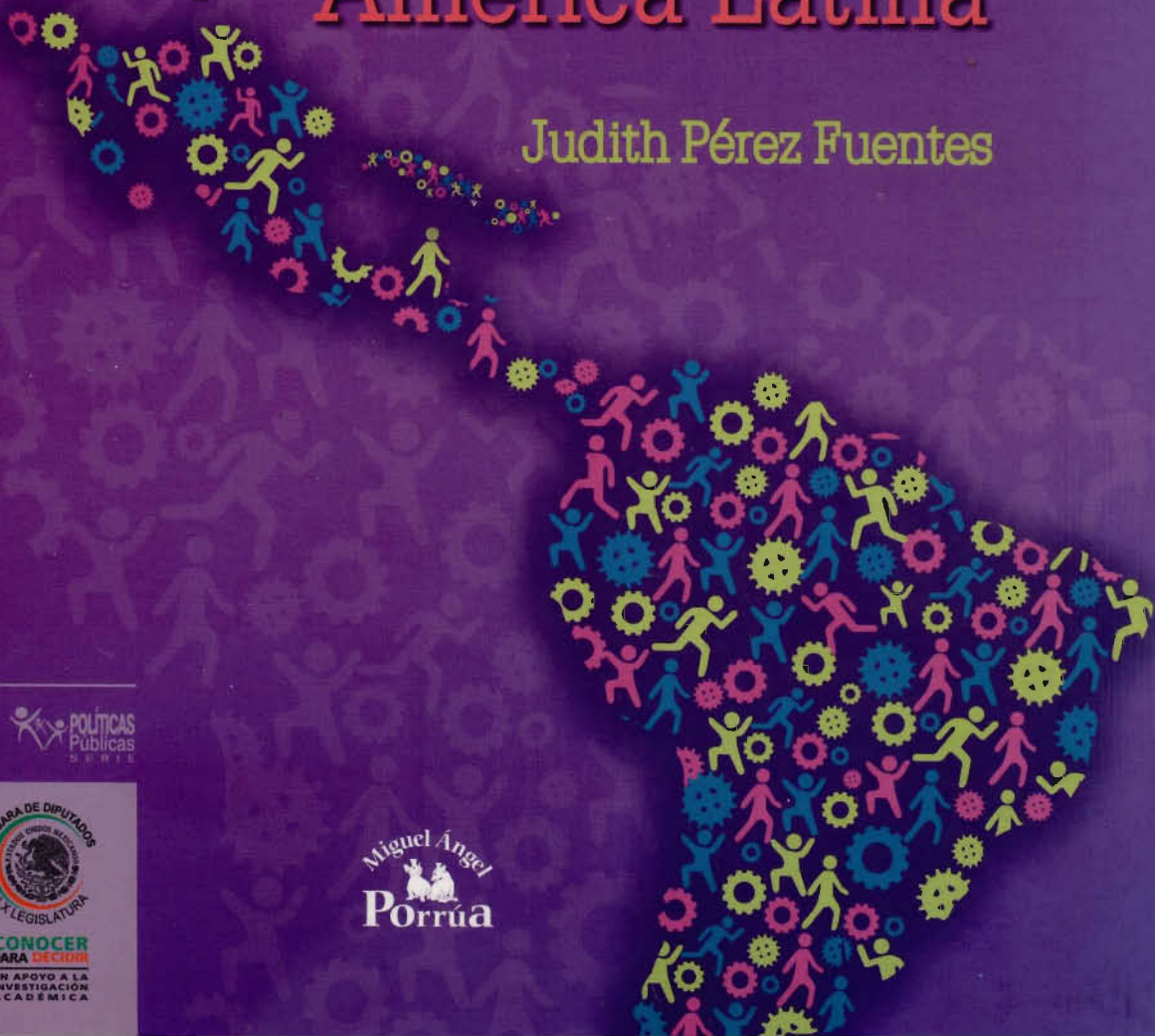


Integración y desarrollo

Buscando alternativas
para **América Latina**

Judith Pérez Fuentes



 **POLÍTICAS
Públicas**
S.A. DE C.V.

 **CÁMARA DE DIPUTADOS**
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LX LEGISLATURA

**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel

Porrúa

Integración y desarrollo

Buscando alternativas
para América Latina

Integración y desarrollo

Buscando alternativas
para América Latina

Judith Pérez Fuentes



**CONOCER
PARA DECIDIR** | CONSEJO
EDITORIAL
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel
Porrua

MÉXICO • 2009

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2009

© 2009
JUDITH PÉREZ FUENTES

© 2009
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-116-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta
del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la
autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo
así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,
por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mis agradecimientos a todas y a todos aquellos que contribuyeron para que este libro saliera a la luz pública; profesores, compañeros y amigos que con sus opiniones, comentarios y sugerencias apoyaron su culminación y publicación.

DEDICATORIA

*A Irma y Alfonso,
siempre tan presentes*

Presentación

Edgar Ortiz

A pesar de continuos esfuerzos y un permanente sentimiento de hermandad, la integración latinoamericana no ha avanzado, como debería ser, desde su independencia. De hecho, la segmentación entre los países de la región en gran medida se ha incrementado a través de las décadas porque los esquemas puestos en marcha en el pasado se han originado exógenamente y se han orientado a los intereses derivados de la geopolítica internacional. Sin embargo, a la par que los retrocesos si se han dado pasos adelante y el interés por integrarse permanece vigente pues ante los retos de la globalización, la lucha por la hegemonía entre las grandes potencias, y las grandes desigualdades que imperan en la región, la integración económica y política de los países latinoamericanos es una alternativa que se debe fomentar, buscando siempre innovadoras alternativas.

El libro de Judith Pérez Fuentes se inscribe dentro de estas nacientes inquietudes que están surgiendo en el continente, esto, es la integración participativa e impulsada desde adentro. Haciendo un sesudo análisis sobre las experiencias pasadas y sobre el reciente desenvolvimiento de las economías de la región en el mundo globalizado del presente, la autora ofrece como alternativa para la integración un fortalecimiento de la administración pública que a su vez sirva como eje para el fomento de la cooperación participativa entre la iniciativa privada y los gobiernos a fin de desarrollar actividades conjuntas de desarrollo económico, primordialmente industrial, y de desarrollo científico y tecnológico. Su fomento, siempre orientado por la administración pública, no se aplicaría necesariamente con pretendidas conformaciones de bloques económicos, sino como un paso para impulsar la competitividad, satisfacer necesidades internas y penetrar mercados foráneos. En pocas palabras, un paso importante y obligado para edificar la integración económica latinoamericana

es creando primero cimientos sólidos, esto es una economía participativa latinoamericana. Esta permitirá que esquemas de integración endógenos que se propongan se consoliden y marchemos con pasos firmes hacia una América Latina justa y desarrollada. Con *Integración y desarrollo. Buscando alternativas para América Latina* su autora nos pone en dicho camino. Es un libro dedicado a América Latina y que todo latinoamericanista debe leer.

[Junio 9 de 2009]

Prólogo

Alfredo Guerra-Borges

El tema de la relación del desarrollo y la integración en América Latina ya ingresó a su tercera edad y, sin embargo, conserva su actualidad porque su planteamiento ha evolucionado, y lo seguirá haciendo, de acuerdo con las grandes transformaciones de la economía y la política mundial. Cuando por primera vez se formularon propuestas para el desarrollo económico teniendo específicamente como referente y destinatario a América Latina, la originalidad de la propuesta no consistió solamente en la vía elegida para remontar el atraso y la consiguiente ruptura con la teoría clásica del comercio internacional, sino además en el planteamiento de la integración económica como acompañante y condición necesaria, en las condiciones de la época, de la industrialización sustitutiva de importaciones. Eran los años de la posguerra y la globalización de aquel periodo favoreció el planteamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que fue la fuente teórica de aquellos planteamientos. Los gobiernos acogieron con interés las propuestas de la CEPAL, que fue la fuente teórica de aquellos planteamientos, y durante muchos años se habló de integración y desarrollo o bien de integración para el desarrollo.

Al terminar en los años setenta el prolongado periodo de prosperidad de la posguerra e inaugurarse un nuevo tipo de globalización sustentado en la revolución tecnológica que ha tenido lugar desde la segunda mitad del siglo pasado, y políticamente en el neoliberalismo, la integración y el desarrollo se disociaron. El desarrollo fue eliminado de las agendas oficiales para dar paso a la idealización del mercado y la integración se acomodó a priorizar el libre comercio dentro de los esquemas de integración, condenándola a un crecimiento vegetativo al agotarse las fuentes de su dinamismo inicial.

Por algún tiempo estuvo muy en boga hablar de “regionalismo abierto”, fue en los inicios del nuevo giro de las estrategias. El origen del término se

encuentra en Asia que lo adoptó como una conveniente presentación de su necesidad de nuevos mercados una vez que había alcanzado un nivel elevado de desarrollo industrial y tecnológico. Esta orientación fue del todo complementaria del esfuerzo interno de desarrollo tras una barrera de protección, nominal y efectiva, muy apreciable y selectivamente muy elevada. Por su parte, América Latina acogió con entusiasmo el término pero aplicó una estrategia estrictamente inversa de la de los asiáticos.

El caso es que después de algunos años de haber tenido el regionalismo abierto muy buena acogida oficial, una considerable confusión oscurecía su sentido y su empleo en las negociaciones comerciales, lo mismo en Asia Pacífico que en América Latina, lo que llevó a la CEPAL a la conclusión de que: "A despecho de numerosos intentos de los economistas especializados en comercio, los funcionarios de gobierno y las instituciones regionales para definir el regionalismo abierto, sigue habiendo considerable confusión y ambigüedad, lo que induce a cuestionar su relevancia".⁴

Ahora de nuevo estamos a las puertas de otro gran cambio mundial, que por sus alcances previsible al parecer será mucho más trascendental que el operado en los ochenta. La primera víctima será el neoliberalismo condenado por sus irremediables fracasos. Pero además puede percibirse con bastante nitidez que se operará un cambio profundo en la estructura del poder mundial. Estados Unidos seguirá siendo una potencia de primer orden, entre otras razones por su supremacía científica y tecnológica, pero pasará a ser *primus inter pares* (primero entre iguales) con China, la India, Europa y otros más que se dan por descontados. En ese mundo nuevo la integración reaparecerá con nueva imagen y renovadas funciones.

En América Latina no sería aventurado suponer que sobrevivirá el Mercosur y posiblemente la Unión de Naciones Sudamericanas, entre otras razones, como la principal, podría pensarse, porque Brasil viene ganando mucho terreno en su proyecto histórico de llegar a ser una potencia de jerarquía mundial, razón más que suficiente para que requiera tener influencia no cuestionada en esa vasta región.

El alcance y las formas que asumirá ese nuevo orden mundial es el reto mayor para un debate que no debe demorar. Las nuevas generaciones deben estar preparadas, y en este sentido libros como el de Judith Pérez constituyen una oportuna contribución. Como habrá de comprobarse al leer su libro, su autora es una acuciosa investigadora con muy buenas do-

⁴Mikio Kuwayama, *Open regionalism in Asia and Latin America: a survey of the literature*, International Trade and Development Finance Division, CEPAL, 1999, p. 7.

tes de divulgadora. Sería muy buena elección que ella pensara en ponerla al servicio de la docencia ahora que a menudo se ve a los jóvenes en busca de breviaros y otros textos similares. En este libro el estudiante encontrará un amplio reparto de temas, procesos y periodos históricos, que no es fácil encontrar agrupados en una sola obra. Además, la autora postula la conveniencia de incorporar al estudio de la integración materias de la administración pública y ofrece la alternativa de aproximarse a la integración económica a partir de nuevas opciones que no necesariamente pasan por la sucesión de etapas. Sugiere a este respecto la complementación industrial regional como una opción que permitiría profundizar el proceso desde la integración productiva, que es sin duda una de las estructuras básicas del desarrollo. Como ocurre con todo libro con éste se puede discrepar en algunas partes, pero esa no es una deficiencia de los libros sino su virtud como aliciente de la discusión. Es conveniente por ello tener siempre presente lo que nos legó Rosa de Luxemburgo: "La libertad es siempre [...] la libertad de quien piensa de otra manera".

[México, junio de 2009]

Introducción

El proceso de integración en América Latina, desde sus inicios hasta la actualidad, ha recorrido un camino de más de 50 años, y durante ellos ha sufrido las vicisitudes propias de la inestabilidad de los países latinoamericanos, tanto en la construcción política de los Estados-nación como en la consolidación de sus estructuras económicas y los modelos de desarrollo y de crecimiento que se han implementado desde principios del siglo xx.¹

A partir de las tres etapas en el modelo de desarrollo, la integración ha pasado por diferentes momentos. En un primer momento se avanza en la construcción de los cimientos, “los primeros pasos”, con la creación de los instrumentos jurídicos, las instituciones, y las organizaciones necesarias para regular los acuerdos, dirigir, vigilar e impulsar los esquemas, y la construcción de los proyectos de infraestructura en transportes y comunicaciones, básicos, para viabilizar la integración física de los países; esta etapa se circunscribe al modelo de sustitución de importaciones y ampliación de mercados, en donde la integración cumple con la función fundamental de proporcionar mercados de mayor tamaño y economías de escala para la producción industrial regional.

¹Por proceso de integración nos referimos a un conjunto de acciones, secuenciales y relacionadas entre sí, que persiguen un objetivo, la integración regional; usualmente se asocia con un conjunto de etapas que van de menor a mayor profundización: la zona de libre comercio (eliminación aranceles), la zona aduanera (arancel externo común con terceros), el mercado común (libre movilidad de bienes, capitales y personas), la unión económica (movilidad de factores, armonización políticas económicas, monetarias, fiscales y sociales), y la integración económica total (autoridades supranacionales): Balassa Bela, “Hacia una teoría de la Integración Económica”, en *Integración de la América Latina*, México, FCE, 1964. Por modelos de desarrollo nos referimos a los diferentes patrones que se han adoptado en la región latinoamericana para impulsar su industrialización y crecimiento económico; estos modelos se corresponden con enfoques teóricos como el liberalismo, el estructuralismo, la dependencia, el neoliberalismo.

Posteriormente, el proceso sufre un debilitamiento y pasa a convertirse en un proceso de transición, que conlleva un estancamiento de los esquemas y una incapacidad por parte de los países para aportar los insumos mínimos necesarios para mantenerlos activos. Al ser una etapa de transición, se presenta una tendencia hacia la constitución de esquemas bilaterales de carácter preferencial para constituir zonas de libre comercio, que serán perfeccionados y ampliados en la siguiente etapa. Este periodo se ubica hacia mediados de la década de los setenta, cuando los países se verán obligados a adoptar el modelo de crecimiento neoliberal, con un fuerte proceso de globalización y apertura económica, que cuestionará radicalmente al modelo estructuralista de industrialización vía la sustitución de importaciones y, por lo tanto, a la estrategia de integración aplicada como componente de dicho esquema.

Una característica importante de dicha etapa, y que vale la pena resaltar, es la pérdida de presencia institucional y organizacional de los gobiernos latinoamericanos, motivada por las políticas de desregulación, privatizaciones y reducción del sector público. Éste es un ingrediente que incide fuertemente en la integración, puesto que el actor gobierno, históricamente "protagonista y dueño del proceso", pasa a ocupar un lugar igualmente transitorio y no definido en el nuevo modelo de desarrollo, que lo obliga a relegar buena parte de sus funciones al mercado.

Se llega así al momento actual, en el que se concentra la propuesta para la complementación industrial de la presente publicación, en donde se identifica una tendencia hacia el fortalecimiento de los esquemas, no sólo por las variables exógenas a la región (constitución de bloques en la economía mundial, casos de la Comunidad Europea, el TLC, la Asean), sino por las deficiencias que se empiezan a manifestar en las variables socioeconómicas del modelo de crecimiento aplicado.

Se identifican cuatro periodos en el proceso de integración, diferenciados por las tendencias que han dirigido los esquemas en sus aspectos fundamentales. Por un lado, en la primera, que hemos denominado "competencia y complementación", transcurre un periodo de 20 años, 1960-1980, y surgen los esquemas fundacionales del proceso. La competencia está presente en la liberalización absoluta e inmediata para todo el universo arancelario (entre los miembros), y la complementación con los objetivos de establecer la protección frente a los mercados externos por medio del arancel externo común, y las políticas comunes en áreas estratégicas. Cabe mencionar que no se llega a cumplir en su totalidad con estos objetivos asumidos en los tratados.

El segundo periodo, denominado “el rompimiento con el idealismo”, comprende la década de los ochenta, y lo hemos llamado de esta manera porque precisamente, en los esquemas se proponen medidas que permiten a los países participar en los procesos de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. Se inaugura el bilateralismo, la desgravación se realiza para cierto tipo de productos y no para el universo arancelario, con esquemas parciales; asimismo sucede con el arancel externo común. Otra de las tendencias importantes que se manifiesta es la búsqueda de la concertación de posiciones conjuntas entre los países para fortalecer su presencia en el nivel internacional, ejemplos de ello son Contadora y el Grupo de los Ocho.²

En un tercer periodo, que comprende la década de los noventa, se realiza lo que hemos denominado “el nuevo impulso”; surgen nuevos esquemas con posiciones muy concretas sobre la necesidad de fortalecer el libre comercio y las preferencias regionales, como el Mercosur y otros grupos con un menor perfil, fuertemente influidos por el TLC (suscrito por México, Estados Unidos y Canadá en 1993), como el Grupo de los Tres (constituido en 1995 por México, Colombia y Venezuela –se retira en 2006–). Los tradicionales toman las referencias del modelo europeo, y se transforman en sistemas y en comunidades con amplios proyectos de alcanzar la meta de los mercados comunes.

La democratización en el proceso de integración se consolida a través de la constitución de parlamentos regionales por la vía del sufragio directo en la elección de sus representantes, casos centroamericano y andino; en el Mercosur establecen una comisión parlamentaria, que a principios de 2007 se amplía y profundiza con el establecimiento del Parlasur, con sede oficial en Uruguay. Otros avances se logran con las cortes de justicia que se incorporan en los esquemas andino y centroamericano.

El cuarto periodo lo llamamos “el relanzamiento en el nuevo siglo”, y lo ubicamos a partir del año 2000. La tendencia regional es al establecimiento de acuerdos interesquemáticos, aunque con un carácter bilateral; es decir, en los acuerdos que se suscriben pueden participar la totalidad o no de los países que conforman el bloque, es el caso de los acuerdos Merco-

² Contadora se crea en 1983 y es un grupo conformado por México, Colombia, Venezuela y Panamá para apoyar la difícil situación por la que atraviesa la región centroamericana, y buscar una salida pacífica a los conflictos; el Grupo de los Ocho se constituye en 1986 como apoyo a Contadora, y se suman cuatro países sudamericanos, Brasil, Argentina, Perú y Uruguay. El grupo de Contadora posteriormente dará origen al Grupo de los Tres en 1995.

sur-Comunidad Andina, en donde Perú no participa. Adicionalmente, se promueven los grandes esquemas, como el ALCA; sin embargo, en las negociaciones los países participan a través de sus respectivos bloques, Sica, CAN, Mercosur. Esta tendencia da como resultado la fundación de la Unión de Naciones Sudamericanas, Unasur, que integra a los 12 países (Mercosur-Comunidad Andina), a principios del 2008; este movimiento se inicia a principios del 2000, durante la segunda presidencia de Cardoso en Brasil, como respuesta a los intentos del establecimiento del ALCA. Este proyecto lo continuarían principalmente, Kitchner y Lula, quienes encuentran gran aceptación en gobiernos latinoamericanistas y nacionalistas, como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Otro de los aspectos importantes que surge en el interior de los esquemas es la preocupación por el sector empresarial, principalmente de las Pymes; sin embargo, aún no se avanza en la ejecución de proyectos concretos en esta materia. Se realizan pronunciamientos en los encuentros de las diferentes instancias por parte de los representantes de los países, que se registran en los documentos oficiales; se menciona la complementación económica para la producción conjunta, el impulso a las cadenas productivas; se inauguran los foros para la competitividad en el Mercosur, y es, precisamente, avanzar en una propuesta para la complementación industrial en el interior de los esquemas de integración hacia donde se dirigen los esfuerzos del presente trabajo.

A continuación mencionamos brevemente el contenido de cada uno de los capítulos. El capítulo I incluye los enfoques teóricos sobre la integración y el desarrollo económico; se revisa el significado, los alcances y el impacto del actual proceso de globalización; las teorías del desarrollo afines al caso latinoamericano, así como el papel de la integración en cada una de ellas y, por último, en materia de comercio y desarrollo, las teorías de las ventajas competitivas y comparativas.

En el capítulo II se abordan los enfoques teóricos que analizan la concepción del Estado desde la perspectiva de la economía pública, la política y la administración pública. Interesa resaltar el papel que podría desempeñar el Estado como aquella "fuerza coercitiva" que garantiza y reduce los costos de transacción, a la que se refiere North³ en el neoinstitucionalismo, y adicionar el componente de los enfoques de la economía pública que incorpora las fallas del mercado y las fallas

³Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

del gobierno (Buchanan, Musgrave y Musgrave, Stiglitz). Para eliminar las fallas del mercado y del gobierno, los nuevos enfoques (Uvalle, Bañón, Heróles) sugieren ubicarse en el interés general como garante de la función del Estado y en el cómo en la prestación de esas funciones, sin dejar de lado el componente político, parte decisiva en las negociaciones y la toma de decisiones de los funcionarios públicos durante su desempeño.

El capítulo III permite tener la visión global de lo que ha sido el desarrollo en América Latina, desde el momento en que se constituyen los estados nacionales, revisando los diferentes modelos aplicados, con las características particulares de la administración pública para cada periodo, y concluyendo con la revisión de las reformas de segunda generación que el consenso post Washington recomienda para ser incorporadas en la nueva gerencia pública del siglo XXI.

En el capítulo IV se realiza una síntesis sobre el proceso de integración en su conjunto, utilizando los modelos de Ortiz y Fisher,⁴ el modelo secesionista-proteccionista, el modelo integracionista-proteccionista y el modelo integracionista-competitivo; complementamos el análisis con el establecimiento de varios periodos en la integración que nos dan cuenta de las tendencias que han acompañado la evolución del proceso en su conjunto, sin considerar de manera particular las diferencias a partir de los esquemas. La última parte del capítulo se compone de dos apartados, uno sobre la integración política, que se ha manifestado principalmente con los esquemas de concertación, y el segundo sobre los parlamentos y las comisiones parlamentarias.

Así, en el capítulo V se llega a consolidar la propuesta para la complementación industrial regional con la participación de los sectores público y privado en los esquemas de integración. Con los referentes sobre la globalización, el libre comercio y el desarrollo, vistos en los capítulos anteriores, se pasa a revisar algunas de las características del sector empresarial en la región, las formas institucionales en las que ha sido considerado en los esquemas de integración, y las políticas y programas para el desarrollo de su competitividad que se han diseñado en la región. Con estos elementos se conforman los ejes principales para la complementación: la normatividad jurídica que se podría incluir en los tratados, la estructura funcional y administrativa, y su dinámica.

⁴Klaus Fisher y Edgar Ortiz, "Business and Integration in the Americas: Competing Points of View", documento de investigación, Universidad Laval, 2000.

Se puede considerar que, de acuerdo con los modelos de administración pública que se identificaron en el trabajo para la integración, el modelo jurídico estructural desarrollista es el más apropiado para incorporar la complementación industrial, puesto que la *Comisión* sugerida podría formar parte de la estructura institucional con instancias que cumplen funciones para el desarrollo (financieras, jurídicas, políticas, educativas), no contempladas en el modelo jurídico-liberal; sin embargo, no interesa limitar la posibilidad de incorporar la complementación industrial en cualquiera de los acuerdos presentes en la región.

La Comisión administradora de los acuerdos de complementación industrial regional debe estar regida por los principios que demanda la nueva gerencia pública para la ejecución de sus funciones; principalmente aquellas que se relacionan con la *governance* y la gobernabilidad, para lo cual el ente administrador debe tener la capacidad de procurarse los recursos financieros y administrativos necesarios, así como los recursos políticos para lograr los consensos y mediar entre los diferentes grupos, en este caso, participantes en el proceso, empresarios, entidades financieras, educativas y de investigación, organismos internacionales, agencias nacionales, así como los conocimientos y las capacidades que deben desarrollar los funcionarios en el ejercicio de la función pública.

El planteamiento de la complementación industrial como parte de la transformación institucional en la integración regional, también puede ser visto como una manera de desarrollar nuevos patrones de comportamiento, categorías y modelos para el desenvolvimiento de los actores; por parte del Estado, en el desarrollo de nuevas formas de cooperación y de participación en la integración y el impulso a los actores productivos, y por parte del sector privado, en la incorporación de nuevas tecnologías (productivas, administrativas, financieras) en su actividad económica. Estos planteamientos se apoyan en los enfoques del neoinstitucionalismo histórico y el sociológico mencionados en el capítulo II.

A manera de ilustración, revisamos brevemente los principales sectores y dimensiones de las empresas, por países, en cada uno de los esquemas; asimismo, las políticas de competitividad que sugieren algunos enfoques teóricos, en donde incluimos la integración como una institución que permite el desarrollo de competitividad empresarial a través de su componente de complementación industrial regional. En la parte siguiente, se define la complementación como el proceso por medio del cual se realizan encadenamientos productivos horizontales y/o verticales entre empresas

para producir bienes y servicios finales. Los destinos de estos productos son los mercados internacionales y regionales. Esta definición es explicada en detalle para delimitar con mayor claridad cuáles deben ser los elementos a tener en cuenta en los acuerdos de complementación, tales como las características de la normatividad propuesta y el ente administrativo con sus respectivos actores y funciones.

Es importante señalar que para poder cubrir todos los elementos que una empresa necesita considerar en una estrategia de incorporación en una cadena productiva ampliamos el concepto de proceso productivo para incluir en él los requerimientos financieros, de comercialización y de distribución, que deben ser tomados en cuenta en cualquier estrategia de complementación industrial regional que se pudiese llegar a implementar.

Por último, se incluyen los tres supuestos fundamentales que orientaron este trabajo para continuar profundizando en el estudio de la integración y los alcances y requerimientos que se vislumbran a partir de las necesidades del orden mundial actual, y el desarrollo de nuevas relaciones entre los actores público y privado. Por una parte, los esquemas que se crearon a principios de los sesenta y setenta fueron diseñados bajo las premisas de un modelo de desarrollo con una matriz Estado-céntrica, y por lo tanto requieren reformas y nuevas formas de relación entre los actores que sean compatibles con las nuevas exigencias del modelo de desarrollo vigente en la región, y su matriz sociocéntrica. Por otra parte, se percibe una ausencia en el interior de los esquemas vigentes de integración, de instituciones que promuevan la participación del sector privado para su incorporación y adaptación a las nuevas formas productivas internacionales y al desarrollo de ventajas competitivas. Una última consideración es la necesidad de políticas públicas que promuevan los encadenamientos productivos y la competitividad en el nivel regional para fortalecer las posibilidades individuales de los actores; en este aspecto los espacios de la integración ofrecen fortalezas, que en el nivel individual, los países, principalmente pequeños e incluso medianos, no pueden ofrecer a sus sectores industriales y empresariales, en su mayoría constituidos por Pymes.

Siglas y abreviaturas

AAP	Acuerdos de Alcance Parcial (en el nivel Aladi)
AAR	Acuerdos de Alcance Regional (en el nivel Aladi)
AEC	Arancel Externo Común
AL	América Latina
Alalc	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela)
ALCA	Asociación de Libre Comercio para las Américas
Asean	Association of Southeast Asian Nations (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático-Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapore, Tailandia, Vietnam)
BCG	Boston Consulting Group
BW	Bretton Woods
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Cam	Centroamérica
Can	Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
Caricom	Mercado Común del Caribe
CC-Sica	Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano
Ccaj	Corte Centroamericana de Justicia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
Ceso	Centro de Estudios Socio-Económicos
CIR	Complementación Industrial Regional
Csuca	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CTN	Compañías Transnacionales

ESM	Empresas Subsidiarias de Multinacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	General Agreement of Trade and Traffic
GAN(s)	Grupos de Alto Nivel (a nivel Grupo de los Tres)
G-7	Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Alemania, Italia, Japón y Canadá
G-8	G7 más Rusia
G-8	Grupo de los Ocho (Brasil, Argentina, Perú, Uruguay, Colombia, Venezuela, Panamá y México). Posterior Grupo de Rio, integrado por México, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, Chile, República Dominicana y Guyana, (Caricom, se rotan; un miembro por año).
G-3	Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela –se retira en 2006)
GA	Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
IDE	Investigación y Desarrollo
Ilpes	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica
Iirsa	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LA	Latinoamericano/a
Mcca	Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua)
MADIAL	Modelo Autónomo de Desarrollo e Integración para América Latina (de Helio Jaguaribe)
Mercosur	Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela) (acuerdos con Bolivia, Chile y la Can)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAR	Preferencia Arancelaria Regional (en el nivel Aladi)
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
Pca	Parlamento Centroamericano
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
Pymes	Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes)

Querty	Forma como están ubicadas las letras en los teclados y que según Paul Krugman no corresponde a la forma más eficiente, sino a circunstancias históricas. El autor lo denomina “dependencia de la senda”.
SCM	Subsidiarias de Compañías Multinacionales
SAI	Sistema Andino de Integración
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe
Sica	Sistema de Integración Centroamericana (Costa Rica, Honduras, Guatemala, el Salvador, Nicaragua)
Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SPT	Secretaría Pro Témpace (administración temporal de los acuerdos de integración; se turna entre los miembros).
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México, Estados Unidos, Canadá); NAFTA –siglas en inglés
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas, integrada por Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.
ZLC	Zona de Libre Comercio

Desarrollo económico e integración

NUEVO MILENIO Y GLOBALIZACIÓN

En este apartado se revisan el significado, los alcances y el impacto actuales del proceso de globalización en el Estado y los sectores empresariales, y se identifica el papel que cada uno de ellos tiene que jugar para dar comienzo al nuevo milenio; la necesidad de sectores empresariales más competitivos que puedan participar en la economía internacional en condiciones favorables y el papel del Estado en este proceso de internacionalización de las economías.

La globalización: significado y alcances

La globalización es un concepto que se ha incorporado a la sociedad para identificar los procesos mediante los cuales se eliminan los obstáculos o las barreras que impiden el intercambio de ideas, entretenimiento, conocimiento, información, mensajes, bienes y servicios, capitales, transacciones, personas, etcétera; en muchos casos es sinónimo de homogeneización de políticas, ideologías, tecnologías, sistemas de información y, particularmente, en América Latina ha sido incorporado como un instrumento de política para inducir un cambio en el modelo de desarrollo aplicado hasta la década de los setenta. La tendencia hacia la globalización se ha introducido en la vida nacional de los países como un proceso secuencial que hace inminente la necesidad de participar en él para permanecer en la dinámica de los ámbitos internacionales, políticos, sociales, económicos y culturales.

Las diferentes definiciones que se han producido sobre la globalización dan cuenta de la diversidad de posibilidades que se le atribuyen a un concepto por demás ambiguo. Para Omaha la globalización es un proceso

en el cual participan un grupo de países pertenecientes a una "isla" (Estados Unidos, Europa y Japón), se adhieren países como Taiwan, Hong Kong y Singapur, y poco a poco, la mayor parte de los países de Europa del Este, los nuevos países industrializados del este asiático y algunos países de América Latina; la población de la "isla" es de 1,000 millones de personas, aproximadamente, con un ingreso per cápita de 10,000 dólares anuales; se crea, consume y distribuye la mayor riqueza del mundo, y no hay ganadores ni perdedores absolutos. En la "isla" la economía global es la líder y la interdependencia económica crea la seguridad, los países que no participen del libre comercio se quedarán atrás con lo que quede por fuera de la "isla".⁵

Samir Amin se refiere a la globalización como mundialización y la explica a partir de los contrastes entre centros industrializados y periferias no industrializadas, en donde el concepto de acumulación⁶ es lo que la va a definir; a partir de 1950 este concepto centro-periferia se modifica por las nuevas formas de polarización. Las principales características del sistema de posguerra serían: a) una innegable profundización de la interdependencia basada en la asociación de los procesos de producción y su ampliación al campo de los servicios, que está por encima de los intercambios comerciales; b) las nuevas formas de organización de la empresa, en donde se encuentran las diversas modalidades de subcontratación y el *leasing* (locación o relocalización), y las nuevas estrategias mixtas, productivas y financieras, que eliminan las diferencias entre los agentes financieros y los industriales; c) un fenómeno de exclusión dentro de las sociedades más ricas, hasta la exclusión de ámbitos continentales del sistema-mundo como África.⁷

Por otro lado, instituciones como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) consideran la globalización como un poderoso motor para el crecimiento económico, y las políticas que promuevan

⁵ Oscar Ugarteche, *El falso dilema, América Latina en la globalización*, Venezuela, Nueva Sociedad-Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp. 25-26.

⁶ Condiciones esenciales para que exista control nacional sobre el proceso de acumulación del capital: a) reproducción de la fuerza de trabajo, con políticas agrícolas, en un primer momento, y producción de bienes-salario, que pueden acompañar simultáneamente la expansión del capital y de los salarios; b) la centralización del excedente, que supone un sistema financiero nacional y su autonomía del capital transnacional; c) el mercado, fundamentalmente reservado para la producción nacional; d) propiedad y capacidad nacional para explotar o mantener los recursos naturales; e) el control de tecnologías, sean de generación nacional o importadas. *Ibidem*, p. 24.

⁷ Samir Amin, *Los desafíos de la mundialización*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 150-153.

el libre comercio y la inversión como sus principales soportes. También se requiere una importante cooperación entre gobiernos en el nivel internacional y el incremento de los vínculos entre los diferentes ámbitos. Las áreas más importantes serían investigación y desarrollo, tecnología, derechos de propiedad, inversión extranjera, competencia y regulaciones jurídicas.⁹

Para Octavio Ianni el amplio debate sobre la globalización de la vida económica significa la universalización del capitalismo, "la globalización viene de hace mucho tiempo y envuelve diversas formas de organización y dinamización de las fuerzas productivas".⁹ Sin embargo, señala que la principal modificación cualitativa y cuantitativa del capitalismo como modo de producción se origina con el fin de la Guerra Fría y la desaparición del bloque soviético; el capitalismo se vuelve global, todo pasa a ser influido por las instituciones, patrones y valores socioculturales, los principios del mercado comienzan a actuar sobre todos los individuos, naciones y pueblos.¹⁰ Ianni nos habla de espacios globales en donde la organización y la dinámica de las corporaciones trasnacionales se lleva a cabo más o menos independientemente de los estados nacionales.

La característica de la globalización en donde las corporaciones multinacionales pasan a ocupar lugares privilegiados en la escala del poder mundial es matizada por autores como Heinz Dieterich, quien considera que para el caso de las grandes potencias o centros hegemónicos esta separación del poder entre Estados-nación y trasnacionales debe ser matizada. Para Dieterich, la internacionalización del capital no le ha quitado a la sociedad política su privilegiado lugar en el mantenimiento de la estabilidad y de la lucha por el control del sistema, "la sociedad política sigue siendo el conglomerado más importante del sistema" y esta jerarquización se repite en el nivel internacional con la presencia de instancias superiores, el Consejo de Seguridad, el Grupo de los Siete, el FMI, el BM.¹¹

Diana Tussie considera que la globalización no es solamente una universalización del capitalismo, "It involves more precisely a quantum leap in the transnationalization of production, distribution, and marketing of goods and services, and of financial flows". Y señala tres características

⁹ OCDE, *Globalisation of Industry*, Francia, 1996.

⁹ Octavio Ianni, *Teoría de la globalización*, México, Siglo XXI, UNAM, 1989, p. 120.

¹⁰ *Ibidem*, p. 121.

¹¹ Noam Chomsky y Heinz Dieterich, *La sociedad global*, México, Joaquín Mortiz-Planeta Mexicana, 1995, pp. 63-64.

de la presente globalización: 1. el libre y creciente flujo del capital, que ha crecido tanto como el libre comercio y es uno de los principales vínculos entre las fronteras nacionales; 2. más países han sido integrados en la red de los flujos de capitales, principalmente los países en vías de desarrollo, quienes obtienen 45 por ciento de la inversión extranjera; esta característica ha obligado a un cambio en la política económica de estos países, que se han tenido que volver más responsables frente a los mercados internacionales y han transformado sus políticas para atraer la inversión extranjera; 3. el crecimiento dinámico, que ubica las tasas para los países asiáticos, de Europa del Este y de América Latina, por encima de los promedios mundiales, y permite afirmar que el crecimiento en la periferia se ha desemparejado del crecimiento en los centros. La autora ubica esta característica entre 1989 y 1996.¹²

Rivera se refiere a la “globalización de nuestros días” como una consecuencia del rompimiento del marco institucional, Bretton Woods (BW), creado a partir de la Segunda Guerra Mundial para regular el espacio nacional y el internacional; estos acuerdos perseguían dos objetivos, expandir y regular la liquidez internacional con la exclusión del patrón oro, y permitir a los gobiernos la aplicación de políticas monetarias y fiscales expansivas para perseguir el pleno empleo. Con el desmantelamiento del sistema BW esta regulación del espacio nacional e internacional se rompe. En 1971 el dólar se devalúa y se inicia un periodo que conduce a la liberalización de los tipos de cambio y al movimiento de los flujos de capital; esta nueva configuración propicia un periodo de especulación y liberalización espontánea que debilitó el intervencionismo estatal y en consecuencia el compromiso con el pleno empleo. De ahí surge una nueva configuración internacional en donde se crea un verdadero mercado de dinero y de capitales, con una característica adicional, la compraventa de los tipos de cambio y la volatilidad de las operaciones a corto plazo.

Es innegable que el fin de la Guerra Fría genera un reacomodo de las fuerzas económicas y políticas en el nivel mundial, y que la globalización es un término que cobra fuerza a partir de estos cambios de la geopolítica internacional; sin embargo, ya hemos visto que varios autores ubican el proceso en los inicios mismos del capitalismo. Harto de Vela nos habla de globalización a partir del siglo xv, cuando comienza la expansión de la

¹²Diana Tussie, “In the whirlwind of globalization and multilateralism”, en William D. Coleman y Geoffrey R.D. Underhill (eds.), *Regionalism and Global Economic Integration*, Londres-NuevaYork, Routledge, 1998, pp. 83-84.

economía-mundo capitalista de origen europeo, en donde la dinámica de la interrelación de la producción y el intercambio de mercancías, personas e ideas son sus principales características.¹³ John Saxe Fernández la identifica con la experiencia colonial e imperial, en donde la globalización es un equivalente a la internacionalización económica, que implica la existencia de una economía internacional relativamente abierta y con grandes flujos comerciales y de inversión de capital entre las naciones; por lo tanto, es un fenómeno íntimamente relacionado con el desarrollo capitalista.¹⁴

Globalización económica

Retomando a algunos de los autores señalados anteriormente, la globalización económica es el proceso por medio del cual se eliminan las fronteras para el intercambio de bienes, servicios y capitales. Y es en este compartimento de la globalización en donde el actor empresa desarrolla nuevas propuestas para la producción, comercialización y distribución de sus productos y servicios, así como para la expansión del capital, en la sociedad global.

Para Dabat y Rivera, la globalización económica se compone de los siguientes elementos:

1. Un nivel muy desarrollado del comercio internacional en relación con la producción mundial.
2. Un nuevo papel de las empresas trasnacionales en la producción y el comercio mundial.
3. Una nueva división internacional del trabajo.
4. La revolución de las comunicaciones.
5. La conformación de un espacio operativo financiero para la unificación de los mercados de capital internacionales y nacionales.
6. El crecimiento de las migraciones y los mercados de trabajo en el nivel internacional.¹⁵

En todos esos elementos podemos observar una característica común, y es que solamente se pueden desarrollar en el ámbito de la empresa pri-

¹³Fernando Harto de Vela, *América Latina. desarrollo, democracia y globalización*, España, Trama-Cecal, 2000, p. 203.

¹⁴John Saxe Fernández, *globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza y Janés-UNAM, 1999, pp. 9-10.

¹⁵Alejandro Dabat, *México y la Globalización*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1989, p. 29.

vada; los principales motores del comercio internacional son las transnacionales, que al establecer redes productivas intrafirma en varias zonas del globo dinamizan las corrientes comerciales con la producción de partes y el ensamble final diversificado; este tipo de operación implica altos niveles de coordinación que sólo se logran mediante el desarrollo de complejos procesos de comunicación en donde la informática y los estándares de calidad desempeñan un rol principal. El establecimiento de complejos productivos a lo largo de todo el planeta ha exigido, por una parte, la flexibilización de los mecanismos de control a las inversiones de capital y, por otra, la estabilidad en las variables macroeconómicas que ponen en peligro los rendimientos financieros de los inversionistas.

El poder económico de las CTN se manifiesta en los ingresos combinados de las 500 empresas más grandes del mundo, que para 1994 alcanzaron 10,245,3 (1,024,53) billones de dólares; es decir, 50 por ciento mayor que el Producto Interno Bruto (PIB) estadounidense, 10 veces mayor que el PIB de América Latina y del Caribe en 1990; en el nivel países, el PIB de Brasil se ubica 25 veces por debajo de esta cifra (414,060 mmd), para México 43 veces (237,750 mmd) y para Venezuela 230 veces (48,270 mmd).¹⁶

Sin embargo, además de un proceso de expansión de las grandes corporaciones mundiales, la globalización ha traído consigo la integración productiva interempresas; esta articulación se da, en el nivel de grandes, medianas y pequeñas empresas que participan conjuntamente en la elaboración de los bienes. De acuerdo con Naviero, esta cooperación puede darse por capacidad o por especialidad; para el primer caso suele operar para cubrir la demanda de grandes firmas o para cubrir posibles oportunidades de comercialización, y en el segundo se trata de producción especializada de componentes del producto final, en donde la tecnificación es muy importante.¹⁷

Resulta interesante observar que así como la globalización, señalada en los términos de nueva configuración mundial o recomposición de las fuerzas motrices del desarrollo capitalista, le cierra espacios a los países en vías de desarrollo, esta nueva estructura productiva descentralizada y articulada en redes le transfiere a los actores empresariales la posibilidad de incorporarse a la economía mundial a través de la interrelación con

¹⁶ Noam Chomsky y Dieterich Heinz, *La sociedad global, educación, mercado y democracia*, México, Contrapuntos-Joaquín Mortiz-Planeta Mexicana, 1999, p. 50.

¹⁷ Omar Naviero de León, *América Latina: desarrollo, democracia y globalización*, Madrid, Trama-Cecal, 2000.

las grandes firmas, sin embargo, las características de esta interrelación no son siempre las más adecuadas, principalmente en aquellos casos en que se desarticulan los vínculos sociales y económicos de las empresas locales con los estados nacionales, esto es, desregulación de la política laboral, tributaria, del medio ambiente, y todas aquellas áreas que permiten la construcción del desarrollo en una sociedad. Si, por un lado, empresas pequeñas y medianas tienen la opción de integrarse a los flujos del comercio internacional, por otro lado, las garantías para los inversionistas internacionales o multinacionales los desvinculan de las políticas de desarrollo internas.

Un segundo elemento constitutivo de la globalización económica es la apertura de los mercados, en donde el papel principal lo desempeñan los gobiernos con la eliminación de las barreras al comercio entre países. Para 1993 en América Latina esta apertura económica significó una reducción que ubicó las tarifas arancelarias entre 10 y 35 por ciento, para toda la región, y las barreras no arancelarias o mecanismos de la "zona gris" fueron desmanteladas casi en su totalidad.⁴⁸

Adicionalmente, los países han establecido acuerdos y tratados de libre comercio, en su mayoría bilaterales o trilaterales, para profundizar en la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias; estos acuerdos en muchos casos persiguen alcanzar el arancel 0 para una amplia gama de los bienes y servicios liberalizados. Paralelamente, se presenta el fenómeno de la introducción de exigencias en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como el establecimiento de algunas cuotas, que restringen los acuerdos.

El tercer elemento de la globalización económica es la liberalización de los flujos de capital o, en términos de Samir Amin, la "financiarización", cuya importancia se ha impuesto al crecimiento económico y a la expansión productiva. Amin considera que esta "financiarización" propicia comportamientos especulativos, que afectan el desarrollo económico y social, y hace notar que si para unos es responsable del estancamiento y de la gravedad del desempleo, para otros es necesaria porque introduce las condiciones para la reestructuración productiva que impulsa un nuevo ciclo de expansión.⁴⁹

Amin hace un corte en 1980 para explicar las nuevas características de la globalización, y una "financiarización" que se inicia con la transformación política de Reagan y Margaret Thatcher, cuyo origen es la crisis

⁴⁸ Óscar Ugarteche, *op. cit.*, 1997, p. 97.

⁴⁹ Samir Amin, *op. cit.*, 1996, p. 109.

del sistema de acumulación; los capitales excedentes no tienen salida en la expansión del sistema productivo y requieren colocaciones financieras para evitar su desvalorización masiva. Las políticas para gestionar dicha crisis serían: "liberalización sin fronteras, mundialización financiera, tipos de cambio flotantes, tasas de interés elevadas, déficit de la balanza exterior de Estados Unidos, deuda externa de los países del Sur y del Este, privatizaciones".²⁰

Ortiz señala, como resultado de la globalización financiera, un largo proceso de cambios en los elementos de la dinámica económica. Una de las causas importantes la ubica en la crisis del modelo de Estado nekeynesiano benefactor. El primer rompimiento tiene lugar en los países desarrollados con la quiebra del sistema monetario internacional y la primera crisis del petróleo, con el consecuente endeudamiento de los países subdesarrollados que los llevaría a la crisis de la deuda en los ochenta.²¹

Las características fundamentales en las finanzas de fin de siglo las enumera Ortiz:²²

1. "Ampliación y permanencia del riesgo y la incertidumbre". Cuyo origen se encuentra en la volatilidad de los tipos de cambio, la mayor competencia internacional y la liberalización y desregularización de los mercados financieros.
2. "Globalización del financiamiento empresarial y de las inversiones del portafolio", con dos consecuencias bien definidas: oportunidades para captar el ahorro internacional y riesgos de desestabilización de los mercados locales, principalmente por las repentinas salidas de capital.
3. "Crecimiento de los mercados bursátiles y de los intermediarios financieros no bancarios". Esta característica permite la integración de los mercados "emergentes" con los grandes mercados internacionales.
4. Profundidad y celeridad de las innovaciones financieras, tanto de los diferentes instrumentos o productos (contratos adelantados, futuros, permutas, certificados) como de los servicios (liquidez, plazos, rendimientos y riesgos).
5. "Olas de fusiones y adquisiciones empresariales". La tendencia es hacia las reestructuraciones, las reorganizaciones, las alianzas estratégicas, las megacorporaciones y los megabancos multinacionales.
6. Inestabilidad en el sistema financiero, que se expresa en la "transmisión rápida y desequilibrante de los *cracks* financieros a otros países, particularmente bursátiles y de devaluación de los tipos de cambio".

²⁰ *Ibidem*, p. 148.

²¹ Edgar Ortiz, *El nuevo entorno de las finanzas internacionales*, México, Seminario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, abril de 2001, p. 11.

²² *Ibidem*, pp. 2-4.

7. "Tendencias hacia la unificación monetaria y el surgimiento de regímenes cambiarios comunes o basados en divisas duras". Las tendencias serían la integración monetaria tipo Comunidad Europea o la dolarización, o adopción de una moneda dura como tipo de cambio.

8. Avances importantes en la docencia e investigaciones financieras. Dos nuevas áreas del conocimiento se señalan como las más relevantes, la economía financiera y la ingeniería financiera.

La liberalización de los flujos financieros se constituye como uno de los fenómenos más importantes para la obtención de ahorro internacional y por consiguiente para la financiación del desarrollo, principalmente en los países del tercer mundo. Como se verá más adelante, en América Latina, la pérdida de las capacidades estatales para intervenir en la economía ha conducido al otro extremo de lo que se consideró el modelo de Estado benefactor, y por lo tanto las alternativas para la inversión productiva están claramente ubicadas en el desempeño del sector privado empresarial; sin embargo, esta liberalización de los mercados financieros, con una de sus características más preocupantes, como es la inestabilidad del sistema financiero actual, repercute en las economías nacionales, ocasionando pérdidas para las empresas, y por ende para todo el conjunto de la misma.

La globalización financiera es uno de los ámbitos en los cuales el Estado debería recuperar su capacidad de control para proteger a la sociedad de los movimientos financieros repentinos. Al referirnos al Estado también nos referimos a acuerdos supranacionales para introducir mecanismos regulatorios de alcance internacional que establezcan el actual sistema financiero y eviten las crisis "contagio",²³ como han sido el "efecto tequila" (México), "el efecto dragón" (Japón), "el efecto tango" (Argentina), "el efecto samba" (Brasil), "el efecto vodka" (Rusia), etcétera.

Regionalización y globalización

Durante esta etapa de la globalización existe la tendencia a la formación de bloques de países que abren sus fronteras al libre intercambio comercial

²³ Las crisis y efectos contagio internacionales se refieren a las crisis nacionales o regionales que extienden negativamente sus efectos a otros países y regiones, que los grandes inversionistas e inversionistas institucionales (fondos de pensiones, fondos mutualistas) inversionistas consideran afines; sin embargo, estos inversionistas no sólo tratan de cubrir sus tenencias, sino también especulan en cantidades millonarias, liquidando sus tenencias tanto de los países en crisis como de los mercados que los consideran afines, causando así grandes bajas bursátiles y crisis bancarias en los países afectados. Edgar Ortiz, *op. cit.*, 2006.

e implementan políticas comunes para fomentar el desarrollo económico. Los acuerdos son excluyentes y por lo tanto no se extienden a los países no miembros, de tal manera que la globalización adquiere un carácter segmentario. Es así como el mundo se encuentra dividido en nuevas zonas económicas: la Comunidad Europea, el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, el ASEAN, los países de la Cuenca del Pacífico, el Mercosur, el Grupo de los Tres, y en formación, el Tratado de Libre Comercio para las Américas.

Esta tendencia hacia la regionalización también se explica a partir de la multilateralización que ha generado la globalización. En la multilateralización el peso en la definición de las reglas del juego está dado por el tamaño del mercado; por lo tanto, los países tienden a unirse en torno a agrupaciones regionales para tener mayor peso específico dentro del esquema global. De esta manera, aunque el multilateralismo se pudiese entender como sinónimo de globalización es, por el contrario, el principal impulsor de la conformación de bloques y esquemas de integración.

Instancias internacionales como el GATT y la OMC construyen los marcos institucionales para el libre comercio; los acuerdos básicos de la Ronda Uruguay de 1994 así lo expresan: intercambio de concesiones tarifarias, con un nivel de reducción esperado de 40 por ciento; un acuerdo agrícola con compromisos de disminución gradual de subsidios a las exportaciones; regulación más estricta de medidas *antidumping* y de derechos compensatorios; legislación sobre salvaguardias para eliminar medidas de la "zona gris", provisiones para continuar las negociaciones en los sectores financiero, telecomunicaciones y de transporte, y la creación de la OMC en 1995, como en efecto se creó.²⁴

Ugarteche argumenta tres razones por las cuales estos acuerdos son insuficientes para América Latina. En primer lugar, ya para 1993 los países de la región habían efectuado una reducción arancelaria ponderada que ubicó las tarifas entre 10 y 35 por ciento; en segundo lugar, la reducción de los subsidios agrícolas va a continuar siendo un tema delicado, si se toma en cuenta que tanto en Europa como en Estados Unidos, éstos oscilan entre 50 y 75 por ciento del valor de la producción; y, en tercer lugar, la reducción de las salvaguardas no depende únicamente de la voluntad de los Estados sino, y principalmente, de la capacidad de *lobby* de los gremios de productores y/o empresarios de ciertas trasna-

²⁴ Óscar Ugarteche, *op. cit.*, 1997, p. 96.

cionales, que muchas veces tienen mayor peso que aquellos de un país en desarrollo.²⁵

Si en los noventa se consideraba el proceso de apertura comercial como el fenómeno que permitiría eliminar las restricciones al comercio y dinamizar los flujos comerciales entre los países de todas las regiones del mundo, para la década del 2000 la tendencia se empieza a revertir, con la consolidación de importantes acuerdos regionales de integración. Otro fenómeno que comienza es un nuevo tipo de integración, el de la actividad empresarial. Confirman esta tendencia casos como el del Japón, en donde nueve de sus más grandes empresas concentran 60 por ciento del comercio exterior de ese país, y Estados Unidos en donde 50 por ciento del comercio exterior se lo debe a 100 de sus grandes firmas; a estos porcentajes podemos agregar las características de las nuevas formas de producción para concluir que gran parte de este comercio se realiza intra-firma. El mismo autor señala que Estados Unidos está realizando 20 por ciento de su producción fuera de sus fronteras y Japón un aproximado 15 por ciento.²⁶

Ohmae nos habla de la nueva regionalización, pero a partir de los estados regionales, concepto que introduce para denominar las zonas de gran crecimiento económico, que superan los niveles de sus respectivos estados en cuanto a ingreso per cápita, vínculos con la economía mundial y perspectivas de crecimiento. Son unidades económicas, no políticas, con una población entre cinco y 20 millones de consumidores potenciales, infraestructura de servicio en comunicaciones, transporte y servicios profesionales esenciales, y por lo general son motores de desarrollo importantes de su respectivos Estados-nación; cita entre otros, norte de Italia, San Diego/Tijuana, Hong Kong/China del Sur, Silicon Valley/Bahía de San Francisco, Pusan (sur de la península de Corea) y las ciudades de Fukuoka y Kitakyushu en el norte de la isla japonesa de Kyushu.²⁷

América Latina y la globalización

El proceso de globalización en América Latina se identifica con el cambio en el modelo de desarrollo hacia adentro. El nuevo modelo vino acompañado con un paquete de reformas que cambiaría radicalmente las funciones

²⁵ *Ibidem*, p. 97.

²⁶ Víctor López Villafañe, *Globalización y regionalización desigual*, México, Siglo XXI, 1997.

²⁷ Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*, Chile, Andrés Bello, 1997, p. 110.

del Estado. La privatización de una gran parte de las empresas del sector público, la reducción del gasto y el desmantelamiento del aparato estatal, la privatización del mercado de capitales, así como la apertura comercial a partir de la eliminación gradual de los aranceles, reduciría el tamaño del Estado, y también sus ingresos y su capacidad de intervención en las políticas económicas y sociales. La aplicación de las medidas se llevó a cabo en diferentes momentos y con diversos grados de intensidad. Para el caso de Chile, se inician a mediados de los setenta, Bolivia, Costa Rica y México a mediados de los ochenta, y otros como Perú, Colombia, Brasil y Argentina inician sus reformas a principios de los noventa.²⁸

En este nuevo modelo el Estado se transforma, pasa de un Estado intervencionista y productor a un Estado regulador. Las antiguas funciones que desempeñaba, como la participación activa en ramas económicas mediante la operación de empresas estatales, la regulación de los capitales en la economía nacional, la aplicación de restricciones al comercio, el control de la banca nacional, la regulación de los tipos de cambio, son sustituidas por una primera serie de reformas; sin embargo, después del balance realizado por la CEPAL sobre el crecimiento de la región, éste ha sido calificado como insuficiente, ya que durante la década de los noventa sólo alcanzó 3.2 por ciento anual, mientras que durante las tres décadas de crecimiento liderado por el Estado la región creció a un ritmo anual de 5.5 por ciento, por lo tanto se hace necesaria una revisión de las funciones que desempeña el Estado en la actualidad. Y es en esta dirección que se manifiesta el ex secretario ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, en el documento "Retomar la Agenda para el Desarrollo", en el que se insiste en la necesidad de una nueva estrategia con énfasis en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social y en el sentido de pertenencia de las políticas de desarrollo.

Se resaltan dos temas en esta agenda: el primero se refiere a *un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público* que permita conjugar acciones para la provisión de bienes públicos, para eliminar las externalidades negativas y explotar las positivas, para completar mercados y ayudar a que los mercados no competitivos evolucionen correctamente, para distribuir los beneficios del desarrollo de manera equitativa, así como el suministro de información suficiente para la concurrencia de los actores en el mercado mismo.

El segundo tema es que *las políticas públicas deben ser entendidas como toda forma de acción organizada a favor de objetivos de interés común, más*

²⁸Wilson Peres y Barbara Stallings, *Crecimiento, empleo y equidad*, Chile, FCE-CEPAL, 2000.

que *exclusivamente como acciones estatales*. Este es un llamado a la participación de la sociedad civil y a una reestructuración del Estado que apunte en la dirección de corregir las fallas del mercado y las fallas del Estado,²⁹ y principalmente en la construcción y la reconstrucción de instituciones y organizaciones.

Pero no sólo la CEPAL se encuentra en la búsqueda de alternativas para un nuevo modelo de desarrollo. La reunión de expertos del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública y Finanzas recomendó que las Naciones Unidas debían desarrollar investigaciones y análisis para la gobernanza económica,³⁰ en donde el principal objetivo es redefinir las funciones de las instituciones de la gobernanza: gobierno, empresas privadas, instituciones financieras y organizaciones sociales (ONU, 2000).

Recomendaciones de política de la CEPAL:

- 1) El Estado tiene que proveer un ambiente institucional adecuado en la forma de un marco legal y regulatorio, especialmente la protección de derechos de propiedad y el reforzamiento de los contratos.
- 2) El Estado debe crear un entorno adecuado para el desarrollo del sector privado, especialmente en lo que se refiere a la infraestructura física y humana.
- 3) El Estado tiene que establecer marcos regulatorios adecuados. Las regulaciones económicas tienen que asegurar la libre competencia y evitar las concentraciones del poder económico. Las regulaciones sociales tienen que proteger los derechos individuales y de los grupos.
- 4) El Estado tiene que asegurar la provisión de bienes públicos, cuyas características impiden la provisión privada.
- 5) El Estado tiene que organizar sistemas de seguridad social para cubrir riesgos básicos.
- 6) El Estado tiene que conducir efectivamente políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal, cambiaria) para asegurar el crecimiento económico sustentable.
- 7) El Estado tiene que corregir resultados del mercado de acuerdo con el establecimiento de objetivos sociales (políticas redistributivas).

²⁹ Las principales fallas del mercado mencionadas son las externalidades y la provisión de bienes públicos, y en el caso de las fallas del gobierno son las actividades gubernamentales que impiden la localización eficiente de recursos, que puede ser ocasionada por carencias en la información y la captación de rentas.

³⁰ La gobernanza económica está definida en el documento como la organización de acciones colectivas respecto a la economía, especialmente la producción, distribución, consumo e inversión de recursos. La gobernanza económica se refiere a políticas, instituciones y sistemas gerenciales.

En los anteriores enunciados se observa claramente la necesidad de replantear las funciones del Estado, pero además y como consecuencia de esta reformulación, la *humanización del mercado* en donde se pueden combinar tanto los intereses colectivos como los individuales principalmente en aquellas áreas en donde la simple competencia no es un mecanismo regulatorio suficiente, como son los bienes públicos; los mercados con información incompleta; los mercados financieros volátiles; los mercados ilegales; los sistemas de seguridad social; los sistemas de contratos y derechos de propiedad; los sistemas de protección del medio ambiente.

A continuación se incluye un resumen con la definición de globalización para los autores que se trabajaron en el apartado; y un cuadro-resumen con las funciones de los Estados y las empresas que los diferentes ámbitos de aplicación del concepto de globalización le atribuye a cada uno de ellos: política, económica, regional, las particularidades para América Latina y la propuesta para el nuevo siglo (ver cuadro 1).

Significado y alcances

Eliminación de obstáculos o barreras

- Omaha. Isla constituida por Europa, EUA y Japón, Taiwan, Hong Kong, Singapur, Europa del Este, nuevos países industriales de Asia y algunos países de América Latina.
- Amin. Mundialización: polarización, profundización, interdependencia: asociación procesos de producción y servicios; nuevas formas de organización de la empresa; estrategias mixtas productivas y financieras; exclusión de zonas del sistema-mundo.
- Ianni. Universalización del capitalismo, organización y dinamización de las formas productivas.
- Tussie. Trasnacionalización de la producción, distribución y mercado de bienes, servicios y flujos financieros; flujo de capital hacia países en vías de desarrollo (45 por ciento de la inversión extranjera); crecimiento dinámico.
- Rivera. Consecuencia del rompimiento del marco institucional del Bretton Woods: liberalización de los tipos de cambio y movimiento de los flujos de capital.
- Saxe Fernández. Internacionalización económica, economía abierta y con grandes flujos comerciales y de inversión de capital.

Cuadro 1
 Nuevo milenio y globalización: funciones para los gobiernos y las empresas

<i>Globalización</i>	<i>Funciones estados</i>	<i>Funciones empresas</i>
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad y lucha por el control del sistema. • Fortalecimiento de esquemas de control político (el Consejo de Seguridad; el Grupo de los 7; el Fondo Monetario Internacional; el Banco Mundial). 	
Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de fronteras para el intercambio de bienes, servicios y capitales. • Apertura comercial. • Liberalización de los flujos de capital. • Liberalización de los tipos de cambio. • Tasas de interés elevadas. • Tendencias hacia la unificación monetaria. • Estabilizar el sistema financiero. • Investigación y desarrollo de tecnología. • Establecimiento de derechos de propiedad. • Regulaciones jurídicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas formas de producción y organización (diversas modalidades de contratación y <i>leasing</i>-localización y relocalización). • Nueva división internacional del trabajo. • Inversiones fuera del país de origen. • Globalización del financiamiento empresarial y de las inversiones de portafolio. • Fusiones y adquisiciones empresariales. • Transnacionalización de la producción, distribución y mercadeo de bienes, servicios y flujos financieros; flujo de capital hacia países en vías de desarrollo. • Desarrollo de tecnología. • Integración empresarial: flujos comerciales intrafirma • Expansión y cooperación interempresas: <ul style="list-style-type: none"> – Capacidad (demanda de grandes firmas); – Especialidad (oportunidades de comercialización eventuales); – Producción especializada (componentes del producto final). • Desarrollo de ventajas competitivas. • Búsqueda de mercados internacionales. • Inversiones.
Regional	<ul style="list-style-type: none"> • División del mundo en nuevas zonas económicas (Unión Europea; TLC; Mercosur; Comunidad Andina; G-3, ALCA. • Acuerdos institucionales para el libre comercio. 	
América Latina	<p>Cambio en el modelo de desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privatización de empresas del sector público. • Reducción del gasto y del aparato estatal. • Privatización del mercado de capitales. • Apertura comercial. • Disminución de la intervención del Estado en las políticas económicas y sociales. 	

Cuadro 1 (Continuación)

Globalización	Funciones estados	Funciones empresas
Propuesta para el nuevo siglo	<p>CEPAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio entre el mercado y el interés público (provisión de bienes públicos, eliminación de externalidades negativas y explotar las positivas, suministro de información de manera adecuada). • Las políticas públicas deben ser entendidas como acciones organizadas a favor de objetivos de interés común (participación de la sociedad civil, construcción de instituciones y organizaciones). <p>ONU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proveer un marco legal y regulatorio: reforzar derechos de propiedad y contratos. • Entorno adecuado para el desarrollo del sector privado (infraestructura física y humana). • Regulaciones que garanticen la libre competencia y evitar las concentraciones del poder económico. • Provisión de bienes públicos. • Organizar sistemas de seguridad social para cubrir riesgos básicos. • Corregir resultados del mercado de acuerdo con el establecimiento de objetivos sociales (políticas redistributivas). • Conducir políticas macroeconómicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complementación industrial en el nivel regional. • Establecimiento de redes productivas entre países. • Expansión y cooperación interempresas: <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad (demanda de grandes firmas). - Especialidad (oportunidades de comercialización eventuales). - Producción especializada (componentes del producto final). • Desarrollo de tecnología.

Fuente: Elaboración propia con base en los enfoques revisados en el capítulo I, inciso 1.

DESARROLLO VS. SUBDESARROLLO: TEORÍAS AFINES AL CASO LATINOAMERICANO

Los principales enfoques teóricos que se han ocupado del subdesarrollo son la teoría estructuralista y la teoría de la dependencia. Con estos planteamientos, los autores ofrecen alternativas para superar los obstáculos al desarrollo, y explican cuáles son sus principales causas, en claro vínculo con el desarrollo de la economía mundial.

Teoría estructuralista

Las tesis estructuralistas sobre el subdesarrollo surgen como una alternativa para que los países latinoamericanos inicien un proceso de industrialización que les permita consolidar un sistema productivo independiente de los grandes centros industriales mundiales y alcancen las proporciones de las economías desarrolladas.³¹

Los principales postulados de los planteamientos estructuralistas se refieren a la división de la economía internacional en dos grandes componentes, un centro de países altamente industrializados y una amplia periferia subdesarrollada, el progreso tecnológico como el gran motor que genera el desarrollo y las consecuencias derivadas del deterioro de los términos de intercambio motivadas por las diferencias en la demanda de los productos industriales y la demanda en los productos primarios, así como los movimientos cíclicos de los precios.

De acuerdo con los primeros documentos de la CEPAL, el desarrollo se expresa como el aumento del bienestar material, producto del incremento del ingreso real de los habitantes que es dependiente de la adopción de métodos que aumenten el nivel de capital por persona ocupada. Para que esta mayor densidad de capital se genere, primero es necesaria la acumulación producto del avance tecnológico.³²

Centro y periferia:

el origen de las estructuras desiguales

Los centros son las economías que incorporan las nuevas tecnologías en sus procesos de producción en un lapso breve de tiempo y a la totalidad de su aparato productivo. El capitalismo, producto de este sistema, tiene características centrípetas y no es suficiente para transferir su dinámica a la periferia, salvo en aquellos casos que interesan a los grupos dominantes de los centros.³³

³¹ En esta dirección se concentraron los trabajos de la Comisión Económica para América Latina [CEPAL] de las Naciones Unidas, con Raúl Prebisch a la cabeza. Las tesis estructuralistas se consolidan durante la década de los cincuenta, y a principios de los sesenta se presentan en foros internacionales en documentos como *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, y *Hacia una nueva política comercial a favor del desarrollo*.

³² Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI, 1980, p. 25.

³³ Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo*, México, FCE, 1970, p. 37.

La incorporación de nuevas técnicas de producción trae consigo el incremento de la productividad, la cual viene acompañada por una demanda creciente que estimula el proceso de industrialización al propiciar las innovaciones tecnológicas y aumentar la diversificación de bienes y servicios. Este proceso no alcanza a la periferia, puesto que es un capitalismo que se reproduce internamente. Y, como afirma Prebisch, esta exclusión de la industrialización en el desarrollo histórico del capitalismo se va a manifestar en el proceso de sustitución de importaciones³⁴ de la periferia. Los grandes centros no promueven la exportación de manufacturas de la periferia, sino por el contrario, la restringen. Los intereses de las trasnacionales no son la internacionalización de la producción, sino la internacionalización del consumo.³⁵

La periferia está compuesta por aquellos países que presentan rezagos en sus procesos productivos en materia de tecnología y organización; se considera que en estos países únicamente *se van a ver afectados por la tecnología aquellos sectores que se utilizan en la producción de bienes destinados a la exportación*, sin embargo, esta incorporación de nuevas técnicas se presenta de manera lenta y escasa. Estos sectores coexisten con actividades rudimentarias.³⁶

La dinámica interna de la industrialización de los centros se manifiesta en varios de sus componentes (al interior de la periferia):

Estructura de ingresos: a medida que ingresa la técnica en algunos sectores, segmentos de la mano de obra de los núcleos precapitalistas se desplazan a los más productivos, con el incremento respectivo en los salarios; sin embargo, este aumento no se refleja en un incremento del ingreso general de la economía, puesto que la mano de obra de los sectores semi-capitalistas y los desempleados desempeñan el papel de fuerzas regresivas en el proceso.³⁷

Estructura social: la aparición de estratos medios con mayor poder social a partir de su incorporación en actividades productivas capitalis-

³⁴ En opinión de Nurkse, esta sustitución se puede dirigir en dos direcciones, la sustitución de bienes importados por productos de fabricación interna, y la sustitución de bienes de consumos por bienes de capital.

³⁵ Raúl Prebisch, *op. cit.*, 1970, p. 37, Myrdal señala los "efectos impulsores" (los que fomentan las actividades agrícolas para la exportación de las materias primas) y los "efectos retardadores" (migraciones, movimientos de capital y el comercio) Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959 [capítulo III].

³⁶ Octavio Rodríguez, *op. cit.*, 1980, p. 27.

³⁷ Raúl Prebisch, *op. cit.*, 1970, p. 40.

tas, y en la democratización, ocasiona tensiones sociales y cambios en la configuración del poder. Los sectores privilegiados aumentan su distancia de los estratos medios, convirtiéndose en el motor del descontento social. El Estado, por su parte, contribuye a la formación de los sectores medios a través de la prestación de servicios y la generación de empleo, que se materializan en el poder burocrático y el poder militar.³⁸

El excedente: está porción de los ingresos generados por los incrementos en la productividad provoca dos efectos: el excluyente, al acrecentar las distancias en los sectores medios y bajos de la población, y el conflictivo, al enfrentar los poderes sindical y político con el poder económico. Su formación es contradictoria, por un lado, crece con la productividad y, por el otro, decrece por los movimientos del mercado y las acciones del Estado.³⁹

Heterogeneidad: este concepto desarrollado por Aníbal Pinto se refiere a la participación de tres sectores bien diferenciados en las economías periféricas, a saber: por un lado, el primitivo, cuyos niveles de productividad e ingreso son similares a los que prevalecían en las economías coloniales; por otro, el capitalista, o polo moderno, integrado por las actividades de exportación, industriales y de servicios, con una productividad promedio a la que se presenta en las economías avanzadas y, en el centro, el sector intermedio, que corresponde a la productividad media de la actividad nacional.⁴⁰

Los dos polos del desarrollo

La división de la economía internacional va a dar como resultado la presencia de un sector dinámico, altamente productivo y diversificado, y otro con características disímiles en su interior. Por un lado se desarrolla un segmento productivo de bienes para la exportación y, por otro, actividades que utilizan tecnologías anticuadas y por consiguiente presentan una baja productividad del trabajo.

Los dos polos que aquí se señalan son los que van a dar la pauta para la división internacional del trabajo: los centros cumplen con la función

³⁸ *Ibidem*, p. 42.

³⁹ *Ibidem*, p. 44.

⁴⁰ Anibal Pinto, *América Latina: una visión estructuralista*, México, Facultad de Economía, UNAM 1994, p. 35. Un análisis completo de las implicaciones y diferencias de la estructura productiva en las economías periféricas se encuentra en "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *Tiempo latinoamericano*, Universitaria, 1969.

de exportar bienes industriales y la periferia produce y exporta materias primas, ambos para el sistema en su conjunto.⁴¹

Para Singer, otro importante autor estructuralista, la consecuencia más importante de las diferencias tecnológicas entre el centro y la periferia es el desempleo, lo expresa ampliamente a través de sus tesis sobre el dualismo. Con la aparición de nuevos sectores productivos en la periferia, producto de la penetración tecnológica desde los centros, se acentúan los problemas del desempleo. Estas tecnologías no son intensivas en mano de obra, y no pueden absorber el crecimiento de la población, producto de factores sociales, demográficos, mejoras en la salud y control de enfermedades; son tecnologías que utilizan cada vez menos recursos naturales. Los niveles de los salarios en el sector productivo capitalista inducen a las migraciones de trabajadores que buscan nuevas y mejores oportunidades, y que las labores agrícolas o semicapitalistas no les pueden ofrecer.⁴²

La diferencia en los términos de intercambio:
factor importante para la acumulación
de capital en el centro industrializado

La división internacional del trabajo trae como consecuencia una diferenciación en las productividades del trabajo de los dos polos, así como diferencias en los ingresos reales, lo cual se vincula con la expresión del deterioro en los términos de intercambio, que significa que una unidad de

⁴¹Octavio Rodríguez, *La teoría...*, op. cit., p. 35.

⁴²El autor hace especial énfasis en distinguir la propuesta sobre el dualismo que él nos ofrece de la que frecuentemente aluden otros autores: "Algunos de los modelos o teorías del dualismo contrastan el sector urbano con el rural; otros comparan el sector industrial con el agrícola, otros el sector comercial con el de subsistencia; otros el sector a gran escala con el sector a pequeña escala, etcétera. Todas estas distinciones son importantes para muchos otros fines, y todas ellas colocan las actividades donde predomina la tecnología intensiva en capital, principalmente en uno de los sectores, donde el empleo asalariado es importante, y en el otro sector colocan las actividades realizadas con escaso capital, donde predomina grandemente el empleo por cuenta propia. Sin embargo, a la luz de la nueva situación, parece claro que la línea divisoria no corre nitidamente entre el sector rural y el urbano. El desempleo abierto y disfrazado de todos los tipos es tan prevaeciente en las ciudades de los países subdesarrollados de hoy como en el campo, de modo que ninguna dicotomía simple, rural/urbana, funcionaria". Para una revisión amplia sobre las causas del desempleo en los países subdesarrollados se pueden revisar los capítulos V y VI de su obra "La estrategia del desarrollo internacional", en donde también explica la relación del desempleo con el libre comercio y la expansión de las exportaciones en los países subdesarrollados. Hans Singer Wolfgang, *La estrategia del desarrollo internacional*, México, FCE, 1975.

bienes primarios disminuye su poder de compra de bienes industriales, con el transcurso del tiempo.⁴³

Una de las principales conclusiones de esta desigualdad es que el fruto del progreso técnico se concentra en los centros industriales; al aumentar la diferencia en la productividad del trabajo, se diferencian los ingresos medios, si además se produce deterioro la diferencia aumentará aún más. Esta diferencia implica que los frutos del progreso técnico de la periferia se transfieren parcialmente al centro.⁴⁴

Otro razonamiento importante es el que nos hace Singer, al indicar que las diferencias en los precios de intercambio se deben también a las diferencias en la demanda y la elasticidad precio de los dos tipos de bienes. Las mejoras en el ingreso multiplican la demanda de productos manufacturados, no así la demanda de alimentos y materias primas. Por un lado, la demanda de alimentos se mantiene relativamente estable, y las materias primas tienden a ser reemplazadas por productos sintéticos.⁴⁵

En esta misma línea, Nurkse, en su análisis estructuralista del comercio internacional y el desarrollo, señala algunas de las razones por las cuales el avance de los centros no transmite su velocidad de crecimiento, a través de una demanda creciente de materias primas: 1. a medida que avanza la industrialización, la producción avanza de las industria livianas hacia las pesadas, como son las químicas o de producción de maquinaria; 2. los servicios aumentan su participación en la producción de los centros avanzados y tienden a retrasar la demanda de materias primas en relación con el aumento de su producto nacional; 3. los productos agrícolas presentan una elasticidad-ingreso de la demanda baja por parte del consumidor; 4. el proteccionismo de los países industriales afecta las importaciones de los productos agrícolas de los países no industriales; 5. los procesos industriales producen un ahorro en la utilización de materias primas naturales, por ejemplo en la recuperación y el reprocesamiento de metales; 6. el reemplazo de las materias primas naturales por productos sintéticos, por ejemplo el caucho, la seda, el añil, los nitratos, el yute, el cáñamo, los aceites vegetales, las pieles y cueros, y el chicle.⁴⁶

⁴³Rodríguez, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁴*Ibidem*, p. 32.

⁴⁵Singer, *op. cit.*, 1980, p. 73.

⁴⁶Ragnar Nurkse, *Comercio internacional y desarrollo económico*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968 [Primera Conferencia, capítulo I].

La teoría estructuralista, sin lugar a dudas, ocupa un importante lugar en el desarrollo económico, así como su precursor en América Latina, Raúl Prebisch. Su mayor impacto en la región se debe a la capacidad de influir en las políticas de desarrollo que se aplican a partir de los años treinta del anterior siglo, que permitieron sentar las bases del proceso de industrialización para la región en su conjunto. En esta propuesta para el desarrollo es importante resaltar el papel que Prebisch le asigna al empresario, de quien dice, depende en gran medida el progreso de América Latina. Para el autor la intervención en las decisiones del sector privado se ha manifestado en ciertas circunstancias especiales como lo fueron la gran depresión, los periodos entre guerras, que a pesar de ciertos resultados positivos, no han dejado de ser nocivas para el desenvolvimiento de éste, además de la pesada carga burocrática que la acompaña. La propuesta no es, sin embargo, eliminar la intervención pública, sino por el contrario, combinar esfuerzos para que los dos sectores puedan complementarse en el proceso de desarrollo económico; las acciones del Estado deben estar dirigidas para crear las condiciones que orienten y estimulen al empresario.⁴⁷

Teoría de la dependencia

Los aportes sobre la teoría de la dependencia constituyen uno de los pilares más importantes en materia de ciencias sociales que se hayan realizado en América Latina. La producción de textos y aportes teóricos se presentó en gran volumen y con diferentes tendencias y matices ideológicos. Su principal núcleo teórico giró alrededor de la crítica sobre las tesis estructuralistas y el modelo de sustitución de importaciones, a partir de lo cual se inicia la búsqueda de una teoría sobre el desarrollo que, además de explicar las causas del subdesarrollo, pudiera eliminar la idea de que la condición de países subdesarrollados se podría superar mediante un proceso de industrialización. Algunos investigadores distinguen dos tendencias en la elaboración de esta teoría.

Los primeros escritos surgen alrededor de la discusión sobre el desarrollo latinoamericano y las divergencias con las tesis estructuralistas de la CEPAL que se inicia a partir de la constitución del Ilpes (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica), en el interior de la CEPAL. El

⁴⁷ José Manuel Salazar, *El desarrollo desde dentro*, México, FCE, 1995, pp. 458-459. Los documentos en los que se basa el autor son publicaciones de la CEPAL de 1954.

primer texto sobre la dependencia fue publicado en 1969, documento interno del Ilpes desde 1966, por Cardoso y Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. En él se resaltan dos tipos de economías en el capitalismo dependiente: las economías de enclave y las economías de control nacional. Éstas constituyen las dos formas en las que las economías latinoamericanas se insertaron en el capitalismo mundial. En los enclaves, los principales productos de exportación se encuentran en manos de extranjeros, en las economías de control nacional, se desarrolla una clase local dominante que impulsa las actividades internas, fortalece las capas medias y el Estado.⁴⁸

Por otra parte, en el Centro de Estudios Socioeconómicos, Ceso, vinculado a la Universidad de Chile, se desarrolla la postura marxista de la dependencia. Hacia fines de los setenta, intelectuales como Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra, André Gunder Frank, entre otros, cuestionan la posición de Cardoso y Faletto. A fines de los sesenta, Bambirra publica un ensayo en el que critica la tipología expuesta en *Dependencia y desarrollo en América Latina*, y propone dos tipos de estructuras: a) estructuras diversificadas, y b) estructuras primario-exportadoras, ambas producto de la expansión de los consorcios monopólicos multinacionales, ocurrida en el periodo de posguerra.

Para Bambirra las principales debilidades en el análisis de Cardoso y Faletto se relacionan con el carácter sociológico de sus estudios y la ausencia de "lo económico"; la autora hace énfasis en las transformaciones ocurridas en el capitalismo mundial y en los países latinoamericanos, tanto a mediados del siglo XIX y principios del XX, como después de 1945, que no han sido abordados por los autores y marcan el nuevo carácter de la dependencia.⁴⁹

La dependencia

El concepto surge del estudio del desarrollo de los países latinoamericanos, por lo tanto se refiere a los efectos de la expansión del capitalismo en los países desarrollados y sus resultados, integrantes y determinantes, en los países por él afectados. Y como enfatiza Dos Santos, el subdesarrollo no es un estadio atrasado y anterior al capitalismo, sino una consecuencia de él y una forma particular de su desarrollo: el capitalismo dependiente.

⁴⁸F.H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1996.

⁴⁹Mauro Marini y Margara Ruy Millán (coords.), *La teoría social latinoamericana*, t. II, Subdesarrollo y Dependencia, en *Hacia una teoría marxista de la dependencia*, México, El Caballito, 1994, pp. 184-185.

Helio Jaguaribe identifica dos causas por las cuales América Latina se encuentra en una situación de estancamiento en su modelo de desarrollo. Por un lado, la composición de la producción sustitutiva de importaciones se concentró en bienes de consumo no durables, para el conjunto del área, y durables para los mercados desarrollados, con una incipiente producción de bienes de capital; por otro lado, el sector público realizó esfuerzos por dirigir una producción de bienes de capital y bienes intermedios, que no lograron superar las limitaciones del mercado regional (demanda industrial restringida, vínculos con patentes y tecnología extranjera, programas de estabilidad financiera).⁵⁰

Dos Santos define la dependencia como:

una situación condicionante [...] en la cual un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía [...] condicionante porque establece los límites posibles del desarrollo en estos países [...] Frente a ella sólo caben dos posibilidades [...] a) escoger entre las distintas alternativas dentro de esta situación (elección que no es completamente libre...); b) cambiar esta situación condicionante a fin de permitir otras posibilidades de acción [...] un cambio cualitativo [...] considerado en función de sus posibilidades concretas [...] hay que comprender esta situación condicionante [...] como configuración de ciertas realidades más complejas con las cuales forman la realidad total que son las estructuras nacionales.⁵¹

La dependencia se caracteriza por:

1. Relaciones de interdependencia. Esta primera característica es la condición mínima de interacción entre el comercio de dos o más economías y entre éstas entre sí.
2. Relaciones de dependencia. Esta interdependencia se transforma en dependencia cuando las economías dominantes pueden expandirse y autoimpulsarse, y las economías dominadas se expanden como reflejo de la expansión de los dominantes. La expansión puede ser positiva o negativa.
3. Niveles de desarrollo desiguales. Los países dependientes se encuentran en una situación de retraso y explotación por parte de los países dominantes. Los países dominantes disponen de un predominio tecnológico, comercial, de capital y sociopolítico.

⁵⁰Helio Jaguaribe, *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1984, p. 10 [14a. edición].

⁵¹Theotonio dos Santos, *Imperialismo y dependencia*, México, Era, 1982, p. 305.

4. División internacional del trabajo. Por una parte, están las economías con un desarrollo industrial y productoras de manufacturas y, por la otra, los productores de materias primas y productos agrícolas.
5. Acumulación de capital. La acumulación es desigual y se concentran los recursos del desarrollo económico en unos pocos, producto de la división internacional del trabajo.
6. Aparición de grupos minoritarios nacionales con alto poder de concentración de capital, dominio del mercado mundial, y facilidades para la inversión y el ahorro.
7. Compromiso. Este concepto es de vital importancia para comprender en su totalidad este enfoque teórico, pues conduce a una vinculación dinámica entre los intereses internos y externos que componen la situación de dependencia; es decir, "el compromiso o combinación entre los intereses nacionales e internacionales de la situación de dependencia".⁵²
8. Relaciones comerciales. Se basan en el control monopólico del mercado. El excedente generado en los países dependientes se transfiere en forma de préstamos y exportación de capital, lo que a su vez le permite a los países dominantes multiplicarlo en forma de intereses y ganancias.
9. Transferencia de recursos del país dependiente al país dominante a través de mecanismos relacionados con las actividades comerciales que acrecientan las diferencias en los precios de intercambio, como son los fletes, los seguros y la asistencia técnica.
10. El concepto de dependencia rompe con el concepto de la CEPAL de "dependencia externa" y da paso a un nuevo concepto que implica relaciones de dominación entre países y dentro de éstos, entre clases sociales; se establecen relaciones entre lo "externo y lo interno" de las sociedades latinoamericanas.

Las tres formas de la dependencia:
del dominio colonial al dominio tecnológico

En sus comienzos la dependencia es una extensión del monopolio del comercio de las potencias europeas sobre sus colonias; posteriormente, se transforma en la dependencia de los productos primarios y agrícolas para la exportación, que encuentran sus mercados en los centros hegemónicos y, por último, la dependencia basada en los avances tecnológicos e industriales de las transnacionales que copan los mercados nacionales del subdesarrollo.⁵³

⁵² *Ibidem*, p. 109.

⁵³ Los diferentes estadios de la dependencia reseñados aquí se refieren a lo que Dos Santos denomina Estructura de la Dependencia, en el capítulo XVI en su obra, *Imperialismo y dependencia...*, *op. cit.*, capítulo XVI.

La dependencia colonial-exportadora

La producción se orienta básicamente a los insumos requeridos por la potencia colonizadora, minerales como el oro y la plata y productos tropicales, como el tabaco, el cacao y el azúcar. Se presentaban zonas inmensas dedicadas al monocultivo y a algunas actividades complementarias como el ganado y las manufacturas rudimentarias que ayudaban la producción de los productos de exportación. Las economías de subsistencia aportaban la mano de obra que transitaba entre las coyunturas favorables y/o desfavorables del sector exportador.

La dependencia financiero-industrial

En esta etapa el capital financiero internacional proveniente de los centros dominantes se invierte en la producción y el consumo de materias primas y productos agrícolas producidos en las economías dependientes. Este modelo se consolida a fines del siglo XIX. Al igual que en el caso anterior predominan la especialización en uno o pocos productos, las actividades complementarias y las economías de subsistencia.

Dependencia tecnológico-industrial

Se manifiesta a partir de la posguerra y, como ya se anotó, se caracteriza por el predominio de las transnacionales, originarias de los centros desarrollados, en las economías dependientes. La presencia se manifiesta en la forma de industrias productoras de manufacturas para el mercado interno; sin embargo, la dependencia mayor se genera en la utilización de bienes de capital provenientes del exterior por parte de las industrias locales. Las limitaciones están dadas por la diferencia de los términos de intercambio: exportaciones de bienes primarios y agrícolas para pagar bienes de capital e insumos industriales, transferencia de recursos en forma de servicios (fletes, seguros, asistencia técnica). Y por el dominio tecnológico que detenta el polo dominante.

Otra clasificación de los tipos de dependencia que han conducido al subdesarrollo es lo que plantea Jaguaribe:⁵⁴ la alienación cultural, la alienación social y la alienación nacional.

Alienación cultural

Sus orígenes se encuentran en los patrones culturales impulsados a través del proceso de colonización, que no permitieron un uso racional,

⁵⁴ Helio Jaguaribe, *La dominación de América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968, p. 16.

científico-tecnológico, de los recursos naturales y el uso de las fuerzas. De acuerdo con el autor, las sociedades madres desarrollaron un espíritu igualitario en las sociedades del norte y un espíritu aristocrático en las del sur.⁵⁵

Alienación social

Se basa en la dominación que ejercen los dueños del poder sobre los marginados. La concentración del poder en una elite que ostenta el control económico, político y social, le permite mantener el *status quo* en una sociedad en donde el liderazgo social no se relaciona con una maximización del bienestar social.

Alienación nacional

Este tipo de alienación se relaciona con factores externos. La potencia hegemónica ejerce el control sobre la sociedad dominada y consigue así los fines que se ha propuesto para consolidar sus intereses estratégicos. Los medios pueden ir desde presiones económicas, políticas, diplomáticas, coerción comercial y financiera, hasta presiones físicas, que incluyen fuerza militar y subversión.

Alienación financiera:

Incluimos una clasificación adicional para señalar un tipo de dependencia que se relaciona con factores financieros. Se refiere a las consecuencias del creciente endeudamiento público externo de América Latina.

Estructura sociopolítica de la dependencia

Cardoso y Faletto realizan un interesante análisis de la dependencia socioeconómica de América Latina y enfatizan las deficiencias del análisis estructuralista en la incorporación de los elementos de la organización sociopolítica, ligados fuertemente a las economías periféricas. Desde esta

⁵⁵ Los conceptos que identifican estos dos tipos de patrones culturales son el sinalagmático y el analagmático. El sinalagmático, propio de las sociedades del norte, conduce a los seres humanos a una situación de igualdad intrínseca, en la cual la conducta social está motivada por derechos y obligaciones universales, en donde las normas son para todos, por lo tanto, la civilización estadounidense (citada en particular por el autor) encuentra en esta visión un estímulo para el ejercicio de la democracia política y social, y unas condiciones institucionales y psicológicas favorables con el dinamismo, el progreso y la riqueza colectiva e individual; el analagmático, por el contrario, y propio de América Latina, ofrece los impulsos para una sociedad política y socialmente aristocrática, de estatus, conservadora y adversa al cambio y a la renovación, inclinada a diferentes tipos de conducta acordes con los diferentes tipos de nivel social. *Ibidem*, p. 14.

perspectiva, los autores llaman la atención sobre los elementos internos que condicionan la situación de dependencia, que deja de presentarse sólo como una consecuencia de factores externos a la propia organización del sistema periférico. El subdesarrollo, subrayan, depende de vinculaciones de subordinación al exterior, pero a su vez de la dirección y la orientación del comportamiento económico, social y político en función de intereses nacionales.⁵⁶

La organización social de la dependencia estaría constituida por sectores sociales que desempeñan funciones diferenciadas dentro del proceso de desarrollo, tanto de las instituciones económicas como políticas y de legitimidad de los sistemas de gobierno instaurados:

1. *Sectores asalariados marginales*. Formaban la base del consumo interno (trigo, maíz) o aseguraban productos fundamentales para el funcionamiento de las economías exportadoras (mulas, charque (carne seca salada), etcétera), o sectores que participaban en la economía ganadera, vinculada con el sector exportador. Los niveles de salarios dependían del tipo de economías que se presentara en la región, agrarias o mineras.

2. *Clase económica dominante*. Grupos que controlan el sector productivo ligado a las actividades de exportación. Sus relaciones político-económicas se desplazan en doble sentido: alianzas externas con el centro hegemónico e internamente con las oligarquías regionales. Son plantadores, mercaderes, comerciantes y banqueros de cuño modernizante.⁵⁷

3. *Oligarquías regionales*. Este grupo tradicional se identifica con la *hacienda*.⁵⁸ No estaban integrados con el sistema productivo ligado hacia fuera. Pero constituyen un sistema político de dominio (organización de una administración y de un ejército o poder militar). Controlan el aparato burocrático y militar, y grandes latifundios, la misma oligarquía o los caciques locales.

La dialéctica de la dependencia

La versión marxista más rigurosa de la teoría de la dependencia se le atribuye a Ruy Mauro Marini, y fue publicada en 1973 con el título *La dialéctica de la dependencia*; sin embargo, ya desde 1965 el autor insistía en los vínculos entre la burguesía industrial latinoamericana y su integración a los capitales imperialistas, así como a la reorganización de un mercado mundial, bajo la hegemonía de Estados Unidos, en la cual el imperialismo

⁵⁶Cardoso y Faletto, *op. cit.*, 1996, p. 28.

⁵⁷*Ibidem*, p. 39.

⁵⁸De acuerdo con Cardoso y Faletto la plantación (moderna) y la hacienda (tradicional) son las dos formas básicas de la estructura social y política de los países exportadores primarios entre 1850 y 1930. *Dependencia y desarrollo...*, *op. cit.*, p. 47.

afirma su tendencia a la integración de los sistemas de producción, a través de compañías internacionales que necesitan buscar nuevas áreas de inversión y el desarrollo de bienes de capital en las economías centrales que impulsan la exportación de equipos y maquinaria obsoletos hacia América Latina.⁵⁹

Marini define la dependencia como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, a partir de la cual las funciones de producción de la nación subordinada son modificadas o manipuladas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia.⁶⁰

El papel que desempeña América Latina en la formación del capitalismo industrial es el de proveedor de productos agrícolas y consumidor de materias primas industriales; en opinión de Marini el desarrollo industrial requiere una gran cantidad de bienes agrícolas que permitan la especialización de parte de la sociedad en actividades industriales. Los países latinoamericanos proporcionaron los bienes agropecuarios para que los países industriales se especializaran como productores mundiales de manufacturas.⁶¹

El aumento de la productividad o las transformaciones en las técnicas de producción, lo entiende Marini como una desvalorización real de la fuerza de trabajo, lo que se convierte en la explotación que da origen a la plusvalía relativa. Al aumentar la productividad, el trabajador solamente crea más productos en el mismo tiempo, pero no más valor. La plusvalía aumenta cuando el empresario obtiene de manera individual mayor número de mercancías y por lo tanto puede rebajar el precio de las mismas por debajo del nivel general del precio de sus competidores; cuando se generalizan las técnicas de producción a todos los empresarios, ya no habrá aumento de la plusvalía, sino su disminución, producto de la pérdida en el valor social del producto.⁶²

En el interior de América Latina la plusvalía se traduce en una mayor explotación del trabajador, no del incremento de su capacidad productiva, a través de la intensidad del trabajo, la prolongación de su jornada de trabajo y la reducción del consumo del obrero más allá de su límite normal. En las actividades extractivas y en la agricultura es posible aumentar la producción sin incrementar la inversión de capital, mediante el uso extensivo e intensi-

⁵⁹ Ouriques Domingos Nildo, "Hacia una teoría marxista de la dependencia", en Ruy Mauro Marini y Margara Millán, *op. cit.*, 1994, pp. 188-189.

⁶⁰ Ruy Mauro Marini, *La dialéctica de la dependencia*, México, Era [Serie Popular], 1974, p. 18.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 20-21.

⁶² *Ibidem*, p. 24.

vo de la fuerza de trabajo, esto permite bajar la composición-valor del capital, lo que sumado a la intensificación de la explotación del trabajo, hace que simultáneamente se eleven las cuotas de plusvalía y de ganancia.⁶³

Las críticas sobre la teoría de la dependencia, al igual que sobre el estructuralismo, fueron frecuentes, no sólo sobre sus diferentes tendencias sino en su conjunto. Uno de los principales críticos sobre las teorías del subdesarrollo fue Agustín Cueva, quien en su obra *El desarrollo del capitalismo en América Latina* hace una interesante propuesta sobre las modalidades que asumió el capitalismo en la región, y cuestiona la tendencia a establecer tipologías que no son comprobables a la luz de los hechos reales de la historia.

Es así como en su obra se señala al materialismo histórico como la mejor opción para conceptualizar aludido al tema, y lo que él considera la gran limitación de las tipologías que ofrecen autores como Furtado, Cardoso y Faletto, Sunkel y Paz: la omisión, de manera sistemática, de los modos de producción articulados en cada formación social, que a su vez son la base de las modalidades específicas de la vinculación con el sistema capitalista mundial.⁶⁴

En cuanto a las posiciones teóricas que asumen que la historia de América Latina es un simple reflejo de lo que sucede en las economías desarrolladas o del centro, argumenta que evidentemente los acontecimientos internacionales son marco de referencia obligado, pero adquieren formas particulares en la región que le atribuyen su propio dinamismo. Su crítica se refiere específicamente a Theotonio dos Santos, cuando afirma que los países dependientes sólo pueden expandirse e impulsarse como reflejo de la expansión y el autoimpulso de los países dominantes.⁶⁵

En relación con el tránsito de las sociedades oligárquicas a la fase burguesa, Cuevas afirma que de ninguna manera se dio en forma pacífica, como afirma Ruy Mauro Marini, y señala entre otros los casos de México, Argentina, Uruguay, Brasil y Bolivia. Si para Marini el paso de la economía agraria a la industrial fue relativamente pacífico en América Latina, contrario a lo sucedido en Europa, para Agustín Cueva éste fue acompañado de una ardua y violenta lucha de clases.⁶⁶

La industrialización por sustitución de importaciones, producto de la crisis de los treinta, es otro aspecto sobre el que Cueva pretende llamar

⁶³ *Ibidem*, p. 41.

⁶⁴ Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, véase capítulo 6, México, Siglo XXI, 1977.

⁶⁵ *Ibidem*, capítulo 8.

⁶⁶ *Ibidem*, capítulo 8.

la atención al afirmar que se trata tan sólo de una interpretación mecanicista del desarrollo histórico de América Latina. Afirma que es infundada la tesis de que las crisis de los países centrales producen automáticamente el auge de los países de la periferia, o siquiera impulsan, con sus solos efectos, el desarrollo industrial en éstos. Por el contrario, considera que "las crisis del capitalismo, por sí solas, no hacen más que producir efectos negativos en los puntos débiles del sistema, a menos que la lucha de clases arroje resultados favorables para las fuerzas portadoras del progreso".⁶⁷

El neoestructuralismo

La propuesta neoestructuralista se diseña para retomar las ideas del desarrollo a largo plazo en América Latina. Durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, los países de la región aplicaron diferentes estrategias para continuar con el proceso. La sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro estaba llegando a su fin; con excepción de algunos países como México y Brasil, la mayor parte de los países latinoamericanos iniciaron la aplicación del modelo neoliberal; las políticas de ajuste que sobrevinieron al periodo de gran endeudamiento y posterior crisis frenaron el desarrollo al imponer una restricción del gasto, la inversión y el ahorro para cumplir con los servicios de la deuda. El sector público se ve forzado a aplicar una política de privatización de las empresas estatales, eliminación de subsidios, aumento de la carga fiscal, disminución en los salarios y despidos masivos.

Los postulados neoestructuralistas se interesan en cambio por una propuesta de *desarrollo desde dentro*, en donde el Estado, los sectores empresarial e industrial, y los acreedores internacionales conjugan esfuerzos para retomar el camino iniciado por los esfuerzos estructuralistas en la región. Ya no será la industrialización para sustituir importaciones sino la industrialización para promover las exportaciones lo que permitirá una competencia adecuada en los mercados internacionales, y la obtención de los recursos necesarios para las inversiones, el ahorro y la recapitalización de América Latina. En esta propuesta, se plantea la necesidad de detener la transferencia de recursos al exterior por servicios de la deuda como mecanismo para la financiación del desarrollo.⁶⁸

⁶⁷ *Ibidem*, capítulo 9.

⁶⁸ Osvaldo Sunkel, "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en Osvaldo Sunkel [comp.], *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, FCE, 1991, p. 35.

Las funciones que se le asignan al Estado son las de un *Estado promotor*, capaz de intervenir sin distorsionar el mercado a través de una participación desmedida en la producción, los subsidios, políticas de precios. Sus nuevas tareas serían las de proporcionar la infraestructura adecuada de servicios, la planeación de los sectores prioritarios para la producción, la elaboración de estrategias en materia de ciencia y tecnología, la aplicación de políticas fiscales que no afecten a los sectores marginales e informales.

Planteamientos centrales de la propuesta

1. *Papel estratégico por parte del Estado en la economía.* Lo importante no es el tamaño sino su capacidad de gestión y de concertación con todos los sectores sociales y políticos. Debe fortalecer sus funciones clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y equidad, etcétera), básicas (infraestructura mínima de transporte y comunicaciones, salud, vivienda, educación, entre otras) y auxiliares (apoyo a la competitividad estructural de la economía mediante la simulación o promoción de mercados ausentes, desarrollo de infraestructura de ciencia y tecnología, eliminación o compensación de las fallas del mercado, etcétera).⁶⁹

2. *Reorganización del Estado.* Con la aplicación de políticas asistenciales o directas y de políticas macroeconómicas. Las políticas asistenciales pueden ser políticas de gasto social, programas de empleo de urgencia y políticas hacia el sector informal, pequeña y mediana empresa. Las políticas macroeconómicas se pueden orientar hacia programas de empleo masivo de mano de obra en la construcción y reconstrucción de vivienda, servicios públicos, infraestructura, actividades de reforestación, riego, canalización y drenaje.⁷⁰

3. *Núcleo endógeno de dinamización tecnológica.* Constituido por diferentes instancias, organización y niveles de decisión. En él convergen plantas industriales, pequeña y mediana empresa, infraestructura científica y tecnológica, organismos educativos, medios de comunicación, organismos e instancias de gobierno que definan políticas y normas. El núcleo opera cuando se establecen canales de comunicación y la interacción entre los diferentes actores se vuelve fluida.⁷¹

4. *Transformación productiva.* La estrategia de fomento a las exportaciones debe estar acompañada por una política de subsidios a la exportación para empresas precursoras que introduzcan productos y abran nuevos merca-

⁶⁹ José Manuel Salazar, "El papel del Estado y el mercado en el desarrollo económico", en Osvaldo Sunkel (comp.), *op. cit.*, 1991, pp. 486-487.

⁷⁰ Osvaldo Sunkel, *op. cit.*, 1991, p. 63.

⁷¹ *Ibidem*, p. 64.

Cuadro 2
Teorías del subdesarrollo

<i>Teoría</i>	<i>Componentes del sistema</i>	<i>Condicionantes</i>	<i>Motor del desarrollo</i>	<i>Alternativa</i>	<i>Estructura social</i>	<i>Sectores productivos</i>
Estructuralismo	Centro Periferia	División internacional del trabajo en productores de manufacturas y productores de materias primas y productos agrícolas	Industrialización. El excedente.	Sustitución de importaciones.	Sectores marginales (trabajadores en actividades primarias). Sectores medios (trabajadores, burocracia y militares). Sectores privilegiados (concentran la propiedad de los medios de producción).	Primitivo. Intermedio. Capitalista o moderno.
Neoestructuralismo	Centro Periferia	División internacional del trabajo en productores de manufacturas y productores de materias primas y productos agrícolas. Transferencia de recursos al exterior por servicios de la deuda.	Núcleo endógeno de dinamización tecnológica (diferentes sectores). Exportaciones. Inversiones. Ahorro. Recapitalización.	Desarrollo desde dentro. Promoción de exportaciones. Detener transferencia de recursos por servicios de la deuda Fortalecimiento del Estado en sus funciones clásicas.	Sectores marginales (trabajadores en actividades primarias). Sectores medios (trabajadores, burocracia y militares). Sectores privilegiados (concentran la propiedad de los medios de producción).	Primitivo (productividad e ingreso similares a los de las economías coloniales). Intermedio (productividad media). Capitalista o moderno (actividades de exportación, industriales y de servicios).

Cuadro 2 (Continuación)

<i>Teoría</i>	<i>Componentes del sistema</i>	<i>Condicionantes</i>	<i>Motor del desarrollo</i>	<i>Alternativa</i>	<i>Estructura social</i>	<i>Sectores productivos</i>
Dependencia	Economías dominantes (desarrollo industrial y productoras y manufacturas). Economías dominadas (productos de materias primas y productos agrícolas) Consorcios monopolísticos multinacionales. La contraparte del desarrollo es el subdesarrollo, por lo tanto este último no es una etapa anterior al desarrollo.	Expansión de las economías desarrolladas, con consecuencias negativas o positivas para las economías dependiente. División internacional del trabajo. Control monopolístico del mercado y de los flujos de capital. Transferencia de recursos. Relaciones de dominación entre países y dentro de éstos. Compromiso entre los sectores internos dominantes y el centro.	Tecnología Capital Ahorro	Rompimiento con el centro hegemónico. Rompimiento del compromiso y por lo tanto de las estructuras internas (sectores internos comprometidos con las economías dominantes).	Sectores asalariados y marginales (enclaves). Oligarquías y terratenientes. Sectores con poder económico y político. Sectores con poder económico en manos de extranjeros.	Control nacional originado como clase local dominante capas medias y el Estado. Hacienda (tradicional). Plantaciones (modernas). Enclaves. Originado como grupo exportador independiente, o como grupo exportador interno que pierde el control.

Fuente: Elaboración propia con base en los enfoques revisados en el capítulo I, inciso 2.

dos; asimismo, las transnacionales regionales deben aprovechar su red de comercio internacional y volcarse hacia fuera. Una política industrial debe estar liderada por el Estado, pero a través de acuerdos institucionales con la iniciativa empresarial y la competencia internacional; el Estado debe aportar un marco institucional que estimule a los empresarios y trabajadores, y permita la concertación y coordinación entre ellos.⁷²

5. *Transformación cultural*. Adoptar nuevos estilos de vida y patrones de consumo acordes con el medio natural y los recursos propios de los países de la región, y el proceso de transformación de su sector productivo hacia un mejor aprovechamiento de las condiciones existentes.

6. *Recursos para la financiación al desarrollo*. Se sugiere la detención por lo menos parcial de la transferencia de recursos al exterior para cubrir los intereses y amortizaciones de la deuda externa. Los esfuerzos del ahorro interno deben continuar, pero para permanecer en la región.

En el cuadro 2 se incluye un resumen sobre las teorías del subdesarrollo revisadas en el apartado, en ellas se consideran componentes del sistema, condicionantes, motor del desarrollo, alternativa, estructura social y sectores productivos.

LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO

En relación con los enfoques teóricos de la integración nos encontramos con dos corrientes en el pensamiento económico que han aportado sus principales postulados y conceptos: la doctrina liberal y el enfoque estructuralista.

El libre comercio

La doctrina liberal que identifica la integración como un estado en el cual se eliminan las barreras artificiales al comercio, proviene de los enfoques clásicos de la teoría económica, cuyos principales representantes son David Ricardo, Adam Smith y Stuart Mill, quienes plantean la necesidad de una economía internacional sin trabas ni barreras arancelarias, que propicie la libre movilidad de los factores de la producción. En este aspecto es importante señalar los principales postulados de la teoría del comercio exterior ricardiana:⁷³

⁷² Óscar Muñoz, "El proceso de industrialización: teorías, experiencias y políticas", en Osvaldo Sunkel (comp.), *op. cit.*, 1991, p. 357.

⁷³ David Ricardo, *Principios de economía política*, México, FCE, 1987.

1. Cada país tiene una dotación de factores productivos que permite una sola combinación de ellos para cada tipo particular de producción.
2. La inmovilidad de los factores productivos se combina y compensa con la circulación de los productos entre países.
3. Los factores productivos se emplean totalmente en cada país, siendo cada categoría de ellos homogénea respecto a la de otros países.
4. Los mercados de factores y productos se caracterizan por permitir la libre competencia y por ser mercados atomísticos, transparentes y con productos totalmente homogéneos; las industrias son con libre entrada y salida y los factores de la producción se pueden trasladar libremente de una actividad a otra.

El objetivo final del libre comercio es la abolición de las fronteras económicas entre los países; es decir, el libre cambio y el multilateralismo total.

El carácter de la integración está determinado por la consolidación de un amplio mercado abierto que va a permitir una mejor asignación de los recursos productivos y cuya condición única es la complementariedad de las economías por integrar, para ello utiliza el libre juego de las leyes del mercado y suprime todos los obstáculos artificiales a los intercambios de productos y servicios. En términos liberales, integrar dos o varias economías es establecer un *amplio mercado libre*, en donde no es necesaria intervención activa alguna, no se impone coordinación o armonización alguna de políticas económicas comunes.

Posteriormente a Ricardo, surgen nuevos postulados para la integración en la doctrina liberal: la teoría de las uniones aduaneras. Sus principales exponentes son Bye, Giersch y J. Viner. Para estos autores una unión aduanera es la sustitución de dos o más territorios por uno solo, creada para que los aranceles y otras restricciones sean eliminados en el interior de ésta, y los mismos aranceles y otras restricciones se apliquen por igual a terceros, por cada uno de los países miembros de la unión.⁷⁴

Dos conceptos fundamentales explicarán los efectos de la constitución de una unión aduanera: la creación de comercio y la desviación de comercio. Por creación de comercio se entiende el efecto de sustituir fuentes internas de altos costos de producción por otras fuentes regionales de menores costos; la desviación de comercio se da cuando se relegan fuentes de menores costos de países externos a la unión, por fuentes con costos superiores de un miembro de la zona.

⁷⁴ Juan Mario Vachino, *Integración económica regional*, Caracas, Imprenta Universitaria, 1981, p. 24.

La unión permitirá un mayor beneficio y bienestar a los miembros cuando se genere un efecto de creación de comercio y será negativo cuando se produzca desviación de comercio; la forma de medir los efectos económicos consistirá en restar el comercio creado del comercio desviado. Pero, ¿cuáles son las condiciones que le permitirán a una unión aduanera crear comercio en mayor cuantía que la generación de la desviación del mismo?

Vacchino nos señala las siguientes:

1. Grado de complementariedad o de competitividad de las economías.
2. Magnitud de la unión.
3. Distancia y costos de transporte.
4. Nivel previo y posterior de las tarifas aduaneras.
5. Importancia y volumen del comercio recíproco.⁷⁵

Para André Marchal, la discusión sobre si los beneficios de la integración entre economías complementarias sería mayor o menor que la integración entre economías competitivas se dio en dos fases: en la primera, correspondiente con las ideas clásicas, se asumió como válida y ventajosa la unión entre complementarios, hasta 1950, cuando se inicia la segunda fase, gracias a los aportes de Viner, quien afirma que el beneficio de una unión aduanera es mayor cuando el grado de complementariedad de las economías es más débil, refiriéndose a las industrias protegidas antes de la unión. El cuadro 3 para los países A y B, nos permite ilustrar esta afirmación:

Cuadro 3
Efectos de la unión

	<i>Producción del bien X</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto (en términos de costos)</i>
Caso 1		Los países A y B lo importan del país C, por lo tanto no se genera ningún efecto.	Ninguno.
Caso 2	País A	El país A lo produce gracias a un derecho protector y el país B lo compra en (A) a un precio más alto.	Desviación de comercio.
Caso 3	País A País B	Los dos países producen el bien X gracias a un derecho protector; la producción al menor costo va a ganar el mercado.	Creación de comercio.

Fuente: André Marchal, *Integración y regionalización en la economía europea*.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 26.

Si los países A y B obtienen un efecto de creación de comercio, lo importante para el que pierde el mercado con la unión es su capacidad de reestructurar su industria de manera favorable. En ese sentido se afirma que la unión es favorable si existe además, una complementariedad potencial.⁷⁶ El análisis de Viner es en términos de costos, no de producción y estructuras.

Una última característica de la integración para Marchal es su utilidad. La integración entre economías complementarias es fácil de realizar, pero inútil; nada se opone, y no existen derechos de aduana entre naciones que encuentran una en la otra lo que les falta, pero además es perjudicial porque no se modifican las estructuras existentes. Por otra parte, la integración entre economías competitivas es difícil de realizar, pero útil; y para ello, el autor se remite a los resultados de los intercambios en la economía internacional, que son considerablemente más intensos entre los países más desarrollados industrialmente, y su explicación la realiza a través del mecanismo efecto-ingreso, no sobre el efecto-precio o el efecto-coste. Sólo un alto nivel de ingresos puede influir en el mercado, y las naciones más desarrolladas cuentan con suficientes ingresos para ejercer toda su influencia en la demanda de los bienes que satisfacen sus deseos. Y concluye: los problemas de los intercambios entre países industrializados y los subdesarrollados también se deben a la diferencia en los términos de intercambio y a la sustitución de materias primas naturales gracias a los avances de la tecnología.⁷⁷

Hoy, cuando la integración de los mercados internacionales, además de impulsar la liberalización de los flujos comerciales, ha impulsado los flujos financieros, es probable que los acuerdos parciales de integración favorezcan la inversión de capitales productivos; a esto se agrega la nueva estructura de las industrias que distribuyen sus procesos a lo largo de todo el planeta y por consiguiente el establecimiento de plantas se localiza en las zonas o regiones más favorables. Por tanto, nos podríamos encontrar con esquemas de integración entre economías complementarias en donde la relocalización de plantas productivas disminuya los efectos negativos de la desviación del comercio y/o la creación del comercio.

Un análisis adicional nos lo ofrece Tugores, al diferenciar las ventajas entre el comercio interindustrial y el intraindustrial. Aunque las ganancias

⁷⁶ André Marchal, *Integración y regionalización en la economía europea*, España, Seminarios y Ediciones, 1970, pp. 134-135.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 137-138.

más obvias de la integración comercial entre los países procede de la intensificación de los intercambios comerciales, las ventajas comparativas de los países participantes serán mejor aprovechadas si el tipo de comercio que se realiza es interindustrial, porque permite una especialización más eficiente, y mejor si los países son heterogéneos; es decir, con ventajas diferentes que se complementen.⁷⁸

Cuando el comercio que se intensifica es intraindustrial las ventajas que se obtienen son de tres tipos: a) una mayor competencia, con la eliminación de ineficiencias⁷⁹ y de discriminaciones; b) un mejor aprovechamiento de las economías de escala, con la ampliación de los mercados; c) variedad en la oferta de artículos y mayor satisfacción de las preferencias de los consumidores. Por otro lado, se señala que los costos de realizar un tipo de comercio interindustrial o intraindustrial pueden ser diferentes para los empresarios participantes; si el comercio es del tipo interindustrial, muchas industrias que ya no cuenten con la protección se verán en la necesidad de reconvertirse, mientras que si es del tipo intraindustrial, se habla de una racionalización de las pérdidas en términos de fusiones, cierres y absorciones para obtener una estructura industrial eficiente.⁸⁰

Algunas de las ventajas no comerciales que nos señala este autor para la integración económica se refieren a la liberalización de movimientos de capital, incluida la inversión directa extranjera; el acceso abierto a los mercados públicos, en lo que se refiere a contrataciones de obras y servicios; la armonización fiscal, y la libre movilidad de la fuerza laboral; algunos de estos beneficios sólo se logran cuando se profundizan los acuerdos de integración regional.⁸¹

Pensamiento estructural

Los enfoques estructurales de la integración nos hablan de un continentalismo o regionalismo y de un multilateralismo.

Para Marchal, principal expositor del regionalismo, la integración consiste en la creación de un espacio de solidaridad entre naciones vecinas y homogéneas, que permite la internacionalización de las políticas econó-

⁷⁸Juan Tugores Ques, *Economía internacional e integración económica*, España, McGraw-Hill, 1993, p. 130.

⁷⁹Se refiere a las ineficiencias - X; es decir, las que proceden del desorden que ocurre al disponer de una posición protegida en el mercado.

⁸⁰*Ibidem*, p. 132.

⁸¹*Ibidem*, p. 131.

micas en un marco de uniones multinacionales, partiendo de un esquema en el que se ubican y agregan de menor a mayor, la localidad, la región, la nación, el continente, hasta la economía mundial.

Las características de la integración regional serían las siguientes:

1. La *unión* como finalidad de las economías participantes.
2. La integración debe darse entre vecinos con *similares tamaños y grados de desarrollo económico*.
3. El mecanismo integrador será el mercado, pero es fundamental la *armonización de la política económica* a través de la planificación común.
4. La integración tendrá una naturaleza dinámica, es decir, debe darse como un *proceso gradual* en el que concurren las economías participantes; esta integración se ampliará a los campos social y político.
5. La integración debe ser *dirigida y controlada*, para ello se acude a la intervención del Estado a través de las instituciones públicas.

Otros aportes teóricos que nos permiten entender el fenómeno son los que nos presentan desde una perspectiva que se acerca más al tema del comercio exterior. La integración es un proceso que tiende a suprimir la discriminación entre unidades económicas de estados nacionales. Las formas de la integración económica se clasifican de acuerdo con la profundización del proceso y los alcances para eliminar estas discriminaciones. Las diferentes etapas serían: la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y la integración económica completa.⁸²

En una zona de libre comercio se eliminan los aranceles (y las restricciones cuantitativas) entre los Estados participantes, pero cada país mantiene las barreras frente a los Estados no miembros; *en la unión aduanera* se eliminan las restricciones al interior de la unión, y se establece un arancel común frente a los países no miembros; *en un mercado común* se eliminan las restricciones al comercio, pero además se introduce la libre movilidad de los factores; *la unión económica* contempla la libre movilización de las mercancías y los factores, la armonización de políticas económicas, monetarias, fiscales y sociales; *la integración económica total* avanza en el proceso al introducir el establecimiento de autoridades supranacionales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio para todos los Estados parte, previamente establecidas las políticas comunes a seguir.⁸³ Es a partir del

⁸² Bela Balassa, "Hacia una teoría de la integración económica", en *Integración de la América Latina*, México, FCE, p. 7.

⁸³ Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, México, FCE, p. 2.

mercado común cuando podemos encontrar similitudes con los alcances que nos sugiere la teoría del subdesarrollo de la CEPAL para la integración.

Para los estructuralistas, la integración debe crear un espacio de solidaridad entre sus miembros y no solamente un espacio de interdependencia; Marchal nos ofrece un ejemplo de esto: una economía industrial y otra agrícola están estrechamente ligadas entre sí por lazos de interdependencia, y cualquier hecho afectará tanto a la una como a la otra, una caída mundial de los precios de materias primas favorece al país industrializado que las transforma y perjudica al país que las produce.⁸⁴ Por lo tanto, la verdadera integración se da en las dos últimas etapas del modelo de Balassa, la unión económica y la integración económica total, en donde la armonización y la coordinación de políticas son fundamentales.

De acuerdo con este autor, la integración es social porque integra unidades diversas dentro de cada Estado: productores, consumidores, agricultores, asalariados, y establece vínculos entre las clases sociales y las subregiones, pero para limitar los efectos adversos que se puedan generar para algunos de estos grupos y/o estados se requiere la intervención pública para lograr la igualdad de oportunidades, ya sea a través de los organismos nacionales o los comunitarios; estas características transforman la integración económica en integración social. Las políticas comunes son las que le permiten pasar del ámbito meramente económico al político; con la integración política se realiza la unidad de planes nacionales públicos y privados, ésta puede darse como confederación, sin alterar la soberanía de los miembros, o federación, que limita dicha soberanía.⁸⁵

Los vínculos entre integración y bienestar social los expresa Perroux al considerar la economía como una actividad al servicio de los seres humanos, y al objetivo de la integración como la relación entre un aparato productivo y una población; por lo tanto, lo importante no es la combinación en sí misma, sino si su combinación está al servicio de las poblaciones de los dos territorios; es decir, si cumple con el objetivo de desarrollar estructuras en donde exista reciprocidad entre el desarrollo de los aparatos productivos y las poblaciones para construir un único aparato amplio, complejo y moderno, al servicio del conjunto de poblaciones.⁸⁶

⁸⁴ André Marchal, *op. cit.*, 1970, p. 123.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 127-128

⁸⁶ François Perroux, "Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo", en *Integración política y económica*, Chile, Universitaria, 1969, pp. 30-31.

Por integración, Perroux define la combinación de unidades motrices y de sus medios circundantes, en donde lo fundamental no es la competencia sino “la elección de las reglas del juego y la promoción de los intercambios que realizan las unidades motrices y las organizaciones públicas o mixtas interesadas”. La unidad motriz es el núcleo del desarrollo y sus acciones se propagan a través de los flujos de bienes y servicios, por los precios, por la información y las expectativas, por las inversiones derivadas y las innovaciones inducidas.⁸⁷

Lo que para los economistas clásicos conlleva la liberalización comercial, para Perroux significa un riesgo, puesto que no se puede garantizar que altere las desigualdades de las estructuras industriales que se integran ni que impida que los beneficios obtenidos incrementen la rentabilidad de las grandes unidades y los grandes centros industriales; por otro lado, promueve la polarización social, puesto que algunas de las condiciones necesarias para la integración son los recursos de infraestructura en transportes, comunicación y mano de obra capacitada, y es, precisamente, con la intervención para la generación colectiva de estos recursos que se pueden impedir los desajustes, las concentraciones y los espacios vacíos.⁸⁸

La integración en las teorías del subdesarrollo

La teoría estructuralista de la CEPAL

Una de las principales aproximaciones teóricas al fenómeno de la integración la hace la teoría del subdesarrollo de la CEPAL. De acuerdo con los requerimientos de la industrialización sustitutiva de importaciones, la integración económica es la que va a permitir una reducción considerable de los márgenes de capacidad productiva ociosa.

La utilización de tecnologías inadecuadas se manifiesta en dos aspectos, el primero se relaciona con la densidad de capital ligada a la rigidez con que se combinan los recursos productivos y el segundo a una escala inadecuada ligada a la indivisibilidad de dichos recursos, esto se refleja en un alto grado de subutilización de capital cuando la industrialización se lleva a cabo en espacios restringidos; la integración y la especialización industrial permiten aprovechar mejor las divisas para la adquisición de equipos importados y por lo tanto hacer más eficiente el proceso de indus-

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 31-32.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 38.

trialización y en consecuencia generar una tasa mayor de crecimiento y del volumen de comercio con el exterior.

La reducción de los márgenes de capacidad ociosa tiene efectos sobre la productividad del capital al permitir una mejor asignación de los recursos y por ende del crecimiento; también contribuye con la acumulación de capital que puede ser utilizado en la inversión para infraestructura. Con todos estos elementos la integración se nos presenta como un fenómeno con posibilidades que superan las posiciones de quienes afirman que es un medio para optimizar la asignación de recursos, debido al aprovechamiento de las economías de escala y otras ventajas de la especialización.

Prebisch publica la Teoría de la transformación en los ochenta como continuación de la tan cuestionada Teoría estructuralista, y en momentos en que se estaba modificando el modelo de desarrollo para la generalidad de los países de la región latinoamericana; proceso que había iniciado al sur con las dictaduras militares en varios países durante la década de los setenta. La Teoría de la transformación es la versión estructuralista que va a ocupar el lado opuesto de los postulados neoliberales. Prebisch incorpora en esta nueva propuesta el análisis del comportamiento de los actores sociales en el proceso de desarrollo, cuya ausencia en el análisis fue una de las principales críticas de que fue objeto la Teoría estructuralista de la CEPAL.

Las referencias que en este apartado hacemos a la Teoría de la transformación⁸⁹ aluden al papel que el autor le otorga al tema de la integración como uno de los componentes en el camino hacia el desarrollo.

La propuesta para la integración se concentra en la necesidad de especializarse en productos, y ya no en sectores, la ampliación de mercados y la consecuente reducción de costos.⁹⁰ La explicación sobre la necesidad de la especialización de productos y no de sectores la fundamenta en el desarrollo industrial de los centros, en donde existe una gran variedad de sectores altamente desarrollados e integrados entre sí, y por lo tanto, insiste Prebisch, es inviable que los países industrializados desmantelen algunos de sus sectores para dar paso al incremento de las exportaciones de la periferia. La especialización no debe ser por sectores, sino por productos.

Por otro lado, lo que sucedería si los centros abrieran espacios para las exportaciones sectoriales de la periferia, sería que la importación de

⁸⁹ Véanse sus principales propuestas en el apartado "Desarrollo vs. subdesarrollo: teorías afines al caso latinoamericano".

⁹⁰ Raúl Prebisch, *La Teoría de la transformación*, México, PCE, 1976.

bienes avanzados remplazaría la producción en estos sectores y por lo tanto el proceso de industrialización impulsado por sectores integrados y diversificados sería inviable en esta zona. Para la industrialización, Prebisch señala la sustitución conjunta [intercambio recíproco] de importaciones entre países de la periferia, tanto en el ámbito regional como internacional, como la alternativa de los países de América Latina. El impulso sería para la integración interna y no para su desarticulación, en caso de que se continuara por el camino de la especialización sectorial.

El desarrollo desde dentro y la integración:
la propuesta neoestructuralista

Para los neoestructuralistas, el desarrollo desde dentro descansa en la creación de un núcleo endógeno de dinamización tecnológica conformado por industrias pilares como la del hierro y el acero, de donde nacen la electro y metalmecánica, la química básica y la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones; la siguiente etapa implica grandes plantas industriales vinculadas con medianas y pequeñas empresas; infraestructura científica y tecnológica; organismos de capacitación de recursos humanos en todos sus niveles; medios de comunicación masivos, ministerios y organismos que definan políticas y normas.

En este núcleo endógeno la integración se concibe como un instrumento que contribuye con una estrategia exportadora y de sustitución eficiente de importaciones, y la cooperación regional como un mecanismo que permite desarrollar y compartir grandes áreas como la Cuenca del Pacífico, la Cuenca Amazónica, el Caribe, las zonas marinas y costeras del Pacífico y el Atlántico, y la Patagonia, con sus potenciales hídricos y fluviales, agrícolas, forestales, energéticos y minerales para toda la región.⁹¹

En los principales círculos académicos e institucionales de la región se establece un consenso respecto al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que se concentra en la expansión del mercado interno, en el fomento de la producción de bienes industriales de consumo, previamente importados, el fomento al consumo vía subsidios, control de precios y créditos al consumo, y se deja de lado la producción de bienes industriales para la exportación; las medidas proteccionistas favorecieron la producción de bienes con costos superiores a los que se podrían haber

⁹¹ Osvaldo Sunkel y Joseph Ramos, "Hacia una síntesis neoestructuralista", en Osvaldo Sunkel (comp.), *op. cit.*, 1994, p. 76.

obtenido vía importaciones.⁹² Por lo tanto, la estrategia del neoestructuralismo se concentra en la necesidad de exportar bienes manufacturados y la integración ya no se limita a la expansión de los mercados internos, sino a la inserción de América Latina en los mercados internacionales, vía las exportaciones.

La estrategia para la integración se ubica en el comercio intraindustria. Muñoz señala como una de las principales causas del fracaso de la integración latinoamericana el temor de los empresarios de perder privilegios en mercados protegidos, ya consolidados. La propuesta del comercio intraindustria la fundamenta en la experiencia de los países avanzados, en donde la competencia no afectó el crecimiento industrial puesto que se orientó hacia una especialización intraindustrial, con base en diseños, productos y calidades diferenciadas.⁹³

La eliminación del sesgo antiexportador es el planteamiento central del neoestructuralismo, pero mediante una estrategia de neutralidad compensada o compensada ampliada,⁹⁴ esto quiere decir que se eliminarían los aranceles excesivamente elevados, pero de manera gradual, y se mantendrían incentivos a la exportación deliberadamente discriminatorios y las políticas selectivas para las industrias nacientes; internamente las políticas serían para impulsar la reconversión industrial y las acciones que favorezcan la competitividad estructural.

Dependencia e integración:
¿cómo romper el esquema?

De acuerdo con los postulados de la dependencia, las causas del subdesarrollo se originan en los vínculos históricos que ha mantenido la región con las zonas dominantes en el sistema capitalista internacional; por

⁹² *Ibidem*, los autores realizan una síntesis completa sobre el tema en el artículo citado.

⁹³ Óscar Muñoz Gomá, "El proceso de industrialización, teorías, experiencias y políticas", en Osvaldo Sunkel (comp.), *op. cit.*, 1991, p. 331.

⁹⁴ La estrategia de liberalización comercial se puede dar mediante neutralidad limpia, neutralidad compensada y neutralidad compensada ampliada. La primera consiste en igualar la rentabilidad de las ventas en el mercado interno y en los mercados externos, con base en el establecimiento de un régimen de libre comercio que elimine al máximo todos los elementos de protección a la industria interna. *Neutralidad compensada* es el régimen comercial que mantiene cierto nivel de protección al mercado interno pero compensa al sector exportador con incentivos específicos. *Neutralidad compensada ampliada* es aquella que otorga incentivos netos a la exportación con el fin de inducir que en determinados sectores la rentabilidad de las ventas en los mercados externos sea mayor que la rentabilidad de las ventas en el mercado local para el mismo tipo de productos. José Manuel Salazar Xirinachs, "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en Osvaldo Sunkel, *op. cit.*, 1991, p. 484.

lo tanto, la integración se concibe como un proceso que permite unificar esfuerzos para promover el desarrollo conjunto de la zona pero sin la participación de los agentes externos, y en este caso las grandes trasnacionales internacionales que serían las más beneficiadas por los acuerdos existentes de libre comercio.

La pregunta que hacen los teóricos de la dependencia es si se deben dejar las grandes decisiones sobre los principales sectores industriales de la región (se refiere a las industrias dinámicas como la automotriz, la electrónica, la eléctrica, la mecánica y la química) a los núcleos de poder ubicados fuera de América Latina, y llaman a este tipo de dependencia "alienación de los centros de decisión".

En opinión de Aldo Ferrer, la integración cumpliría con dos funciones en el modelo de desarrollo: en primer lugar, contribuir a eliminar la brecha comercial y en segundo lugar facilitar la integración de los perfiles industriales.⁹⁵ Para el primer caso se refiere a cifras correspondientes a la década de los sesenta que muestran una participación de la región en apenas 4 por ciento de las exportaciones mundiales de manufacturas, y a 10 por ciento de exportaciones de manufacturas, en el total de las exportaciones de los países en desarrollo, lo que implica que este autor considera la integración como un mecanismo para incrementar el nivel de exportaciones de manufacturas tanto en el nivel intralatinoamericano como en el externo a la región. Se ampliaría el espectro de posibilidades que el modelo de sustitución de importaciones le atribuye a la integración, como un instrumento para la ampliación de los mercados internos, la producción en economías de escala y la relocalización de recursos.

La integración de los perfiles industriales se considera básica para el proceso de desarrollo en los países industrializados, y en opinión de este autor el establecimiento de altos niveles de aranceles y el difícil acceso a los abastecimientos importados aísla la actividad industrial básica en América Latina; por lo tanto, dificulta su integración vertical, además de encarecer la exportación de productos industriales, se desincentiva la participación internacional y el acceso a nuevas tecnologías.⁹⁶

⁹⁵Aldo Ferrer, *Dependencia político económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1968, p. 98.

⁹⁶*Ibidem*, p. 93. El autor agrega unas cifras para marcar la diferencia en la estructura productiva de América Latina en relación con los centros industriales. "en 1965 las exportaciones de manufacturas de base (productos químicos, maquinaria y material de transporte representaba el 18.3 por ciento de las exportaciones totales de manufacturas de la región).

La integración es, entonces, el camino para intensificar el comercio intrarregional de manufacturas de base, principalmente las de las industrias química, mecánica, siderúrgica y papelera. Procesos que permitan la concentración industrial y las economías de escala, la especialización de las plantas, el alargamiento de las series de producción, y altos niveles de utilización de la capacidad instalada, son condiciones para la reducción de costos y la tasa de crecimiento de la producción.⁹⁷

Pero, ¿cuál sería el peligro de profundizar en los acuerdos de integración latinoamericano si ésta sólo se limitara al establecimiento de acuerdos de libre comercio? Lo expresa Ferrer de la siguiente manera: "la integración puede servir tanto a un desarrollo independiente como a uno dependiente [...] las corporaciones internacionales serían las principales beneficiarias de la liberación del comercio regional y la integración del espacio físico. Su posición dominante en los sectores industriales de base del área y en su comercio sería incontrastable en corto tiempo".⁹⁸

La propuesta, nuevamente, es la integración industrial bajo el marco de acuerdos nacionales que permitan la distribución de los beneficios del desarrollo de manera equitativa para todos los países, mediante el establecimiento de las ramas de producción necesarias, aunque no se elaboren todos los productos de dicho sector y solamente se busque la especialización en algunos productos. Esta especialización intraindustrial, esto es, en el nivel de productos y no de ramas industriales, permite hacer compatibles los objetivos nacionales y regionales. Para la participación de las corporaciones nacionales se propone la regulación: límites al control de empresas extranjeras, condiciones para su localización, eliminación de las restricciones a la exportación, compromisos para financiación a la investigación, entre otros.⁹⁹

Helio Jaguaribe introduce el MADIAL para referirse al Modelo Autónomo de Desarrollo e Integración para América Latina, como respuesta a los problemas de estancamiento, marginalidad, desnacionalización económica, desnacionalización científico-tecnológica y desnacionalización militar.¹⁰⁰

Esos mismos bienes industriales de base representaban, en cambio, el 66.3 por ciento de las importaciones totales de manufacturas de los países latinoamericanos".

⁹⁷*Ibidem*, p. 98.

⁹⁸*Ibidem*, p. 104.

⁹⁹*Ibidem*, p. 106.

¹⁰⁰Helio Jaguaribe, "Dependencia y autonomía", en *La dependencia político económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1984. Cada uno de los problemas señalados es ampliamente explicado por el autor en el artículo incluido en dicha publicación.

Para la solución de los problemas estructurales del desarrollo de América Latina la propuesta de Jaguaribe incluye varios aspectos como el desenvolvimiento de cada país como sociedad nacional, la maximización de la autonomía de las decisiones y la integración regional coherente y cohesionada que multiplique recursos y mercados, mejore la escala de la producción y la productividad, y asegure una capacidad independiente para la seguridad nacional y regional. Para el logro de esta integración se sugiere un esquema que involucre a todos los países en una asociación tipo Comunidad Europea, que delegue algún grado de poder a los órganos supranacionales de esta comunidad, pero preservando la soberanía nacional.

La propuesta para la conformación de un amplio sistema integrado requiere de algunos factores previos: "la formación de un gran fondo de recursos humanos, tecnológicos, naturales y financieros", que permita alcanzar niveles de industrialización y de desarrollo social, cultural y político; "la formación de un gran mercado", con el consecuente crecimiento de la producción y la demanda; la endogenia del desenvolvimiento, que se traduce en la viabilidad independiente de la región, procurando la autonomía de sus decisiones y el crecimiento endógeno de sus capacidades científico-tecnológicas, económicas y políticas.¹⁰¹

Esta alternativa se plantea frente al modelo de integración económica satelizada en que se encuentra la región, a través de la coordinación de los recursos y los mercados latinoamericanos por las grandes empresas multinacionales norteamericanas, y el sistema de la fuerza interamericana de seguridad; además de una integración de las naciones del área al servicio de sus intereses y desarrollo nacionales, se propone una "integración de la capacidad de producción de armamentos modernos y el consecuente establecimiento de un sistema independiente de seguridad nacional y regional".¹⁰²

LA INTEGRACIÓN HACIA AFUERA

A fines de los noventa todas las economías latinoamericanas debían fijar sus objetivos de comercio exterior en los términos dados por la globalización y la liberalización de la economía. Una integración con el mundo en donde las barreras al comercio se debían eliminar.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 68-69.

¹⁰² *Ibidem*, p. 70.

La integración en los noventa

Para la década anterior cambiaron las condiciones con las cuales debería impulsarse el proceso de integración para la región latinoamericana, a causa de los avances en el proceso de apertura y liberalización comercial, y de los ajustes y las reducciones del aparato estatal, que impedían pensar en la profundización de los esquemas presentes desde la década de los sesenta.

Alicia Puyana sugiere que el potencial de la integración económica para América Latina debe mantener en mente una nueva estructura de producción, perfiles de exportación y evolución de los patrones de comercio exterior. De acuerdo con el nuevo modelo orientado hacia las exportaciones, la integración debe ser menos proteccionista y proporcionar mecanismos para la creación de comercio. Las preferencias deben darse en sectores competitivos, no sólo complementarios, y las reducciones de tarifas para aquellos sectores en donde los costos internos de producción son altos, en los cuales las diferencias de costos entre países miembros son altas, y en los cuales algunos países tienen ventajas comparativas en el nivel internacional. Se plantea una estrategia que en palabras de Viner, cree comercio y, mediante la competencia entre socios, reestructure la producción industrial en la región.¹⁰³

Las estrategias propuestas por esta autora para que la integración cumpla con la función de impulsar el actual modelo son dos: a) iniciar un cambio estructural para incrementar la productividad y un desarrollo rápido de los sectores en donde la región posee ventajas comparativas internacionales, o b) reducir los costos del ajuste de la liberalización comercial. Para el primer caso se trata de ubicar sectores en los cuales los países compiten (tales como petróleo, equipo de transporte, agricultura, textiles, cuero y alimentos); en la segunda, se trata de proteger sectores con altos niveles de empleo, o sectores con amplias economías de escala, a los cuales se les mantendrían las preferencias; permanecen las tarifas para terceros países, pero se promueve la competencia en el nivel de la región. La recomendación es mantener las preferencias, pero con reducciones muy lentas para no caer en el peligro de los efectos de la desviación del comercio producto de los intercambios interindustria.¹⁰⁴

¹⁰³ Alicia Puyana, "The External Sector and the Latin American Economy in the 1990s: ¿Is there Hope for Sustainable Growth?", en Graham Bird y Ann Helwege (eds.), *Latin America's Economic Future*, EUA, Academic Press, 1992, p. 69.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 70.

Una versión estructuralista de la integración para América Latina la ofrece Raúl Grien, en ella se plantea la consolidación de la constitución de una región única e indivisible que no contemple acuerdos subregionales ni fragmentaciones. Las grandes líneas que marcan este proceso serían las siguientes:

1. Un solo compromiso constitutivo.
2. Eliminar los incentivos a la dispersión, como son los acuerdos subregionales.
3. Involucrar a todos los actores participantes en la sociedad, Estado, gobierno, empresarios, políticos, intelectuales; tanto en la discusión como en la elaboración y suscripción del compromiso.
4. Vincular la planificación regional con el diseño y el proceso de integración.
5. Institucionalizar la integración regional mediante la inclusión de la normativa en todos los programas de política económica de los miembros, como regulación prevaleciente.
6. Mantener el principio de la multilateralidad en todas las negociaciones dentro del subcontinente integrado.
7. Incrementar la masa de intereses y recursos comunes, los países deben ser conscientes de que la suma de la totalidad de los aportes del conjunto es mucho más relevante que la fragmentación.¹⁰⁵

El regionalismo abierto, una integración para impulsar la globalización

A principios de los noventa la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, lanza su propuesta de integración para la región, el regionalismo abierto. La integración al servicio de la transformación productiva, es decir, aquella que hace énfasis en la innovación para incorporar el progreso técnico, que finalmente es el propulsor del crecimiento.

Por regionalismo abierto, la CEPAL, se refiere al proceso por medio del cual se vinculan, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial [esquemas de integración regionales], dada por políticas de integración que elevan la competitividad internacional y la complementan; y, por el otro, la que es impulsada por las señales del mercado que se producen por la liberalización comercial en general.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Raúl Grien, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, FCE, 1994, pp. 566-568.

¹⁰⁶ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, 1994, p. 12.

Y para explicar esta interrelación, afirma que la diferencia entre el regionalismo abierto y la apertura, con su componente de promoción no discriminatoria de las exportaciones, es que el primero incluye un ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región, que la apertura no considera.¹⁰⁷

El énfasis en el proceso de integración a partir de las reducciones arancelarias, no quiere decir que éste sea el único alcance que el Regionalismo Abierto le atribuye a la integración. La innovación que se propicia vía la liberalización de los flujos de información,¹⁰⁸ de las inversiones que alcanzan mayor productividad por la reducción en los costos de transacción y las economías de escala, son beneficios que redundan en el fortalecimiento de las economías latinoamericanas y en sus niveles de competitividad internacional, además de contribuir a un progreso tecnológico que agrega valor a las exportaciones regionales.

Está claro que el centro de la propuesta para impulsar el crecimiento se hace en el sector externo; sin embargo, la integración por medio de los esquemas regionales se debe acompañar de determinadas características, que evidentemente nos hablan de un proceso de integración profundo, más cercano a los mercados comunes, y a la unión económica que a los esquemas de libre comercio y uniones aduaneras, prevalecientes en la región.

Una alternativa, propuesta por la CEPAL, para la coordinación de las políticas macroeconómicas, sería establecer un grupo de políticas de lo que no se debería implementar, en el ámbito nacional, para no entorpecer las relaciones bilaterales; esto para avanzar en un primer nivel de adecuación regional, y/o coordinación, puesto que muchos de los países no tienen control sobre los instrumentos, principalmente cuando se presentan periodos de inestabilidad que dependen de factores exógenos, tales como los préstamos condicionados por los organismos de crédito.¹⁰⁹

En el sector productivo, los arreglos sectoriales se refieren a las políticas de coordinación empresarial que faciliten la transferencia tecnológica, la creación de redes de información y la apertura de canales o foros de intercambio, reflexión, consensos y movilización de recursos de apoyo. Para realizar esta labor de coordinación, se asigna a los gobiernos, pero son las

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 12-13.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 63.

¹⁰⁹ *Ibidem*, las propuestas para la coordinación de las políticas macroeconómicas se explican ampliamente en el capítulo III, inciso D, pp. 89-94.

empresas las que reciben los beneficios directos del proceso que, incluso, debería avanzar en la gestación de proyectos empresariales conjuntos.¹⁴⁰

Las características de la integración deben, en opinión de la CEPAL, apuntar hacia la reducción gradual de la barreras al comercio intrarregional, y favorecer la disminución de la discriminación hacia terceros y/o la adhesión de nuevos signatarios; a la estabilización macroeconómica en cada país; al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio; a la construcción de infraestructura y a la armonización de normas comerciales, regulaciones internas y estándares, así como a la reducción de los costos de transacción entre los socios.¹⁴¹

La propuesta definitivamente se enmarca en el nuevo modelo de crecimiento aplicado en América Latina, que apunta, en el sector externo, a la adopción de políticas públicas que mejoren la competitividad de los productos y servicios nacionales en los mercados internacionales; durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, la integración era un proceso que se asociaba con la sustitución de importaciones y el modelo de crecimiento hacia adentro. Por lo tanto, el descrédito de que fue objeto durante gran parte de la década de los ochenta se transforma, para los nuevos tiempos, en un ingrediente fundamental para podernos insertar en el proceso de globalización y apertura.

La CEPAL señala una diferencia importante entre la integración de los ochenta y la nueva integración, y la establece a partir de lo que considera la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas. A la vez que en la actualidad existe una gran proliferación de convenios (integración de hecho) de comercio preferencial, a la luz del acuerdo Marco para la integración de la región, Aladi, y se impulsan los esquemas tradicionales hacia la constitución de niveles más profundos en el proceso (uniones aduaneras, mercados comunes), también existen una serie de políticas comunes en todos los países que la promueven. Entre ellas destaca la tendencia hacia la constitución de un marco macroeconómico "coherente y estable", la liberalización comercial unilateral, la promoción no discriminatoria de las exportaciones, la desreglamentación y la eliminación de trabas a la inversión extranjera, las privatizaciones y la supresión de restricciones de pagos. Otra serie de políticas se refiere a las adoptadas por los agentes económicos, como son el incremento de las inversiones privadas provenientes de empresarios latinoamericanos que se quedan

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 13.

en la región y la racionalización y desverticalización de varias subsidiarias trasnacionales.¹¹²

La reactivación del mercado interno:
integración y desarrollo

Las nuevas funciones atribuibles a la integración se relacionan con las deficiencias en el modelo de desarrollo aplicado en América Latina durante las últimas décadas del siglo anterior; dichas deficiencias tienen que ver con la exigua participación de los flujos comerciales y de capital en la generación de empleos productivos en la región. Y, como parte de estas transacciones internacionales, a la integración, tal como se manifiesta en la actualidad, también se le atribuye un papel secundario en el desarrollo de mejoras en el sector laboral.

En la propuesta que hacen Di Filippo y Franco se postula la necesidad de impulsar modelos de integración profunda que sean capaces de afectar la estructura productiva interna mediante la inversión, la creación de eslabonamientos productivos y de nuevos empleos encadenados verticalmente.

Los resultados de la globalización y la trasnacionalización productiva se asocian con un *nuevo dualismo*,¹¹³ en donde, por una parte, las empresas de mayor escala y productividad (incluidas las trasnacionales) contribuyen ampliamente al aumento de las exportaciones y de las inversiones directas provenientes del extranjero, pero por otro lado, su contribución a la generación directa de nuevas oportunidades de empleo es mínima. Y menor aún la endosable a la integración regional.

Se afirma que, para la totalidad de América Latina y el Caribe, el porcentaje promedio de las exportaciones en el producto interno bruto, es del 20 por ciento, a partir de lo cual los autores estiman "que las actividades de exportación (examinadas desde el punto de vista del análisis verticalmente integrado) pueden registrar una productividad laboral media que es al menos el doble del promedio nacional correspondiente, con lo que su contribución al empleo global no debe ser muy superior al 10 por ciento". Este porcentaje se toma como referencia para analizar el impacto de la contribución de las exportaciones recíprocas de los países de la Aladi, que constituyen 17 por ciento de las totales. "Si la creación verticalmente

¹¹² *Ibidem*, p. 12.

¹¹³ Armando Di Filippo y Rolando Franco, *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, Siglo XXI, CEPAL, 2000, p. 15.

integrada de empleos de las exportaciones de los países de la Aladi se estima no superior al 10 por ciento entonces la que deriva de las exportaciones recíprocas[...] será de 1.7 por ciento (resultante de multiplicar 10 por ciento por 17 por ciento)."¹⁴⁴ Agregan que aunque se tratara de una subestimación del 100 o 200 por ciento, la cantidad es realmente muy poco significativa.

La referencia a la trasnacionalización productiva de las empresas que los autores realizan es importante para resaltar la necesidad de una integración que impulse la complementación industrial en la región mediante eslabonamientos productivos geográficamente más concentrados. La tendencia es a la dispersión en diferentes áreas, para la elaboración de bienes manufacturados de uso durable. Si la integración logra reactivar las empresas medianas y pequeñas en la producción vertical de estos bienes su contribución será importante en la generación de empleos, así como en la capacidad para exportar de actores económicos que no han podido ingresar en la dinámica de la globalización o, peor aún, están en riesgo de ser excluidos del proceso.

La viabilidad de los dos tipos de acuerdos
de integración para el desarrollo con equidad

Una clasificación propuesta para los acuerdos de integración presentes en el nuevo siglo se refiere a su grado de profundización. Por un lado, se encuentran los acuerdos tipo A, caracterizados por zonas de libre comercio, y los acuerdos tipo B, que pretenden alcanzar un mercado común, con las implicaciones en materia de homogeneización de políticas que esto conlleva.

Los acuerdos tipo A son los que se refieren a la liberalización del comercio mediante la eliminación progresiva de las barreras arancelarias, principalmente; en ellos se incluyen el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, ALCA, y los acuerdos bilaterales, plurilaterales o subregionales, que se formalizan durante la década de los noventa y serán absorbidos jurídicamente por el ALCA a partir del año 2005. Estos acuerdos se ubican dentro de la teoría de la integración, en las denominadas zonas de libre comercio, primer nivel del proceso sucesivo de etapas que continúa con la unión aduanera, el mercado común y la unión económica.

Los acuerdos tipo A, llamados de nueva generación,¹⁴⁵ se diferencian de los establecidos durante las primeras décadas de la integración latinoameri-

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 13.

¹⁴⁵ La clasificación de los acuerdos tipo A la establecen los autores Di Filippo y Franco, *op. cit.*, 2000. Para la revisión de los diferentes acuerdos de este tipo que se han establecido

cana porque incluyen nuevos temas, como el comercio de servicios, las inversiones, las compras del sector público, las reglas de origen, la propiedad intelectual, y no tienen institucionalidad regional, por lo que se denominan acuerdos de orden intergubernamental y no supranacional.¹⁴⁶

El segundo grupo de acuerdos son los denominados del tipo B,¹⁴⁷ en los cuales se incluyen los iniciales en la región, con sus transformaciones, la Comunidad Andina, CA, el MCCA, el Caricom y, por último el Mercosur. Estos acuerdos cuentan con niveles más profundos de integración, aunque aún siguen operando como uniones aduaneras imperfectas, por la lista de excepciones que prevalecen en algunos países; la meta de todos ellos es el establecimiento de un mercado común y la eliminación total de aranceles para la primera década del nuevo siglo. Sus principales limitaciones están dadas por la renuencia a la libre movilidad de personas y un cuerpo institucional supranacional que impulse los acuerdos por encima de los intereses individuales de cada país.

Los avances en materia de incrementos en el comercio recíproco intraesquemáticos en estos últimos, son registrados como de espectaculares tanto en términos absolutos como proporcionales a su comercio total, por lo cual se destaca la tendencia al crecimiento del comercio sur-sur en la región. Esta tendencia es la que permite a los autores señalar que los acuerdos tipo B son la vía para avanzar en la construcción de procesos de integración multidimensional y profunda.

La integración y la gobernanza

Con la globalización los Estados están perdiendo la capacidad para controlar cambios entre sus fronteras y para diseñar e implementar políticas en varios sectores.

Se distinguen tres tipos de bienes que se proveen tradicionalmente por los Estados nacionales:

1. Marco regulatorio para el funcionamiento de la economía.
2. Bienes tales como la provisión de infraestructura y servicios públicos.
3. Los bienes redistributivos que proveen bienestar.

en la región se sugiere la clasificación que realiza Alfredo Guerra Borges en *Globalización e integración latinoamericana*, México, Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Económicas (IIE)-UNAM-Universidad Rafael Landívar, 2002, pp. 175-180.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 179.

¹⁴⁷ Di Filippo y Franco, *op. cit.*, 2000, p. 21.

Esta dificultad para controlar la producción de bienes públicos compromete a los Estados nacionales frente a los ciudadanos con las demandas de la democracia; no pueden resolver problemas del desarrollo económico y la estabilidad socioeconómica, no interfieren en los movimientos de capital y, por lo tanto, las economías son susceptibles de verse sometidas a crisis generadas desde el exterior, por la inestabilidad del sector financiero globalizado cabe recordar que la gobernanza económica se refiere a la organización de acciones colectivas respecto a la economía especialmente la producción, distribución, consumo e inversión de recursos.

La jerarquía de las naciones exagera estos problemas, no todos los países desarrollados pueden participar en las decisiones cruciales de política que se toman en instancias tales como el Grupo de los Ocho o la OCDE, algunos estados poderosos prefieren los acuerdos bilaterales en materias económicas internacionales para incrementar su poder; los pequeños pueden unificar su poder y su soberanía a través de acuerdos multilaterales.

La ausencia de participación democrática en las instancias gubernamentales y regímenes está acompañada por barreras para la participación ciudadana. La participación depende del acceso a la información y a los tomadores de decisiones.

Una posible solución a estos problemas interrelacionados de legitimidad y democracia puede estar en los niveles regionales e intermedios, la integración regional puede atenuar el déficit y al mismo tiempo ayudar a los estados individuales a confrontar las presiones de la globalización.¹⁴⁸

Después de haber revisado brevemente los principales enfoques teóricos de la integración podemos señalar que el proceso en América Latina se ha enfocado hacia la eliminación de barreras arancelarias entre países, pero no ha alcanzado los niveles de unión aduanera en todos los casos, puesto que el arancel externo común se adopta en los esquemas del Grupo Andino y el Mercosur.

En términos estructuralistas, la integración regional no se ha dado en los niveles de profundización requeridos, aún no conocemos la creación de una nueva entidad económico-política compleja a partir de una propuesta de integración en el continente, como sí lo es la Unión Europea (UE).

Las condiciones actuales de las economías latinoamericanas, insertas en un proceso de liberalización comercial y globalización, acorde con el pensamiento ricardiano del librecambismo o multilateralismo y con los postulados

¹⁴⁸William Coleman y Geoffrey Underhill, *Regionalism and Global Economic Integration*, Londres, Routledge, 1998.

planteados por Ohlin y Paul Krugman, en donde las leyes del mercado regulan el comportamiento de los factores productivos de las economías, nos induce a pensar en la inviabilidad del enfoque estructuralista para el continente.

Del mismo modo, las características de la producción de las economías latinoamericanas, más complementarias entre sí que competitivas, podría provocar que los efectos de una integración en los términos propuestos por el enfoque de las uniones aduaneras no propiciara la creación de comercio esperada y por lo tanto los efectos de la integración serían nulos, o por el contrario, la desviación del comercio superaría ampliamente a la creación del mismo.

La alternativa de la complementación industrial no está reñida con la constitución de grandes zonas de libre comercio (ALCA) o uniones aduaneras como la planteada por el Mercosur ampliado, sin embargo, va más allá al promover la incorporación en los procesos de integración de uno de los agentes económicos de mayor trascendencia en las economías actuales, como son las empresas y/o industrias, que además pueden generar los intercambios tecnológicos tan necesarios para eliminar las desigualdades producidas por el esquema actual de liberalización y globalización de las economías.

No se plantea una intervención estatal en las condiciones en que lo estipulan los estructuralistas, pero sí se hace necesaria la intervención del sector público para diseñar los mecanismos adecuados que optimicen la participación de los diferentes actores en el proceso y permitan una redistribución adecuada de los beneficios.

La coparticipación del sector privado y el sector público se podría dar con una combinación de factores que ninguno de los sectores podría proporcionar por completo. Nos referimos a los recursos humanos capacitados, la tecnología y el capital. La inversión en educación es uno de los renglones a los cuales se tienen que abocar los Estados, puesto que requiere planificación y coordinación, en los requerimientos que se generan a través de los procesos de desarrollo, principalmente en el ámbito económico, y el capital y la tecnología que son vitales para la permanencia de los actores empresariales e industriales en la economía internacional. El desarrollo de nuevas tecnologías productivas se realiza en gran parte por una necesidad de competir, ya sea a través de los costos o de la diferenciación, como bien lo señala Porter.¹⁴⁹ El elemento político estaría presente en los procesos de negociación del entorno institucional que se requiere para planear esta coparticipación de la iniciativa privada y el gobierno.

¹⁴⁹Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Argentina, Ediciones B, 1991.

COMERCIO Y DESARROLLO: DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS A LAS VENTAJAS COMPETITIVAS

En esta revisión de los postulados de la Teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo y la evolución hacia la Teoría de las ventajas competitivas de Michael Porter, se analizan los principales componentes para la construcción de una estrategia de integración en la que las naciones encuentren una alternativa competitiva para participar en los mercados internacionales y puedan desarrollar políticas de Estado que concilien los intereses de la iniciativa privada nacional con los intereses generales de la nación y de la región.

Ricardo y las ventajas comparativas

Para David Ricardo las mejores opciones de un país y en general de la humanidad para encontrar la felicidad se hallaban en un aumento del disfrute, ya fuera por una mejor distribución del trabajo, y esto se lograría si cada país produjera aquellos artículos que, *debido a su clima, su situación y demás ventajas naturales o artificiales, le son propios, o intercambiándolos por los producidos en otros países*, o en el aumento mediante un alza en la tasa de utilidades.

Y es en el comercio exterior o en las mejoras de la productividad en donde se pueden encontrar las mejores alternativas para el aumento de las utilidades. Sólo a través de una reducción en los salarios se puede dar este aumento, y ¿cómo se pueden reducir los salarios? Únicamente a consecuencia de la baja del precio de los productos necesarios en que los salarios se gastan; en consecuencia, Ricardo afirma que si la expansión del comercio exterior permite obtener al trabajador sus bienes a un precio más bajo, las utilidades aumentarán.¹²⁰

Esto es lo que conocemos como las ventajas comparativas¹²¹ que se explican a partir del conocido ejemplo de la producción del vino en Portugal y del paño en Inglaterra. “Si Portugal no tuviera relaciones comer-

¹²⁰ David Ricardo, *Principios de economía política*, México, FCE, 1987, pp. 100-101.

¹²¹ El aporte de David Ricardo amplió el teorema de los costos comparativos de la economía clásica desarrollado por Adam Smith, en donde se plantea que, bajo condiciones de libre comercio, todo se produciría en el lugar en que los costos reales en trabajo fueran más bajos. Ricardo demuestra que un país puede optar por importar un bien, aun cuando su producción interna la pudiera realizar a costos más bajos. Esto se conoce como el teorema de las ventajas comparativas. María Delfina Ramírez y Robert Bruce Wallace, “Competitividad, productividad

ciales con otros países, en lugar de emplear una gran parte de su capital y su industria en la producción de vinos, con los cuales adquiere de otros países la ropa y la ferretería que consume, se vería obligado a dedicar una parte de ese capital a la fabricación de dichos bienes, los cuales obtendría probablemente en menor cantidad y de inferior calidad". La relación se efectúa de la siguiente manera: Inglaterra produce su tela con una cantidad de 100 hombres durante un año y el vino, probablemente con una cantidad de 120 hombres, Portugal realiza su producción anual de vino con una cantidad de 80 hombres y de telas con una cantidad de 90, durante el mismo periodo. A Inglaterra le conviene importar el vino de Portugal a cambio de la tela que produce; y a Portugal le conviene importar la tela a cambio de su producción de vino, aunque para su producción interna ocupe menos hombres que Inglaterra. La razón es que Portugal debe emplear su capital en la producción de vino, mediante la cual obtiene una producción mayor de paños, procedente de Inglaterra, que invertir en la elaboración de este producto y reducir el capital en lo que es menos competente.

Para la época en que Ricardo realiza sus aportaciones, la movilidad de los capitales y las inversiones obviamente no tenían la dinámica que presentan en la actualidad, por este motivo él considera que estas características de la especialización de los países se refuerza, de lo contrario los capitales se moverían libremente hacia los países o regiones en donde resultara más productiva la inversión y así, afirma, tanto para los capitalistas ingleses como para los consumidores de ambos países resultaría ventajoso que tanto el vino como el paño se produjeran en Portugal, Inglaterra llevaría a Portugal el capital y el trabajo que utiliza para producir el paño.

En nuestra época, de globalización industrial y de apertura, lo que Ricardo considera la maximización de las ventajas comparativas se ha logrado mediante la descentralización de la producción. Las relaciones económicas internacionales han avanzado hacia la consolidación de un espacio ampliado en donde las redes interempresas reemplazan la producción cerrada y los intercambios de piezas y partes se hacen desde diferentes puntos del globo.

Ricardo concentra su análisis en el factor trabajo para explicar las ventajas comparativas de un país en relación con otro. Bertil Ohlin¹²² introduce

y ventaja comparativa", en Revista *Investigación Económica*, UNAM-Facultad de Economía, núm. 225, julio-septiembre de 1998, p. 17.

¹²²Bertil Ohlin, *Comercio interregional e internacional*, España, Ediciones Oikos-tau, 1974, p. 42.

nuevas variables, como son todos aquellos factores múltiples que intervienen en la productividad y determinan el comercio, tales como el capital, los recursos naturales, la oferta de tierra, la densidad de población.

Krugman, la ventaja comparativa
y la economía del Qwerty (azar)

Existe cierta suerte de azar en la economía que incide en el desarrollo de las habilidades o actividades que desempeñan los países, y que pone en duda el supuesto de que bajo un esquema de libre competencia la opción resultante en el mercado es la única y mejor; en oposición, se afirma que el resultado de la competencia en el mercado suele depender de una serie de *accidentes históricos*, esto es lo que se conoce como la economía del Qwerty, o en palabras de su creador, Paul David, "dependencia de la senda".

La expresión proviene de la manera como están ubicadas las letras en los teclados, que no corresponde a la más eficiente sino a circunstancias históricas, que en su momento representaban una alternativa para que no se atascaran las letras, puesto que obligaba a los mecanógrafos a escribir más lentamente; con el paso del tiempo las teclás que se atascaban fueron cosa del pasado y sin embargo no se adoptó una manera más eficiente de disponer los teclados, se conservó porque los mecanógrafos aprendían a escribir en teclados Qwerty, y los fabricantes producían artículos que los mecanógrafos pudieran utilizar, como señala Krugman, el teclado habitual, adoptado por casualidad, quedó atrapado por la historia.¹²³

La ventaja comparativa es la condición que permite que exista el comercio internacional, puesto que ofrece diferentes alternativas para la producción de bienes que otros quieren y que finalmente los países intercambian entre sí. Las diferencias pueden deberse a dotaciones de recursos naturales, o diferencias que se han creado entre los factores, como son la educación o el *stock* acumulado de capital por trabajador. De esta manera los países tienen incentivos para especializarse en lo que mejor se ajustan sus recursos y sus conocimientos, y a su vez intercambiarlos por los que se producen, bajo el mismo principio, en otros países.¹²⁴

La evolución del comercio, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, parece invalidar la teoría de que los países intercambian sus di-

¹²³ Paul Krugman, *Vendiendo prosperidad*, México, Ariel, 1996, pp. 228-229.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 235.

ferencias, Krugman señala el ejemplo del comercio entre sí de los países avanzados, principalmente cuando estaban comenzando a parecerse cada vez más en cuanto a su nivel de tecnología, de educación y de capital: en 1953 solamente 38 por ciento de las exportaciones de los países avanzados iba a otros países avanzados, sin embargo, en 1990 este porcentaje subió a 76 por ciento.¹²⁵

La explicación que Krugman ofrece es que hay muchas industrias en las que una ventaja competitiva internacional puede reforzarse mutuamente, y que son estas industrias las que ofrecen los argumentos del porqué comercian tanto los países que son similares entre sí, por ejemplo, la industria alemana y la norteamericana son similares, pero la primera se especializa en automóviles de lujo, cámaras y máquinas-herramientas, mientras que la segunda en la industria de aviones, semiconductores y ordenadores, de lejos, dice, las economías son cada vez más parecidas; de cerca, son tan diferentes que encuentran razones para comerciar cada vez más entre sí.

Las ventajas, en general, están dadas por los recursos que posea un país: tierra, trabajo cualificado, capital, clima y competencia tecnológica. Krugman distingue entre las ventajas comparativas iniciales con que cuenta un país y aquéllas dadas por la experiencia y las temporales como producto de alguna innovación. Las ventajas competitivas en muchas industrias no están dadas por las ventajas comparativas subyacentes ni por las ventajas estáticas de la producción a gran escala, sino por el conocimiento generado por las empresas por medio de la IDE y de la experiencia. La teoría clásica del comercio exterior no toma en cuenta estas características actuales de la especialización internacional y el comercio exterior, y tampoco la economía del Qwerty.¹²⁶

Observamos un importante cambio en la teoría tradicional del comercio exterior y las ventajas comparativas postulada por David Ricardo, y es precisamente para los países en desarrollo para los cuales esta nueva característica de las ventajas comparativas, la experiencia y la innovación tecnológica, puede significar una alternativa para avanzar en un proceso de desarrollo que combine la producción de materias primas con nuevas fases de industrialización; es importante tomar en cuenta que no se pueden desconocer las ventajas subyacentes de estos países, al disponer de una gran cantidad

¹²⁵ *Ibidem*, p. 236.

¹²⁶ Paul Krugman, *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, FCE, 1991, pp. 15-16.

de recursos naturales que les proporciona privilegios en la producción de productos agrícolas y que no tienen que acudir a subsidios para ello, como sí lo hacen los países industrializados, principalmente los europeos.

La pregunta importante que se hace Krugman es si se debe desarrollar una política comercial estratégica; es decir, ¿es posible identificar sectores clave en la economía para impulsarlos a través de la política gubernamental? Y la respuesta que él ofrece es que cualquiera que sea el sector que se impulse va a generar distorsiones en otros y aquellos recursos, como son mano de obra y capital, que se trasladen al sector favorecido va a dejar otros rezagados y, continúa, el comercio estratégico es una ilusión, la economía de un país y su interacción con el mundo no se puede asimilar al desempeño de una empresa y su relación con otras empresas.¹²⁷

Argumentos como “que compita en el mercado mundial”, “elevada productividad”, “sectores de alto valor”, utilizados por los defensores del comercio estratégico, Krugman los refuta con afirmaciones como las siguientes:

Y el propósito del comercio internacional –la razón por la que es útil– es importar, no exportar. Es decir, lo que gana un país con el comercio es la capacidad para importar las cosas que quiere. Las exportaciones no son un objetivo en y por sí mismas... Por lo tanto, los economistas normalmente rechazan la idea general de que la “competitividad” es fundamental o incluso de que significa algo, [...] la productividad es importante porque nos permite producir más, y esta idea sería exactamente igual de cierta en una economía sin comercio internacional, [...] ¿qué industrias tienen realmente un alto valor por trabajador? [...] Resulta que las verdaderas industrias de alto valor son sectores extraordinariamente intensivos en capital como la producción de cigarrillos y el refinado de petróleo. Los sectores de alta tecnología que todo el mundo imagina que son la clave del futuro, como la aeronáutica y la electrónica, sólo ocupan un lugar intermedio por su valor añadido por trabajador.¹²⁸

A partir de los postulados sobre la política comercial estratégica se introduce una falacia en la economía, al considerar que hay que incrementar

¹²⁷ Los postulados sobre la política comercial estratégica tuvieron sus orígenes en las tesis sobre industrialización estratégica, que a su vez ubica en el análisis clásico del (Boston Consulting Group (BCG)). Básicamente se trata de identificar los productos de una compañía en una matriz de acuerdo con el crecimiento del producto y su cuota actual de mercado, el resultado sería productos estrella, vacas, perros, y los señalados con una interrogación. La estrategia sería transferir recursos de las vacas a las estrellas, deshacerse de los perros y decidir si se quiere entrar en los productos con una interrogación. Krugman, *op. cit.*, 1996, pp. 257-258.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 262-272.

la productividad para competir en la economía mundial; es decir, aumentar la "competitividad" en el nivel internacional. Krugman afirma que el concepto "competitividad" es problemático y además, engañoso, por lo tanto, carece de significado; considera que la productividad es la única responsable del incremento del nivel de vida de una población, pero que el aumento de ésta no afecta el desempeño de un país en el nivel internacional. Se necesita ser más productivo para producir más, y esto, concluye, es cierto, incluso aunque se carezca de competidores o clientes extranjeros. Regresa al concepto de la ventaja comparativa de los países y fundamentalmente basada en el factor trabajo, tal como lo concibió David Ricardo.

Las tres preguntas fundamentales del problema de la productividad y la competitividad serían:

1. ¿Qué le ocurre a un país cuya productividad es inferior a la de los países con los que comercia?

Su respuesta es que un país cuya productividad es baja no va a tener un alto nivel de vida; por lo tanto, ser menos productivos que los socios comerciales no plantea serios problemas.

2. ¿Qué le ocurre a un país cuya productividad crece menos que la de sus rivales?

La respuesta es similar, la tasa de crecimiento del nivel de vida de un país será igual a la tasa de crecimiento de la productividad; por lo tanto, la tasa de crecimiento de la productividad de sus rivales es irrelevante.

3. ¿Qué es más importante? ¿El crecimiento de la productividad de sectores que deben competir con los extranjeros o el crecimiento de la productividad de sectores que producen para mercados interiores protegidos?

A lo que responde, lo que importa para el nivel de vida de un país es la productividad global de sus trabajadores. No importa si compiten con extranjeros o producen solamente para el mercado interior.¹²⁹

El comercio para el nuevo siglo:

Porter y la ventaja competitiva

La Teoría de la ventaja competitiva es una proyección de la clásica teoría ricardiana sobre las características particulares que le permiten a un país desarrollar su comercio exterior; sin embargo, la gran diferencia es que las características que una empresa o nación crean son más importantes que la dotación de factores con que cuenta un país; en el centro de la discusión

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 274-275.

se encuentra un elemento fundamental para entender la prosperidad de las naciones, la productividad con que se empleen los recursos de capital y trabajo, que es la determinante del bienestar social para un país en particular; la productividad de los recursos humanos determina sus salarios y la productividad del capital determina el rendimiento para sus poseedores. Porter señala que la productividad está condicionada por la capacidad para mejorar e innovar continuamente, y que una de las presiones para que esto suceda es la competencia internacional; además, concluye que el comercio exterior es lo que permite que un país se especialice en sectores en los cuales es más productivo e importe productos y servicios en los que sus rivales tienen las ventajas.¹³⁰

La teoría fue diseñada con base en un amplio estudio sobre los sectores industriales de 10 países seleccionados de acuerdo con su tamaño, política gubernamental respecto a la industria, filosofía social, geografía y zona donde se encontraban. El total del comercio de la muestra representaba 50 por ciento del comercio mundial para el año de 1985, y todos ellos cuentan con sectores altamente competitivos en el nivel internacional. La investigación se realizó durante cuatro años por grupos de investigadores ubicados en los diferentes países. Los fundamentos de la teoría ubican los determinantes de las ventajas competitivas en dos grandes ámbitos, por un lado, directamente en las empresas, y, por el otro, en las naciones. Los dos grupos de condicionantes están relacionados entre sí y constituyen los lineamientos principales para el desarrollo de las ventajas competitivas en cualquier economía.

Los costos y la diferenciación: factores
para la competitividad para las empresas

La unidad básica de análisis es el sector, ninguna empresa puede ser competitiva en general, sólo en el nivel sectorial. Los dos componentes que representan los tipos de ventajas con los cuales las empresas pueden alcanzar lugares privilegiados en los sectores de su especialidad son los costos inferiores y los productos diferenciados (de precios superiores). El costo inferior implica la capacidad para diseñar, fabricar y comercializar un producto comparable, más eficientemente que los competidores, y por lo tanto obtener rendimientos superiores; la diferenciación es la capacidad para brindarle al comprador valor superior y singular en términos de calidad, características especiales y servicio posventa.

¹³⁰ Todo este apartado sobre la Teoría de las ventajas competitivas se basa en Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Argentina, B. Argentina, 1991.

Una empresa debe construir una estrategia competitiva y para ello se deben tener en cuenta las características del sector, en cuanto a rentabilidad, al posicionamiento que se busca dentro del sector, y a la naturaleza de la competencia dentro del sector, que está compuesta por cinco fuerzas: 1. la amenaza de nuevas incorporaciones, 2. la amenaza de productos o servicios sustitutivos, 3. el poder de negociación de los proveedores, 4. el poder de negociación de los compradores, y 5. la rivalidad entre los competidores existentes. Estas cinco fuerzas son las que determinan los precios que pueden cobrar las empresas, los costos que deben soportar y las inversiones para competir en el sector.¹³¹

Las fuentes de ventaja están dadas por la forma en que las empresas organizan y llevan a cabo sus actividades. Las actividades se dividen en dos grandes grupos: aquellas que se refieren a la producción, comercialización, entrega y servicio posventa del producto o servicio; y las que proporcionan los recursos humanos, tecnología e insumos. Las nuevas formas de llevar a cabo estas actividades, como nuevos procesos de producción, nuevas tecnologías o nuevos insumos le permiten crear a una empresa ventajas competitivas. El éxito de las empresas se encuentra tanto en la capacidad y en la calidad con que desempeña todas estas actividades, como en los enlaces y en la coordinación de las mismas, en los niveles interno y externo, principalmente en la relación con los proveedores para obtener los materiales e insumos necesarios a tiempo.

La innovación es una de las fuentes de nivel superior que recomienda Porter para crear ventaja a través de los costes y/o la diferenciación: las formas más frecuentes de innovación se encuentran en:

- a) Nuevas tecnologías. Permiten la creación de nuevos diseños, nuevas formas de comercializarlo y nuevos servicios auxiliares.
- b) Las nuevas o cambiantes necesidades del comprador, que presionan la creación de nuevos productos y servicios.
- c) La aparición de un nuevo segmento sectorial. Con él surgen nuevos clientes y nuevas formas de agrupar los segmentos existentes.
- d) Los cambios en los costos o en la disponibilidad de nuevos insumos, que puede ser mano de obra, materias primas, energía, transporte, comunicaciones, medios de comunicación y maquinaria.
- e) Cambio en las disposiciones gubernamentales. Tales como nuevas normas para los productos, los controles medioambientales y las restricciones y barreras comerciales, entre otros.¹³²

¹³¹ *Ibidem*, pp. 64-65.

¹³² *Ibidem*, pp. 76-88.

Las condiciones para mantener la ventaja se relacionan con el tipo de fuente del cual se deriva; *las ventajas de orden inferior* como son los bajos costos de mano de obra o las materias primas económicas son fáciles de imitar, por lo tanto el mantenimiento de la ventaja va a ser más difícil; *las ventajas de orden superior* como pueden ser la tecnología de procesos, la diferenciación del producto, la fama de la marca, las relaciones con los clientes, las técnicas más especializadas, el personal cualificado, las relaciones estrechas con los clientes líderes, son las que ofrecen mayores garantías para el mantenimiento de la ventaja; por otra parte, también dependen de un historial de inversiones sostenidas y acumuladas en instalaciones materiales y aprendizaje, en investigación y desarrollo y/o *marketing*. La conclusión de Porter es que estos resultados de un alto nivel de productividad dificultan la respuesta de competidores que tendrían que invertir lo mismo o más. Otras alternativas complementarias para mantener la competitividad serían el número de diferentes fuentes de ventaja de que dispone una empresa y la mejora y el perfeccionamiento constantes.¹³³

La competencia internacional

Las diferencias fundamentales en la forma de asumir la competencia internacional se encuentran en las características de los sectores. En algunos de ellos la competencia se torna multidoméstica; es decir, la competencia tiene lugar país por país, y el comercio internacional es de poca relevancia; entre ellos se encuentran el comercio al por menor, varios productos alimenticios de consumo, la venta al por mayor, los seguros, los servicios financieros, las construcciones metálicas sencillas y algunos productos químicos.

Los sectores mundiales, en los que se encuentran los aparatos de televisión, los aviones comerciales, los automóviles, las copiadoras, los ordenadores, los semiconductores, los relojes, presentan rivalidades en el nivel mundial, la posición competitiva en el nivel nacional influye en su posición externa. Estos sectores son de gran importancia para el comercio y las inversiones. Una empresa que vende sus productos en muchas naciones debe emplear un método integrado de proyección para conseguirlo, esto es lo que comprende su estrategia de competencia internacional.

Las formas que tiene una empresa para obtener ventaja están relacionadas con la configuración; es decir, la forma en que reparte las actividades en el nivel internacional para servir a un mercado mundial, y con la

¹³³ *Ibidem*, pp. 84-85.

capacidad para coordinar estas actividades dispersas. La configuración puede ser por concentración o por dispersión. Para la concentración la ventaja se deriva de la existencia de economías de escala importantes para la realización de una actividad, o una curva elevada de aprendizaje, o de la necesidad de ubicar actividades conexas con la principal; en estos casos las actividades se concentran en la producción de componentes y productos terminados para la exportación, se señalan sectores tales como la construcción aeronáutica, la maquinaria, los materiales y los productos agrícolas.

La dispersión obliga a hacer elevadas inversiones extranjeras directas y, afirma Porter, se recurre mucho a ella cuando hay elevados costos de transporte, comunicación o almacenaje, cuando existen riesgos como tipos de cambio flotantes, riesgos políticos y riesgos para la obtención de suministros; otro factor importante puede ser cuando el producto necesita diferenciaciones sustanciales de un país a otro. Las últimas tendencias han mostrado que muchas empresas deciden ubicarse fuera de su país de origen para aprovechar los costos locales de factores, realizar actividades de investigación y desarrollo, y tener acceso a técnicas locales.¹³⁴

El diamante: los cuatro determinantes
de la competitividad de las naciones

En opinión de Porter ninguna empresa podrá llegar a desarrollar ventajas competitivas si el entorno de la base central (la nación) no es el adecuado. Y a su vez las naciones triunfan cuando el entorno nacional permite que las empresas desarrollen nuevas estrategias para competir en un sector. Los cuatro factores determinantes de la ventaja nacional son las condiciones de los factores, las condiciones de la demanda, los sectores afines y de apoyo, y la estrategia, estructura y rivalidad de la empresa; es lo que el autor denomina *el diamante*, y todos ellos están interrelacionados. La casualidad y el gobierno son otras variables que pueden influir de forma muy importante: hechos como nuevos inventos, perfeccionamientos de tecnologías básicas, guerras, acontecimientos políticos externos y cambios sustanciales en la demanda, por el lado de la casualidad; y las políticas de regulación, las inversiones en educación, las subvenciones, las normas y reglamentos internos, las compras gubernamentales, la política fiscal, entre otras, por el lado del gobierno.¹³⁵

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 93-94.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 181.

La dotación de factores.

Los factores de una nación están compuestos por los recursos humanos, físicos, de conocimiento, de capital y la infraestructura. Porter los clasifica en dos grupos: factores básicos, como los recursos naturales, el clima, la situación geográfica, la mano de obra no especializada y semiespecializada; y los factores avanzados, como la infraestructura digital de comunicación de datos, el personal altamente especializado y los institutos universitarios de investigación.

Porter realiza una diferencia importante en la dotación de factores. Los factores básicos, asegura, no son tan relevantes o se constituyen como ventajas fácilmente imitables y ubica a las actividades extractivas, la agricultura y la construcción de proyectos civiles, en este rubro. En cambio, los factores avanzados, se crean y son los más significativos a la hora de crear ventajas competitivas; son más escasos puesto que requieren de inversiones cuantiosas tanto de capital humano como financiero, son más difíciles de conseguir en el nivel mundial, y son parte integrante del diseño y desarrollo de los productos y los procesos de una empresa.

Señala, también, que la coordinación entre el sector privado y el sector público para la creación de factores es fundamental. Por lo general, afirma, el sector público invierte en la creación de factores básicos, y las investigaciones no conducen a ventaja competitiva a menos que se transmitan a la industria para su desarrollo. "Una inversión directa significativa por parte de las empresas, asociaciones gremiales y particulares para la creación de factores, así como una estrecha coordinación de las inversiones públicas y privadas, son características de los sectores nacionales que más éxito alcanzan en proyección internacional".¹³⁶

Pero la creación de factores avanzados no es el único motor para el desarrollo de la ventaja competitiva. Porter va mucho más allá, al señalar que una escasa dotación inicial (ventajas comparativas) puede ser el motor de impulso para desarrollar e innovar, la presión, afirma, en lugar de la abundancia o de un entorno cómodo, sostiene la auténtica ventaja competitiva.

Las condiciones de la demanda

Los tres elementos que configuran la demanda son la composición de la demanda (necesidades del comprador), la magnitud y las pautas de crecimiento de la demanda, y los mecanismos a través de los cuales se

¹³⁶*Ibidem*, p. 122.

transmiten a los mercados extranjeros las preferencias internas de una nación. La demanda es un elemento fundamental para impulsar la innovación de las empresas y por lo tanto sus ventajas competitivas, y la ventaja nacional será mayor cuando el mercado interno le envía señales de nuevos requerimientos a las empresas nacionales que a las extranjeras.

Las tres características más importantes de la demanda para conseguir la ventaja son:

1. *La estructura.* Los diferentes segmentos le envían señales a las empresas para llamar su atención y definir las prioridades. Los segmentos más grandes reciben mayor atención, y los pequeños son aquellos en que las empresas extranjeras tienen mayores opciones.
2. *Compradores informados y exigentes.* Éstos son los clientes que presionan la innovación y la calidad, así como la detección de nuevas necesidades. Estas necesidades pueden deberse a geografía, clima, disponibilidad de recursos naturales, normas.
3. *Necesidades precursoras de los compradores.* Son aquellas que indican necesidades que más van a generalizarse; estos compradores suelen ser pioneros en el uso de productos y servicios, pero son importantes para la ventaja competitiva si el uso se generaliza en otros sitios y no si únicamente responde a la demanda interna producto de la idiosincrasia de la nación.

El tamaño y las pautas de crecimiento de la demanda. Un gran mercado promueve la inversión en grandes instalaciones, desarrollo de tecnología y en mejoras de la productividad, puesto que permite obtener ventajas de las economías de escala y aprovechar los esfuerzos en aprendizaje; sin embargo, es una ventaja competitiva si se produce para segmentos que también gozan de demanda en otras naciones. Lo que suele suceder, según Porter, es que en las fases iniciales del desarrollo de un sector es importante el tamaño de la demanda interna, por las garantías y las facilidades que ofrece la proximidad del mercado (idioma, cultura, normas), y es propicio para la rentabilidad en aquellos sectores que requieren grandes inversiones, pero una empresa no logrará la ventaja si se plantea objetivos y metas exclusivamente en el mercado interno.

Las proyecciones de una empresa en la adopción de nuevas tecnologías y la ampliación de sus instalaciones, así como en el incremento de su producción, están directamente relacionadas con la tasa de crecimiento de la demanda interior. Otros factores que inciden en la dinámica de crecimiento de una empresa son una temprana demanda interior, que le envía señales a las firmas nacionales antes que a las extranjeras, y la saturación

temprana del mercado, que los obliga a renovar y seguir innovando y perfeccionando. Se crean presiones para bajar los precios, introducir nuevas características, mejorar el rendimiento del producto, ofrecer incentivos para que los consumidores cambien o se modernicen, y también los obliga a buscar mercados extranjeros para mantener el crecimiento y hacer uso de la capacidad.

Los sectores afines y de apoyo

Los sectores que proveen insumos tienen una gran importancia para la innovación y/o la internacionalización. Las formas por medio de las cuales se puede crear ventaja competitiva a través de ellos son porque ofrecen vías de acceso eficaz, rápido y a veces preferencial a los insumos más rentables, se puede desarrollar coordinación continuada y obtener ventajas por la proximidad de las actividades esenciales y la alta dirección de los proveedores; los proveedores que están mundialmente acreditados ayudan a las empresas a detectar nuevos métodos y oportunidades para la aplicación de la tecnología más avanzada, y son un canal para la transmisión de información de empresa a empresa.

Por otra parte, los sectores conexos, aquellos en los que las empresas compiten cuando coordinan o comparten actividades de la cadena de valor, o en aquellos en que producen productos complementarios como los ordenadores y el software de aplicaciones, son otra fuente de ventaja nacional a la hora de desarrollar ventajas competitivas. Por lo general con estos sectores es posible compartir actividades o crear alianzas estratégicas. Al igual que los proveedores, éstos pueden ofrecer intercambio de información para la aplicación de nuevas técnicas, nuevas oportunidades para los mercados internacionales, principalmente en sectores exitosos, como en el caso de la industria de cómputo.

Estrategia, estructura y rivalidad de la empresa

El último componente del diamante que determina la ventaja competitiva nacional es el contexto en el que se crean, organizan y gestionan las empresas, así como la naturaleza de la rivalidad interior. La estructura y la organización de las empresas domésticas está altamente influida por la cultura, las normas y los valores de una sociedad; y la rivalidad interior es una fuerte presión para la creación de ventajas competitivas de las empresas.

La estructura y la organización proporcionan tendencias generalizadas: las prácticas directivas y las formas de organización propiciadas por

el entorno serán adecuadas para las fuentes de ventaja; las diferencias nacionales en formación, capacitación, y orientación de los líderes, como pueden ser los estilos de grupo en vez de jerárquicos, la fortaleza de la iniciativa individual, los medios para la toma de decisiones, la naturaleza de las relaciones con los clientes, la capacidad de coordinación, las actitudes hacia las actividades internacionales, y las relaciones entre los trabajadores y los altos cargos directivos.

Porter insiste en que la disponibilidad y la capacidad para competir en los mercados mundiales es parcialmente una función de otros determinantes, ya señalados, la presión del mercado interior, la generación de demanda internacional, la política gubernamental, ya sea para facilitar o hacer más difícil la internacionalización de las empresas.

La competencia que se puede dar en el mercado interior ejerce presiones en la reducción de costos, la creación de nuevos procesos y productos, la mejora en la calidad y en el servicio; también puede trascender los aspectos económicos y entrar en un nivel emocional, como es el de ser el primero, luchar por los mejores empleados, los mejores avances técnicos, y el derecho a alardear; y por supuesto las presiones para la incursión en los mercados extranjeros. "La rivalidad anula las ventajas que se derivan del tipo de factores, el acceso al mercado interior o una preferencia dentro de él, como puede ser un parque local de proveedores y unos elevados costos de importación".¹³⁷

Por último, la creación de nuevas empresas también es importante para la formación de ventajas. Las nuevas firmas nutren el proceso de innovación, crean nuevos segmentos y nuevos métodos, muchas veces son derivaciones de empleados que deciden crear nuevas empresas, y son propensos a la flexibilidad y al cambio, características que muchas veces no tienen los antiguos empresarios; otra fuente de creación es la diversificación hacia nuevos segmentos de sectores en el interior de la misma empresa.

En la Teoría de las ventajas competitivas que nos presenta Porter, dos elementos son fundamentales, la productividad y los factores. Como ya se señaló, la productividad está fuertemente relacionada con la capacidad de las empresas para competir en los mercados internacionales y por lo tanto la productividad media de una economía no va a depender exclusivamente de los factores internos, como lo señala Krugman, sino de esta capacidad. Esto implica que el bienestar o el nivel de vida de una nación también depende de esta capacidad de competir en los mercados internacionales; del

¹³⁷*Ibidem*, p. 171.

otro lado se encuentran los factores en los cuales descansa una gran parte de la potencialidad económica de una nación; sin embargo, Porter insiste en la creación de factores, más que en la dotación natural, como elemento determinante de la competitividad y por ende de la productividad.

Algunas de las críticas que se realizan al enfoque de Porter son, por una parte, que ignora la participación de los sectores de servicios y productos no comercializables internacionalmente, en donde también se incluyen los productos primarios, sectores estos que constituyen a la economía en su conjunto y por lo tanto inciden en la determinación del salario medio; aunque los sectores ampliamente exportables o los que compiten con las importaciones son importantes para elevar los salarios, la productividad media depende de la economía en su conjunto; de tal manera, se concluye que la productividad en las manufacturas no merece más atención o más promoción que la productividad en otros sectores.¹³⁸

Por otro lado, Porter continuamente señala la trascendencia de la creación de ventaja en la competencia internacional y, sin embargo, en algunos momentos se olvida de su, aún mayor, realce de la rivalidad interna que, señalan Ramírez y Wallace, "debe ser un objetivo de la política económica aun en el caso extremo –y no deseable– de la autarquía".¹³⁹

Un último señalamiento que hacen las autoras es en relación con las oportunidades que podrían tener países como México, o más pobres, teniendo en cuenta que Porter afirma que en muchas industrias y segmentos de industrias los competidores con verdadera ventaja competitiva internacional tienen su base en unos cuantos países. Y concluyen que con esta afirmación y aun cuando Porter no desconoce las industrias tradicionales como cerámica, ropa y zapatos, tiende a relegar la enseñanza ricardiana y su interpretación neoclásica actual de que, aunque la productividad de una industria sea inferior a la de su rival externo, puede ser exportadora si la contrarresta con salarios más bajos que los de su rival.¹⁴⁰

Para América Latina, la propuesta de Porter, señala importantes opciones para el desarrollo de sus sectores productivos; nuestro interés en la presente propuesta de integración para América Latina es retomar la

¹³⁸ María Delfina Ramírez y Robert Bruce Wallace, "Competitividad, productividad y ventaja comparativa", *op. cit.*, p. 29.

¹³⁹ Los autores citan textualmente a Porter: "Es el resultado de miles de batallas por la ventaja competitiva frente a los rivales externos en industrias y segmentos particulares, en que los productos y procesos son creados y mejorados, que sostiene el proceso de mejora de la productividad nacional..." *Ibidem*, p. 30.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 30.

alternativa de impulsar sectores industriales a través de los mecanismos para crear ventajas competitivas, pero no sólo en el nivel nacional, sino también interregional. Es por ello que hacemos énfasis en los principales aspectos de la propuesta de Porter, que posteriormente serán retomados para plantearnos la propuesta de política pública de complementación industrial regional.

El debate teórico entre aquellos que defienden el comercio internacional y la creación de ventajas competitivas y los que consideran que no es indispensable la competitividad, e incluso la niegan, para el incremento de la productividad y el bienestar de una nación no es pertinente en este trabajo; sin embargo, sí consideramos importante señalar los principales aportes teóricos en la materia, en lo que se refiere a las posibilidades que ofrece la dotación de factores de un país, sean naturales o creados; es decir, ventajas comparativas o ventajas competitivas, para mejorar las condiciones de la región latinoamericana en el proceso de inserción en los mercados internacionales.

Algunos autores como Wilson Peres,¹⁴¹ analizan los elementos que deberían incluir las políticas de competitividad para que apoyen el proceso de desarrollo empresarial e industrial para la región. En su propuesta enfatiza los roles que debe desempeñar el Estado en esta nueva etapa de competencia internacional; por un lado, su función es determinante en la oferta de servicios tecnológicos, de capacitación, telecomunicaciones, transporte, de energía, siempre y cuando estén asociados con la demanda, particularmente de los empresarios, encargados de la función productiva; por otra parte también es indispensable su presencia en políticas que promuevan los incentivos fiscales a la innovación, a la difusión de nuevas tecnologías, al reforzamiento de los derechos de propiedad, y a la consolidación de acuerdos de integración y cooperación que permitan la definición de prioridades para sus respectivos países y para la región en su conjunto, sin que esto implique una participación directa en las actividades productivas.

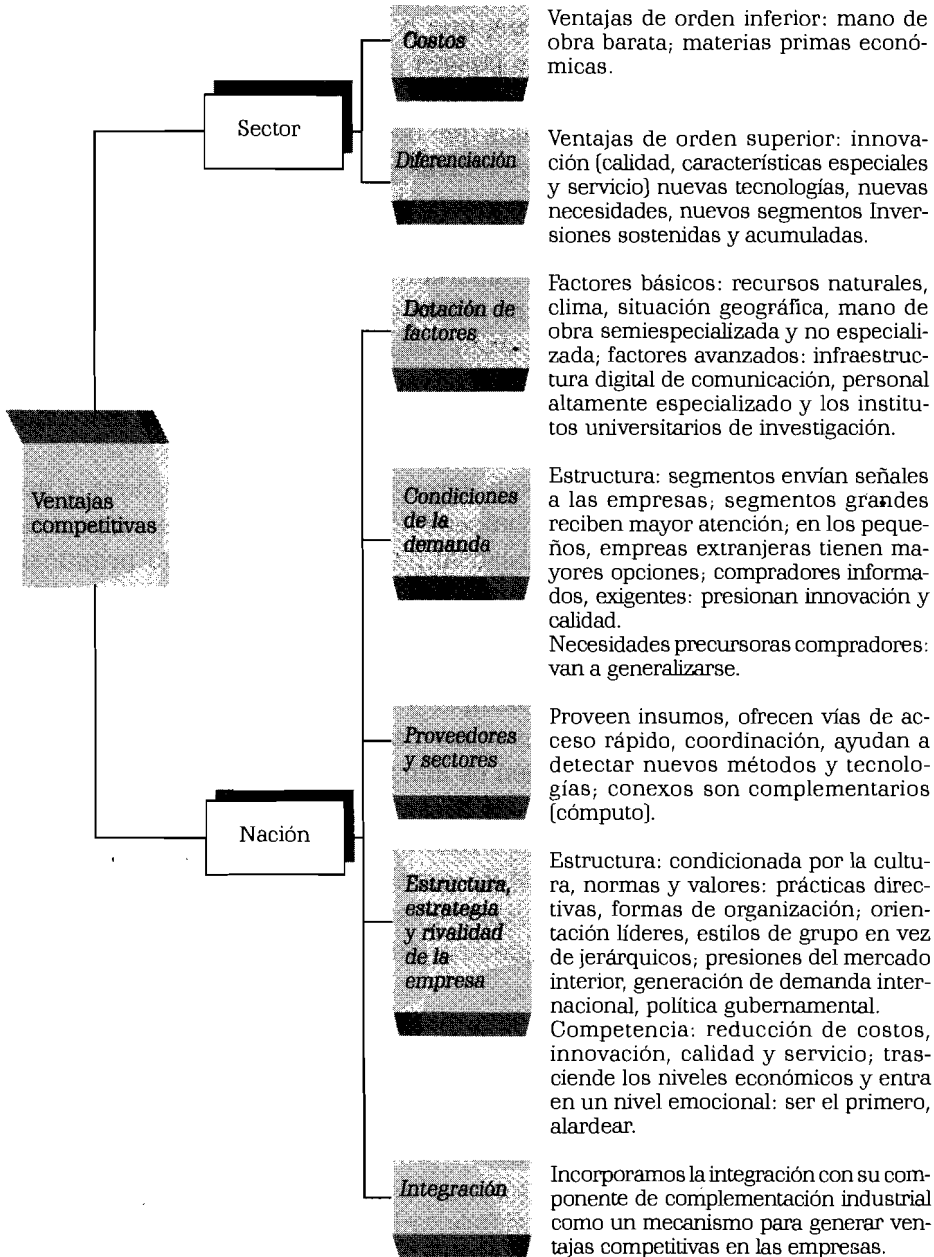
Una de las estrategias para la superación del subdesarrollo, "El aumento de la autonomía externa", se refiere específicamente al desarrollo de ventajas competitivas externas en sectores estratégicos, que al mismo tiempo estimulan la actividad nacional. Como señala Celso Furtado,¹⁴² las

¹⁴¹Wilson Peres, "Políticas de competitividad", en *Revista Mexicana del Trabajo*, núm. 6, tercer cuatrimestre, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1994.

¹⁴²Celso Furtado, *El capitalismo global*, México, FCE, 1999, pp. 65-66.

Gráfica 1

La integración en la teoría de las ventajas competitivas: Michael Porter



opciones se apoyan más en las economías de escala y en la tecnología, que en las ventajas comparativas estáticas. Pero, advierte Furtado, *este modelo es válido si no son las empresas transnacionales las que controlan las actividades productivas*.

El concepto de autonomía se entiende como la necesidad de desarrollar estrategias productivas con actores y recursos nacionales, precisamente para obtener los beneficios internos que se deriven de la capacidad exportadora. El control de las tecnologías de procesos y de productos, así como las iniciativas comerciales mundiales, debe ir acompañado de una *planeación selectiva y cuidadosa y una tasa de ahorro elevada*.¹⁴³

Pero cómo participar en una estrategia con estas características sin los recursos financieros y tecnológicos apropiados, por mencionar tan sólo algunos de los requerimientos, si no es a través de un proceso de integración productiva de la región, que permita ocupar la mejor dotación de factores de cada país e incorporarlo a una estrategia industrial acorde con las características de las nuevas formas de producción y división del trabajo, y la regionalización, que marcan las tendencias de esta etapa de la globalización.

Para resumir las principales ventajas competitivas, que Porter atribuye tanto por sector como para las naciones en general, incluimos la siguiente gráfica, en donde además de las correspondientes para el sector, costos y diferenciación, y las de la nación, dotación de factores, condiciones de la demanda, proveedores y sectores, estructura, estrategia y rivalidad de la empresa, adicionamos la integración con su componente de complementación industrial como un mecanismo que puede desarrollar ventajas competitivas en las empresas (ver gráfica 1).

¹⁴³*Ibidem*, p. 66.

La administración pública, el desarrollo y la integración

A la administración pública actual se le asignan algunas funciones importantes en esta etapa de globalización e internacionalización de las economías, como son la formación de capital humano, el vínculo entre las capacidades del gobierno y el desarrollo social. Estos aspectos cobran relevancia en el papel que desempeña la AP en el desarrollo y en la integración.

En este apartado nos referimos a autores que han trabajado la concepción del Estado desde la perspectiva de la economía pública, tales como North, Buchanam, Musgrave y Musgrave y Stiglitz. Para revisar la razón de Estado definida como el "interés público" nos referimos al enfoque de la perspectiva keynesiana del Estado, para quien el fin último de éste es el progreso y el bienestar social, y a autores que lo analizan desde la perspectiva política y de la administración pública, Uvalle y Bañón, y vemos cómo se llega a concepciones muy similares acerca del análisis del Estado y su razón de ser entre la economía y la política. Y para incorporar el análisis de la pertinencia de la política y la ideología en la administración pública, revisamos los postulados de Federico Reyes Heróles.

LA ECONOMÍA PÚBLICA Y LAS FALLAS EN LA INTERACCIÓN GOBIERNO-CIUDADANOS-MERCADO

Desde la perspectiva de las fallas del mercado se justifica la intervención del Estado en la economía para superar los problemas originados en la provisión de bienes públicos, la corrección de externalidades, el surgimiento de economías de escala y en general los problemas de información.

El análisis que Musgrave y Musgrave realizan sobre el sector público es enfático en señalar que el uso del término, en materia de políticas públicas, se refiere únicamente al sector presupuestal.

En tres niveles se puede entender la intervención; en primer lugar, desde la perspectiva normativa, es decir, cómo se deben hacer las cosas, sin olvidar que así como en el sector privado se hace referencia a la conducta eficiente, en el sector público los términos por usar son equidad y justicia distributiva, considerando que las decisiones en política fiscal obedecen a un proceso político. En segunda instancia, una perspectiva desde la economía positiva, a partir del análisis empírico sobre los efectos de la política fiscal en las firmas y los consumidores. Y por último, el análisis que responde al porqué la conducta fiscal de los gobiernos es lo que es, y las fuerzas internas que presionan las decisiones de los legisladores y el gobierno.¹⁴⁴

Estos tres niveles son los que, de alguna manera, los autores convierten en las funciones fundamentales de la política fiscal y por ende del sector público. La función distributiva, la función de estabilización y la función de coordinación del presupuesto.

En la función de localización se establece la diferencia entre los bienes privados y los sociales o públicos que no pueden proveerse a través del mercado; dichos bienes se definen como aquellos que proporcionan beneficios que no son exclusivos para el que paga por éste (como un bien privado), sino que, de la misma manera, son extensivos a otros consumidores y firmas.¹⁴⁵ La localización determina la asignación de recursos y la mezcla de bienes sociales elegidos por un gobierno.

Las principales características de los bienes públicos son su *indivisibilidad*; es decir, que el consumo de un individuo no afecta o limita el consumo de otros individuos, por ejemplo, medidas para reducir la contaminación, la defensa nacional; y la *obligatoriedad*, los pagos por los bienes públicos no son voluntarios, al no poderse aplicar el principio de la exclusión; por lo tanto, el rompimiento entre productores y consumidores hace necesaria la provisión de bienes públicos a través del gobierno; y la coerción para forzar el pago de los mismos. Por otra parte, se agregaría una característica de *universalidad (organización colectiva)*, en el sentido de que es mucho más eficiente incluir a tantos consumidores como sea posible para reducir el monto de los pagos que se deben hacer por el bien.

¹⁴⁴ Peggy Musgrave y Richard Musgrave, *Public Finance in the Theory and Practice*, Estados Unidos, McGraw-Hill Book Company, 1989, pp. 4-5.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 7.

Buchanam,¹⁴⁶ establece diferencias entre los tipos de bienes públicos o sociales: por un parte se encuentran los bienes colectivos puros, indivisibles en el sentido de que alguna acción gubernamental es requerida para proveer éste, puesto que la exclusión entre ciudadanos es costosa e ineficiente; la indivisibilidad no implica que el servicio sea valorado en el mismo grado por todos los ciudadanos que se benefician o no de él, ejemplos de estos bienes son la defensa nacional, la ley y el orden, el control del medio ambiente, la estabilidad monetaria, las medidas regulatorias. Por otra parte, señala los cuasi colectivos o impuros, cuando algunos de los beneficios son divisibles y otros no, por ejemplo la educación pública, el sistema nacional, estatal y municipal de parques, y por último, aquellos bienes públicos que pueden ser proveídos como bienes privados, tales como el servicio postal, el sistema de carreteras y los servicios.¹⁴⁷

Las funciones adicionales, de distribución y de estabilización tienen que ver, la primera, con las decisiones en cuanto a la distribución de los ingresos y la riqueza, la elección entre impuestos progresivos y los esquemas de impuestos para la transferencia desde niveles altos hacia los niveles bajos; de tal manera que la eficiencia de los bienes públicos no siempre puede ser medida en el sentido de Pareto.¹⁴⁸ Y la segunda, de estabilización, con el mantenimiento de altos niveles de empleo, un grado razonable de estabilidad en los precios y la tasa de crecimiento de la economía, con los subsecuentes efectos en el comercio y en la balanza de pagos.

¹⁴⁶ James Buchanam, *The Public Finances*, Estados Unidos, Richard D. Irwin, Inc., Irwin-Dorsey Limited, 1970 [capítulo 4].

¹⁴⁷ Buchanam señala que la característica de "público" para un bien no implica, necesariamente, que la provisión de dicho bien sea igualmente pública, o como lo afirma: "By showing that a particular service is indivisible among separate users and that exclusion is costly, we may justify collective financing of the service. The actual operation may be carried out directly by governmental agencies or by private firms hired through governmental funds. This latter decision should rest solely on efficiency grounds. If a task can be done more efficiently by direct governmental action, obviously this should be the means adopted. On the other hand, if the task can be more economically performed through contracting out to private firms, this arrangement should be implemented. *Ibidem*, p. 28.

¹⁴⁸ "The essence of modern welfare economics has been defined by economic efficiency in terms which exclude distributional considerations. A change in economic conditions is said to be efficient (*i.e.*, to improve welfare) if and only if the position of some person, say A, is improved without that of anyone else, including B and C, being worsened. This criterion cannot be applied to a redistributive measure which by definition improves A's position at the expense of B's and C's". Musgrave y Musgrave, *op. cit.*, 1989, p. 10.

Fallas del mercado

La intervención del gobierno la justifican algunos teóricos de la economía pública como el mecanismo necesario para corregir las fallas del mercado, varias de las cuales tienen que ver con lo señalado sobre los servicios colectivos o sociales:¹⁴⁹

Fallas del lado de la oferta

- **Externalidades.** Cuando la acción de un individuo o empresa afecta a terceros, ya sea en costos o en beneficios, y los efectos no pueden resolverse por una transacción voluntaria del mercado. Éstas pueden ser negativas, como la contaminación de una empresa, en la que el Estado debe intervenir por medio del cobro de un impuesto, para compensar la pérdida de bienestar en la sociedad, el producto de este impuesto puede ser reinvertido en obra pública; y positivas, como las obras públicas que benefician indistintamente al conjunto de la sociedad y que no realizan los actores privados.
- **Monopolios.** Las prácticas monopólicas generan pérdidas de la eficiencia, por los precios más altos y niveles de productividad ineficientes.
- Las actividades productivas cuyos costos marginales tienden a cero pueden generar mercados incompletos y/o segmentados, puesto que los empresarios no tendrían incentivos suficientes para involucrarse en su producción.
- La obtención de información completa puede resultar demasiado costosa para los empresarios y por lo tanto no tendrán incentivos para pagar por ella; un caso mencionado con frecuencia es el del mercado laboral.
- La ausencia de derechos de propiedad de ciertos recursos naturales o del medio ambiente desincentiva la producción de inversiones que lo protejan.
- Una expansión en la productividad puede generar un incremento en los costos debido al aumento de la operación total de la empresa para obtener rendimientos crecientes de escala; el aumento en los costos hará que la empresa llegue a un punto máximo de producción en donde se igualen los costos de utilidad y de producir una unidad del bien, es decir, sin reportar ganancias.

¹⁴⁹ La clasificación de las fallas del mercado la tomamos del análisis que hace José Ayala Espino en el texto, *Mercado, elección pública e instituciones, una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 143-148.

- Información incompleta. No todos los actores en el mercado tienen la información completa para tomar las decisiones, el Estado suministra la información, si no total, por lo menos más completa.

Fallas del lado de la demanda

- Las preferencias colectivas no siempre representan las demandas sociales, esto se puede generar por las distorsiones o los sesgos en la información que se produce en el sistema de votación; para el caso de los bienes públicos, los electores no pueden reflejar sus preferencias en el mercado; las necesidades de los grupos pequeños no siempre coinciden con las necesidades de los grupos grandes que viven en regiones extensas.
- La presencia de “gorriones” de bienes públicos que alejarán a las personas de pagar por ellos por sentirse desmotivados o con el mismo derecho de no pagar, ya sea por su consumo o por los impuestos para financiar su provisión.
- El juego político puede propiciar manipulación de los electores, por parte de partidos políticos, burocracia y los grupos de interés, distorsionando la demanda de los electores.

Fallas del gobierno

De la misma manera en que se presentan fallas de lado del mercado, Stiglitz⁴⁵⁰ nos señala las fallas del gobierno, que igualmente afectan el buen desempeño de los mercados; sin embargo, este autor considera que no se puede prescindir de la intervención del gobierno, para obtener mayores niveles de eficiencia en la economía, pero sí es imprescindible un diseño apropiado de los programas gubernamentales.

Las principales fallas señaladas por el autor son:

- Información limitada. En este sentido se refiere a la imposibilidad de prever, en su totalidad, los efectos secundarios que puede producir una política de gobierno.
- Control limitado sobre las respuestas del mercado. De la misma manera, los efectos que produce una política pueden generar respuestas en

⁴⁵⁰ Joshep Stiglitz, *Economic of the Public Sector*, EUA, W.W. Norton & Company, 1988, pp. 5-7.

el mercado para las cuales los gobiernos no tienen todo el control o no pueden responder con las medidas adecuadas para contrarrestarlas.

- Control limitado sobre la burocracia. En un sentido amplio, los gobiernos diseñan las políticas y las directrices para su implementación, pero es justamente en esta parte del proceso en donde pierden el control de la forma en que los administradores públicos las ejecutan o las interpretan, y en muchos casos sí lo llevan a cabo.
- Limitaciones impuestas por el proceso político. Agrega Stiglitz que aunque el gobierno tuviera toda la información pertinente sobre las consecuencias de sus posibles acciones, éstas siempre estarán determinadas por el grupo de electores que los favorecieron con sus votos, y deberán reconciliar o hacer elecciones entre preferencias en conflicto.

EL INTERÉS PÚBLICO, LA RAZÓN DE ESTADO PARA KEYNES

La Teoría general de Keynes transformó el pensamiento económico durante el siglo pasado. Las tesis económicas de los estructuralistas encuentran en Keynes el soporte ideológico para fundamentar la intervención estatal en el desarrollo económico. Aunque Keynes afirma que sus propuestas corresponden a un periodo determinado de la historia europea de posguerra y principalmente de Inglaterra, su pensamiento recorre el mundo y permanece en él.

Nos interesa resaltar sus aportes en la función del gobierno para frenar el desempleo e impulsar el desarrollo. Keynes reacciona ante el *laissez faire* proponiendo la participación del Estado en planes de infraestructura en servicios públicos y vivienda para controlar el desempleo que aqueja a Inglaterra, y no caer en la tan negativa medida de disminuir los salarios y afectar la economía en su conjunto.

La cooperación que conduce al pleno empleo y al bienestar social sólo se logra a través de la intervención de un Estado que "controle" la conducta egoísta y maximizadora de los individuos al realizar sus elecciones; por lo tanto, Keynes¹⁵⁴ consideró que la generación de riqueza, requisito indispensable para el bienestar general, se produciría gracias a la intervención del Estado.

Los conflictos y las fricciones son propias de las sociedades capitalistas, de tal manera que la coordinación económica no surge del mercado,

¹⁵⁴ John Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1992.

sino por el contrario, la tendencia natural es a la incertidumbre, la inestabilidad y el conflicto.¹⁵² Estos factores de desequilibrio podrían ser disminuidos a través de un gobierno que promoviera un ambiente económico con mayor información, seguridad y confianza.

La intervención del Estado para obtener el pleno empleo se lleva a cabo por medio de políticas monetarias y/o fiscal expansivas, esto con el propósito de equilibrar los movimientos constantes entre la oferta y la demanda; un descenso en los niveles de desempleo se puede controlar mediante un aumento de la demanda agregada en la economía, ya sea por la vía de la expansión monetaria o de la expansión del gasto público.¹⁵³ Keynes no promueve una economía en equilibrio constante, sino una economía en donde el objetivo es manipular los niveles de producción y desempleo para garantizar el logro del bienestar social.¹⁵⁴

El bienestar social también depende de alcanzar el nivel máximo de producción de la economía; para ello es importante utilizar plenamente la capacidad productiva instalada y la oferta de mano de obra. En esta relación el factor condicionante es el nivel de gasto público, que será posible a partir de la emisión monetaria y la deuda pública. Si el gasto público excede el nivel de capacidad productiva de la economía, entonces se produce la inflación, que debe ser controlada por nuevos ajustes en las variables macroeconómicas. Inducir la inversión para aumentar la capacidad productiva sería una política recomendable.

La inversión para Keynes no se induciría a partir de una afectación directa (disminución) de las tasas de interés, sino de un aumento en la demanda total de la economía.¹⁵⁵ El incremento en la demanda se produce por medio de la expansión en la oferta monetaria, al haber más dinero en el mercado, la reducción en las tasas de interés, promueve la inversión.¹⁵⁶

¹⁵²*Ibidem*, en el capítulo 12, Keynes se refiere al estado de las expectativas de largo plazo, en donde analiza las dificultades e implicaciones de realizar previsiones a largo plazo sobre el rendimiento del capital, en las condiciones de incertidumbre que predominan en las economías.

¹⁵³José Ayala, *op. cit.*, 2000, p. 192.

¹⁵⁴*Ibidem*, pp. 288-289.

¹⁵⁵Keynes se manifestó escéptico acerca del éxito de una política puramente monetaria dirigida a influir sobre la tasa de interés. Y atribuye al Estado la función de incidir sobre la organización directa de las inversiones, puesto que está en situación de poder calcular la eficiencia de los bienes de capital a largo plazo sobre la base de la conveniencia social general. Keynes, *op. cit.*, 1992, p. 149.

¹⁵⁶*Ibidem*, la relación entre la eficiencia marginal del capital y la tasa de interés se explica en el capítulo 11.

Si es por medio de la política fiscal, será el gasto público el encargado de estimular la demanda.

Un aspecto importante en la concepción de Keynes es la elección colectiva; es decir, la forma en que deben actuar los individuos en función del interés público, y por lo tanto cómo deciden en grupo; al referirse a los individuos como egoístas y maximizadores de su propio interés, señala como correctiva la participación de una fuerza complementaria que equilibre las fuerzas en función del bien colectivo, el Estado.¹⁵⁷

Esta idea es desarrollada por Olson¹⁵⁸ en su teoría sobre la acción colectiva, en donde afirma que aunque los individuos tomen decisiones racionales en grupo, no son motivadas por decisiones individuales, sino porque hay una fuerza que los obliga a tomar esas decisiones. Si un individuo coloca el interés de su grupo por encima de su interés individual, se debe a dos situaciones:

- a) Una fuerza coercitiva que lo obligue a alcanzar los objetivos colectivos, y
- b) cuando existen otra clase de incentivos (especiales para el individuo) y son diferentes a los intereses u objetivos comunes; en este caso los individuos pueden obtener una ganancia mayor en estos beneficios que los costos de participar de los objetivos comunes (*reducción de los costos de negociación y los costos de transacción*).

La intervención del Estado puede influir en las decisiones de los inversionistas para que no tomen decisiones irracionales; es decir, que puedan conducir a la ineficiencia en la economía.

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde la perspectiva de la administración pública, Uvalle define al Estado como “una institución formada para asegurar en favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida. El Estado es un instrumento indispensa-

¹⁵⁷ La actuación de una autoridad pública central que realice los ajustes necesarios para inducir el pleno empleo y los niveles apropiados de consumo e inversión, no limita la acción individual, aunque sí evita los abusos del interés personal: “mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno [...] son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual.” *Ibidem*, pp. 332–337.

¹⁵⁸ Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva*, México, Grupo Noriega Editores, 1992, capítulo 1.

ble y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de potestad e *imperium* que se explican por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo”.

En función de esta definición positiva de qué es el Estado, incorpora el interés público como la misión o razón de Estado, y afirma que ésta es “responder con creces a la sociedad”, lo que quiere decir asumir funciones que sean consecuentes con el progreso y el desarrollo de ésta.¹⁵⁹

Esta definición del Estado y su razón de ser nos conduce necesariamente a revisar la relación Estado-mercado. Para Uvalle, es definitiva la función del Estado como promotor e impulsor del bienestar social, y le atribuye el poder de intervenir en pos del interés público; afirma que el Estado es la institución responsable de salvaguardar que el mercado sea un ámbito de negociaciones, transacciones y de movimiento, para que la sociedad obtenga de él los elementos indispensables para su reproducción. El Estado es el encargado de regular los desequilibrios y desacuerdos del mercado. Y concluye: si la vigencia del interés público es el mejor límite para el mercado, entonces la misión del Estado es definir y aplicar las reglas para el logro de una vida privada saludable, productiva y próspera.¹⁶⁰

Para Uvalle, al igual que para Keynes, los individuos son egoístas y maximizadores; por lo tanto, la intervención estatal es la que regula estas deficiencias para alcanzar el bien colectivo; las luchas desiguales, y la competencia por ganar mercados y poder, requieren de la regulación del Estado, puesto que el mercado no se rige de manera automática, sino mediante la intervención del poder del Estado.¹⁶¹

En esta relación Estado-mercado, es importante identificar los límites entre lo público y lo privado; no se trata de una relación en donde se separen el Estado, como lo público y el mercado como lo privado, sino de una superestructura en donde confluyen tanto lo privado, integrado por los agentes del mercado y las iniciativas individuales, y lo público, entendido como una agregación de voluntades, intereses, formas de cooperación y sentido de identidad, para emprender acciones comunes, tanto de los ciudadanos como de sus organizaciones. El Estado es quien debe salva-

¹⁵⁹ Ricardo Berrones Uvalle, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y La Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM. 1998, p. 154.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 46-49.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 49.

guardar esta “vida pública” para la convivencia óptima de particulares, agrupaciones civiles, políticas y las instituciones del Estado.¹⁶²

La administración pública entendida desde la perspectiva estatal

Si consideramos que lo público integra voluntades, intereses, identidades y sistemas de cooperación entre ciudadanos y sus organizaciones, podríamos ampliar el concepto de administración pública hacia el de administración estatal, en donde se salvaguarda la “vida pública” mediante la regulación de las deficiencias para alcanzar el bien colectivo, entendido como la sumatoria de vidas privadas saludables, productivas y prósperas.

Para Bañón¹⁶³ nos ofrece un análisis de la evolución de la administración pública desde finales de la Segunda Guerra Mundial, momento en que el objetivo y la justificación social del gasto público va a ser la prestación de servicios. Se pasa de la definición de las formas a la definición de las técnicas organizativas que faciliten el logro de los fines (servicios); el énfasis está en los objetivos y los métodos para alcanzarlos, dice Bañón, “se pasa de ser el qué, criterio del poder, a ser el producto, la acción hacia fuera”. Es así como los estudios sobre teoría de la organización y análisis de políticas públicas predominan durante los años sesenta y setenta.

Para Bañón en este momento se inicia la separación entre lo público y lo privado, y principalmente se acaba con la separación Estado y sociedad, y se asume que el Estado está en la sociedad; la legitimación administrativa ya no se da por la *potesta*, sino por los soportes organizativos, las técnicas cuantitativas para fundamentar las decisiones y la capacidad para transformar la realidad social. En esta nueva dinámica la administración se sale del ámbito jurídico y amplía sus formas metodológicas, en donde las redes de organizaciones, el estudio del entorno, las funciones y los procesos directivos (estrategia, *marketing*, cultura y ética) no permiten mantener la división entre lo público y lo privado; la administración se hace en redes con otras organizaciones y otras formas administrativas, “el Estado está en la sociedad”.

Se presenta una superestructura administrativa en donde confluyen formas organizativas tradicionales y burocráticas con técnicas privadas, y

¹⁶² *Ibidem*, p. 154.

¹⁶³ Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*, España, Alianza Universidad Textos, 1997, pp. 35-41.

los límites que identifican lo público de lo privado se difuminan cada vez más; sin embargo, no se trata de concebir esta nueva estructura como una organización en la cual lo privado y lo público se convierte en uno solo, sino en combinar las formas y técnicas metodológicas, así como las funciones para obtener un producto final más eficiente y acorde con las necesidades sociales de ciudadanos más capacitados y exigentes en el logro del bienestar y el progreso. La administración estatal como una administración para el conjunto de la sociedad.

El tercer estadio del Estado,¹⁶⁴ el actual

El Estado que provee servicios, el Estado de bienestar pasa, en opinión de Bañón, a un *tercer estadio*, el de hacer frente a su mantenimiento en momentos de crisis económica y de recursos escasos. Se vuelve a una separación entre Estado y sociedad, y se promulga la libertad individual como el fin alcanzable para el bienestar colectivo; el interés se concentra en el mercado y la eliminación de las fallas de la intervención del Estado para la libre y correcta operación de los mercados y la competencia.

No obstante, la separación entre Estado y sociedad, promueve una importante unificación de métodos de gestión y desarrollo de competitividad para la administración de las organizaciones públicas y las organizaciones privadas. El sector público debe ser más eficiente en la prestación de sus servicios y justificar su existencia en términos de rentabilidad económica y de apoyo social. “La administración pública se contempla desde afuera, desde el mercado, para exigirle que justifique su utilidad social [...] tienen que compararse con otras organizaciones privadas, no gubernamentales y públicas en condiciones de igualdad para demostrar que su existencia y su actuación son necesarias y no son más costosas que si fueran desempeñadas por cualquier otro tipo de agente”.¹⁶⁵ La legitimidad administrativa no reside en el qué, ni en el cuánto, sino en el cómo.

La provisión y la producción de servicios permitirán separar lo público de lo privado y el Estado de la sociedad. Lo importante ya no son los aspectos legales, estructurales y normativos, sino los modos de administrar, de las políticas y en el papel de intermediaria, *broker*, que desempeña la administración.

¹⁶⁴ En este análisis no se menciona el primer estadio al cual hace referencia Bañón, y es el que se relaciona con un Estado que se encarga de impartir justicia.

¹⁶⁵ Rafael Bañón, *op. cit.*, 1997, p. 37.

El *cómo* en la administración se expresa en las siguientes premisas:

- Demanda de calidad en los servicios públicos.
- Trato de los ciudadanos como clientes.
- Aparece el elector cívico: contribuyente de clase media, ilustrado, que participa en todas las consultas electorales, usuario pertinaz y aprovechado de los servicios públicos, formador y difusor social privilegiado de opinión y cuyo comportamiento electoral se adapta a su percepción de la calidad de los servicios.
- Se pasa de la creación de nuevas prestaciones a la mejora de las existentes (cuando existen).
- Nuevas presiones fiscales para los contribuyentes: los impuestos directos e indirectos son visibles e importantes respecto a los salarios.
- La legitimidad de la administración pública recae en el concepto de la eficiencia, y ya no en los anteriores conceptos de poder y servicio.
- El cuadro administrativo burocrático capaz de proporcionar calidad, eficacia y eficiencia a través de su función como administrador público debe tener estudios de nivel superior, no debe ser adverso al riesgo y además comprometido con la función social.
- Se introduce la necesidad de los estudios de mercado para establecer objetivos sociales.
- Las organizaciones deben ser capaces de diagnosticar, predecir y reaccionar con elasticidad a los cambios que se produzcan en el entorno.
- La función debe ser competitiva en el plano económico, eficiente en el empleo de los recursos y con servicios de calidad; e indispensable, cumplir la ley y preservar la igualdad de los ciudadanos.

Esta nueva legitimidad atribuida al *cómo* en la administración pública, afirma Bañón, ha implicado el desmonte del sector público como actor-productor en la economía, pero no así de la organización administrativa del gasto social; es decir, el Estado sigue siendo el proveedor y/o responsable de los bienes públicos que proporcionan la seguridad del bienestar en los ciudadanos.

La administración operativa se resuelve en una estructura de redes que incorpora organizaciones públicas y privadas mediante contratos específicos, concesiones administrativas y otras formas de gestión; las relaciones interorganizativas se combinan con las relaciones intergubernamentales promovidas desde la dinámica de la globalización. Los valores

a considerar son equidad, ética, orientación al mercado/entorno y los ya mencionados de eficacia, eficiencia y calidad.

A la perspectiva actual de la administración pública le haría falta el componente político que sin lugar a dudas debe incorporarse como parte de la competencia por el poder de las organizaciones políticas que en última instancia son las que estructuran la administración estatal y le confieren el carácter político a la función del Estado.

IDEOLOGÍA Y POLÍTICA EN LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una interesante aproximación teórica a un modelo alternativo de administración en donde los diferentes agentes que componen las esferas de gobierno en el Estado desempeñan funciones técnicas y funciones políticas, sin dejar de lado el papel de funcionarios al servicio del interés público, lo ofrece Federico Reyes Heróles, y es al que nos referiremos a continuación.

Su análisis parte de la trilogía vigente sobre la razón de Estado: *ciencia-tecnología y verdad social*, en donde los nuevos cuadros burocráticos deben establecer la verdad tecnocrática; es decir, las diferentes ideologías deben plegarse y las decisiones del mando político se sujetan al tamiz de los tecnólogos. Cabe mencionar que previamente a su incursión como cuadros tecnócratas, han sido formados por sistemas de reproducción ideológica que, sin embargo, someten a su función pública, carente de ideología.

No obstante, en esta nueva trilogía, no caben las luchas entre cuerpos ideológicos y políticas contradictorias. La verdad social que se sostiene en la lectura de beneficio general, deja de lado el criterio político de la decisión estatal que, afirma Heróles, "deberá ser vista como fenómeno inserto en la mutación histórica de la cual el fenómeno estatal no puede desprenderse por ningún medio".¹⁶⁶

La acción estatal sucede en dos ámbitos, que se diferencian con claridad; por un lado, el foro legislativo, en donde la participación ciudadana de alguna manera legitima las propuestas y acciones de sus representantes y, por el otro, el espacio gubernamental; estos dos ámbitos están sujetos a las negociaciones y a los vaivenes del cambio político partidista; sin embar-

¹⁶⁶ Federico Reyes Heróles, *Política y administración a través de la idea de vida*, México, INAP, 1983, p. 25.

go, no todas las acciones estatales están supeditadas a las negociaciones de los partidos y las cámaras, algunos ejemplos serían la administración de la seguridad, las funciones militares, la recaudación, los controles fronterizos, la administración de las vías, el debatir político se realiza por parte del legislativo, partidos y cámaras, pero, en otros espacios, el ejecutivo se asume sujeto a este juego político para negociar políticamente aquellas acciones estatales que por la vía normativa pudieran limitar las acciones gubernamentales.¹⁶⁷

Otro tipo de negociaciones surgen en la escena política, que no necesariamente se logran por la vía partidista, algunas de índole económico, tales como aranceles, tipos de cambio, pero que sí requieren algún tipo de negociación, y es entonces cuando la administración pública se politiza y el poder burocrático ingresa al juego político, así lo plantea Heróles: "Política es ahora administración de aranceles y por lo tanto la negociación con grupos de poder; administración de educación y relación con los grupos de presión cultural, administración del espacio y por ello relación con los terratenientes, administración de la energía y por lo tanto negociación política con *trust*, carteles, etcétera".¹⁶⁸

Con estas nuevas funciones como negociadores políticos por fuera del alcance partidista-legislativo, el ejecutivo se convierte en el gran negociador, los jefes adquieren un rango mayor de influencia política que rebasa los límites de la vía partidista y que además no requiere del apoyo legislativo. En este nuevo orden, las decisiones del ejecutivo se realizan con mayor agilidad y adquieren un peso político importante. La facultad reglamentaria de los gobiernos es uno de los ejemplos de su capacidad para adquirir poder social, casos como la reglamentación de la industria pesada, la farmacéutica y la automovilística, dan cuenta de ello.¹⁶⁹

La legitimidad: el objetivo político
de la negociación no legislativa

Aun cuando el ejecutivo no transita por los espacios más tradicionales de negociación política, sus decisiones sí le confieren legitimidad política a los gobiernos que representan, es así como a través de las innumerables

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 33.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 34.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 36.

negociaciones con cámaras, comerciantes, asociaciones civiles, comunidades, entre otras, obtienen la garantía de convertir sus decisiones en políticas eficientes y avaladas por la sociedad civil; cuando no se incorpora a los grupos de interés en la negociación de normas, reglamentos y demás decisiones, se corre el riesgo de fracasar o enfrentar constantes protestas.

Pero también existen decisiones que no se someten a juego político administrativo burocrático ni partidario-legislativo alguno, y son éstas, aquellas que tienen que ver con la prestación de servicios públicos agua potable, luz, seguridad, energía eléctrica, limpieza, seguridad nacional, regulaciones comerciales o de control migratorio, algunos servicios médicos; sin embargo, no se podría considerar que no requieren consensos, puesto que en muchas oportunidades son cuestionadas por los ciudadanos debido a una prestación deficiente de éstos. El buen o mal cumplimiento de estas funciones puede desacreditar a un gobierno, e incluso ocasionar su pérdida de credibilidad, legitimidad, gobernabilidad y por consiguiente del poder mismo. También podría representar una oportunidad para reforzar los ámbitos de las decisiones estatales si se negocia amplia y permanentemente en este segundo nivel, a pesar de que existiera desgaste en la vía partidaria-legislativa.

Heróles considera que es en el nivel de negociaciones administrativas en donde se refleja la necesidad de incorporar el elemento político de la burocracia estatal para soportar los cambios sucesivos y radicales en la acción gubernamental, motivados por las crisis de los planteamientos y las negociaciones en la vida parlamentaria-partidista. Se afectan los grupos y sus decisiones, en lo particular, pero no la acción estatal, en lo general. Igualmente, puede ser que el desgaste se dé por la vía de las acciones estatales que no están sujetas a la acción legislativa, y la estabilidad la brinden esas otras acciones de política gubernamental.

En conclusión, podemos señalar que existen dos tipos de negociaciones; por un lado, las que se realizan al margen de las cámaras, que se manifiestan mediante la interacción entre la administración pública y los diversos actores sociales; por otro, las que se llevan a cabo por la vía partidista legislativa. A pesar de la diferenciación, no se puede desconocer el carácter netamente político de una y otra vía, y principalmente aquella que tiene la función de establecer los canales apropiados para las manifestaciones ciudadanas, y de la cual dependerá buena parte tanto de la estabilidad como de la inestabilidad que se genere con los cambios gubernamentales.

Estas últimas son las actividades de “ventanilla” que Heróles califica de “brutalmente políticas”.¹⁷⁰

En esta dirección podríamos considerar que desde la perspectiva política, el Estado adquiere una razón fundamental y es la de “establecer consensos” entre los diferentes grupos y agentes de la sociedad; no todas las acciones del Estado pueden ser encauzadas mediante el uso de la fuerza, puesto que los problemas de legitimidad, gobernabilidad y estabilidad¹⁷¹ no le permitirían permanecer en el poder; y, de la misma manera en que los individuos no siempre son eficientes en sus decisiones, los gobiernos pueden afectar grupos sociales de diferente manera y no necesariamente en un sentido positivo.

Las teorías sobre las fallas del gobierno señalan varias de las causas por las cuales las decisiones gubernamentales afectan las utilidades de los agentes económicos y políticos. Las mismas fallas del mercado se le imputan a los gobiernos, tales como fallas de información; es decir, el gobierno puede carecer de información adecuada en los ámbitos financieros, tecnológicos y en general de los mercados, y producir políticas públicas ineficientes; las políticas de inversión que no cuentan con información completa pueden generar deficiencias en materia de servicios públicos; igualmente las fallas producto de la burocracia ineficiente y el desequilibrio de los organismos públicos, con costos excesivos en comparación con sus capacidades de servicio. Y por último, las fallas originadas en los sistemas electorales y de toma de decisiones.¹⁷²

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 41.

¹⁷¹ Manuel Alcántara Sáez realiza un interesante análisis en el cual define la gobernabilidad como “el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste, que se encuentra ligada al grado de funcionalidad procedimental, es decir a la manera en que funciona el régimen político; a la ingobernabilidad como una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental; y a la estabilidad como un concepto que generalmente se confunde con el de gobernabilidad, y que se explica a partir de dos categorías, por un lado la estabilidad gubernamental entendida en cuanto a la duración del gobierno (tiempo en el poder) y al grado de control del ejecutivo (mayoría o no en el legislativo); y por la violencia política (medida por el número de manifestaciones de protesta y la cifra de desórdenes; y por el otro, la estabilidad económica medida por los índices anuales de crecimiento del PIB, del desempleo, de la inflación anual, de disconformidad [índice de desempleo más índice de inflación], la cantidad de días de trabajo perdidos por huelgas y el nivel anual de endeudamiento público”, Manuel Alcántara Sáez, “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en Mauricio Merino, *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias y Administración Pública, Conacyt, 1993.

¹⁷² Un revisión en detalle de las teorías sobre la elección pública y las fallas del gobierno la ofrece José Ayala Espino, *op. cit.*, 2000.

EL NEOINSTITUCIONALISMO: LAS REGLAS DE JUEGO PARA EL "BUEN DESEMPEÑO" EN UNA SOCIEDAD

Douglas North propone una nueva teoría para revisar el desempeño económico y la evolución de las sociedades. Incorpora en el análisis económico nuevos factores productivos que desconocieron los economistas del liberalismo clásico, proporcionando una nueva función productiva; y traslada el origen del desarrollo económico a lo que el denomina "el cambio institucional"; es decir, los arreglos institucionales que permiten a las organizaciones modificar su comportamiento y generar las nuevas "reglas del juego" para su interacción.

Las instituciones

La organización de la interacción entre los diferentes actores sociales, requiere el establecimiento de acuerdos, estos acuerdos son los que North denomina instituciones, o reglas del juego; es decir aquellas "limitaciones" ideadas por el ser humano que dan forma a la interrelación humana, le dan orden y reducen la incertidumbre. No se pueden ver, sentir ni tocar, son construcciones de la mente. En estas limitaciones, los incentivos son parte fundamental, así como sus transformaciones lo son para entender el cambio histórico.¹⁷³

Para la construcción de las instituciones, el autor va más allá de la lógica económica clásica, de que las elecciones individuales son maximizadoras, racionales y para lo cual se cuenta con información completa; el modelo incorpora elementos conductuales que tienen que ver con las percepciones, la capacidad de raciocinio, las ideas, ideologías y la forma en que un individuo elabora el pensamiento, sus programas de solución de problemas; pero además señala que la cantidad de información que poseen los individuos para hacer sus elecciones es tan diferente que las decisiones subjetivas nunca podrán converger.

Otra consideración de importancia son los incentivos no económicos en su modelo, de lo cual se derivan las diferentes motivaciones y necesidades de los individuos,¹⁷⁴ tales como el altruismo y otros valores que no

¹⁷³Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p. 13.

¹⁷⁴Los psicólogos sociales han realizado análisis interesantes sobre este tema, y uno de ellos es el clásico que ofrece Maslow con su pirámide de necesidades. Maslow, *Motivation and personality*, EUA, Harper and Brothers, 1954.

maximizan la riqueza; también es de considerar el potencial de sobrevivencia que puede motivar a un actor a decidir.¹⁷⁵

Instituciones formales e informales

Las limitaciones o “reglas del juego” no siempre tienen las mismas características, unas son claras, concretas y por lo general escritas, mientras que otras corresponden con los marcos culturales que determinan valores, comportamientos, creencias, mitos, códigos y rituales para delinear la interacción.

A continuación presentamos el cuadro 4 con la tipología de las instituciones formales: las reglas políticas y judiciales, las reglas económicas, los contratos, y los derechos de propiedad, así como el Estado y su razón, los parlamentos y cortes europeas y la burocracia, y las instituciones informales, en las cuales se encuentran los códigos de conducta, normas de comportamiento y las convenciones.

El análisis institucional de North se complementa con la aparición de componentes en la función de producción de las economías, que inciden en el desempeño económico y en las decisiones económicas de diversos individuos y grupos, y son los relativos al conjunto institucional. José Ayala Espino lo expresa en la siguiente formulación:

En la teoría neoclásica el desempeño de la economía sólo es una función de los precios de los factores de la producción: tierra [T], trabajo [W] y capital [K], es decir:

$$\text{Desempeño económico} = f(T,W,K)$$

En cambio, el neoinstitucionalismo sostiene que el desempeño económico es el resultado de los precios relativos de los factores, pero también de los distintos conjuntos institucionales Q_n , es decir:

$$\text{Desempeño económico} = f(T,W,K, Q_1, \dots, Q_n)$$

En donde, Q_n representa los diferentes conjuntos institucionales, por ejemplo derechos de propiedad Q_1 , contratos Q_2 , y así sucesivamente, cuya definición depende fundamentalmente del Estado.¹⁷⁶

¹⁷⁵Se puede revisar los cuestionamientos de North a los supuestos conductuales neoclásicos, y su reacción a los mismos. Véase Douglas North, *op. cit.*, 1993, pp. 33-40.

¹⁷⁶José Ayala Espino, *op. cit.*, 2000, p. 359.

Cuadro 4
Tipología de las instituciones en el neoinstitucionalismo

<i>Formales</i>	<i>Informales</i>
<p><i>Reglas políticas y judiciales, reglas económicas y contratos.</i> Facilitan el intercambio político y económico. Pueden complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales.</p>	<p><i>Códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones.</i> Proviene de la información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura. La cultura es la transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta (Boyd Richerson, 1985, p. 2, citado en North, 1993, p. 55). La cultura proporciona el marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar e interpretar la información que los sentidos están proporcionando al cerebro. El proceso de la información depende de la cantidad de información y de un filtro cultural (que proporciona continuidad y es parte importante del cambio social a largo plazo).</p>
<p><i>Las reglas políticas (situadas en su lugar) conllevan a reglas económicas</i></p> <p><i>Tipología:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reglas generales. Se derivan del autointerés; son en gran parte para favorecer el bienestar privado no del bienestar social. 2. Constituciones. 3. Leyes políticas (estructuras jerárquicas, de decisión y de control de la agenda); son decisiones políticas las que especifican y hacen cumplir los derechos de propiedad y los contratos individuales. 4. Los contratos son disposiciones específicas de un acuerdo de intercambio particular <p>Los contratos reflejan la estructura incentivo-desincentivo proveniente de la estructura de los derechos de propiedad. Los contratos son incompletos por la diversidad de características físicas, de los derechos de propiedad y situaciones que se pueden presentar en el tiempo. Por ello se deja a la resolución de un tercero o los tribunales las disputas que se presentan.</p>	<p><i>Tipología</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales: caso de miembros de comités y comités que han tenido influencia importante sobre las elecciones legislativas que no se pudieron derivar de la estructura formal. 2. Normas de conducta sancionadas socialmente. 3. Normas de conducta aceptadas internamente: mientras más bajo sea el precio de las ideas, ideologías y convenciones, más importan y afectan las elecciones.

Cuadro 4 (Continuación)

<i>Formales</i>	<i>Informales</i>
<p>Los derechos de propiedad se establecen por una relación de costo-beneficio; se justifican en la medida en que no sea más costoso idearlos y hacerlos cumplir, que no contar con ellos.</p> <p>Las reglas descienden de la política a los derechos de propiedad y de ahí a los contratos individuales.</p> <p>El Estado y su razón: su origen es ofrecer protección y justicia a diferentes grupos de electores (o reducción del desorden interno) y la protección de derechos de propiedad a cambio de impuestos.</p> <p>Parlamentos y cortes europeas: se originan como un organismo representativo que refleja los intereses de los grupos constituyentes y su papel en la negociación con el gobernante. En ellos se establecen relaciones entre legisladores que representen múltiples grupos de interés.</p> <p>Burocracia: Surge de la necesidad de proporcionar ciertos servicios a grupos de electores, da origen a la creación de una estructura de agentes que monitoree la riqueza y/o el ingreso de los electores del gobernante.</p>	<p>Las limitaciones informales surgen como acuerdos, convenciones o convenios que resuelven problemas de coordinación, y usualmente reducen los costos de medición.</p> <p>Los rasgos culturales tienen una fuerte habilidad de permanencia y por lo tanto los cambios en las limitaciones informales son incrementales.</p> <p>Los cambios en las limitaciones formales no necesariamente conducen a cambios inmediatos de las limitaciones informales, estas tensiones restringen la forma en que cambian las economías.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los trabajos de Douglas North.

Los costos que adiciona el institucionalismo en la economía

Al igual que la incorporación del desempeño institucional afecta la función de producción, North señala nuevos costos a los tradicionales de transformación. La función se modifica de manera considerable, pues afirma que éstos incluso pueden superar los costos para transformar los atributos físicos.

Los costos principales tienen que ver con la información, y son los que se denominan costos de negociación; éstos son los que genera el no tener a la mano toda la información para medir los atributos de lo que se está intercambiando, y de proteger y hacer cumplir compulsivamente los acuerdos, en caso necesario (costos de previsión).

La nueva relación se expresa de la siguiente manera:

Debido a que los costos de negociación son una parte de los costos de producción, necesitamos enunciar de nuevo la relación tradicional de producción de la siguiente manera: los costos totales de producción consisten en las entradas de recursos de tierra, trabajo y capital que participan tanto en transformar los atributos físicos de un bien (tamaño, peso, color, ubicación, composición química, etcétera) como en los de negociación-definición, protección y cumplimiento forzado de los derechos de propiedad hacia las mercancías (el derecho a usar, el derecho a sacar provecho o ingreso del uso, el derecho a excluir y el derecho a cambiar).¹⁷⁷

Los costos de negociación se dividen en costos de medición y costos de cumplimiento. Los de medición son los que tienen que ver con los atributos y la información incompleta para medir esos atributos; podemos señalar algunos como las garantías de los productos, las fianzas, los seguros; pero por otra parte también se incluyen en esta categoría los costos en que tiene que incurrir un vendedor para medir los atributos de lo que ofrece.

Los costos de cumplimiento son los que genera el no conocer todos los atributos de un bien o servicio o las características del desempeño de los agentes, y también porque se deben dedicar recursos costosos a procurar medirlos y monitorearlos. Cuando se habla de costos de cumplimiento hay que tener en mente el problema de los agentes de vigilancia, y North señala que la obligatoriedad puede provenir de varias fuentes: una represalia de la segunda parte puede provenir de códigos de conducta obligatorios internamente o de sanciones sociales, o de una tercera parte coercitiva, el Estado.¹⁷⁸

Los costos de transacción

Los derechos de propiedad en una economía le permiten a los individuos apropiarse del trabajo y los bienes y los servicios que les pertenecen, dicha apropiación se da en función del marco institucional (normas legales, formas organizacionales, normas de conducta). La apropiación se convierte en una cesión de derechos que implica costos de transacción entre estos individuos y organizaciones. La efectividad de la apropiación la determinan las instituciones, por lo tanto, cuando queremos obtener la función de producción se deben considerar tanto la tecnología como el marco institu-

¹⁷⁷ Douglas North, *op. cit.*, 1993, p. 44.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 50.

cional. En esta relación se incluyen los costos de transacción de la transferencia: honorarios legales, seguros, fianzas, estudios de crédito, fiadores, entre otros, y el costo del tiempo que cada parte debe dedicar a recopilar la información. En estos costos de transacción se incluyen los ya señalados de negociación; es decir, los de medición, tanto de atributos físicos como de derechos de propiedad, y los del cumplimiento. Los costos están determinados por las instituciones y la tecnología.¹⁷⁹

Arrow,¹⁸⁰ define los costos de transacción como aquellos que permiten el funcionamiento del sistema económico, y que deben distinguirse de los costos de producción. Estos costos están asociados con la interacción entre los agentes económicos a la hora de establecer acuerdos. Williamson los clasifica en dos tipos, los costos *ex ante* y los *ex post*.

Los del primer tipo, *ex ante*, son los costos de redacción, negociación y legalización (*safeguarding*) del acuerdo; los *ex post*, se clasifican en tres categorías, a) los costos de las fallas en la adaptación a los lineamientos y condiciones del contrato, durante las transacciones, b) los costos de las negociaciones (regateo) para corregir las desviaciones en el contrato, c) los costos de tramitar, usualmente en las estructuras de gobierno, las disputas surgidas, y d) los costos de las fianzas y garantías para asegurar los compromisos.¹⁸¹

En una economía compleja, muchos agentes económicos empresariales deben considerar no sólo los costos de producción determinados por las instituciones y la tecnología, sino aquellos en que incurre una empresa para promover sus bienes y servicios (la mayoría asociados con la mercadotecnia y la publicidad), y que muchas veces representan serios obstáculos para los micro y pequeños empresarios en la comercialización de sus productos y servicios; estos costos podrían ubicarse en los que North llama de medición, considerados en los costos de negociación.

Las organizaciones

Los organismos son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos; por lo tanto, proporcionan una estructura a la interacción humana. Su vida y evolución son hechos determinados

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 85-90.

¹⁸⁰ Kenneth Arrow (1969) citado por Oliver Williamson, *The economic institutions of capitalism, firms, markets, relational contracting*, Nueva York, The Free Press, 1985.

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 20-21.

por el marco institucional, pero a su vez ellos influyen en la forma en que evolucionan las instituciones, a través del conocimiento y el desarrollo de nuevas tecnologías y necesidades.

Las instituciones fijan los márgenes conforme a los cuales operan las organizaciones. La diferencia y la relación entre instituciones y organizaciones la recrea North con un ejemplo: "El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro de un conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación".¹⁸² Y, agregaríamos, conocimientos.

Estas estructuras incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Congreso, las agencias reguladoras), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, cooperativas, comercios, haciendas productivas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación).

El papel fundamental de las organizaciones, como se señaló con anterioridad, es el cambio institucional que se opera por la vía de la interacción de las organizaciones; las instituciones no se modifican por sí mismas, son los organismos los que lo inducen. "Maximizar la conducta de organismos da forma al cambio institucional mediante: 1. La demanda resultante, derivada de la inversión en el conocimiento de todo tipo. 2. La interacción constante entre la actividad económica organizada, el conjunto del saber y el marco institucional. 3. La alteración incremental de las limitaciones informales como producto accesorio de actividades maximizadoras de organizaciones".¹⁸³

Los tipos de conocimiento y de aptitudes puestos en práctica en los organismos se construyen a través de los incentivos del marco institucional, y por lo tanto la dirección será el factor decisivo del desarrollo a largo plazo de esa sociedad (las verdaderas tareas de la administración para North, son idear y descubrir nuevos mercados, evaluar productos y técnicas de producción y dirigir activamente los actos de los empleados, todas ellas requieren de conocimientos y aptitudes).¹⁸⁴

El papel del Estado

Los costos de hacer cumplir los acuerdos en una economía serían prohibidos si no se cuenta con una tercera fuerza coercitiva que trabaje con

¹⁸² Douglas North, *op. cit.*, 1993, p. 15.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 106.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 104-105.

economías de escala. Esta es la función principal que North le atribuye al Estado; aunque el dilema fundamental del desarrollo económico, dice, es ¿cómo lograr que el Estado se conduzca como una tercera parte imparcial? Y su respuesta es que esto sería imposible, puesto que los agentes que integren esta tercera fuerza también llevan consigo la imperfección y los desequilibrios que caracterizan a los individuos en sus decisiones. No todas las instituciones que produce una sociedad son eficientes, algunas limitan el desarrollo y la eficiencia de las economías;¹⁸⁵ sin embargo, la necesidad de una tercera fuerza coercitiva o de lo que él llama “ejecución obligatoria” sí puede conducir a mayor garantía de cumplimiento sobre los derechos de propiedad de los agentes que participan en las transacciones.

La “ejecución obligatoria” significa “la presencia de una tercera parte neutral con la aptitud de poder medir, sin costo, los atributos de un contrato y, también, sin costo alguno hacer cumplir acuerdos, de tal manera que la parte ofensora siempre tuviera que compensar a la parte dañada”; esta condición se señala como utópica, puesto que el tercero tendrá costos para medir los atributos y evaluar en qué parte se incumplió un contrato.

El dilema es cómo lograr que este tercero cumpla el contrato para el cual ha sido asignado. “El desarrollo de una entrega o cumplimiento creíble de parte de organismos políticos, que asegure que éstos no violarán contratos entre las partes ni participarán en situaciones que alteren radicalmente la riqueza y el ingreso de las partes, es algo relativo, difícil de hallar, incluso, [...] en países altamente desarrollados”. Sin embargo, llama la atención la diferencia en el grado de cumplimiento obligatorio de los contratos en naciones desarrolladas y en países del tercer mundo. Mientras que en las primeras los sistemas judiciales son eficaces e incluyen una legislación bien definida, con agentes como abogados, árbitros y mediadores en los cuales se confía para hacer valer los acuerdos y no los intereses particulares, en el tercer mundo, la doctrina legal (costos de medición) es ambigua y hay mucha incertidumbre sobre la conducta de la gente.¹⁸⁶

Es clara la diferencia, y aunque no lograríamos encontrar una tercer fuerza en las condiciones en que los señala North para la “ejecución obligatoria”, sí es posible producir marcos institucionales que reduzcan los costos de transacción y las pérdidas económicas para los agentes y la sociedad en su conjunto, por causa de la falta de derechos de propie-

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 81.

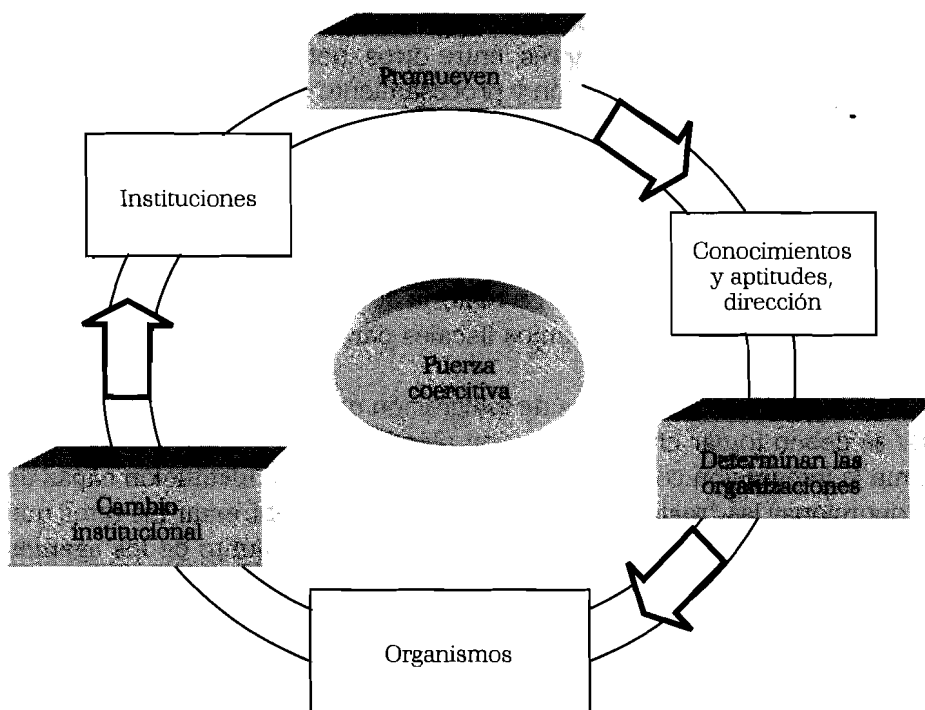
¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 82.

dad que garanticen la “apropiación” y la cesión de la misma. Igualmente, se podría considerar tan sólo la amenaza de cobro para los infractores como un aliciente para el cumplimiento de las partes. En el análisis que realiza este autor del desempeño económico y de la estabilidad y el cambio en la historia económica, se profundiza en los anteriores postulados.¹⁸⁷

La grafica 2 nos permite entender el comportamiento y desarrollo de la sociedad para North.

La función de fuerza coercitiva que enuncia North es complementada por Ayala Espino, quien realiza una síntesis sobre las funciones del

Gráfica 2
Cambio institucional en el neoinstitucionalismo



Fuente: Elaboración propia con base en los postulados neoinstitucionales de North.

¹⁸⁷*Ibidem*, capítulos XII y XIII.

Estado, pero no solamente como aquel capaz de generar la *ejecución obligatoria*, sino también como coordinador de la economía.¹⁸⁸

- Instituir derechos de propiedad bien definidos y un sistema efectivo para garantizarlos y hacerlos cumplir.
- Reducir los costos de transacción (vía definición del marco institucional).
- Resolver los problemas de externalidades y la provisión de bienes públicos mediante derechos de propiedad bien definidos.
- Utilizar economías de escala para verificar el cumplimiento de los contratos y derechos de propiedad.
- Reducir la inestabilidad macroeconómica por medio de un suministro ágil y confiable de información relevante para los agentes (orienta las decisiones de ahorro, inversión y consumo, entre otras).
- Creación de un ambiente económico estable y un marco institucional más favorable; cambios bruscos en el tipo de cambio, las tasas impositivas, las tasas de interés, entre otros, obligan a destinar mayores recursos en la recolección y procesamiento de información; es decir, los costos de negociación.
- Para el caso de las relaciones económicas internacionales, el papel de los Estados cobra importancia en materia de coordinación. La clave está en la cooperación para reducir el riesgo de los agentes que buscan nuevas oportunidades de inversión y mercados, se mencionan los acuerdos en materia de política comercial, coordinación monetaria, y convenios fiscales para compensar impuestos.

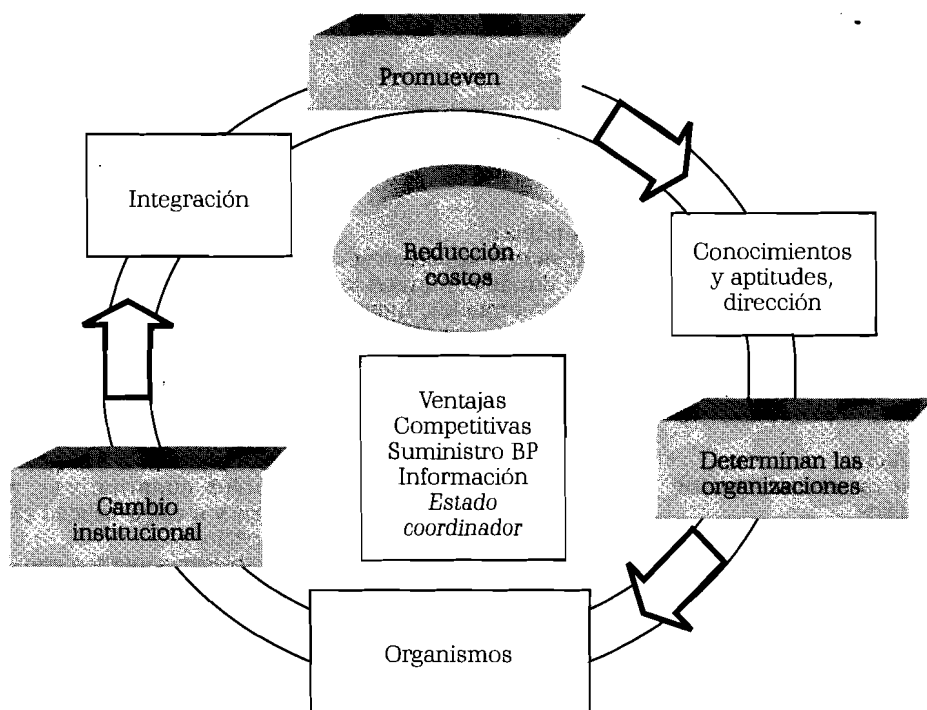
En las nuevas alternativas de integración que planteamos para el siglo XXI se deben tomar en consideración planteamientos en los que ya no se toma la integración como un proceso, sino como una institución capaz de proporcionar las “reglas del juego” necesarias para enfrentar los retos que el nuevo modelo de desarrollo ha traído para el conjunto de los agentes sociales, y en ese sentido se debe considerar que el interés público desde la perspectiva de la razón de Estado que nos señalan Keynes, Uvalle, Bañón, North, para promover el bienestar de la sociedad, la prosperidad y el progreso no se pueden lograr sin modificar las funciones y las relaciones entre los sectores público y privado.

La globalización, como ya se ha dicho en otros apartados, ha impuesto nuevos retos a las economías latinoamericanas, y uno de ellos tiene que

¹⁸⁸ José Ayala Espino, *op. cit.*, 2000, pp. 204-206.

ver con la competitividad para alcanzar los mercados internacionales, que pueden ser regionales e internacionales; en este sentido consideramos que una de las funciones que el neoinstitucionalismo le atribuye al Estado es la de reducir costos en las transacciones, y considerando que las ventajas competitivas, de acuerdo con Porter, se logran vía los costos y/o la diferenciación, consideramos que una fuente importante de competitividad para las empresas es la participación del Estado en los términos planteados por North. Asimismo, cuando hablamos de coordinación señalamos la importancia de los Estados en las relaciones económicas internacionales para el establecimiento de acuerdos creíbles y la reducción del riesgo de los agentes que buscan nuevas oportunidades de inversión y de mercados, uno de los objetivos fundamentales de la integración, tanto en el pasado como en el nuevo siglo.

Gráfica 3
El neoinstitucionalismo y la integración



Fuente: Elaboración propia con base en los postulados neoinstitucionales de North.

Cuadro 5
La administración pública y el desarrollo

<i>Autor</i>	<i>Razón del Estado</i>	<i>Principios fundamentales</i>
Buchanam	Eliminación de las fallas del mercado.	Provisión de bienes públicos. Justificación de la coerción del gobierno para cobrar el costo de la provisión de los bienes públicos puros. Información para los agentes.
Musgrave y Musgrave	Se justifica la intervención del gobierno en la política fiscal.	Provisión de bienes públicos. Funciones básicas de la política fiscal. Localización, distribución y estabilización.
Stiglitz	Fallas de gobierno.	No se puede prescindir de la intervención del gobierno. El énfasis está en el diseño y la evaluación de los programas que emprenden los gobiernos.
Keynes Bienestar general	Interés general.	Intervención del Estado para que "controle" la conducta egoísta y maximizadora de los individuos al realizar sus elecciones. Búsqueda del pleno empleo y la inversión en actividades productivas.
Uvalle Nueva administración pública	Interés público. Estado es una superestructura en donde confluyen lo público (voluntades, intereses, formas de cooperación y sentido de identidad) y lo privado (mercado e individuos). Emprende acciones comunes.	Estado debe intervenir en pos del interés público. Regula los desequilibrios y desacuerdos del mercado producidos por el egoísmo de los individuos en sus elecciones maximizadoras.
Bañón Nueva administración pública	Estado rentable: unificación de métodos de gestión y de desarrollo de competitividad para la administración de organizaciones públicas y rentables. Justifica su existencia en términos de rentabilidad económica y de apoyo social.	La tendencia es a fijarse en variables cuantitativas; a evaluar y a exigir calidad en el servicio. A establecer acuerdos entre agentes públicos y privados para prestar los servicios públicos. Maximizar el beneficio para el ciudadano-cliente.

<i>Autor</i>	<i>Razón del Estado</i>	<i>Principios fundamentales</i>
Federico Reyes Heróles Ideología y política en la nueva administración pública	Cómo se toman las decisiones. Funciones técnicas y funciones políticas.	Imposibilidad de la tecnocracia. Decisiones estatales. Decisiones en el legislativo (representantes de los ciudadanos). Decisiones en el gobierno: en algunas negociaciones el poder burocrático ingresa en el juego político (negociación con grupos de poder). Actividades de ventanilla que legitiman las decisiones del Estado.
North Neoinstitucionalismo	Desarrollo basado en el cambio institucional. Ejecución obligatoria: tercera parte neutral.	Modificación en las instituciones. Modificaciones en los costos de negociación y transacción.

Fuente: Elaboración propia con base en los enfoques teóricos revisados en el capítulo II.

A manera de resumen de los enfoques revisados en este capítulo realizamos el cuadro 5 en donde se pueden observar los conceptos centrales de los autores tratados (Buchanan, Musgrave and Musgrave, Stiglitz, Keynes, Uvalle, Bañón, Reyes Heróles y North) en relación con la razón de Estado y sus principios fundamentales.

En la gráfica 3 trasladamos el modelo de sociedad para North a la integración.

Otras aproximaciones teóricas al neoinstitucionalismo

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, William Wallace¹⁶⁹ establece la relación entre integración política y económica; define la integración como la creación y el mantenimiento de intensos y diversificados patrones de interacción entre unidades previamente autónomas, regulados por integración formal e informal. Los resultados formales dependen de acciones políticas deliberadas, tales como la creación de instituciones, políticas y cambios legislativos; la informal implica procesos con consecuencias efectivas (cooperación económica) sin la intervención formal de la autoridad.

¹⁶⁹ Citado por Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Gran Bretaña, Palgrave, 2000, capítulo 8.

A partir de esta definición, Rosamond sugiere que los cambios ocurridos en la economía, como el aumento en la movilidad del capital, los incrementos en los volúmenes del intercambio comercial, los cambios en los procesos productivos y las nuevas tendencias en las estrategias corporativas, decisivamente estructuran y restringen la agenda de los actores políticos; sin otra alternativa, los gobiernos buscan la cooperación a través de la construcción de instituciones políticas diseñadas para controlar estos procesos económicos; por lo tanto, señala, la integración política es consecuencia de la integración regional económica.¹⁹⁰

North estaría de acuerdo con Rosamond en señalar que las tendencias actuales en las relaciones que establecen las firmas para establecer los encadenamientos productivos inducen a las estructuras políticas de poder a desarrollar nuevas instituciones (integración formal) que les permitan participar de alguna manera en el control de estos procesos económicos. El espacio adecuado para realizar esta "intervención" serían los esquemas regionales, o transnacionales de integración y de cooperación, puesto que una intervención (con niveles de autoridad) más allá de sus fronteras en estos procesos, es viable para la gran mayoría de los actores políticos a través de la formalización de instituciones internacionales.

Hasta ahora sólo hemos revisado las instituciones desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico, en donde las instituciones tanto formales como informales proveen marcos de actuación para los actores, reducen sus costos (negociación, transacción) y ofrecen entornos más seguros para su desenvolvimiento. Estas instituciones son las que se pueden transformar y/o cambiar de acuerdo con los intereses de los actores y sus necesidades.

Las perspectivas que nos ofrecen otras líneas de investigación, como son las vertientes sociológica e histórica del institucionalismo, sugieren que las instituciones deben ser vistas como portadoras de creencias, conocimientos, valores, y por lo tanto establecen formas de hacer las cosas que, en el tiempo, establecen patrones comunes de conducta por parte de los actores.

El enfoque sociológico pone gran énfasis en la dimensión cognoscitiva de las instituciones, y de cómo a través de ellas se provee un sistema

¹⁹⁰Rosamond, en este sentido, el autor ofrece la posibilidad de un argumento alternativo "to suggest that informal changes are, at the very least, facilitated by the deliberate sanction of government authority. Here economic integration can only happen because states produce policies that enable the flourishing of informal transborder economic activity". *Ibidem*, p. 8.

de conocimientos, categorías y modelos indispensables para la acción. "Institutions become the mechanisms through which the world is rendered meaningful to social actors".¹⁹¹ El llamado sociológico es a llevar mucho más allá la función de las instituciones del atribuido por el enfoque de la elección racional al considerar las instituciones como un conjunto de reglas formales que median la interacción de intereses, exógenos a éstas. Las instituciones son los medios a través de los cuales el mundo toma significado para los actores sociales.

En nuestra propuesta de complementación industrial, la incorporación de nuevas instituciones o la transformación de las existentes, puede ser vista, desde las perspectivas sociológica e histórica del institucionalismo, como formas en las cuales la interacción de los actores va a producir nuevos conocimientos, nuevas tecnologías, usos y costumbres, y una nueva cultura empresarial alrededor de la cual se desarrollen los avances para la transformación productiva y los mayores niveles de industrialización que requiere la región latinoamericana en su conjunto.

Los intereses comunes y particulares de los actores que participen en los acuerdos de complementación industrial no son ajenos a los objetivos mismos de la constitución de los acuerdos, tales como establecer encadenamientos productivos que les permitan desarrollar sus capacidades y las posibilidades de competir en mercados mayores. De esta manera, los intereses de los actores ya no son exógenos al proceso de interacción que las instituciones representan, sino endógenos; es decir, emanan de su interior.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA INTEGRACIÓN

La participación estatal en la integración se llevó a cabo de acuerdo con los postulados que realiza Prebisch en la teoría sobre el subdesarrollo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y que promueven la integración de los países latinoamericanos para favorecer la constitución de mercados regionales y la producción industrial en economías de escala, y como una alternativa para la salida de productos latinoamericanos a mercados menos competitivos que los pertenecientes a las economías centrales.

El papel del Estado en el proceso de integración está dado por la firma de acuerdos de liberalización comercial, uniones aduaneras y la armonización de políticas en sectores específicos; la inversión se programó,

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 119.

principalmente, para la construcción de infraestructura y la financiación de proyectos productivos; la materialización de dichos acuerdos sería la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) como esquema de libre comercio, y el Mercado Común Centroamericano (Mcca) durante los primeros años, posteriormente se crearon esquemas con alcances diversos.

La función de vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos está a cargo de instancias supranacionales conformadas por representantes de los países suscriptores, para algunos casos, y para otros, instancias intergubernamentales. Esquemas como el Mcca y el Pacto Andino incorporaron organismos financieros como el Banco Centroamericano de Integración Económica y la Corporación Andina de Fomento.

Proponemos dos modelos para el análisis de la intervención gubernamental en la integración a partir de la institucionalidad de ésta en América Latina: el jurídico liberacionista y el jurídico intervencionista-desarrollista.¹⁹²

El modelo jurídico liberacionista

Este modelo se caracteriza por la suscripción de acuerdos jurídicos para la liberalización del comercio entre países, con la forma de tratados internacionales. Sus principales componentes son capitulados con reglamentaciones para la liberalización del comercio a través de reducciones arancelarias en los principales sectores de la actividad económica nacional; estas reducciones pueden darse por acuerdos para desgravar productos entre países, o tasas preferenciales directamente entre países.

Instrumentos

El principal instrumento de este modelo es el programa de desgravación arancelaria. En ellos se establece la diferencia en los tiempos de implementación para los países de menor desarrollo relativo. Las medidas no arancelarias, como tarifas, cuotas, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras gubernamentales, entre otras, también son objeto de capitulados en los instrumentos de liberalización. En algunos se ha avanzado en el establecimiento de aranceles externos comunes para algunas listas de productos.

¹⁹²En este capítulo nos referimos a los modelos de la integración y la administración pública; la revisión de los esquemas de integración que se analizaron y las referencias bibliográficas se tomaron del capítulo IV del presente trabajo, en donde se hace una relación de los esquemas desde su constitución hasta la actualidad.

Actores

Negociadores. Los actores que desempeñan las funciones de la administración pública de dichos acuerdos son equipos negociadores que se establecen con carácter temporal, hasta concluir las negociaciones. Las secretarías que participan directamente en el establecimiento de los acuerdos son las de Relaciones Exteriores y de Economía.

Funcionarios. La creación de burocracia internacional se justifica para la supervisión del cumplimiento de los acuerdos mediante instancias supranacionales que suelen denominarse secretarías, fijan su operación en la sede determinada por los países suscriptores, y cuentan con un presupuesto para su funcionamiento. Los funcionarios que representan a los países en los órganos decisores son los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, así como otros delegados de estas secretarías.

Organismos

Dirección

Son los órganos superiores para la conducción política y la toma de decisiones en los acuerdos. Se pronuncian a través de decisiones obligatorias y/o recomendaciones no obligatorias. Están compuestos por los ministros de Relaciones Exteriores, y en algunos casos de Economía (Mercosur). Se denominan Consejos. Cuentan con un órgano ejecutor de sus decisiones, que en el caso del Mercosur se denomina Grupo del Mercado Común, en el Grupo de los Tres Secretarías Pro-tempore, y en el caso de la Aladi Comité de Representantes.

Técnico-administrativos

Estas instancias son de índole operativo y logístico, también cumplen funciones de difusión y registro histórico de los acuerdos. Usualmente se establecen con sede propia en algún país miembro y funcionarios permanentes. Para algunos esquemas esta Secretaría funciona alternativamente en las secretarías de Relaciones Exteriores de los países miembros.

Consultivos

En ellas convergen representantes de las diferentes instancias de la sociedad civil y los partidos políticos, principalmente miembros de los parlamentos respectivos en cada país, como en el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.¹⁹³ En el Grupo de los Tres los órganos

¹⁹³ En 2005 se firma el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, que se instala en el 2007 en Uruguay, donde funciona su sede oficial.

consultivos se denominan Grupos de Alto Nivel y funcionan en las secretarías de cada uno de los países miembros.

Incorporación en las legislaciones internas

La incorporación como políticas públicas en los Estados se hace a través de la ratificación de los Tratados y los Protocolos Modificatorios por parte del Congreso y su posterior publicación. La implementación de los acuerdos se hace internamente en las aduanas y los organismos reguladores del comercio, respectivos a los países integrantes, previa publicación de los tratados en la prensa oficial de cada país.

Esquemas

Los esquemas correspondientes con este modelo son la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), actualmente Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi); el Grupo de los Tres, el Mercado Común del Sur (Mercosur), y la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Estos esquemas de integración establecen acuerdos de libre comercio entre sus participantes; con medidas tendientes básicamente a la reducción de tarifas arancelarias, y con una administración pública compuesta por secretarías para el control y seguimiento de los acuerdos, y las secretarías de Relaciones Exteriores y de Economía, o similares, como contraparte interna en cada país.

El modelo jurídico intervencionista-desarrollista

Este modelo se caracteriza por la suscripción de acuerdos jurídicos en la forma de tratados internacionales de libre comercio y de acuerdos para la armonización de políticas de inversión y de financiación de proyectos productivos.

Los tratados toman la misma forma del modelo jurídico liberacionista, pero las instancias de administración pública adquieren funciones adicionales a las ya señaladas de seguimiento y control. Por una parte, se establecen instituciones financieras con capacidad para tomar decisiones de carácter supranacional en proyectos de inversión para la zona integrada; préstamos a tasas de interés preferenciales para los países miembros; estamos frente una administración supranacional.

Instrumentos

Al igual que en el modelo anterior, los principales instrumentos son el Programa de Desgravación Arancelaria y los esquemas de uniones aduaneras para comerciar con terceros países. También incluyen capitulados sobre medidas no arancelarias, como las sanitarias, fitosanitarias, de origen; las compras gubernamentales. Los esquemas prevén diferencias en la aplicación de las medidas por parte de países de menor desarrollo relativo.

Actores

Negociadores. Los participantes en las negociaciones son funcionarios públicos que integran equipos temporales durante el proceso de negociación de los acuerdos. Paralelamente, en la negociación de algunos acuerdos han participado representantes de la sociedad civil, pero en calidad de observadores.

Funcionarios. Los funcionarios que participan en las instituciones de este modelo son de dos tipos; por una lado, los funcionarios permanentes con las características de burocracia internacional, y en algunos casos calidades diplomáticas, que representan a los países en las instancias supranacionales que se crean para la ejecución de los acuerdos, cortes de justicia, parlamentos regionales, secretarías; por otro lado, están los presidentes y los funcionarios que formen parte de las secretarías de cada país, principalmente de Relaciones Exteriores y Economía, que participan en los organismos de dirección de los acuerdos.

Organismos¹⁹⁴

Dirección

Los órganos decisores los conforman presidentes, vicepresidentes y secretarios de Relaciones Exteriores, se reúnen periódicamente y deciden las políticas generales y directrices de los esquemas de integración. También forman parte de esta clasificación los órganos con funcionarios

¹⁹⁴ Para el caso del Sistema de la Integración Centroamericana existen una serie de organizaciones en diversas materias que integran un universo institucional de amplio alcance. En él se integran sectores de la sociedad civil, institutos de investigación, tecnológicos, de índole técnico, financiero, informático, entre otros. Se percibe una gran atomización de recursos no sólo financiero sino humanos y de infraestructura que a modo de recomendación, podrían ser analizados y estudiados en profundidad por el Sistema para convertirlo en una red organizada y eficiente de recursos para la integración regional. En el anexo 2 del presente trabajo se incluye un cuadro con el conjunto de estas organizaciones.

permanentes que se encargan de administrar y aplicar los tratados, recomendar políticas y directrices a los órganos superiores y vigilar el cumplimiento de los acuerdos, así como apoyar la solución de controversias que surjan entre los Estados, entre otras, en algunos casos se denominan comités ejecutivos y en otros comisiones.

Técnicos-administrativos

Estas instancias se encargan de dar seguimiento a las decisiones y políticas regionales; aportan estudios y análisis para la toma de decisiones de los órganos decisores; apoyan y asesoran la participación de la sociedad civil, y cumplen funciones de apoyo técnico y logístico. Toman el nombre de Secretaría General, y cuentan con sede y funcionarios permanentes.

Consultivos

Son los organismos a través de los cuales se hace presente la sociedad civil en materias que contribuyen con el desarrollo social, económico y político de la región que se integra. No están conformados por funcionarios públicos de los Estados contratantes, pero sí representan sectores importantes de los gremios empresariales, grupos organizados, minorías, cámaras. En algunos casos son organizaciones no gubernamentales con administración y presupuesto propio. En otros, cuentan con delegados elegidos por sus gremios para formar parte de los órganos consultivos que funcionan en las instancias regionales, como en el caso de los consejos consultivos empresarial y laboral de la Comunidad Andina.

Jurídicos

Básicamente se integran por magistrados del sector jurisdiccional de los Estados parte y toman la forma de Cortes Regionales de Justicia. Cuentan con sede y funcionarios permanentes.

Políticos

En esta categoría ubicamos a los órganos que cumplen funciones "cuasilegislativas", y toman la forma de parlamentos regionales; cuentan con funcionarios permanentes, sedes permanentes, y la elección de sus miembros se realiza por sufragio universal directo en el interior de cada país miembro. Estos parlamentos no emiten leyes con carácter obligatorio para los Estados participantes, sus manifestaciones se hacen a través de Resoluciones, Declaraciones, Recomendaciones y Propuestas.

Financieros

Se encargan de administrar recursos para proyectos regionales de infraestructura y desarrollo industrial, principalmente; cuentan con sedes y funcionarios permanentes y toman la forma de bancos regionales; en el caso del Sica, es el Banco Centroamericano de Integración Económica, y en el de la Can, es una corporación andina de fomento.

Educativos

En el nivel de organismos, se constituyen centros universitarios regionales que promueven la integración y realizan investigaciones y estudios para los países integrantes y para la región en su conjunto; para el caso de la Can, se cuenta con sede y funcionarios permanentes, y para el caso del Sica, el Consejo Superior Universitario Centroamericano Csuca, también con sede y funcionarios permanentes.

Cuadro 6
La integración y la administración pública

<i>Modelo</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Actores</i>	<i>Organismos</i>	<i>Incorporación Marco Jurídico Nacional</i>	<i>Esquema</i>
Jurídico-liberacionista.	Tratado internacional. Programa de desgravación arancelaria y de medidas no arancelarias.	Negociadores Funcionarios permanentes.	Dirección Técnico-administrativos. Consultivos.	Ratificación tratados y protocolos Modificatorios por parte de los congresos Publicación en el <i>Diario Oficial</i>	Alalc Aladi G-3 Mercosur Alca
Jurídico-intervencionista desarrollista.	Tratado internacional Programa de desgravación arancelaria y de medidas no arancelarias.	Negociadores Funcionarios permanentes.	Dirección Técnico-administrativos. Consultivos. Jurídicos. Políticos. Financieros. Educativos.	Ratificación tratados y protocolos. Modificatorios por parte de los congresos. Publicación en el <i>Diario Oficial</i> .	Can Sica

Fuente: Elaboración propia con base en los Tratados de los Acuerdos.

Incorporación en las legislaciones internas

Así como en el anterior modelo, la incorporación como políticas públicas en los Estados se hace a través de la ratificación de los tratados y los protocolos modificatorios por parte del Congreso y su posterior publicación. La implementación de los acuerdos se lleva a cabo internamente en las aduanas y los organismos reguladores del comercio, respectivos de los países integrantes, previa publicación de los tratados en la prensa oficial de cada país.

Esquemas

Los esquemas característicos de este modelo son la Comunidad Andina, Can, y el Sistema de la Integración Centroamericana, Sica. A manera de síntesis, relacionamos los modelos con sus similitudes y diferencias en el cuadro 6.

Patrones de desarrollo latinoamericano e intervención estatal en la integración económica

LAS BASES DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Durante el periodo colonial se conformaron extensas zonas productivas en América Latina mediante la explotación minera y agrícola, y alrededor de las cuales se crean los “polos de crecimiento” con estructuras sociales, políticas y administrativas adecuadas para cumplir con las necesidades de la Corona. Las primeras zonas mineras funcionaban sobre la explotación del oro de aluvión, cuyas necesidades se limitaban a mano de obra indígena para obtener el oro de los ríos y la producción de alimentos que se hacía en las comunidades indígenas administradas por el encomendero; posteriormente, la extracción de plata, con requerimientos para su obtención mucho más sofisticados. La explotación agrícola se dio en las amplias plantaciones de azúcar en Brasil, para lo cual se utilizó la mano de obra negra.

La gran región ocupada por españoles y portugueses se administró a partir de dos importantes núcleos mineros, en donde se desempeñaban la mayor parte de las actividades. El primero de ellos fue el alto Perú, con importante concentración de población indígena y explotación minera, cuyo centro administrativo fue Lima; las características de explotación de este producto, con necesidades de inversiones de capital en obras hidráulicas e instalaciones mecánicas, pero con posibilidades de varias décadas de extracción, genera procesos de urbanización y economías satélites. Es el caso de las minas de plata en Potosí, Bolivia y de Mercurio en Perú, que se surtían de manufacturas, alimentos y animales de tracción, provenientes de Chile y Argentina. El otro gran centro minero fue en México [Nueva España] en donde la ciudad de México, ubicada entre los tres principales

núcleos de explotación (Pachuca, Zacatecas y Sonora), y el puerto de Veracruz, se convirtió en un importante eje comercial.¹⁹⁵

Un tercer polo de desarrollo fue el que se formó alrededor de la explotación del azúcar en Brasil y posteriormente de las minas de oro y diamantes; la mano de obra desplazada por la decadencia del comercio del azúcar, se ocupó en la creación de un importante mercado de animales de tracción que servían de medio de transporte para la movilización del oro entre las zona auríferas y el puerto de Río de Janeiro; aunado a esta actividad se creó un mercado de alimentos para la gran migración de portugueses que iniciaron el proceso de urbanización.

La estructura social en uno y otro caso, se organizó a través de la explotación de las comunidades indígenas, mediante las instituciones de la encomienda y la mita,¹⁹⁶ y la tutela directa de los señores de la tierra sobre las poblaciones desintegradas en Brasil, dando origen a las formaciones agrarias, latifundio-comunidad indígena, y latifundio-minifundio; las características fueron las mismas, autonomía en la organización de la producción de la tierra, pero sometidas a la tutela directa o indirecta de una clase señorial.¹⁹⁷

La administración pública repartía sus actividades, por una parte, entre la recaudación de tributos, diezmos, impuestos al comercio como el almojarifazgo, la alcabala y la siga, la entrada de negros, impuestos a la renta (herencias y legados), y las concesiones mineras que imponían “el quinto del rey” y otros por diversos servicios “aduanales”; los impuestos para los empleados públicos como la “mesada y la media anata”, así como la venta de los empleos de escribano o notario, los puestos de los ayuntamientos públicos, los corregidores, los del ramo de hacienda y en algunos casos los eclesiásticos. Y, en segundo lugar, por las funciones de justicia, gobierno y guerra.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Celso Furtado, *La economía latinoamericana formación histórica y problemas contemporáneos*, México, Siglo XXI, 1971, pp.42-43.

¹⁹⁶ La *encomienda* fue una institución de origen feudal, por medio de la cual los indios se “encomendaban” a la protección de un español (encomendero), éste debía cristianizar, civilizar y proteger, y a su vez los indios debían pagar un tributo al encomendero; la *mita* fue un servicio que se utilizó fundamentalmente en las minas y consistió en mano de obra indígena, por la cual el minero debía pagar un salario; cada población indígena tenía la obligación de proporcionar un número determinado de “mitayos”. Manuel Lapuente Rodríguez *Historia económica de América Latina*, México, Universidad de Guadalajara, 1983.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 45.

¹⁹⁸ Los “diezmos” eran las contribuciones de los fieles a la iglesia; el “almojarifazgo” era un impuesto a las mercancías que se importaban desde la Península; la “alcabala” era

Para la recaudación se instauran las Juntas Superiores de la Real Hacienda, presididas por el virrey o el gobernador, con un fiscal, un auditor y otros funcionarios menores; las funciones de impartición de justicia, legislativas, gubernamentales, militares, financieras y eclesiásticas se realizan a través de las "audiencias" compuestas por el virrey y/o gobernador y cuatro oidores; la supremacía del poder monárquico se distribuía así entre las audiencias que gobernaban cada provincia que se incorporaba al nuevo reino, pero en el interior de éstas la concentración del poder en el gobernador era absoluto. La denominación de virrey y/o gobernador era para las zonas que alcanzaban el rango de virreinos, para las provincias menores el de "presidente", y para las que tenían una gran importancia militar, el de "capitán", dando lugar a las capitanías. El periodo de gobierno de estos funcionarios se estableció en cuatro años.¹⁹⁹

Las medidas de control a través de la subdivisión del poder en el nuevo reino se apoyaron además en la cesión de poderes para la Iglesia en materias como educación, asistencia social y gobierno de los territorios de misiones. El poder popular estaba representado por los corregidores, funcionarios que igualmente eran nombrados por la Corona para presidir los ayuntamientos.

A raíz de la derrota de España a manos de los franceses, se instaura la dinastía Borbona que traería cambios en el sistema de administración. Varias de las audiencias menores se agruparían en virreinos, que a su vez serían divididas en "intendencias" para obtener un mayor control territorial, principalmente en los ayuntamientos, que eran tan numerosos. El modelo francés también incorpora los secretarios, encargados de asuntos particulares, es así como se nombra un secretario de Marina e Indias, a cargo de los negocios relacionados con la hacienda, el ejército, la navegación y el comercio, y el nombramiento de algunos funcionarios, posteriormente estas funciones serían distribuidas entre los secretarios de Hacienda, Guerra, Justicia, etcétera. Con las nuevas reformas se descentralizan las funciones, pero continúa la centralización del poder monárquico. De esta manera se empieza a gestar el

el impuesto que se pagaba sobre la venta de un artículo, y la "siga" era este impuesto a los productos agrícolas; el "quinto del rey" era el impuesto a la producción minera; la "mesada" y la "media anata", eran impuestos a los servidores públicos que consistían en el primer mes de sueldo, que posteriormente se redujo a la mitad, y tomó el nombre de "media anata". *Ibidem*, p.126.

¹⁹⁹ *Ibidem*, pp. 142-143.

modelo de división de poderes en la administración pública, común en los Estados latinoamericanos.²⁰⁰

Las anteriores características nos permiten calificar las primeras estructuras económicas y políticas en Latinoamérica como propias de un Estado altamente centralizado en donde poder y propiedad fueron sinónimos. Los intereses económicos regulaban las actividades administrativas que, fundamentalmente, se ocupaban de asegurar la transferencia de recursos a la Corona y de la seguridad.

La incipiente estructura social se componía de la población indígena que proporcionaba la mano de obra para explotar las minas y la agricultura de las economías satélites; de los propietarios de las tierras y los dueños de las concesiones para trabajar en las minas, y de los criollos que ocupaban cargos públicos menores. Otra importante esfera de gobierno la constituía el poder eclesiástico, al que se le asignaron funciones de adoctrinamiento a cambio de privilegios para el manejo de recursos productivos y financieros; y las fuerzas militares para el control imperial.

Los esquemas comerciales prevalecientes durante la época estaban altamente protegidos a través del pago de impuestos y las prohibiciones al libre intercambio entre las colonias, así como entre las colonias y otras potencias europeas. Si nos referimos a la integración, se trataba de esquemas con barreras insalvables al comercio con terceros, pero que unían, a través de los impuestos, amplias zonas constituidas por los virreinos y España.

EL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR

Varios autores se refieren al modelo primario exportador como aquel en el cual se supera la etapa mercantilista,²⁰¹ característica de la hegemonía de la Península Ibérica, para dar paso a un modelo clásico liberal y a una nueva potencia en la región, Inglaterra, que influida por el gran impulso que le proporcionaba la Revolución Industrial, se interesa por desregular el comercio y desarrollar nuevas vías de comunicación para asegurarse el

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 160.

²⁰¹ "De acuerdo con esta doctrina la prosperidad de una nación estaba relacionada con la acumulación de capital; y el capital solía identificarse con los metales preciosos. En el caso de España y Portugal, donde no había oro ni plata en cantidades apreciables, la Doctrina exigió, por lo tanto, la acumulación de metales preciosos a través del comercio". Victor Bulmer, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, FCE, 1998, p. 35.

flujo de mercancías provenientes de las colonias, tan importantes para su rápido crecimiento.

El modelo de desarrollo que promueve la nueva potencia en América Latina se caracteriza por una fuerte tendencia hacia el libre comercio y la creación de mercados e infraestructura de transportes (ferrocarril, barcos de vapor) para obtener los beneficios de la gran movilidad de manufacturas que se inicia a partir de la flexibilización de las medidas restrictivas en las naciones independientes; esta eliminación de barreras implicó la reducción en los costos de las mercancías, el desarrollo de puertos, de compañías navieras, y la transferencia de técnicas e incorporación de nuevos productos para cubrir las necesidades que las inversiones exigían.

La transformación de los polos de desarrollo después de la independencia

Para explicar el avance que algunas regiones tuvieron después de su independencia, acudimos a la división económico-territorial que establecen Sunkel y Paz²⁰² para la caracterización del desarrollo latinoamericano.

Los grandes centros coloniales en donde se establecieron fuertes zonas mineras, como Perú y México se identifican como zonas C; las zonas en donde se desarrolló una economía satélite alrededor de la explotación de las minas serían las zonas S o de subsistencia, como Centroamérica, Chile, Ecuador y el noroeste argentino; y las zonas en donde no hubo más que control militar y administrativo para evitar el contrabando y la invasión de otras potencias se denominan zonas V o vacías, en este caso corresponde a la pampa Argentina y a Uruguay.

Las zonas que se diferencian de las economías de subsistencia por las actividades agrícolas que allí se desarrollan son las plantaciones, principalmente en Brasil, Venezuela y las islas del Caribe, y se denominan zonas SP (subsistencia-plantaciones), sus principales productos de exportación fueron el café, el azúcar, el cacao y el tabaco. Por su parte, las zonas V (vacías) inician su actividad productiva con la ganadería ovina y bovina, y producen artículos de exportación como el cuero, la carne salada y el sebo. En dichas zonas se desarrolla una clase conformada por propietarios de haciendas y plantaciones, así como de burócratas y comerciantes; la gran diferencia en lo que respecta a su estructura social está dada por la ausencia de mano de

²⁰² Osvaldo Sunkel y Octavio Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1999, pp. 284-288.

obra indígena en las zonas V (vacías), y la mano de obra esclava (negros) propia de las zonas SP (subsistencia-plantaciones).

Los hechos políticos más importantes del siglo XVIII para las luchas emancipadoras de los países latinoamericanos fueron, sin lugar a dudas, la independencia de Estados Unidos en 1776 y la Revolución francesa en 1789. Pero no sólo se trató de la aparición del liberalismo político, sino del liberalismo económico que marca su inicio con la publicación de *La riqueza de las naciones* por Adam Smith en 1776, en la cual se dan a conocer los principios del individualismo económico y la eliminación de la intervención estatal.

Inglaterra ya comenzaba su camino hacia la Revolución Industrial (1750-1850), con los avances logrados en materia de transportes, principalmente con la aparición de los ferrocarriles y de los barcos de vapor, que además de incorporar nuevas materias primas como el carbón y el acero permiten disminuir las distancias y aumentar la capacidad de movilización de las manufacturas. Los cambios en la agricultura se ven motivados por la importante clase emergente de comerciantes que invierten en grandes extensiones de tierra e incorporan nuevas tecnologías en su producción; la ampliación de mercados y la diversificación productiva también favorecen las actividades agrícolas.²⁰³

El desplazamiento de mano de obra, motivado por las nuevas características de la actividad agrícola, favoreció la creación de las urbes o ciudades, en donde se empieza a desarrollar una nueva forma de producción, "la creación por una parte de un proletariado urbano remunerado con salarios y sin acceso a la propiedad personal de los medios de producción y, por la otra, de un empresario capitalista, propietario de los factores productivos cuya función era precisamente organizar la actividad de la empresa".²⁰⁴

Entre 1810 y 1824 tienen lugar en América Latina las luchas de independencia, y como se señaló con anterioridad, suceden cambios fundamentales en los aspectos sociales, políticos y económicos para las nacientes repúblicas.

La inestabilidad: luchas por el poder
y cambios en la estructura económica

Las primeras décadas de la vida independiente de los Estados estuvieron marcadas por luchas internas entre grupos de liberales y conser-

²⁰³ *Ibidem*, pp. 48-49.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 50.

vadores que se disputaban el poder. Los liberalistas eran en su mayoría exportadores que defendían el libre comercio y las actividades mercantiles con el resto del mundo; los conservadores provenían de las clases de criollos, mestizos y campesinos que habían participado en la independencia y que apoyados por los hacendados y grandes propietarios, defendían la producción agrícola y la expansión industrial, para ello requerían medias proteccionistas y un control administrativo que favoreciera la liberalización de la mano de obra y la creación de fuentes de crédito.²⁰⁵

La influencia de Gran Bretaña se dejaría sentir con mayor fuerza a partir de mediados del siglo XIX; los gobiernos que se turnaban en las inestables naciones, mantenían medidas proteccionistas para cubrir necesidades de recursos financieros que frenaban las actividades comerciales. Un hecho marcó el inicio de las actividades en las líneas navieras con la nueva potencia, y fue el primer barco de vapor inglés que arriba a América Latina en 1850, dedicado al transporte de correo y carne congelada entre Argentina y Gran Bretaña.²⁰⁶ A partir de este momento se incrementan velozmente los vínculos comerciales que complementan las actividades de prestamistas para financiar obras de infraestructura, que ejercían los ingleses en Latinoamérica desde el comienzo de su vida independiente.

El impacto económico de las reformas se deja sentir con marcadas diferencias en cada una de las zonas reseñadas para el periodo colonial. En los centros o zonas C (mineras) se estructura una actividad agraria dividida entre una agricultura de subsistencia, una producción de productos tropicales para la exportación, y de ganadería para los mercados internos; la actividad minera se recupera en México, pero se extingue en Perú. La preponderancia de estos importantes centros importadores y exportadores durante la colonia desaparece, así como su estratégica posición como núcleos administrativos y militares.²⁰⁷

Las zonas S (subsistencia), continúan con una agricultura de subsistencia y algunos productos tropicales de exportación. Estos países Bolivia, Ecuador, Colombia y los centroamericanos-, no logran establecer lazos fuertes con una nueva metrópoli y son objeto de guerras internas (Chile, Bolivia y Perú) e invasiones externas (México). El caso de Chile se aparta de la generalidad por sus importantes actividades basadas en la explotación del cobre, sus actividades agropecuarias y sus fuertes lazos con la

²⁰⁵ Sergio de la Peña, *El antidesarrollo de América Latina*, México, Siglo XXI, 1999, p. 148.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 142.

²⁰⁷ Osvaldo Sukel y Octavio Paz, *op. cit.*, 1999, p. 304.

Gran Bretaña que le permiten consolidar una estructura social sólida de comerciantes y exportadores. Éste es uno de los primeros Estados que logra estabilizar su gobierno a través de los terratenientes que instauran un gobierno conservador a partir de 1830.²⁰⁸

Las economías del tipo V (vacías), Argentina y Uruguay, logran mantener fuertes vínculos con la nueva metrópoli y por lo tanto se verán favorecidas por las migraciones constantes de mano de obra europea, por sus crecientes actividades pecuarias y por la consolidación de una clase conformada por ganaderos y comerciantes. Para el caso de Argentina se presentan diferencias en el interior de su territorio, puesto que posee una economía del tipo S (subsistencia) al noroeste y un centro C (minero), ubicado en Buenos Aires y la Pampa.²⁰⁹

Brasil, Cuba, Venezuela, República Dominicana, Haití y otros seguirían considerándose economías SP (subsistencia-plantaciones) por la gran demanda de los productos exportables, azúcar, café, cacao y tabaco, por sus vinculaciones tradicionales y por la permanencia de la mano de obra esclava.

La decadencia de Gran Bretaña
y el inicio de la influencia estadounidense

El periodo de hegemonía inglesa se señala como uno de los más importantes en la transferencia de recursos productivos provenientes de los centros europeos hacia América Latina. Los adelantos en transportes y telecomunicaciones, con la aparición del telégrafo, permitieron un desplazamiento de mano de obra, recursos financieros, manufacturas y tecnología, que profundizan las relaciones de interdependencia en el sistema económico internacional y consolidan el esquema centro-periferia determinante en la posición que América Latina debe desempeñar.

Durante la segunda mitad del siglo XIX emergerán dos economías que competirán fuertemente con los ingleses, reemplazándolos como primeros productores en varios rubros. Es el caso del carbón, mientras que entre 1860 y 64 Gran Bretaña (GB) producía 85 millones de toneladas, Alemania 16 y Estados Unidos 15, para 1900, este último incrementa su producción a 286 millones de toneladas, Alemania a 131 millones de toneladas, mientras que Gran Bretaña llega a 230. Similar comportamiento tiene la producción de acero. Para 1875, Gran Bretaña produce 0.7 millones de toneladas, Estados

²⁰⁸ *Ibidem*, pp. 304-305.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 305.

Estados Unidos, 0.2 y Alemania 0.3; en 1900, Alemania eleva su producción a 6.6, Estados Unidos a 10.4 y Gran Bretaña a 5 millones de toneladas.²¹⁰

En América Latina la influencia fue fundamentalmente estadounidense; el gran cambio que introduce la nueva potencia en la estructura del esquema de dependencia fue la incorporación de un intenso proceso de concentración y de integración horizontal y vertical de las empresas. Si durante la hegemonía inglesa la intervención del capital extranjero se hacía a través de actividades comerciales de importación y exportación, así como de préstamos al sector público para la construcción de infraestructura, y de bancos extranjeros, durante la hegemonía estadounidense, el capital se transforma en inversiones directas en los sectores manufactureros, de exportación, financieros y de infraestructura.²¹¹

El crecimiento hacia fuera

Bulmer-Thomas²¹² señala dos principios fundamentales para que un modelo primario-exportador opere adecuadamente: por un lado, el incremento de las exportaciones y de las exportaciones per cápita, así como de la productividad de la mano de obra en el sector exportador; y por el otro, la transferencia de ganancias, debidas a la productividad, hacia sectores no exportadores.

Para el caso de América Latina, el modelo primario-exportador se basó, principalmente, en el incremento de las exportaciones; la simultaneidad con el incremento en la productividad de la mano de obra no fue en muchos casos una característica de dicho modelo. La escasez de mano de obra se suplía con la manipulación de los sectores sociales ya fuera por la apropiación de la misma (esclavitud) o de impuestos a las comunidades indígenas y la creación de minifundios, y no por la incorporación de nuevas técnicas productivas que redujeran el volumen de mano de obra requerido. Ésta es una de las diferencias que Bulmer-Thomas señala en relación con Estados Unidos, en donde la escasez de mano de obra se suple con maquinaria agrícola y técnicas que permiten trasladar los incrementos de la productividad del sector exportador a los sectores no exportadores. Y por otro lado, desarrollar una industria de bienes de capital y experiencia técnica²¹³ (primera razón del atraso).

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 53-54.

²¹¹ *Ibidem*, p. 309.

²¹² Bulmer-Thomas, *op. cit.*, 1998, p. 145.

²¹³ *Ibidem*, pp. 156-157.

Furtado lo considera como la diferencia entre la experiencia clásica de la industrialización y el proceso que se desarrolla en América Latina. En el primer caso, la industrialización resulta de la innovación en los procesos productivos, lo que genera la reducción en los precios y por lo tanto la eliminación de los productos artesanales y la formación del propio mercado; en Latinoamérica el mercado se forma por la importación de productos que genera la expansión del sector exportador.²¹⁴

De la Peña se refiere a la explotación servil de la mano de obra en América Latina como aquel obstáculo que se debe resaltar entre los factores del atraso; "Así era impedido el funcionamiento de varios de los mecanismos más dinámicos que hubiera podido apoyar la expansión interna: limitaba la demanda nacional de manufacturas, impedía la movilidad de la mano de obra, que era de vital importancia para el crecimiento industrial, propiciaba las pautas de consumo y de acumulación favorables a la expansión capitalista en los estratos que contaban con el ingreso adecuado..."²¹⁵ La rigidez social se caracterizó por una clase mayoritaria con bajos ingresos, casi nula capacidad de ahorro y bajo nivel de consumo, y por otra clase con altos niveles de ingreso, consumidora de bienes importados, preocupada por la gran propiedad y el poder político para gobernar. El principio regente de la monarquía durante la colonia, de que el poder y la propiedad son sinónimos, continúa vigente en los estados independientes.

La manufactura. La producción de manufacturas en la región no gozó de las transformaciones de la actividad fabril en algunos de los países europeos, como Gran Bretaña, en donde se dio un proceso de protoindustrialización.²¹⁶ Por el contrario, las industrias modernas que se establecieron a fines del siglo XIX fueron competidoras y contribuyeron a la pérdida de importancia del sector manufacturero. Las razones para esta afirmación las establece Bulmer-Thomas: falta de capacidad de autofinanciamiento, ya fuera por ausencia de barreras al ingreso y casi nula financiación por parte de las instituciones de crédito; ausencia de poder de negociación de las políticas públicas por no pertenecer a la elite social o política, y utiliza-

²¹⁴ Celso Furtado, *op. cit.*, 1971, pp. 125-127.

²¹⁵ Sergio de la Peña, *op. cit.*, 1999, pp. 150-151.

²¹⁶ Proceso por medio del cual las unidades en pequeña escala y de baja productividad del sector manufacturero se transformaron en modernos establecimientos manufactureros que empleaban una refinada división del trabajo y tuvieron una productividad laboral superior; mediante el uso, ante todo, de maquinaria moderna. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, 1998, p. 158.

ción de mano de obra familiar que impuso límites para la ampliación de las "industrias caseras".²⁴⁷

El establecimiento de las industrias modernas y la producción a gran escala también tuvo serias dificultades, entre ellas, carencia de mercados, vías de transportes, abastecimiento de energía (carbón y agua), fuentes de financiamiento y un abastecimiento confiable de materias primas que usualmente provenían del exterior y, por lo tanto, se requería de divisas que necesariamente debían ser proveídas por el sector exportador, por lo cual la expansión de este sector se convertía en requisito indispensable para el impulso de los industriales modernos.²⁴⁸

El papel de la administración pública

El modelo primario-exportador estuvo acompañado de una fuerte política impositiva por parte de la administración pública. Las fuentes de financiamiento se dieron a través de empréstitos provenientes del extranjero y los impuestos al comercio exterior, que le proporcionaba parte de las divisas necesarias. Los nuevos Estados ocupaban sus recursos en las luchas internas propias de la inestabilidad política y las indefinidas fronteras. Buena parte de la presencia de Gran Bretaña durante su periodo de hegemonía se fundamentó en la construcción de medios de transportes (ferrocarriles) y vías de comunicación, que los estados no podían financiar; la potencia debía garantizar el abastecimiento de productos primarios, suficiente para apoyar su proceso de industrialización.

Características del Estado

De acuerdo con la categorización que realiza Omar Guerrero²⁴⁹ para explicar el paso de los Estados precapitalistas a los capitalistas, la administración pública durante la etapa de los Estados absolutos, jerárquicos y centralizados, se caracterizó por la presencia de la burocracia, la monocracia y las comisiones, instituciones que rompen con las prevalecientes en las monarquías medievales, el patrimonialismo, los colegios y los oficios, y que van a permanecer durante la consolidación de los Estados capitalistas que surgen al término de la Revolución francesa.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 160.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 62.

²⁴⁹ Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1980, capítulo VI.

Durante la época colonial, el modelo de administración pública característico de América Latina es el propio de los Estados autoritarios presentes en Europa. El poder absoluto ejercido por los reyes de España se materializa en las colonias a través de los “comisarios” (término genérico que utilizamos para denominar a los representantes de la Corona), y de un poder compartido con la Iglesia, en una especie de corporativismo²²⁰ que le permitía la obtención de tierras, el cobro de impuestos y las labores educativas y doctrinarias.

En materia económica, el modelo absolutista autoritario, se sostiene en el mercantilismo, un sistema basado en la fortaleza del Estado a través de la acumulación de riqueza, fundamentalmente, de índole minera; en materia de comercio exterior, las exportaciones superan ampliamente a las importaciones; estas dos características hacen de las colonias el núcleo dinamizador de la economía española durante este periodo; por un lado, la transferencia continua de recursos durante los tres siglos y, por otro, su principal mercado.

Las consecuencias en América Latina se dejarían sentir en todos los aspectos. En materia política, una diversidad de fuerzas menores conformada por los militares y los criollos, que sin tener el control del poder sí accedían a él a través de cargos públicos con rangos inferiores; las clases sociales trabajadoras, conformadas principalmente por los indígenas y los mestizos, en condiciones inferiores y sin derechos políticos; y el fortalecimiento de la Iglesia vía la apropiación de la tierra. En materia económica, el mercantilismo impide la formación de clases burguesas y/o industriales.

Con estas características se llega a los procesos de independencia, en donde van a continuar las instituciones de los estados absolutos, la burocracia, la monocracia y los comisarios. La gran mayoría de las colonias liberadas inician un proceso de luchas internas por el poder, con el ascenso de gobiernos militares, o civiles apoyados por ésta. Los sistemas

²²⁰ Wiarda se refiere al corporativismo como uno de los elementos constitutivos de la monarquía española: “una multitud de corporaciones funcionales que iban desde el ejército y la iglesia hasta los consulados de mercaderes, los gremios de artesanos, los pueblos y organismos municipales [...] cada uno de esos organismos tenía históricamente una situación jurídica separada y una relación con el Estado [...] Por eso, al mismo tiempo que el Estado era cada vez más centralizado y absolutista, la sociedad ibérica siguió siendo esencialmente corporativista, en el sentido de que el elemento constitutivo básico era el grupo, la corporación sancionada y definida por ley, y no el individuo”. Howard Wiarda, “Determinantes históricas del Estado latinoamericano: tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo”, en Menno Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997, p. 54.

mercantilistas también continúan y se manifiestan principalmente en los inicios del modelo primario exportador; sin embargo, en la medida en que surgen oportunidades para la incorporación de las economías locales al sistema capitalista mundial se transforma en lo que posteriormente será el Estado capitalista liberal.

Las clases oligarcas, propietarios de la tierra, y las elites militares, se localizan a la cabeza de los estados autoritarios; las clases trabajadoras se ubican en las actividades agrícolas y mineras para la exportación, sin acceso a la educación y al ejercicio político. Los ingresos provenientes de las exportaciones y de los préstamos de Gran Bretaña se ocupaban en la construcción de infraestructura, principalmente en transportes y comunicaciones.

La administración pública es centralizada y los fundamentos jurídicos para su ejercicio se incorporan en las constituciones que tratan de enmarcar el desempeño de las funciones de gobierno dentro de un "Estado de derecho", definido como aquel que interviene en la esfera individual, mediante permiso legal, y se basa en el imperio de la ley, es un Estado legalitario. Como lo afirma Guerrero, el Estado de derecho se formó cuando el despotismo ilustrado se incorporó al derecho romano para legitimar a la monarquía absolutista y dar pauta a la protección de la esfera privada de los súbditos.²²¹

Un hecho importante en esta etapa es la convergencia de dos poderes y actividades dentro del ámbito estatal por parte de las clases dominantes. A la vez que las clases terratenientes y oligárquicas gobernaban, ejercían las funciones de las actividades económicas e impedían el surgimiento de clases burguesas y otros grupos de poder que pusieran en peligro su hegemonía. En este punto es acertado señalar el papel fundamental que Guerrero le atribuye al surgimiento y al fortalecimiento de la clase burguesa, dedicada al comercio y a la manufactura, que impulsa la caída del Estado absoluto, precapitalista, para dar paso al Estado burgués capitalista, durante la Revolución francesa. Y, como lo afirma, sin la cual no hubiera sido posible esta transformación.²²²

La centralización política y administrativa, necesaria para el surgimiento del Estado capitalista, aunada a la presencia de una clase económicamente dominante, son los requisitos para consolidar los Estados capitalistas

²²¹ Omar Guerrero, *Principios de administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p. 30.

²²² Omar Guerrero, *op. cit.*, 1980, pp. 204-206.

modernos. En América Latina, la centralización política y administrativa, se logra después de varias décadas de luchas internas, presentes durante la segunda mitad del siglo XIX; y el ascenso de nuevas clases a las esferas económicas y políticas se da después de la gran crisis del 29.²²³

La década de los treinta se señala como el inicio de los Estados liberales en América Latina. La pérdida de los mercados internacionales para los terratenientes y exportadores de materias primas significó la pérdida del poder político a manos de nuevas clases de comerciantes e industriales, así como de militares que pertenecían a una nueva clase dentro de los ejércitos y que se alejaba de los intereses oligárquicos de las altas jerarquías de la milicia.

Uno de los principales instrumentos utilizados por el nuevo Estado autocrático liberal fue la expropiación de la tierra a través de las reformas agrarias, que no sólo distribuía las tierras, también el poder; sin embargo, el Estado se caracterizó por un nuevo modelo autoritario en manos de las clases dominantes que acudían al esquema corporativo para otorgar privilegios de clase a los diferentes grupos que se van consolidando durante la implantación del nuevo modelo de crecimiento, el desarrollo hacia adentro.

EL CRECIMIENTO HACIA ADENTRO VÍA LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La llegada del siglo XX traería cambios sustanciales para América Latina. La consolidación de Estados Unidos como potencia hegemónica y el cambio en el modelo de desarrollo que pasa de un modelo primario-exportador a un modelo de crecimiento hacia adentro, basado en la sustitución de importaciones.

La Primera Guerra Mundial estalla el 2 de agosto de 1914 y los países europeos, principalmente Gran Bretaña y Alemania, ven afectada su relación económico-política con América Latina; se reduce considerablemente el flujo de mercancías hacia América Latina y se realizan movimientos de capital hacia Europa que afectan las finanzas en la región; los ingresos por impuestos a las importaciones y exportaciones contribuyen a reducir las arcas públicas. El gran favorecido con estas restricciones fue Estados Unidos, que a partir de los años veinte inicia una fuerte intervención a través de inversiones directas,

²²³ Howard Wiarda, *op. cit.*, 1997, p. 62.

compra de buena parte de la producción de América Latina y préstamos para el sector público.²²⁴

La sobreproducción de materias primas propiciada por los recursos financieros que se transformaron en mejoras e incrementos de la productividad mediante obras en transportes, comunicaciones y energía, aumentó la capacidad exportadora de la periferia, creando un exceso de existencias que debió ser absorbido por la propia periferia, que en algunos casos se hizo mediante disminución en los precios y en otros con la detención de las exportaciones. Ya se perfilaba la gran crisis.²²⁵

Las consecuencias de la primera gran guerra, aunadas a un agotamiento del modelo primario-exportador²²⁶ (algunas de las causas señaladas son la sobreproducción de algunos productos como el café en Brasil o el reemplazo de productos naturales como el salitre,²²⁷ por nitratos sintéticos), condujeron a la región a una fuerte crisis durante la depresión del 29 y a un cambio en la dirección del modelo económico basado en las exportaciones, para dar paso a un proceso de industrialización interno que pudiese anular los efectos de la contracción en el comercio exterior y en la diferencia de los precios de intercambio.

A las deficiencias en el proceso de industrialización impulsado por el modelo primario-exportador y que se señalaron en el anterior apartado, hay que agregar la dependencia externa tanto de los préstamos como de la maquinaria y equipo provenientes del extranjero que se vinculaban a estos empréstitos, y de la falta de una mentalidad empresarial que impulsara el crecimiento mediante la incorporación de nuevas tecnologías y desarrollara los recursos humanos adecuados para su utilización y mantenimiento (por lo general los técnicos provenían del exterior o estaban ligados a las importadoras).²²⁸

La dinámica del proceso de industrialización operaba en dos direcciones; por un lado, la contracción de las importaciones provocaba un crecimiento del sector manufacturero interno al reemplazar los produc-

²²⁴ Bulmer-Thomas, *op. cit.*, 1998, pp. 185-195.

²²⁵ Osvaldo Sunkel y Octavio Paz, *op. cit.*, 1999, p. 345.

²²⁶ Sobre este tema es importante el análisis que Furtado realiza y las cifras que los sustentan. Celso Furtado, *op. cit.*, 1971, pp. 132-135.

²²⁷ Sobre el particular, señalan Sunkel y Paz que los países europeos debieron hacer frente a las contracciones de su capacidad importadora mediante la sustitución de importaciones de materias primas, con lo cual la crisis del 29 provocó un cambio estructural hacia el abastecimiento interno, y por consiguiente, un estancamiento en las exportaciones de los países periféricos. Sunkel y Paz, *op. cit.*, 1999, p. 347.

²²⁸ Celso Furtado, *op. cit.*, 1971, p. 135.

tos importados con producción interna; se generaba, entonces, un crecimiento de la competitividad y su cobertura del mercado interno; pero, por otro lado, este crecimiento de la capacidad industrial incrementaba la demanda interna al aumentar los ingresos y por lo tanto se producía una expansión de la oferta; es decir, un crecimiento de los mercados internos.

Paralelo a esta transformación en el sector productivo se produjeron importantes transformaciones en la estructura social; la burguesía local vio fortalecer su posición gracias al auge de las actividades industriales y comerciales motivadas por la expansión del mercado interno. El sector exportador, aristocrático y latifundista en su mayoría, que además ostentaba el dominio político, va a encontrarse con fuertes confrontaciones provenientes de las ideas nacionalistas avaladas por la burguesía local y la clase trabajadora. Estas nuevas luchas intestinas estarían acompañadas por el rechazo a la intrusión de la nueva potencia hegemónica, Estados Unidos. La rigidez social que se mantuvo en la región durante el siglo XIX empieza a dar visos de cambio.

El nuevo modelo de desarrollo implicó la participación estatal a través de la política fiscal proteccionista para proteger la naciente industria, y de estrategias de expansión y diversificación de la producción agrícola; durante principios del siglo XX se llevaron a cabo la mayor parte de reformas agrarias en América Latina, que terminaron con la relación latifundio-minifundio, característica del siglo anterior.

Los países de mayor desarrollo industrial en la zona, Argentina, Uruguay, Chile, México y Brasil, iniciaron un proceso de sustitución de importaciones apoyado en su mayor desarrollo relativo en el sector manufacturero, en la conformación de sectores medios influyentes y en una política estatal proteccionista y de fomento industrial. Es el caso de la compra estatal de los excedentes en los países agrarios o pecuarios, y la construcción de obras públicas para frenar el desempleo, así como los subsidios en ciertas actividades mineras, en países exportadores de minerales como Chile.

Cabe recordar que la financiación proveniente del exterior se detuvo durante la crisis, y posteriormente durante la Segunda Guerra Mundial; por lo tanto, las políticas estatales no contaban ni con los recursos provenientes de fuentes financieras externas ni del comercio exterior; esto llevaría a un problema financiero que el Estado solucionaría con la emisión monetaria. Un aumento en la demanda global, propiciado por mayores recursos estatales, impulsaría nuevamente la importación de bienes, esca-

sos y a mayor precio; ésta sería otra de las condiciones que impulsaría la sustitución de importaciones.²²⁹

Sin embargo, el grupo de países latinoamericano que se mantenían con las características de las zonas (S) de subsistencia (principalmente plantaciones y enclaves) y en donde no se había dado una modificación en la estructura social, la crisis fue absorbida con pérdidas de los exportadores, tales como disminución del consumo, venta de sus tierras, reducción de inversiones y, para el gobierno, caída de sus ingresos. El proceso de desarrollo vía la sustitución de importaciones, se postergó hasta fines de la década de los cuarenta.²³⁰

Si con el modelo primario-exportador no se propició un Estado que participara en la conducción de la política de desarrollo, además de no contar con condiciones importantes como el desarrollo de las clases medias que impulsarían este nuevo tipo de gobierno, el modelo vía sustitución de importaciones sí definió nuevas funciones en la administración pública: protección de la industria nacional, asignación selectiva de divisas para la importación de materias primas y bienes de capital, ampliación y reorientación (para integrar los mercados internos y ya no en función de los requerimientos del sector exportador) de la infraestructura, ampliación de los servicios sociales como la educación, la salud y las instituciones financieras y de fomento industrial. Estaríamos ante un Estado interventor con las características del Estado keynesiano que se tomaría como alternativa para la recuperación de Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial.

Nuevo auge exportador y el regreso al modelo proteccionista

La segunda confrontación bélica que envolvió a las potencias europeas y al vecino estadounidense entre 1939 y 1945, traería nuevas consecuencias para América Latina, que encontraría una oportunidad en la demanda de sus productos para propiciar el crecimiento mediante la expansión del sector exportador. El nuevo socio latinoamericano, actor activo en el conflicto, requería una gran cantidad de materias primas estratégicas para responder al esfuerzo bélico; sin embargo, la dificultad para importar productos (puesto que la oferta se dirigía a la guerra), a pesar de las divisas prove-

²²⁹ *Ibidem*, p. 350.

²³⁰ *Ibidem*, p. 353.

nientes del sector en expansión, obligó a muchos de los países a continuar con un proceso de sustitución de importaciones.²³¹

Pero así como fueron estas circunstancias “bélicas” las que modificaron el patrón internacional del comercio exterior, su desaparición, al terminar el conflicto, cambió el panorama de las relaciones económicas para América Latina. Se reduce considerablemente la demanda de sus exportaciones, ocasionando el estrangulamiento de su balanza comercial, ya que aunado a esta disminución, se realizó una gran afluencia de importaciones que inundaron los mercados internos. Las consecuencias fueron déficit comercial, reducción de las divisas, competencia con las manufacturas provenientes del exterior, y en algunos casos, también con productos agrícolas.

Una nueva etapa de reacción nacionalista se iniciaría al final de la Segunda Guerra Mundial, los países protegerían sus industrias con elevados aranceles a pesar de las confrontaciones internas con los exportadores que requerían materias primas a costos competitivos para hacer frente a la oferta en los mercados internacionales.

Por su parte, Estados Unidos, que había logrado una gran expansión de su sector industrial gracias a la capacidad de ahorro y nuevas inversiones, fortalecidas por la guerra, se encontraría al final del conflicto con una enorme capacidad instalada que sobrepasaba la demanda de ésta y, por lo tanto, el ahorro interno no encontraba salida en las inversiones para el sector productivo. La alternativa para sus desajustes fue colocar esa porción de ahorro en forma de inversiones y préstamos fuera de su territorio, que a su vez los condicionaban a la adquisición de bienes estadounidenses. A esta política correspondió el Plan Marshall para reconstruir Europa a partir de 1948.²³²

Debemos recordar que los impulsos nacionalistas de la época se acompañan de los desarrollos teóricos sobre la dependencia, la teoría del subdesarrollo de la CEPAL y, finalmente, la gran influencia que las teorías keynesianas tendrían sobre la intervención estatal en el proceso de desarrollo. Todos ellos de gran repercusión para la región hasta entrados los años setenta.²³³

Para mediados del siglo XX las nuevas relaciones económicas internacionales y la relación centro-periferia se establecería, en opinión de Del Valle, de la siguiente manera:

²³¹ De la Peña, *op. cit.*, 1999, pp. 168-169.

²³² *Ibidem*, p. 171.

²³³ Al respecto, se señalan los principales postulados sobre las teorías del subdesarrollo en el capítulo inicial de este libro.

La relación establecida entre la esfera [...], se empezó a transformar debido a la gradual sustitución de la lucha tradicional entre las manufacturas metropolitanas y las nativas en los mercados de los países atrasados, por la afluencia creciente de inversiones directas del exterior destinadas al financiamiento de plantas industriales –y también empresas de servicios–, dedicadas a producir localmente tales manufacturas competitivas, así como a concurrir en algunos campos de los servicios, como son hoteles, comercio y otros.

La consecuencia de este fenómeno sería, sin lugar a dudas, el cambio que la burguesía local experimentaría al no tener que preocuparse por la competencia proveniente del exterior vía las importaciones, sino por la inclusión misma de la producción; por lo tanto, el movimiento del nacionalismo económico perdería vigencia. La confrontación ideológica sería para disminuir la dependencia de los centros, la intrusión de las transnacionales y propiciar un movimiento integracionista de América Latina que le proveyera a la producción interna la ampliación de mercados, menos exigentes, y capaces de promover la producción a escala. Esta política se llevó a cabo en particular, durante la década de los sesenta, en Centroamérica con la constitución del Mercado Común Centroamericano.

La administración pública durante el desarrollo hacia adentro

La formación del Estado (capitalista) liberal va a estar acompañada de un nuevo modelo económico de desarrollo que le va a exigir al Estado cumplir con nuevas funciones y atribuciones. Esta combinación se denomina “Estado desarrollista”, y con él se fortalece y amplía considerablemente la administración pública en las naciones latinoamericanas.

Guerrero retoma una definición de administración pública de López Álvarez: administración se entiende como el acto o función de prestar un servicio a otras personas por parte de un *minister*, cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas. Y público como lo que se refiere a lo colectivo, comunitario y conjunto. Llegamos así a la comprensión de la administración pública como, “la prestación de un servicio por parte de un empleado subalterno para realizar funciones relativas a lo comunitario, conjunto y colectivo”.²³⁴

²³⁴ Omar Guerrero, *op. cit.*, 1997, p. 37.

Lo que nos faltaría sería definir qué es lo que se entiende por comunitario, conjunto y colectivo

Una primera consideración es la que hace Bonnin²³⁵ con sus principios de la administración pública:

1. Que la administración nació con la asociación o comunidad.
2. Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
3. Que la administración es el gobierno de la comunidad.
4. Que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.

Por lo tanto, todo aquello que tenga que ver con la preservación de la comunidad, y por ello entendemos la seguridad, el crecimiento y su continuidad en la historia, así como la acción social a través de la ejecución de las leyes de interés general, constituyen el objetivo fundamental de la administración pública. La formulación de las “leyes de interés general”, es una función de la comunidad y por lo tanto del Estado, como representante máximo de su voluntad; la administración pública es un instrumento de gobierno y una servidora de la comunidad.

En el Estado desarrollista, las nuevas funciones y atribuciones de la administración pública están dadas por esa nueva definición del interés general, entendido como un programa de industrialización impulsado desde el Estado, en el que los problemas sociales y económicos como la salud, las obras públicas, la planeación nacional y regional, la educación, la regulación financiera, la producción, las inversiones, los controles al comercio exterior, y la regulación de la actividad política y el control del acceso al poder, son las nuevas atribuciones que identifican a las administraciones nacionales como propias de un modelo de Estado corporativo, centralizado y autoritario, que a su vez se identifica con un “capitalismo de Estado” y un “sistema de dominación”.²³⁶

²³⁵ Citado en Omar Guerrero, *Ibidem*, p. 40.

²³⁶ Óscar Oszlak se refiere a esta multiplicidad de funciones del Estado como un proceso simultáneo de constitución y apropiación de ámbitos y materias de actuación. Señala que “la ampliación del aparato estatal implica la apropiación y conversión de intereses civiles, comunes en objeto de su actividad, pero revestidos entonces de la legitimidad que le otorga su contraposición a la sociedad como interés general. Además, este proceso conlleva –como contraparte material– la apropiación de los recursos que consolidarán las bases de dominación del Estado y exteriorizarán, en instituciones y decisiones concretas, su presencia material. La expansión del aparato estatal deriva entonces del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (o cuestiones) de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación que expresan variables grados

Wiarda señala varias fuerzas presentes en ese modelo que se sumaban al deseo de industrialización y crecimiento económico, y las agrupa en lo que él denomina corporativismo manifiesto, entendido como aquel que le debe algo al pasado histórico, pero a la vez era producto de nuevas fuerzas: el crecimiento de una ideología manifiesta del corporativismo, el deseo y/o la necesidad del Estado de participar de forma más directa en la planeación central, influencias fascistas, el surgimiento del capitalismo de Estado y la necesidad de controles políticos autoritarios para refrenar algunas de las nuevas fuerzas sociales.²³⁷

A la integración le corresponde un papel importante en este nuevo modelo de desarrollo, como se ha señalado en otros apartados de este trabajo; es el elemento que va a permitir ampliar los reducidos mercados nacionales y favorecer la producción en escala para los productos manufacturados de las industrias locales; Prebisch, a la cabeza de la Comisión Económica para América Latina, es el principal artífice de la política de sustitución de importaciones y el impulso a la integración regional. En el nivel de instituciones financieras, el Banco Interamericano de Desarrollo, con su presidente Felipe Herrera, será el encargado de proveer los recursos para la construcción de infraestructura y la promoción de proyectos productivos.

Estas instituciones tienen sus orígenes hacia fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta; en materia de integración los esquemas que se crean son el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y hacia fines de los sesenta (inicio del declive del modelo desarrollista) el Pacto Andino.

En los modelos que promueven la liberalización del comercio, como único objetivo, mediante la reducción de las barreras arancelarias, los resultados son escasos en los términos dados por el amplio margen de acción de los Estados desarrollistas; básicamente se manifiestan en incrementos de los flujos comerciales entre los países de mayor desarrollo relativo como Brasil y Argentina que contaban con sectores industriales y manufactureros de mayor tamaño.

El Mercado Común Centroamericano, se establece como un acuerdo que pretende alcanzar prontamente la aplicación de un arancel externo común,

de coerción o consenso. Óscar Oszlak, "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos metodológicos para su estudio", en Bernardo Kliksberg, *La reforma de la administración pública en América Latina*, Alcalá de Linares, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 217-218.

²³⁷ Howard Wiarda, *op. cit.*, 1997, p. 64.

la inversión conjunta, y la promoción de las exportaciones intraregionales para sus socios. A su vez, el crecimiento de la actividad industrial sería inducido por las economías de escala y los nuevos mercados, de mayor tamaño y menores exigencias en calidad y cantidad que los internacionales.

Por su parte, el Pacto Andino sí formalizaría la voluntad de sus socios de promover la industrialización regional por la vía de la integración económica. Para ello se establecen una serie de medidas tendientes a promover las industrias intrarregionales en materias esenciales como la metalmecánica y la petroquímica; a restringir y/o regular las inversiones externas, así como a reducir las barreras arancelarias entre los socios y establecer un arancel externo común.

La administración pública para los esquemas de integración, corresponde con las necesidades que surgen de las funciones y atribuciones que los Estados les asignan. Por un lado, esquemas como el Mcca y el Pacto Andino se nutren de una serie de organismos supranacionales, con autonomía administrativa, presupuesto y funcionarios exclusivos, tales como las secretarías, los bancos regionales, las comisiones, y en décadas posteriores, los tribunales y parlamentos. La Alalc, por su parte, se atribuye pocas funciones y por lo tanto sus necesidades de administración también se limitan a una secretaría y un comité ejecutivo permanentes.

El fin del modelo desarrollista se daría a principios de los setenta y, con él, el modelo de Estado del mismo nombre, caracterizado por el corporativismo, la centralización y el autoritarismo. El nuevo modelo de desarrollo, surge en medio de importantes cuestionamientos sobre las funciones y las atribuciones que debe tener un Estado, como garante y promotor del "interés general".

Los detonantes para la irrupción del nuevo liberalismo, o neoliberalismo en la vida nacional de los países latinoamericanos, serían el deterioro de los gobiernos populistas y corporativistas que acompañan a los Estados desarrollistas y los altos volúmenes de deuda externa acumulados durante este periodo. La eficacia de las políticas para impulsar el desarrollo no es cuestionable, puesto que los niveles de crecimiento de la región durante el periodo 1950-1970 son los mayores que haya alcanzado América Latina; es decir, el objetivo se cumplió; lo que se cuestiona es su eficiencia; ésta es, la combinación de recursos que se utilizó para llegar al objetivo, y por supuesto su procedencia.

Para la siguiente etapa del desarrollo, la administración pública va a corresponder a la de un Estado neoliberal, caracterizado por una tendencia

hacia la eliminación de sus funciones sociales básicas, como son la provisión de servicios de salud, educación y servicios públicos; la eliminación de su carácter de productor, es decir, de aquel capitalismo de Estado, por medio de la venta de la gran mayoría de las empresas del sector público, y una cada vez mayor descentralización administrativa.

En materia económica, el Estado liberal cumple con dos funciones primordiales, eliminar las restricciones al comercio exterior y eliminar las fluctuaciones macroeconómicas; los recursos principales para su desempeño van a provenir de la base impositiva que se establezca en el interior de sus fronteras, vía impuestos al consumo. La promoción de las exportaciones será uno de sus principales objetivos; para ello, se requiere mantener las monedas nacionales fuertes frente al dólar, eliminar las trabas arancelarias, incentivar las inversiones provenientes del exterior disminuyendo impuestos y las cargas de las prestaciones sociales para los trabajadores.

EL NUEVO MODELO, EL "NEOLIBERALISMO": DE LA MANO DEL ESTADO A LA MANO DEL MERCADO

Hacia fines de los sesenta, el modelo de desarrollo vía la sustitución de importaciones daba muestras de agotamiento y había que emprender una estrategia de corte neoliberal que apuntaba hacia la conquista de los mercados internacionales; los países latinoamericanos combinaron este nuevo patrón de desarrollo con una estrategia de endeudamiento externo apoyada en los amplios márgenes que proveía el capital financiero internacional. La región creció durante los setenta, a pesar de la crisis del petróleo de 1973, apoyada en el flujo proveniente del exterior, pero a principios de los ochenta se iniciaría lo que se conoce como "la década perdida", y la gran crisis de la deuda que conduciría a los países a la aplicación de los programas de ajuste y austeridad.

El nuevo modelo venía acompañado con un paquete de reformas que cambiaría radicalmente las funciones del Estado en América Latina. La privatización de una gran parte de las empresas del sector público, la reducción del gasto y el desmantelamiento del aparato estatal, la privatización del mercado de capitales, así como la apertura comercial a partir de la eliminación gradual de los aranceles, reduciría no sólo el tamaño del Estado, sino también sus ingresos y su capacidad de intervención en las

políticas económicas y sociales. La aplicación de las medidas se llevó a cabo en diferentes momentos y con diversos grados de intensidad. Para el caso de Chile, se inician a mediados de los setenta Bolivia, Costa Rica y México a mediados de los ochenta, y otros como Perú, Colombia, Brasil y Argentina inician sus reformas a principios de los noventa.

Siguiendo la clasificación que realiza la CEPAL,²³⁸ se pueden establecer cinco tipos de reformas estructurales:

1. *La liberalización de las importaciones.* Se eliminaron las cuotas a las importaciones que se aplicaban a los productos agrícolas e industriales y se rebajaron los aranceles. Con estas reformas se pretendió eliminar la ineficiencia producto de la falta de competencia con el exterior; los altos costos para los consumidores; la producción de una serie de productos que no correspondían con las ventajas comparativas de cada país; la protección de monopolios y la captación de rentas.

2. *La liberalización del sistema financiero nacional.* Se liberalizaron las tasas de interés para que las fijaran las fuerzas del mercado, la rebaja de las reservas obligatorias (encaje bancario), la limitación o eliminación del crédito dirigido y la privatización o cierre de los bancos estatales. Los obstáculos a eliminar con estas reformas fueron las bajas tasas de ahorro ocasionadas por los intereses negativos de sus fondos, baja monetización de las economías, limitado acceso al crédito, principalmente para las empresas pequeñas y medianas, y crédito orientado a prestatarios sobre la base de conexiones políticas y no de la rentabilidad de sus proyectos.

3. *La apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos.* Se eliminaron los controles cambiarios y las restricciones a la inversión extranjera directa y otros tipos de flujo de fondos. Los objetivos fueron desregular el monto de divisas que podían sacarse de un país, y evitar el pago de divisas a precios por debajo del mercado, así como las limitaciones para la inversión extranjera y la repatriación de capitales.

4. *La privatización.* Se vendieron las empresas estatales al sector privado, ya fuera nacional o extranjero. En algunos casos estas empresas representaban déficits para el gobierno, puesto que se limitaban a la generación de empleos para trabajadores sindicalizados y a subsidiar productos de

²³⁸ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y un grupo de investigadores de nueve países realizaron una investigación para evaluar el impacto de las reformas que se aplicaron en América Latina a partir de la década de los setenta. En este importante documento no sólo se presenta el análisis del impacto macroeconómico, sino que se desagrega en los niveles sectoriales y microeconómicos. El informe se centra en nueve países de América Latina y el Caribe: Chile, Argentina, Perú, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Jamaica. CEPAL, *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL-FCE, 2000.

bajo costo; por lo general utilizaban tecnologías atrasadas. Otro grupo de empresas operaban igual que cualquier otra, y por lo tanto se esperaban utilidades de ellas.

5. *La reforma tributaria.* Se rebajaron los impuestos al comercio, a las exportaciones y a las tasas aplicadas a las personas y a las empresas; se instituyó o se aumentó el impuesto al valor agregado (IVA). Con estas medidas se buscaba reducir la evasión de impuestos y aumentar los incentivos a la inversión y a las exportaciones.

El balance: ¿crecimiento? Sí, pero con efectos negativos en la heterogeneidad de las economías latinoamericanas y las remuneraciones

Las reformas que se aplicaron en la región tuvieron diferentes grados de intensidad tanto en su aplicación como en sus resultados. Algunos países fueron identificados como cautos y otros como radicales, sobre la base de la velocidad y el alcance de las reformas; las decisiones que influyeron en

Cuadro 7
Las reformas y sus resultados

Países	Reformas	Inversión(1)	Productividad(2)	Crecimiento(3)	Empleo(4)	Equidad(5)
Argentina	Radical	=	+	+	~	-
Bolivia	Radical	+	-	+	+	-
Brasil	Cauto	-	-	-	-	=
Chile	Radical	+	+	+	+	+
Colombia	Cauto	+	-	-	-	-
Costa Rica	Cauto	+	-	-	+	+
Jamaica	Cauto	n.d.	n.d.	-	=	n.d.
México	Cauto	=	-	-	+	-
Perú	Radical	=	+	+	-	+

1. *Inversión:* + significa que un país tuvo un coeficiente de inversión más alto en la década de 1990 que en el periodo base (1950-1980); - significa que tuvo un coeficiente más bajo; = significa que hubo poco cambio.

2. *Productividad:* + significa que el aumento de la productividad total de los factores fue mayor en la década de 1990 que en el periodo base (1950-1980); - significa que fue más bajo; = significa que hubo poco cambio.

3. *Crecimiento:* + significa que un país creció más rápido en la década de 1990 que en el periodo base (1950-1980); - significa que creció más lentamente.

4. *Empleo:* + significa que el país ocupó un lugar alto en el índice del mercado laboral; - significa que ocupó un lugar bajo; = significa que hubo poco cambio.

5. *Equidad:* + significa que la distribución primaria del ingreso en el último año disponible fue más equitativa que en el periodo anterior a la reforma; - significa que fue menos equitativa; = significa que hubo poco cambio.

Fuente: Barbara Stallings y Wilson Peres, *Crecimiento, empleo y equidad*, México, CEPAL-FCE, 2000.

las políticas fueron el desempeño en materia de crecimiento, la inflación, el grado de distorsión económica y la situación de gobernabilidad. Se identifican como países radicales a Chile, Argentina, Perú y Bolivia, y como los cautos a Brasil, Colombia, México, Costa Rica y Jamaica (ver cuadro 7).

Los resultados alcanzados en términos agregados para toda la región fueron considerados débiles; sin embargo, cuando se analizan por nivel de país, nivel sectorial y nivel microeconómico aumentan significativamente. En este aspecto es importante señalar la importancia de realizar estudios independientes que permitan la elaboración de planes de reformas adecuados con la situación particular a cada país, y prescindir de las recetas generales que pueden tener efectos diversos dadas las circunstancias y las características individuales de los mismos. Sin que por ello se deban dejar de lado los grandes lineamientos de políticas que puedan integrar un nuevo modelo de desarrollo para la región.

Estos fueron los principales resultados obtenidos:

1. *Crecimiento*. La tasa se recuperó respecto al decenio de 1980, pero no hubo un repunte (o descenso) generalizado de la producción; muchos países crecieron por debajo de las tasas que habían alcanzado en el periodo base de 1950-1980. Los datos econométricos indican que el impacto de las reformas fue positivo, pero pequeño.

2. *Política comercial*. Se mantuvo el incremento en los déficit comerciales. El origen estuvo en el mayor aumento de las importaciones en relación con el aumento de las exportaciones. Este último se produjo en dos modalidades, por un lado, un aumento en las exportaciones de productos naturales exportados desde América del Sur hacia Estados Unidos y, por otro, un aumento de las exportaciones de manufacturas desde México, Centroamérica y el Caribe hacia el mismo mercado (apoyado en el TLCA y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe). Un punto importante es que el aumento de las exportaciones no significó un incremento en la participación de proveedores nacionales de ninguno de los países, puesto que la maquila utiliza pocos insumos nacionales; asimismo, la mejora en la productividad de la fabricación de productos primarios se realiza con base en la importación de bienes de capital.

3. *Inversión y productividad*. Recuperaron el terreno perdido durante la década de 1980, pero no ocurrieron grandes avances. Al igual que con el crecimiento, las reformas tuvieron un efecto positivo, pero menor. En el nivel sectorial y en el nivel microeconómico los resultados obtenidos permiten un mejor acercamiento al impacto de las reformas. La inversión se concentró en un grupo reducido de sectores, los recursos naturales, los productos manufacturados basados en los recursos naturales, los automóviles y las ma-

quiladoras. Únicamente el sector de las telecomunicaciones fue dinámico en inversión en todos los países, y sólo un país, Chile, incrementó la inversión en todos los sectores principales. En el sector de las manufacturas se destacan algunos subsectores con gran intensidad de capital (sustancias químicas, productos petroquímicos, cemento y acero); sin embargo, la manufactura en general presentó un crecimiento muy levemente superior al ocurrido durante el periodo previo a las reformas.

La productividad mejoró en los principales sectores, pero la heterogeneidad aumentó; es decir, las brechas entre los sectores se ensancharon; la agricultura comercial se alejó aún más de la familiar, lo mismo sucedió con algunos sectores y subsectores de la manufactura. En el nivel mundial estos subsectores, internamente dinámicos en productividad e inversión, ya se encuentran en etapas tecnológicas maduras, crecen lentamente y/o se enfrentan a una relación de intercambio en descenso. En la década de los noventa no se redujo la brecha con la productividad en Estados Unidos.²³⁹

4. *Empleo.* La creación de empleos se rezagó debido a las moderadas tasas de crecimiento y hubo serios problemas respecto a la calidad de los nuevos puestos de trabajo. Las reformas parecen haber tenido un efecto negativo en cuanto a los aspectos cuantitativos de la creación de puestos, pero una vez más éste fue de menor cuantía. La concentración del crecimiento en actividades con intensidad de capital generó pocos puestos de trabajo; el sector servicios fue el que absorbió la mayor cantidad de mano de obra, de alta calidad en las telecomunicaciones, la banca y las finanzas, pero de nivel bajo en la mayor parte de otros servicios. La agricultura continuó con su pérdida en la participación de la generación de empleo, al igual que la manufactura, en donde la mayor parte de los empleos generados fue en las micro y pequeñas empresas (100 por ciento de los empleos generados en Brasil, Costa Rica, Chile y Argentina), sólo en México fueron más dinámicas las grandes empresas por la gran participación de la maquila.

Para la región, el efecto de la modernización del sector industrial de gran escala produjo reducción en el número de puestos de trabajo. Como efecto del ensanchamiento de la brecha de productividad entre los sectores de la grande y mediana empresas, y el de las micro y pequeñas empresas, la creación de puestos de trabajo tuvo lugar en sectores en donde la eficiencia disminuyó o se estancó. Aunque la productividad laboral retornó a los niveles anteriores a la crisis, la brecha entre ésta y la alcanzada por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las economías industrializadas de Asia Oriental se mantiene en aumento.²⁴⁰

²³⁹ Jorge Katz, *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Chile, CEPAL-FCE, 2000.

²⁴⁰ Wilson Peres y Barbara Stallings; *Crecimiento, empleo y equidad*, Chile, CEPAL-FCE, 2000.

5. *Salarios*. La desigualdad aumentó levemente, aunque los serios problemas de medición que se presentaron impidieron hacer un análisis preciso de las tendencias de la distribución del ingreso. Las reformas tuvieron un efecto moderado y negativo en la distribución, al igual que en el caso del empleo. La ampliación de la brecha de la productividad entre la gran empresa y la pequeña contribuyó a ampliar la brecha salarial entre estos dos sectores, y esta disparidad condujo a un aumento en la desigualdad.

6. *Privatizaciones*. El Estado privatizó la mayor parte de sus empresas y el capital nacional perdió frente a las empresas transnacionales. Estas empresas tienen mayor acceso a las inversiones internacionales que, incluso, las empresas nacionales más grandes; su nivel de riesgo es menor en cuanto a la apertura de mercados y la aplicación de nuevas tecnologías; también obtuvieron mayor participación en las ventas de las compañías de mayor importancia.

La administración pública en el modelo neoliberal

Con la adopción del nuevo modelo de desarrollo a partir de la década de los setenta, iniciada en Chile con el gobierno militar, y su posterior “masificación” en la región desde principios de los ochenta (comienzos de la crisis de la deuda), el modelo de Estado desarrollista va a cambiar por el de un Estado neoliberal, descentralizado, que rompe con el corporativismo y promueve la democracia y las libertades individuales; sin embargo, son varios los estados autoritarios, encabezados por una nueva ola de militarismo en la región (Argentina, Chile, Brasil, Perú, Uruguay) los que asumen el poder.

Estos gobiernos centralizados y autoritarios van a eliminar por la vía de la fuerza todos los obstáculos que encuentre el modelo en su camino; hacia fines de los ochenta y principios de los noventa la ola democratizadora impulsa la caída de los gobiernos militares y autoritarios, tanto desde el interior de los países como desde el entorno internacional las protestas van a abogar por un respeto a los derechos humanos y al libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Las elecciones cuentan con la participación de organismos internacionales como observadores de los procesos; se llevan a cabo procesos de pacificación en países con guerras internas (El Salvador, Guatemala, Nicaragua); se establece el sufragio directo para la elección de cargos descentralizados de gobierno como los gobernadores y los alcaldes.

La reducción en las funciones del Estado se traduce en una igual reducción de la administración pública y, con un énfasis adicional, que

hace un llamado para la eficiencia del servicio público; en varios países se promueve la carrera administrativa para eliminar las prácticas patrimonialistas y corporativistas que daban acceso a los cargos públicos y a medidas favorables para los grupos de interés. Los equipos de gobierno van a conformarse por una nueva clase de funcionarios, los tecnócratas.

Aunque para algunos autores la tecnocracia se ha hecho presente en la función pública latinoamericana desde la aplicación del modelo desarrollista, se identifica como una tendencia del actual modelo neoliberal, por el interés de los Estados en promover el ejercicio público a través de equipos especializados de asesores y funcionarios, con altos grados académicos obtenidos en el extranjero, en áreas económicas, financieras y de políticas públicas. La tendencia se reconoce ampliamente en los equipos económicos de los gobiernos chileno (Chicago boys), argentino y uruguayo.²⁴¹

El énfasis economicista del nuevo modelo se advierte en la creación de secretarías en economía y comercio exterior, que se van a encargar de negociar y promover los acuerdos de libre comercio entre países; estas secretarías además de encabezar las negociaciones, conjuntamente con las secretarías de Relaciones Exteriores, integran a sus funcionarios en las organizaciones que se crean en el interior de los esquemas de integración (de las décadas anteriores y las recientes).

La integración va a tener un cambio de rumbo. Al igual que el modelo neoliberal, los esquemas de integración van a perseguir principalmente la promoción de las exportaciones y la globalización por la vía de la desgravación arancelaria. Acuerdos como el Mercosur, el Grupo de los Tres, los acuerdos bilaterales entre países, y entre éstos y los esquemas, casos Chile-México, Chile-Mercosur, Bolivia-Mercosur, Sica-México; y la administración de los esquemas coincide con la tendencia de la administración pública de la región, reuniones periódicas de ministros y presidentes, secretarías Pro Tempore,²⁴² y en algunos casos comisiones parlamentarias.

La integración política, vista desde una perspectiva limitada, por la carencia de organismos supranacionales con capacidad de generar directrices obligatorias para los países miembro, se plasma a través de las

²⁴¹ Patricio Silva, "Neoliberalismo, democratización y ascenso tecnocrático", en Menno Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.

²⁴² Término utilizado para denominar a las secretarías que asumen por un periodo determinado la administración de los acuerdos y tratados de integración; estas secretarías funcionan en el interior de las secretarías de Estado que designen los miembros del acuerdo, por lo general son las secretarías de Relaciones Exteriores. La administración se turna de un Estado a otro Estado; para el caso del Grupo de los Tres se realiza cada dos años.

reuniones presidenciales que tienen su origen en la convocatoria del movimiento de Contadora (pacificación de Centroamérica) y que continúan con la conformación del Grupo de los Ocho. Asimismo, se crean los parlamentos regionales, algunos de ellos con la modalidad del sufragio directo como mecanismo de elección de sus representantes.

Este avance de las instituciones políticas, sin precedentes, en los esquemas anteriores de la integración, refuerza la tendencia democratizadora del nuevo modelo de Estado que se impulsa, en donde los poderes ejecutivo y legislativo recuperan los espacios perdidos durante los gobiernos autoritarios de las dictaduras militares de los setenta y los ochenta.

A principios de los noventa, una manifestación de las tendencias comerciales de la apertura y la globalización, el nuevo regionalismo, con el que emergen nuevas zonas preferenciales con la participación de un número considerable de países, casos como el Tratado de Libre Comercio de las Américas (TLC), la Unión Europea, la Asean, se inician las negociaciones de la Asociación de Libre Comercio de las Américas, el ALCA. Un esquema promovido por Estados Unidos, que utiliza como modelo el esquema del TLC; al igual que los esquemas de esta generación, se promueve el desmonte de las barreras arancelarias, y en el nivel de instancias para su administración, las secretarías Pro Tempore. La nueva modalidad que introduce el Alca en materia de negociación, son los bloques; tanto el Mercosur como la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana van con posiciones conjuntas a las mesas de negociación del acuerdo.

Una última consideración sobre el proceso de integración que vale la pena mencionar es la tendencia hacia la profundización de los mismos que se observa en los esquemas tradicionales; es el caso del relanzamiento que todos inician durante la década anterior y que pretende alcanzar el Mercado Común entre sus integrantes. Se espera que estos nuevos modelos se consoliden durante la década actual del nuevo siglo, a pesar de los avances del ALCA, como esquema central para la región.

LAS ECONOMÍAS Y LAS DEMOCRACIAS EMERGENTES, Y LA REFORMA DEL ESTADO PARA EL SIGLO XXI

Después de un periodo de dictaduras en el continente, regresan la democracia y los valores de la libertad, la protección de los derechos humanos, el libre mercado y la apertura de las fronteras, como las premisas funda-

mentales en la nueva organización de las sociedades latinoamericanas, al ciudadano se le denomina cliente, en términos de preferencia y selección.

El primer ajuste de cuentas, América Latina y su retorno a la democracia

Durante gran parte de la década de los setenta América Latina empieza a experimentar cambios importantes en sus estructuras de gobierno; después de haber mantenido dictaduras militares en varios de sus países, la ola democratizadora, que va a permitir el ascenso de representantes de los partidos políticos a los estamentos ejecutivo y legislativo, hace su aparición, y al parecer para permanecer en la región por tiempo ilimitado y pasar a ser considerada como la mejor forma de gobierno en concordancia con los derechos humanos, civiles, políticos, económicos y sociales de todos los integrantes de una sociedad.

No todos los procesos particulares tienen la misma secuencia; sin embargo, durante la década de los ochenta, las dictaduras que ocuparon el poder durante los sesenta se retiran para dar el lugar a gobiernos democráticos. Algunos procesos significaron la desaparición de gobiernos, que sin poder ser consideradas dictaduras, emergieron durante procesos revolucionarios, como el caso de Nicaragua, y de negociaciones producto de la intervención directa de organismos internacionales, como el caso de El Salvador. En la década de los noventa se consolida la democracia en la región, aunque aparecen casos aislados de autoritarismos, con Fujimori en el Perú, pero que, al igual que los gobiernos democráticos, aplican el modelo neoliberal.

Las dictaduras de los años sesenta y setenta aplican el modelo desarrollista, caracterizado por la intervención estatal en las actividades productivas y por la sustitución de importaciones como motor del desarrollo; los gobiernos financian gran parte del desarrollo con el endeudamiento exterior, producto de la gran disponibilidad de divisas que generan los ingresos del petróleo. La gran crisis que le seguiría a esta bonanza de recursos, explota a fines de los setenta, con el impedimento del pago de las obligaciones de la deuda por parte de los países latinoamericanos, y es cuando se inicia el cambio en el modelo, dirigido desde los organismos internacionales para ajustar las finanzas, reestructurar los empréstitos y propiciar una apertura hacia los mercados internacionales, que concluiría con el periodo del proteccionismo y la sustitución de importaciones. El nuevo modelo surge más

temprano en algunos países, Chile en particular, 1973, con una dictadura a la cabeza, y posteriormente seguirían los otros, periodo que se prolonga hasta mediados de los ochenta.

El primer ajuste se caracterizó por la aplicación de un paquete de medidas ortodoxas que incluía ajustes severos en las finanzas públicas, entre ellos el control de la inflación y la liberalización de los tipos de cambio, los precios y las tasas de interés; se limitan las inversiones por parte del Estado; se eliminan los subsidios y se inicia el proceso de privatizaciones; se aplican nuevas medidas en materia de impuestos; se abren las economías en un proceso generalizado de apertura de las fronteras. El Estado se ve sometido a una transformación estructural al reducir su aparato burocrático y modificar sus funciones, al trasladar una buena parte de éstas al mercado y al sector privado de la economía, principalmente en materia de algunos servicios públicos y del sector salud. La desregulación también se hizo presente en los campos laborales y de inversiones provenientes del exterior.

Esta serie de medidas se incluyen en lo que se denominó el Consenso de Washington y del cual son partícipes los principales organismos multilaterales de Washington, la Reserva Federal, el Tesoro de los Estados Unidos, los ministerios de Hacienda de los países del Grupo de los Siete y los presidentes de los 20 bancos comerciales más importantes. Los 10 puntos que engloban el neoliberalismo se señalan a continuación:²⁴³

Estabilización mediante políticas fiscales y monetarias ortodoxas:

1. Imponer la disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal.
2. Modificación de las prioridades del gasto estatal para eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud.
3. Aplicación de una reforma fiscal, con un aumento de las tasas si ello es inevitable.
4. Los tipos de interés deben estar determinados por el mercado y ser positivos.
5. El tipo de cambio debe estar determinado por el mercado;

En cuanto a la estructura y la modificación de las funciones del Estado:

6. El comercio debe liberalizarse y orientarse hacia el exterior (no es prioritaria la liberalización de los flujos internacionales de capitales).

²⁴³Luis Carlos Pereira Bresser, "Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina", en José María Maravall y Luis Carlos Pereira Bresser, *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 33.

7. Las inversiones directas no deben sufrir ninguna restricción.
8. Las empresas estatales deben privatizarse.
9. Las actividades económicas deben desregularse.
10. Los derechos de propiedad deben recibir más garantías.

Los objetivos del ajuste en sus primeros años fueron estabilizar las endebles economías latinoamericanas para continuar respondiendo con las obligaciones producto del exterior, pero también para recuperar la capacidad de crédito y garantizar un clima de confianza y de estabilidad a las inversiones extranjeras; el proceso de globalización y apertura de las economías, se caracteriza por la movilización de capitales internacionales y la instalación de nuevas plantas de las transnacionales, fusiones, compras, todo ello exige un alto grado de confianza por parte de los actores que participan en el proceso.

Una nueva estrategia de crecimiento no se definió, el argumento central del neoliberalismo es dejar a la mano invisible del mercado esa función; la sustitución de importaciones que durante tres décadas se aplicó en la región y que modificó las estructuras productivas caracterizadas por la explotación y exportación de bienes primarios, propia del modelo primario-exportador, no tuvo la contraparte que permitiera continuar con el proceso de industrialización latinoamericano; es así como la región presenta cifras negativas en su crecimiento durante la década de los ochenta, de tal manera que se le ha denominado como la "década perdida".

Durante este primer periodo de ajuste, permanecían en la región regímenes autoritarios, que como en el caso chileno, tuvieron resultados muy exitosos en la aplicación del modelo; sin embargo, con los cambios políticos en el sistema internacional, entre ellos la perestroika y la caída del Muro de Berlín, los gobiernos autoritarios son duramente cuestionados; un nuevo presidente en Estados Unidos, Bill Clinton, toma como premisa fundamental en su política exterior la defensa de los derechos humanos y de la democracia como forma de gobierno. La región latinoamericana empieza el movimiento hacia la democracia y los gobiernos autoritarios se ven obligados, si no a dejar el poder, por lo menos a organizar elecciones y competir abiertamente para permanecer con él.

Para algunos autores como Pereira,²⁴⁴ los regímenes autoritarios tuvieron características populistas y propiciaron la gran crisis fiscal que llevó a la región al colapso de los ochenta; Pereira identifica tres tipos de populis-

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 79-81.

mo: el populismo en general, el pacto populista y el populismo económico. El primero lo identifica como una estrategia que adoptan los políticos para establecer relaciones directas con los pueblos, y el uso de un discurso que enfatiza el interés nacional, el crecimiento económico y la distribución de las rentas; el pacto populista es aquel que constituye coaliciones de empresarios, trabajadores urbanos, tecnoburócratas militares y civiles, y sectores de la vieja oligarquía agraria, que promovían el crecimiento y prometían la distribución de la renta mediante la intervención estatal y la sustitución de importaciones.

El populismo económico conlleva un cambio en el pacto populista, puesto que excluye a la clase trabajadora, dando lugar a nuevas coaliciones tecnoburocráticas-capitalistas autoritarias, propias de los regímenes burocrático-autoritarios, y lo acompañan medidas como la sobrevaloración del tipo de cambio, subidas de los salarios nominales y reales, y el aumento del gasto público. Según Pereira, cuando surgen dificultades en la balanza de pagos, se refuerzan los controles a la importación; cuando se inicia una inflación, por el lado de la demanda se refuerzan los controles de precios. Pero sin efectos duraderos, nuevamente se inicia una crisis en la balanza de pagos, disminuyen las exportaciones y aumentan las importaciones; se agotan las reservas de divisas y, como el gobierno se ve obligado a devaluar la moneda, la inflación vuelve a aumentar. La crisis se vuelve tan severa que al gobierno no le basta con devaluar, entonces adopta el paquete ortodoxo de políticas económicas, a saber, liberalización de precios, del comercio, reducción de los gastos, subida de los impuestos, privatizaciones.

Al parecer no existe relación directa alguna entre la necesidad de gobiernos autoritarios y la aplicación de las reformas; el ajuste se presenta como necesario en cualquier régimen; sin embargo, en alguna medida se culpa a los gobiernos populistas de América Latina de haber llevado a la región a la crisis, y por lo tanto aun con populistas como Menen (1989) en Argentina y Collor de Mello (1991) en Brasil, elegidos por la vía democrática, se aplican un paquete de reformas neoliberales. Por su parte, Chile mantiene un régimen autoritario hasta entrada la década de los noventa, y el esquema se reproduce. Lo importante parece ser la estabilización económica y ganar la confianza de los inversores extranjeros, sea cual fuere el tipo de gobierno en turno; sin embargo, el consenso de las elites políticas tanto internas como externas a la región es la consecución de la democracia. Sistema político que se va a imponer a lo largo de toda la década de los noventa.

La reforma del Estado y los nuevos retos para las democracias: el segundo ajuste

Una vez superados los peores momentos de la crisis y con la gran mayoría de los países en procesos de consolidación democrática, los nuevos temas para la región serán las dificultades para continuar con los procesos de crecimiento de las economías, la competitividad, las nuevas funciones que debe asumir el Estado, los límites entre lo público y lo privado, y las nuevas características de los ciudadanos, ahora llamados clientes.

Para comprender las necesidades de las nuevas democracias nos interesa señalar el enfoque pragmático,²⁴⁵ o de la crisis fiscal,²⁴⁶ cuyo antecedente son los postulados de la dependencia; es decir, considera las variables internacionales como estructurales en los problemas de América Latina, con la diferencia que el enfoque pragmático considera las causas del subdesarrollo como estratégicas, y en su caso, menciona la crisis de la deuda como uno de los principales factores de la crisis fiscal de los Estados y, por otro lado, al populismo económico como culpable; y evidentemente las recetas generalizadas para todos sin tomar en cuenta las peculiaridades de los países.

Si por una parte, el ajuste, ya sea a través de las reducciones de los gastos corrientes como de las inversiones o, como lo señala este enfoque, se pudiera hacer por la vía del incremento en los impuestos, con la consecuente distribución de la renta, y el ajuste de la deuda, los problemas en materia de ahorro público y principalmente de una reactivación de las economías y su crecimiento no quedan resueltos; para ello, señala el enfoque, se requiere precisamente de una función estratégica del Estado

²⁴⁵ Este enfoque lo explica ampliamente Pereira en su texto sobre reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina. Señala también un amplio número de economistas en Asia, Europa, Estados Unidos y América Latina que comparten los principios básicos, conjuntamente con él. *Ibidem*, pp. 34-57.

²⁴⁶ Theotonio dos Santos, uno de los fundadores de la dependencia, atribuye esta crisis denominada fiscal a causas internacionales, generadas a partir de la fluctuación del dólar a comienzos de los años setenta, la gigantesca liquidez generada por los petrodólares a partir de 1973 y al gran déficit comercial y fiscal estadounidense de los ochenta. Estos tres fenómenos darían origen al movimiento financiero internacional que, a su vez, inicia el proceso de globalización. Las inversiones directas, afirma Dos Santos, empezaron a declinar en la década de los ochenta para dar paso a los préstamos internacionales; nuevas deudas crecientes para pagar deudas. Los Estados nacionales pasaron a alimentar el movimiento del capital financiero a través de gigantesca deudas públicas pagadas con altísimas tasas de interés, sobre todo a partir de los ochenta, *Economía mundial. La integración latinoamericana*, México, Plaza y Janés, 2004, pp. 169-187.

que promueva la recuperación del ahorro público para financiar políticas a largo plazo de desarrollo industrial, agrícola y tecnológico; es decir, una nueva estrategia de crecimiento.

Se señala al Estado como un actor complementario, pero estratégico en la coordinación de la economía; si bien se considera que las inversiones y el ahorro deben provenir del sector privado, de acuerdo con el enfoque neoliberal no se puede pretender que esa transformación se genere de una manera brusca; ya se han señalado en otras partes de este trabajo las fallas del mercado que precisamente plantean la problemática sobre las funciones que deben asumir Estado y mercado en una sociedad. Para que una economía tenga la capacidad de competir en los mercados nacionales, y principalmente los internacionales, debe desarrollarse una política que aumente la competitividad interna, origine crecimiento dinámico y a su vez incremente la oferta exportadora.

La crisis de América Latina, en opinión de Pereira, se origina en las distorsiones acumuladas, provocadas durante años por el populismo y el desarrollismo, así como por el excesivo y distorsionado crecimiento del Estado, y por el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, todo lo que condujo a una fuerte crisis fiscal, que no se expresa en una mera laxitud fiscal o los déficit presupuestarios. La crisis, afirma, es de origen estructural y comprende cinco elementos: 1. un déficit presupuestario; 2. un ahorro público negativo o muy pequeño; 3. una deuda externa e interna excesiva; 4. la escasa solvencia del Estado expresada en la falta de confianza en la moneda nacional y en el vencimiento a corto plazo de la deuda interna, y 5. la falta de credibilidad en el gobierno.²⁴⁷

La orientación de las reformas para recuperar el ahorro público, no sólo se limita a una reducción del déficit y de la deuda interna, también es necesaria una reforma que aumente la carga fiscal, conjuntamente con los esquemas de recaudación. Es importante, además, reducir los gastos y las subvenciones; una vez que se ha recuperado el ahorro público, es preciso diseñar nuevas pautas de intervención del Estado. Las subvenciones deberán dirigirse a inversiones privadas estratégicas y a los desarrollos tecnológicos. La política industrial y tecnológica debe hacer el análisis de los proyectos caso por caso, y encaminarlo hacia la competitividad internacio-

²⁴⁷ Luiz Carlos Pereira Bresser, "Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control", Fernando Flores Carrillo, *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001, p. 41.

nal. Las subvenciones a las exportaciones deben vincularse directamente con los resultados de las empresas.²⁴⁸

Las nuevas funciones del Estado y los límites entre la esfera pública y privada o entre el interés nacional y el interés privado, son motivo de amplias discusiones teóricas, una vez que los programas de ajuste y reforma neoliberales fueron puestos en práctica en la totalidad de la región latinoamericana. El objetivo ahora es redefinir las funciones del Estado, superado el modelo de *capitalismo de Estado* que prevaleció durante buena parte de la vida republicana de las sociedades latinoamericanas. Empiezan a surgir nuevas fronteras entre la sociedad y el Estado.

Para Óscar Oszlak, sociedad y Estado se articulan de dos maneras; por un lado, aparece una articulación horizontal o funcional, relativa al esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece históricamente entre ambos; y otra vertical o jerárquica, relativa al esquema de poder entre ambas esferas. En la primera se define qué esfera se ocupa de cuáles aspectos de la gestión general de la sociedad; en la segunda se acuerda quién define los contenidos de la agenda y quién emplea los recursos de poder para ejecutar las decisiones en relación con los temas de la misma.

De acuerdo con Oszlak, no existiría el conflicto si tan sólo se tratara de coordinar las relaciones en estas dos articulaciones pero, afirma, es en una tercera articulación donde aparece la lucha política, y en la que se decide quién recibe qué, cuándo, cómo, y a la que denomina "material". Es donde se define la distribución del excedente social, quiénes ganan y quiénes pierden; la relación ingreso y riqueza, y donde ocurren las transferencias de unos sectores a otros.²⁴⁹ Es en esta articulación en donde opera la potestad fiscal del Estado para apropiarse de recursos materiales localizados en la sociedad, y es con el instrumento presupuestal que puede ejercer la función redistributiva; de esta manera adquiere la capacidad de apropiarse de una parte del excedente, y a la vez de equilibrar, en parte, la inherente inequidad del sistema capitalista.

Estas tres articulaciones, la jerárquica, la funcional y la material, están relacionadas íntimamente, y cualquier movimiento en alguna de ellas, como podría ser la reducción del Estado y la disminución de sus funciones, genera cambios en las otras, por ejemplo en la material, al no contar con

²⁴⁸ *Ibidem*, pp. 55-57.

²⁴⁹ Óscar Oszlak, *Estado y sociedad: las nuevas fronteras en el rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, INAP, FCE, 1994, p. 54.

la potestad para apropiarse de los recursos, o en la funcional para no continuar con determinadas acciones; sin embargo, Oszlak considera que la articulación jerárquica es la determinante, ya que la acumulación de poder es condición para la fijación de agendas (los asuntos que deben imponerse en la sociedad) y para la extracción de los recursos que posibilitarán su ejecución (quiénes pierden y quiénes ganan).²⁵⁰

Los componentes de la reforma del Estado para encarar el siglo XXI

Los grandes temas que ocupan la agenda en materia de reforma estatal comprenden cuatro ejes fundamentales; por un lado, determinar cuál debe ser el tamaño óptimo del Estado; un segundo tema sería redefinir su papel regulador; en tercer lugar, surge un problema financiero y administrativo, su capacidad económica y administrativa para llevar a cabo las políticas decididas por el gobierno; es decir, la *governance*, y en cuarto lugar, su capacidad política para gobernar, intermediar intereses, y garantizar la legitimidad, todos ellos agrupados en el concepto de gobernabilidad.

El tema del tamaño del Estado comprende lo relativo a la privatización, la *publicización* (proceso de transferir al sector público no estatal²⁵¹ la prestación de los servicios técnicos y científicos que tradicionalmente le correspondían al Estado) y la tercerización, que sería el someter a licitación pública una serie de servicios auxiliares (limpieza, vigilancia, transporte, cafetería, servicios técnicos de informática y procesamiento de datos) y contratarlos con terceros, lo que en el sector privado se denomina *outsourcing*.

El origen de los grandes temas que debían orientar la reforma del Estado, bien lo explica Pereira, a partir de la ubicación de las principales tendencias que prevalecieron en América Latina para enfrentar las crisis. Dos posiciones radicales, una de izquierda, que atribuyó la crisis a factores

²⁵⁰ *Ibidem*, pp. 55-56.

²⁵¹ Además de la propiedad estatal y de la propiedad privada, existe una tercera forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública no estatal. Si se define lo público como lo que apunta al interés general y como privado lo que está dirigido a los intereses de los individuos y de sus familias, lo público no puede limitarse a lo estatal. Asimismo, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y no volcadas a la defensa de los intereses corporativos, sino al interés general no pueden llamarse privadas. Estas entidades públicas, como pueden ser las universidades, las ONG, las organizaciones voluntarias, no forman parte del aparato estatal, no están subordinadas al gobierno, ni tienen funcionarios públicos, ni son estatales; ciertamente son públicas, no estatales. Pereira, "Reforma del Estado...", en *op. cit.*, 2004, p. 122.

externos, primero por el imperialismo, y posteriormente por la globalización, que en opinión de Pereira entró en crisis y quedó paralizada; y una de derecha que se alinea con el neoliberalismo y sus preceptos más extremos, un Estado mínimo que se limita a garantizar la propiedad y los contratos, sin funciones en el plano económico y social, y dejar el pleno control de la economía al mercado; sus acciones, bien conocidas, privatizar, desregular, liberalizar, flexibilizar los mercados de trabajo, con una política macroeconómica neutra, para estabilizar el déficit público y controlar el aumento de la cantidad de moneda.²⁵²

Las posiciones intermedias estarían del lado de los pragmáticos y modernos, la centro derecha, y la centro izquierda, los socialdemócratas. En primera estancia la centro derecha promovió el ajuste fiscal y la liberalización de los precios, y a partir del Plan Baker, 1985, las reformas orientadas hacia el mercado, liberalización, privatización, desregulación, pero con un componente de políticas sociales compensatorias focalizadas; por su parte, la centro izquierda se acerca a los preceptos neoliberales que tienen que ver con las reformas del mercado y la política fiscal y monetaria, reforma fiscal, precios de mercado, tasas de interés positivas y tipos de cambio reales. La diferencia en su postura la establece precisamente a través de la propuesta de una reforma del Estado que se contrapone totalmente a la idea del Estado mínimo.

La transformación del Estado significa recuperación del ahorro público, superación de la crisis fiscal, redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no estatales para ejecutar los servicios de educación, salud y cultura, y reforma de la administración pública con la impartición de una administración pública gerencial: “transitar de un Estado que promueve directamente el desarrollo social y económico hacia un Estado que actúe como facilitador o financiador concesional de ese desarrollo”. A esta propuesta de la centro izquierda se adhiere la centro derecha, y a mediados de los noventa el lema de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, que publica en 1997 *Rebuilding the State*, llamado después, *The State in a Changing World*, va a ser *la reforma del Estado*, a lo que se suman gobiernos de América Latina, Asia y el mundo desarrollado.²⁵³ A este nuevo paquete de reformas de “segunda generación” se le conoce como el *Consenso Post-Washington* y será liderado

²⁵² *Ibidem*, p. 116.

²⁵³ *Ibidem*, p. 117.

por el economista norteamericano Joseph Stiglitz, ex jefe del Banco Mundial y ex asesor del presidente Bill Clinton.

Governance y gobernabilidad: los recursos del Estado

Por *governance* se entiende la capacidad financiera y administrativa de un Estado para llevar a la práctica las decisiones que toma. En materia financiera se requiere la recuperación del ahorro público y recursos para invertir; en materia administrativa la propuesta es la *nueva administración pública*.²⁵⁴

Los componentes son:

Nuevas estructuras institucionales

1. Ciudadano-usuario o ciudadano-cliente.
2. Contratos de gestión (reemplaza a los controles de procedimiento, por los de resultados).
3. Mecanismos de control social directo.
4. Mecanismos de control de gestión.
 - Indicadores de desempeño.
 - Resultados medidos.
5. Servicio civil de carrera (valoración de su trabajo técnico y de su capacidad para participar en la formulación y gestión de las políticas públicas).

Nuevas estructuras orgánicas

1. Secretarías formuladoras de políticas públicas.
2. Unidades descentralizadas ejecutoras de las políticas públicas.
 - Actividades exclusivas del Estado.
 - *Publicización*: servicios sociales y científicos en los que no se involucra el poder. Transferidos al *sector público no estatal*.
3. Tercerización de las actividades auxiliares de apoyo.

Nuevas exigencias para los funcionarios públicos

1. Conocimientos
 - formulación y gestión de políticas públicas,
 - servicio al cliente,
 - calidad,
 - metodologías cuantitativas para medir resultados,

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 129-130.

- diseño de indicadores,
- negociación,
- toma de decisiones,
- resolución de conflictos,
- cultura y comunicación organizacional.

2. Cualidades

- filosofía de servicio
- racionalidad aplicada al interés público,
- compromiso con la adquisición y aplicación de nuevos conocimientos,
- compromiso con un servicio civil de carrera,
- compromiso con el pacto y el contrato social establecido al servicio del desarrollo.

Mecanismos de rendición de cuentas

1. *Accountability*, entendida como la rendición de cuentas de los gobernantes.
2. *Responsiveness*, mecanismos que obligan a los gobiernos a responsabilizarse ante los ciudadanos por los resultados de sus acciones.

Si la *governance* tiene que ver con los recursos financieros y administrativos de un Estado, la gobernabilidad se refiere a los recursos para legitimar el poder; es decir, su capacidad de lograr consenso entre los diferentes grupos de interés que integran la sociedad civil.

1. Capacidad para intermediar intereses entre el gobierno y la sociedad civil.
2. Capacidad para intermediar intereses entre los diferentes grupos que componen la sociedad civil.
3. Capacidad para establecer un pacto político y un contrato social básico que regule las relaciones en la sociedad, y posibilite el proyecto de desarrollo.
4. Establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes y de los burócratas.

Tamaño del Estado y regulación

Los procesos de privatización que se iniciaron en la década de los ochenta en la mayoría de los países latinoamericanos condujeron a la venta de empresas públicas en los sectores de las telecomunicaciones, la infra-

estructura vial, la salud, la cultura, la educación en niveles superiores, y la más controversial de todas ellas, el sector energético, que a la fecha ha suscitado levantamientos y protestas por parte de la población en algunos países como Bolivia, y el ascenso al poder de nuevos gobiernos encabezados por militares, como Chávez en Venezuela. En otros, como es el caso de México, aún se discuten los alcances y contenidos de la privatización.

El núcleo de la discusión tiene que ver, obviamente, con la denominación de recursos estratégicos para el desarrollo y la norma constitucional que establece la propiedad del Estado del suelo y subsuelo, zonas marítimas y demás, en donde se originan estos recursos. Del otro lado de la discusión se encuentra la capacidad tecnológica y financiera de los Estados para explotar dichos recursos y maximizar los resultados; por lo tanto, los contratos de gestión que posibiliten la participación del sector privado en las diferentes partes del proceso, deben ser definidos con exactitud y responsabilidad social.

Las actividades del Estado las podemos dividir en actividades de primer orden (las que Pereira llama principales y que se relacionan con las funciones de recaudación, regulación,...) las operativas o de segundo orden, que son las actividades de limpieza, informática y cómputo, cafetería, mantenimiento de equipos e infraestructura, almacén, algunos servicios secretariales, vigilancia, transporte; las áreas en las cuales desempeña estas actividades son las de personal, las de servicios sociales y científicos, y las de producción de bienes y servicios para el mercado.

Una vez establecida esta delimitación, es claro que los principales conflictos suscitados por los procesos de privatización se relacionan con el desempeño de las actividades en el área de la producción de bienes y servicios para el mercado. Consideramos de vital importancia que en lo correspondiente a la privatización, se someta a un análisis más profundo lo que tiene que ver con los sectores de la producción denominados bienes estratégicos para el desarrollo, y no otorgarle el mismo tratamiento a todos los bienes y servicios, de la misma manera que el Consenso de Washington, en la primera etapa del ajuste, estableció una receta única de aplicación sin considerar las diversidades de los actores y la profundidad de la crisis en cada uno de ellos.

Las actividades científicas y sociales, tienen que ver con las que se desempeñan en escuelas, universidades, centros de investigación científica y tecnológica, guarderías, policlínicas, hospitales, entidades asistenciales, culturales como los museos, orquestas sinfónicas, talleres de arte, emiso-

ras de radio y televisión educativa o cultural. Estas actividades no podrían ser privatizadas en su totalidad, por las características de algunas de ellas, pero se prevé una coparticipación de los dos sectores; por un lado, garantizar su financiamiento tanto con los recursos públicos como con las donaciones de la sociedad, y su ejecución por parte del sector privado, con el previo establecimiento de mecanismos de control social. Lo que se ha denominado *publicización*, o la transferencia al sector público no estatal de ciertas actividades del Estado.

Las actividades de primer orden, son aquellas que se relacionan con el poder que ejercen los Estados; entre ellas encontramos legislar, regular, juzgar, fiscalizar, patrullar, formular políticas públicas. En materia económica, social, de relaciones exteriores, la recaudación y la redistribución a través de subsidios e inversiones, la garantía del equilibrio macroeconómico y principalmente la estabilidad de la moneda.

Por último, encontramos las actividades operativas o de segundo orden, en donde se encuentran una serie de servicios como son los de limpieza, mantenimiento, informática y cómputo, cafetería, almacenamiento, transporte, algunos servicios secretariales, que se trasladarían al sector privado por la vía de la tercerización. Las compañías externas al sector estatal desarrollarían estas funciones y estarían reguladas por contratos de gestión y monitoreos continuos por parte de las dependencias interesadas.

Las dos formas de actuación de los Estados son, por un lado, la ejecutiva, en función de las actividades que desempeña y, por el otro, la normativa, por medio de la cual regula las actividades privadas. Ello implica la definición de las leyes que regulan la vida económica y social, tales como las políticas industriales, agrícolas, del medio ambiente, de comercio exterior. En este segundo tipo de intervención la tendencia es a reducirlas, puesto que en su mayoría significan costos para las empresas y afectan la competitividad internacional. La discusión inicial se centró en establecer si el mercado tiene la capacidad de coordinar la economía en forma óptima, y por lo tanto no era necesaria la intervención; sin embargo, la reforma post Washington, lo plantea en términos del papel del Estado en el mercado. "El problema radica en cómo aumentar la competitividad (que lleva al incremento de la productividad y a la racionalización de las actividades económicas) y cómo hacer más públicas las decisiones de inversión y las que afectan al consumo [...] cómo hacerlas transparentes y controlables por la sociedad y no solamente por las burocracias (del Estado o de las empresas)".²⁵⁵

²⁵⁵Cardoso, citado por Pereira, "Reforma del Estado...", en *op. cit.*, 2001, p. 126.

Ilustramos en la gráfica 4 la reforma del Estado, en donde identificamos, por un lado, los mecanismos de control y de participación estatal, y por el otro, el sector al cual se atribuyen esas funciones. Encontramos al Estado, con las actividades de primer orden, como son el diseño, la ejecución, la administración y la implementación en materia de legislación, regulación, fiscalización, formulación de políticas públicas en diversas áreas, el ejercicio de la justicia, entre otras; las actividades científicas y sociales que se trasladarían al sector público no estatal y en las cuales el Estado participa a través de inversiones, subsidios y asume el control de la gestión; por último, las actividades operativas o de segundo orden, en las cuales el Estado sólo ejerce el control de la gestión y se transfiere a organismos privados.

En la gráfica 4 se pueden observar de manera sintética los principales componentes en la reforma del Estado.

Gráfica 4
Reforma del Estado



Fuente: Elaboración propia con base en Pereira, "Reforma del Estado...", en *op. cit.*, 2001.

Experiencias, tendencias y modelos en la integración latinoamericana

EL IDEAL DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

En los primeros años de la independencia se idealizó a América Latina como una unidad política, económica y social en la que no existían las fronteras ni las diferencias entre los Estados recién constituidos. Estas ideas provinieron, principalmente, de Simón Bolívar, quien fue el primer presidente de la Nueva Granada, entidad que reunía a los países liberados por “El Libertador”, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

El pensamiento bolivariano se caracterizaba por un marcado centralismo, que proporcionaba las directrices y el control gubernamental; Bolívar entendió la unidad como sinónimo de fortaleza y control, y asimismo la concibió para la totalidad del territorio latinoamericano; una alternativa para la promoción del comercio, y de la defensa nacional, la política exterior y la hacienda nacional a través de una autoridad supranacional.

El pensamiento bolivariano

Sin lugar a dudas, la integración de América Latina como una gran nación desde el Río de la Plata hasta la nueva España, fue el ideal de uno de los principales actores políticos durante la consolidación de los Estados latinoamericanos en el siglo XVIII, Simón Bolívar.

El pensamiento bolivariano, influido por ideas centralistas, en las que predomina el control del poder político por un gobierno unitario, propone la constitución de un gran espacio económico para consolidar los primeros avances hacia el desarrollo; en él convergen una serie de elementos propios de los esquemas teóricos que ubican la integración como una superestructura en la cual se integra el poder político con los intereses económicos.

Con sus ideas, Bolívar sería el primer pensador que promueve los postulados funcionalistas de la integración, en donde se establecería una zona preferencial de comercio entre los recientes Estados americanos, y la integración política a través de un sistema confederado (autoridad supranacional) para la dirección de las relaciones exteriores, la defensa y la hacienda nacional. Las implicaciones serían una nacionalidad hispanoamericana, una unidad geográfica, la homogeneidad cultural, un poder militar en tierra y mar. Los asuntos internos como el gobierno, la administración interior, la religión, la justicia, y los asuntos económicos corresponderían a los Estados particulares.²⁵⁶

La característica y la función de la superestructura a la cual se le cedería parte de la soberanía, la manifiesta Bolívar en el siguiente escrito de 1822:

Nada interesa tanto al gobierno de Colombia como la formación de una liga verdaderamente americana. La confederación proyectada no debe fundarse, únicamente en el principio de una alianza defensiva u ofensiva ordinaria; debe en cambio ser más estrecha que la que se ha formado recientemente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas, para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero. Es necesario que Uds. encarezcan la necesidad que hay de poner desde ahora los cimientos de *un cuerpo anfictionico o Asamblea de Plenipotenciarios*, que dé impulso a los intereses comunes de los Estados Americanos, que dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero entre pueblos que tienen unas mismas costumbres y unas mismas hábitos, pero que por falta de una institución tan santa, pueden quizá encender las guerras que han asolado a otras regiones menos afortunadas.

Es indudable que las palabras de Bolívar fueron premonitorias de lo que sería el desenvolvimiento de Latinoamérica durante el siglo XIX y parte del XX, algunas referencias así lo confirman: En Colombia hubo 10 guerras civiles generales (1812-1813, 1831, 1839-1841, 1851, 1854, 1860-1861, 1876, 1885, 1895, 1899-1902); 40 guerras civiles locales, seis guerras internacionales, cuatro con Ecuador (1830, 1832, 1841, 1863) y dos con Perú (1828, 1829), y cuatro más en el siglo XX (1904, 1909, 1911, 1932). Disputas fronterizas diplomáticas con siete países (Ecuador, Venezuela, Brasil, Perú,

²⁵⁶Gustavo Vargas Martínez, *Bolívar y el poder*, México, UNAM, 1991, p. 167.

Panamá, Nicaragua y Estados Unidos), 10 golpes de Estado (1828, 1831, 1854, 1867, 1868, 1885, 1900, 1904) y en el siglo xx, tres más (1949, 1953 y 1985).²⁵⁷

Venezuela, después de la muerte de Bolívar, tendría el mismo comportamiento, guerras civiles en 1831, 1834, 1835, 1837, 1846, 1848 y 1849, 1853 y 1854, 1857, 1859, 1861, 1863; y Perú no sería la excepción, 12 golpes de Estado desde 1839, y de ellos la mitad antes de 1858; y en el siglo xx cuatro, 1930, 1948, 1962 y 1968. Bolivia, por su parte, tendría 120 insurrecciones entre 1825 y 1864.

En el Perú, los golpes de Estado fueron la regla, entre 1829 y 1858, sucedieron seis golpes de Estado, Gamarra y La Fuente contra La Mar en 1829; Gamarra contra Obregoso en 1835; Castilla y Elías contra Vivanco en 1844, y nuevamente contra Castilla, Vivanco entre 1856 y 1858; en el siglo xx también se citan algunos, Sánchez Cerro en 1930, Odría en 1948, Pérez Godoy y Lindley en 1962, Velasco en 1968. Y haciendo un resumen, de los 85 gobernantes en 158 años de vida republicana (menos de dos años en promedio por cada uno) sólo 21 han sido elegidos, nueve han sido designados por el Congreso y 55 se han autoproclamado.²⁵⁸

La historia republicana de México ha tenido 75 años de guerra civil, se han proclamado 12 constituciones, cinco guerras con potencias extranjeras, además de las anexiones de su territorio por parte de Estados Unidos.²⁵⁹

Con estos antecedentes, es difícil imaginar que se promoviera la integración continental en unos recién formados Estados, en donde los grupos dominantes, criollos, oligarquías y militares estaban más preocupadas por consolidar el poder, en sus zonas de influencia locales, que por protegerse de las nuevas intervenciones por parte de las potencias extranjeras, Gran Bretaña y Estados Unidos, y por instaurar gobiernos con programas que impulsaran al continente por el camino del progreso.

Otros intentos de promover la integración se materializaron a través de documentos escritos por personajes latinoamericanos que no permitieron que se enterrara el ideal de la Patria Grande. Propuesta para un Congreso General Americano: Alberdi en 1844; la América Andina suscribió un Tratado de confederación en 1848, en Lima, que se repite en 1856 en Santiago; 18 puntos para la Creación de los Estados Unidos del Sur: Francisco Bilbao en 1858, París; Proyecto de Ley para el restablecimiento de la República

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 160.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 162.

²⁵⁹ *Idem*.

de Colombia: José María Samper y Gonzalo Tavera, en 1856; colección de ensayos y documentos relativos a la unión y confederación de los pueblos hispanoamericanos en 1862, publicada por Lastarria; ensayo sobre la idea de una Liga Americana: Justo Arosemena, 1864; Unión Latinoamericana, pensamiento de Bolívar para formar una Liga Americana, escrita por el ministro colombiano en París, José María Torres Caicedo, 1865, en donde se emplea por primera vez el gentilicio "latinoamericano".

La siguiente manifestación sería el "panamericanismo", propuesta por James G. Blaine en 1889.²⁶⁰

LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE INTEGRACIÓN

En este apartado revisamos el proceso de integración en América Latina, cuyos comienzos los fijamos en el sistema panamericano que se hizo presente a fines del siglo XIX por iniciativa estadounidense; en la segunda mitad del siglo XX se inician los principales esquemas de integración en América Latina, los cuales revisaremos en sus objetivos, características y alcances.

Los primeros años: el panamericanismo

El movimiento panamericanista se origina en Estados Unidos hacia fines del siglo XIX, 1889, cuando el Congreso aprueba la convocatoria para llevar a cabo un programa inscrito en una ley que establecía un mecanismo de arbitraje y un plan comercial para dirigir las relaciones económicas con las incipientes repúblicas independientes latinoamericanas; algunos de los temas se referían a la formación de una unión aduanera para garantizar mercados más amplios para sus miembros; adopción de un sistema uniforme de pesas y medidas, y de una moneda común de plata acuñada por cada gobierno.²⁶¹

El modelo, en su concepción inicial, parecía tener una proyección de alcances importantes para la integración, al plantearse el establecimiento de una zona aduanera y una moneda común; sin embargo, las circunstancias del momento que vivía América Latina le impedían considerar la integración como un mecanismo que contribuiría al desarrollo, y más bien, la conciben como un impedimento para la preservación de la tan anhelada

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 174.

²⁶¹ Antonio Robledo Gómez, *Idea y experiencia de América*, México, FCE, 1958, pp. 164-165.

independencia y la construcción de las naciones emergentes; así lo expresa el pensamiento de uno de los delegados a la conferencia, el argentino Sáenz Peña, al manifestar: "Que el siglo de América, como ha dado en llamarse al siglo xx, contemple nuestros cambios francos con todos los pueblos de la tierra, atestiguando el duelo noble del trabajo libre en que se ha dicho con razón que Dios mide el terreno, iguala las armas y reparte la luz. Y sus últimas palabras: ¡Sea América para la humanidad!"²⁶²

Lo que produce este primer acercamiento de los gobiernos latinoamericanos es una organización de carácter gubernamental en Washington que se denomina Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas y que tiene como propósito desarrollar la asociación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas para la compilación y distribución de datos sobre el comercio; dicha organización estuvo a cargo del secretario de Estado de Estados Unidos.

Las reuniones posteriores²⁶³ se encaminaron hacia temas ubicados principalmente en el ámbito de la relaciones internacionales, y el cumplimiento de la Doctrina Monroe;²⁶⁴ fue notoria la intervención estadounidense en Centroamérica y el Caribe durante los primeros 30 años del siglo xx, casos como la creación de Panamá y su soberanía en la zona del canal, la guerra impuesta a España por Cuba, la Enmienda Platt, y en general la intervención estadounidense, financiera y militar impuesta por Roosevelt desde estos principios doctrinarios y su corolario Roosevelt²⁶⁵ a la doctrina Monroe.²⁶⁶

La conferencia de La Habana (1928) se considera una de las más prolíficas en materia de avances jurídicos con la codificación tanto en derecho internacional privado como en derecho internacional público, y en cuyo

²⁶² *Ibidem*, p. 166.

²⁶³ México (1902), Río de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago (1923), Habana (1928), Montevideo (1933), Lima (1938), Bogotá (1948, creación de la Organización de Estados Americanos) y Caracas (1954). *Ibidem*, p. 172.

²⁶⁴ Surge de la administración del Presidente de Estados Unidos, Monroe, el 2 de diciembre de 1823, fecha muy cercana al reconocimiento de Estados Unidos de las repúblicas recién independientes; en ella se declara una amenaza a los países europeos para que no intervengan en Latinoamérica. Michael Kryzaneck, *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, p. 43.

²⁶⁵ "El mal proceder crónico o una impotencia que desemboca en un aflojamiento general de los lazos de sociedad civilizada, pueden en América como en cualquier otra parte del mundo, exigir la intervención de algún país civilizado, y en el hemisferio occidental el apego de Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a Estados Unidos a ejercer, con gran renuencia de su parte, en caso de tal mal proceder o impotencia, la facultad de ser una potencia de policía internacional". Palabras de Theodore Roosevelt el 6 de diciembre de 1904. Citado en Gordon Connel Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*. México, FCE, 1974, p. 142.

²⁶⁶ *Ibidem*, pp. 175-176.

seno se aprobó el código Bustamante (código de derecho internacional privado), y convenciones importantes como las que se referían a la condición de extranjeros, al asilo diplomático y a los deberes y derechos de los Estados en casos de guerras civiles.

El latinoamericanismo:
las bases de la integración económica

A fines de los años cuarenta y durante los primeros años de la década de los cincuenta se generó en América Latina un espacio para desarrollar el pensamiento económico a la cabeza del economista argentino Raúl Prebisch, impulsor y primer secretario de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Prebisch y su grupo de investigadores inician el estudio de las economías latinoamericanas y los requerimientos de éstas para iniciar el necesario camino hacia el desarrollo, conformando lo que más adelante se conocería como el pensamiento cepalino y la Teoría del subdesarrollo.

La década de los cincuenta, los primeros pasos

En la Teoría del subdesarrollo se hace referencia a la integración como un instrumento de política económica para poner en marcha el nuevo modelo de desarrollo. Una escala inapropiada respecto al tamaño de cada uno de los mercados periféricos propicia unos niveles de subutilización de capital importantes. La integración y la especialización industrial de las diversas economías del área permiten reducir considerablemente esos márgenes de capacidad ociosa. Octavio Rodríguez se refiere a este punto: "la integración brinda una alternativa más eficiente que varios mercados aislados para la asignación de un monto dado de factores productivos, debido al aprovechamiento de las economías de escala y de otras ventajas de la especialización".²⁶⁷

A lo largo de toda la década se mantiene el tema de la integración en los círculos intelectuales y teóricos sin que se presentaran manifestaciones prácticas del fenómeno. Dos intentos por parte de los centroamericanos, el Comité Centroamericano de Cooperación Económica y la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca) en 1951, con los que no se obtienen mayores resultados. Es así como en 1954, durante la reunión de los ministros de Economía y/o Hacienda en Petrópolis (Quintandinha, Brasil), se presenta un informe por parte de la CEPAL sobre la cooperación inter-

²⁶⁷ Octavio Rodríguez, *La Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI, p. 170.

nacional en la política de desarrollo latinoamericano, lo que en opinión de Felipe Herrera va a iniciar el camino para la creación de un organismo internacional que contribuya con la financiación del desarrollo y la formación de un mercado común.²⁶⁸

A fines de la década se concreta la creación del organismo que va a encargarse de la tan anhelada financiación del exterior, más exactamente, desde Estados Unidos, que durante varios años, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, se ocupaba de la reconstrucción de Europa y del conflicto este-oeste.

Los antecedentes de la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959 están ligados con el espíritu de la Operación Panamericana, impulsada por el presidente brasilero Juscelino Kubitschek y en la cual se busca llamar la atención del presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, sobre las precarias condiciones del desarrollo de los países de América Latina y la necesidad de iniciar acciones que los condujeran hacia la industrialización; esta Operación Panamericana contará con el apoyo del vicepresidente de Estados Unidos en esa época, Richard Nixon, quien había sido objeto de recibimientos violentos por parte de estudiantes de la Universidad de San Marcos en Lima, Perú, y de una multitud enfurecida en Caracas, Venezuela, durante su viaje a América Latina en abril y mayo de 1958. Las manifestaciones en contra de Richard Nixon eran una muestra del desagrado, cada vez más latente, que experimentaban los latinoamericanos hacia el gobierno de Estados Unidos; circunstancia que favorece el cambio de actitud de Eisenhower.

Otro aspecto que favoreció el cambio de actitud de la administración Eisenhower y que no se puede dejar pasar por alto es el relacionado con los cambios políticos en la región. Una serie de rebeliones sociales, entre ellas la Revolución cubana con Fidel Castro a la cabeza, que derrocó al dictador Fulgencio Batista en 1959, hacen inminente la cercanía de un peligroso enemigo para Estados Unidos: el comunismo.

Para Felipe Herrera dos fueron las motivaciones fundamentales que condujeron al establecimiento de un Banco para el Desarrollo en América Latina. Por un lado, se necesitaba un organismo que propiciara el desarrollo integrado y no individual de cada país, y por otro, una reacción contra lo que él llamaba "las rigideces del internacionalismo financiero" que consideraban a todos los países iguales sin tener en cuenta las diferencias en

²⁶⁸ Felipe Herrera, *Visión de América Latina*, Santiago de Chile, Nueva Sociedad, 1974-1984, p. 149.

los grados de desarrollo entre unos y otros y lo que esto implicaba en sus necesidades de financiamiento.²⁶⁹

El BID no surgió como una instancia de integración en América Latina, sino como un organismo encargado de financiar el desarrollo individual y colectivo de sus países; sin embargo, las funciones y las características del Banco lo convertirían en el Banco de la Integración, entre ellas encontramos la de realizar el financiamiento de proyectos y programas con alcances en el nivel nacional, multinacional y regional; adiciona el componente de integración al tener en cuenta para un proyecto determinado sus alcances tanto nacionales como regionales; financia las exportaciones de bienes de capital en el ámbito intrarregional, y desarrolla una política de impulso al fenómeno integrador en aspectos como obras de infraestructura regional, comercio intrarregional y desarrollo fronterizos.²⁷⁰

Los antecedentes señalados y que se constituyen como los principales dentro del fenómeno integrador durante la década de los años cincuenta permiten afirmar que la integración se manifiesta como una necesidad dentro de las múltiples que requiere el continente latinoamericano para la superación de los obstáculos al desarrollo y el impulso al proceso de industrialización.

Observamos que durante esta década la integración se manifiesta con un carácter eminentemente económico y multilateral puesto que forma parte del conjunto de postulados enunciados por la Teoría cepalina del subdesarrollo; del mismo modo las motivaciones para integrar a los países latinoamericanos dentro de un organismo financiero internacional son obviamente económicas, se requerían recursos financieros demasiado altos para iniciar los programas de desarrollo en cada país, y América Latina tampoco era capaz de proveerlos sin la participación de Estados Unidos, sin descartar, de ninguna manera, una posible cooperación por parte de los europeos. Las características del proceso obedecen a ese carácter económico con que se manifiesta.

Inversión extranjera

En primer lugar, el fenómeno está condicionado por la necesidad de financiación del exterior, sin la cual los países no están dispuestos a iniciar programas conjuntos de desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo

²⁶⁹ Felipe Herrera, *Nacionalismo latinoamericano*, Santiago de Chile, Nueva Sociedad, 1979, p. 25.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 7.

llo es un proyecto que, desde su concepción teórica, involucró a Estados Unidos; la CEPAL, en el informe presentado sobre la cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, afirma que es necesario establecer una meta primaria de 1,000 millones anuales de dólares, durante tres años, en inversiones de capital provenientes de Estados Unidos.²⁷¹

Ampliación de mercados

En segundo lugar, y de acuerdo con Raúl Prebisch, la integración es una resultante de la necesidad de ampliar mercados que tienen los países latinoamericanos para llevar a cabo el proceso de sustitución de importaciones y de industrialización, puesto que la mayoría de los países de la región no cuentan con la posibilidad de incrementar su consumo interno de la misma manera en que se debe incrementar la producción con dicho proceso.

Integración dependiente

En tercer lugar, la integración es un fenómeno que carece de dinámica propia. Su realización depende de los resultados que se obtengan en otros procesos como son los de industrialización y de inversiones de capital y créditos provenientes del exterior; esto indica que la integración es una consecuencia de estos procesos y no una causa que los impulse.

Organismos

En cuarto lugar, las instancias encargadas de promover y ejecutar las acciones tendientes a la integración son los gobiernos de los países latinoamericanos.

Ámbito de aplicación

En quinto lugar, la integración, durante esta década, no se consolida en la práctica. Como se señaló con anterioridad, se manifiesta en el interior de los estudios y los informes que realizan instituciones como la CEPAL y de los esfuerzos individuales de personalidades como el presidente del Brasil, Juscelino Kubitschek.

Como consecuencia de lo anterior, la integración durante los años cincuenta es teórica. Así lo manifiesta Felipe S. Tami cuando afirma: "A partir de mediados de los años cincuenta, la integración económica constituyó en América Latina un tema destacado dentro de las ideas que buscaban al-

²⁷¹ BID, Creación del BID, <http://www.iadb.org/aboutus/1/h1story.cfm?language=Spanish>

canzar una interpretación del desarrollo económico de la región y formular estrategias tendientes a promoverlo".²⁷²

Los problemas básicos que se presentan durante este periodo, son la carencia de instituciones que se ocupen del estudio del fenómeno de la integración como un proceso que requiere de dinámica propia para convertirse en un complemento del desarrollo y no sólo en un componente del mismo; otro problema fundamental es la ausencia de acciones concretas encaminadas a iniciar la integración.

Periodos en la integración latinoamericana

Para analizar el proceso de integración latinoamericana hemos establecido cuatro periodos que se identifican por sus tendencias, características y actores diversos.

Dos tendencias: competencia y complementación 1960-1980

La tendencia fundamental durante este periodo fue suscribir acuerdos de integración para formalizar zonas de libre comercio y uniones aduaneras que afectaran el universo de productos comercializados entre los países miembros, así como a la totalidad de los integrantes, en las mismas o similares condiciones; esto es, eliminar los aranceles de manera definitiva e inmediata en el interior de la zona, caso Alalc, y adicionalmente establecer el arancel externo común, caso Mcca, o arancel externo mínimo común, caso Pacto Andino.

A este tipo de esquemas se les ubica en un modelo integracionista con características de liberalismo y competencia,²⁷³ puesto que somete a sus integrantes a la desgravación inmediata y universal del comercio recíproco. A su vez, se establece la protección frente a los mercados externos por medio del arancel externo común.

La segunda tendencia importante que se observa en este periodo, es el establecimiento de acuerdos que buscaban la cooperación y la armonización de políticas en ciertas áreas consideradas estratégicas para el desarrollo; en este tipo de acuerdos se identifican dos esquemas, el Mcca y el Pacto Andino, en los cuales se establecen alcances estructurales entre las economías participantes a través de inversiones conjuntas en ciertos secto-

²⁷² Felipe Tami, "Reflexiones sobre las experiencias de integración económica en América Latina", en *Revista Integración Latinoamericana*, septiembre de 1978, p. 4.

²⁷³ Wolfram Kleim, *El Mercosur, empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Venezuela, Nueva Sociedad, 2000.

res, políticas comunes, regulaciones a inversiones extranjeras, desarrollo de infraestructura para las zonas. Estas características los ubican en un modelo estructuralista o armonizador,²⁷⁴ puesto que establecen objetivos que persiguen programas de cohesión y políticas comunes en temáticas diversas. Se supera el carácter netamente comercial manifiesto en las zonas de libre comercio.

El rompimiento con el idealismo inicial: 1980-1990

En este periodo aparece una nueva tendencia en la integración y se manifiesta en los alcances regionales o parciales de los acuerdos; esta modalidad se inaugura con la transformación de la Alalc en la Aladi. No se trata de reducir los miembros en los esquemas, sino de incorporar la bilateralidad entre ellos. Los países podían negociar acuerdos entre sí sin que éstos alcanzaran a la totalidad de los integrantes; de la misma manera se puede realizar la liberalización para cierto tipo de productos y no para el universo comercializado. El arancel externo común se establece de manera parcial.

Durante este periodo vemos cómo se transforma una institución débil y sin mayores logros en una instancia que va a convertirse en un Tratado Marco para la integración latinoamericana, y que regula, por medio de la revisión y la aprobación, los acuerdos para que los países puedan proceder a su ratificación.

En este sentido dos aspectos son de trascendental importancia: la revisión y de alguna manera el visto bueno para los tratados que suscriban entre sí los miembros de la Aladi, para ratificarlos; y la cláusula que deben incorporar todos los tratados, que abre la puerta para extender los acuerdos logrados a nuevos socios, y a la profundización de los acuerdos, de manera progresiva.

Una segunda tendencia y que está muy relacionada con la crisis por la que atraviesa la región es la búsqueda de unión y concertación de posiciones políticas conjuntas entre los países latinoamericanos para fortalecer su presencia en el nivel internacional; los ejemplos son el grupo de Contadora, el Grupo de los Ocho, los acuerdos de Esquipulas. Y se proyecta la incorporación del Poder Legislativo en los acuerdos de integración por medio de los parlamentos. Finalmente se logra la ratificación del Parlamento Latinoamericano en 1987, se propone el parlamento Andino y el Centroamericano, además de los independientes, el Amazónico y el Indígena.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 40.

El nuevo impulso: 1990-2000

La tendencia dominante en esta década es el establecimiento de acuerdos entre pares o grupos pequeños de países, ejemplo de ello son el Mercosur y el Grupo de los Tres. Los antecedentes del Mercosur son precisamente los acuerdos bilaterales entre Brasil y Argentina que se inician en la década anterior, y son los primeros acuerdos de alcance parcial que avala la Aladi para estos dos socios. En suma, en los esquemas prevalecientes del periodo anterior, también se incorpora la bilateralidad entre sus miembros.

Otra tendencia importante en este periodo es la transformación de los esquemas que han pretendido mayor profundidad en sus alcances en sistemas y/o comunidades, influidos por las transformaciones en el continente europeo y la conformación de la Comunidad Europea. Es así como el Mcca se transforma en el Sistema de la Integración Centroamericana, Sica y el Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones, Can, y el Sistema Andino de Integración.

Como parte de esta transformación, se consolidan los esfuerzos por constituir los parlamentos regionales y se ratifican los parlamentos Centroamericano y el Andino, pero además se inaugura un periodo de democratización en los esquemas con la incorporación de la elección por sufragio directo de los representantes a los parlamentos en sus respectivos países. Por su parte, el Mercosur no llega a la consolidación de un parlamento, pero sí incorpora una comisión parlamentaria en donde van a tener cabida, de manera consultiva, los representantes de los poderes legislativos de los Estados Parte en la conducción del esquema. Una institución central que se inaugura en este periodo son las cortes de justicia, el Sistema de Integración Centroamericano y la Comunidad Andina las incorporan en sus sistemas.

En materia comercial, la consolidación del arancel externo común se logra mediante el establecimiento de varios niveles. Tanto el Sistema Centroamericano, como el Mercosur y la Comunidad Andina, establecen algunos de estos niveles 0 por ciento, 5 por ciento, 10 y 20 por ciento. El Sica, incorpora los cuatro a partir de 2005.

El relanzamiento en el nuevo siglo

La tendencia para el nuevo siglo es la integración interesquemas; para ello, los integrantes de los esquemas existentes acuerdan la política exterior común y la participación como bloque en las negociaciones con otros esquemas; estos acuerdos toman la forma de esquemas de libre comercio.

Se inician negociaciones entre el Mercosur y otros esquemas, la Comunidad Andina, el TLC, el Mcca, el ALCA; de la misma manera el Sica inicia negociaciones con el TLC, con el ALCA.

Sin embargo, continúa la tendencia de la parcialidad (bilateralidad) en el sentido que los países que no deseen participar en los acuerdos globales interesquemas pueden suscribir acuerdos independientes; es el caso de Perú, que no participa de las negociaciones conjuntas entre la Comunidad Andina y el Mercosur, o el caso de Venezuela²⁷⁵ que se integra como Estado Parte en el esquema a partir de 2005.

La constitución de un Área de Libre Comercio para las Américas forma parte del interés de establecer acuerdos interesquemas, puesto que los países que participan en acuerdos subregionales latinoamericanos negocian su participación de manera conjunta; por lo tanto, se trata de un esquema que propone la consolidación de una zona de libre comercio entre el Mercosur, la Comunidad Andina, el Sica y el TLC, y al que se integrarían los países del Caribe y la Antillas.

Otra tendencia importante en este nuevo siglo es la preocupación por el desarrollo del sector empresarial, principalmente de las Pyme; es así como en todos los esquemas se generan pronunciamientos acerca de la importancia de este sector en las economías nacionales, y de la necesidad de iniciar acciones para su impulso y crecimiento. Se inauguran los foros de competitividad en el Mercosur para impulsar las cadenas productivas y un mayor grado de especialización en la región; en el Grupo de los Tres, los presidentes se pronuncian a favor del impulso a las Pyme en la región y al establecimiento de acuerdos de complementación económica para la producción conjunta.

El mayor avance en esta dirección ocurre en el Mercosur con la creación de los Foros de Competitividad²⁷⁶ para integrar cadenas productivas en sectores diversos en el nivel de bloque; los objetivos son el incremento de la competitividad internacional a través de la consecución de estándares productivos que, además de agregar valor, compitan en mejores condiciones en los mercados internacionales; y por otro lado, la sustitución competitiva de productos importados en la zona.

²⁷⁵ La integración de Venezuela a este grupo se consolida en forma diferente a los acuerdos de libre comercio que han establecido Chile, Bolivia, y la Can, puesto que se adhiere completamente al Tratado de Asunción, y los Protocolos de Ouro Preto (estructura institucional) y de Olivos (solución de controversias).

²⁷⁶ Actualmente se han desarrollado los foros para la competitividad de la madera y los muebles, y el de la competitividad cinematográfica y audiovisual.

El Sistema Andino de Integración, en la Decisión 563 que codifica el Acuerdo de Integración, de junio de 2003, incluye un capítulo sobre Política Industrial con tres modalidades, los programas y los proyectos de industrialización y los acuerdos de complementación industrial; éstos con objetivos claros en materia de apoyo a la competitividad de la región.

Una última característica que se manifiesta en esta etapa es la suscripción de acuerdos para la integración, que se convocan a partir de nacionalismos y regionalismos muy arraigados en algunos de los gobiernos más representativos de la zona Sur del continente, tales como los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela; estos gobiernos promueven la integración de las naciones del Sur, en parte, como respuesta a las intenciones del establecimiento del ALCA y de los acuerdos bilaterales, cada vez más numerosos entre los países sudamericanos y Estados Unidos.

Un resultado de ello es el establecimiento de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, Iirsa, mediante el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, en el que participan los 12 Estados de la zona. La iniciativa, particularmente, se fija metas en materia de intercomunicación vial y pluvial, así como proyectos de infraestructura para el transporte de gas y petróleo. Existe un marcado interés en la región por recuperar el control de los recursos energéticos y por liderar procesos de integración física, por medio de oleoductos y gasoductos alimentados con la producción regional de países como Bolivia y Venezuela, principalmente. El Plan es el principal instrumento de estos acuerdos, y sus programas se fijan metas hasta el 2010; actualmente hay 30 proyectos aprobados que se encuentran en diferentes etapas de realización.²⁷⁷

El segundo gran pilar de esta tendencia hacia la "integración sudamericana", lo constituye la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur,²⁷⁸ que se inicia con la declaración del Cusco durante la tercera cumbre de los presidentes del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones en 2004. Esta es la respuesta de Brasil a las intenciones del establecimiento del ALCA, y de los avances del TLCAN en la región. Los objetivos son aprovechar al máximo los acuerdos comerciales entre el Mercosur y la Can, pero ampliados a objetivos políticos, sociales, culturales, y de integración financiera, industrial, física, energética y de telecomunicaciones.

²⁷⁷ La información sobre el Plan y los proyectos se puede consultar en http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic_listado_proyectos/aic_listado_proyectos.asp?CodIdioma=ESP

²⁷⁸ La integran Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El Tratado constitutivo debe ser ratificado por nueve de los 12 países miembro para su entrada en vigor.

El esquema es el seguido por algunos acuerdos comerciales suscritos en la región. Con sede en Ecuador, la secretaría Pro Tempore, administra los acuerdos y se rota anualmente entre los Estados. Las instancias máximas de decisión son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Delegadas y Delegados, con sesiones una vez al año, semestrales y bimestrales, respectivamente. En la última cumbre de presidentes, celebrada en Brasil en mayo de 2008 se suscribió el Tratado de la Unión,²⁷⁹ con objetivos de cooperación, concertación e integración en las diferentes áreas que promuevan el desarrollo social y económico de sus miembros.

TRES MODELOS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Para estudiar las tendencias y los patrones de la integración latinoamericana acudimos al análisis realizado por Klaus P. Fischer y Edgar Ortiz,²⁸⁰ en donde se ubican tres diferentes modelos de integración para la región diferenciados claramente por sus principales objetivos, actores internos y externos y su respuesta ante los modelos, tanto en el ámbito político como en el financiero y el empresarial.

Modelos de integración:

Modelo secesionista-proteccionista,
Modelo integracionista-proteccionista, y
Modelo integracionista-competitivo

Modelo secesionista-proteccionista

Orígenes

Este modelo tiene sus orígenes en el modelo de sustitución de importaciones, popular a principios de los años cuarenta y que surge como respuesta de las incipientes economías latinoamericanas a la crisis de los años treinta. Se caracteriza por la existencia del sistema centro-periferia,

²⁷⁹ El texto completo del Tratado se puede consultar en <http://www.uniondenacionesu-americanas.com/>

²⁸⁰ Klaus Fisher y Edgar Ortiz, *Business and Integration in the Americas: Competing Points of View*, Documentos de investigación, Université de Laval, 2000.

la diferencia en los términos del intercambio para la región y la división internacional del trabajo.

Esquemas

El Pacto Andino y el Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe (SELA). El Pacto Andino surge del Acuerdo de Cartagena celebrado el 26 de mayo de 1969; inicialmente se agrupan Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Chile; en 1973 se adhiere Venezuela, en 1976 se retira Chile y en 1992 se retira Perú, y regresa nuevamente con plazos graduales a partir de 1994. El principal objetivo de estos países fue profundizar en los instrumentos para una integración que los condujera a un desarrollo industrial de sus economías. Para ello, deciden retomar las ideas de Raúl Prebisch sobre industrialización mediante la sustitución de importaciones y la complementación en la producción industrial. Se debía programar el desarrollo industrial de la subregión. Los instrumentos iniciales para poner en funcionamiento el Pacto fueron la programación conjunta, la liberación del comercio, la adopción de un arancel externo común y la armonización de políticas económicas y sociales en varios ítems.

En materia de resultados, en sus inicios, los países pequeños son los que logran incrementar mayormente sus exportaciones en el Pacto Andino. A partir de 1975, el país que definitivamente sobresale por sus exportaciones es Bolivia, que presenta incrementos de 40 por ciento aproximadamente, en las dos décadas. Para los otros países estos resultados no superan el 20 por ciento. Las importaciones son, igualmente, muy dinámicas para Bolivia con incrementos de 30 por ciento en el mismo periodo. A partir de 1990 se realizaría el relanzamiento del Pacto Andino con el nuevo nombre de Comunidad Andina, los resultados se revisan en el modelo integracionista competitivo.

El comportamiento del sector exportador de manufacturas es mediocre para tres de sus integrantes; inicia en 1970 con un promedio de 2 por ciento y concluye en cerca de un 5 por ciento en 1990; los únicos países que muestran sectores dinámicos y competitivos son Colombia y Perú, con incrementos que promedian el 15 por ciento. En esta materia, es notoria la falta de efectividad del esquema, considerando los propósitos de impulsar la industrialización de sus socios.

Los resultados en materia de industrialización también son mínimos. De acuerdo con los porcentajes del crecimiento de la industria manufacturera, durante los primeros 20 años fue en promedio de 6 por ciento, sin

embargo, no logra crecer durante los primeros años de los ochenta, y hacia mediados se recupera pero en apenas 1.2 por ciento. En el nivel de países, el de mayor crecimiento es Ecuador con un incremento de 5 puntos en la década de los setenta, Venezuela le sigue con dos puntos, y Colombia no presenta modificaciones; sin embargo, es el más competitivo en la exportación de manufacturas. Por estos resultados se puede considerar que el esquema no cumple con los objetivos de reforzar el modelo de sustitución de importaciones; asimismo sus resultados en la programación industrial conjunta son negativos al no establecer ninguna industria conjunta en la zona.

El SELA surge como un nuevo esquema de integración, pero con características diferentes a los anteriores, por lo cual se ubica más entre las instancias de concertación y cooperación regional; se crea en 1975 mediante el Convenio de Panamá con el propósito de asumir posiciones conjuntas en temas de significativa importancia para los 25 países que lo constituyen, en relación con las medidas adoptadas por parte de los países desarrollados y las corporaciones transnacionales, esto le permitiría a América Latina mejorar su posición en el concierto internacional; también pretende convertirse en una instancia de consulta y cooperación en temas económicos y sociales para los países de la región.

Entre sus principales objetivos se encuentran la promoción de multinacionales latinoamericanas; la producción y el suministro de productos básicos; la promoción del desarrollo y el intercambio de tecnologías, y la concertación de posiciones comunes en los foros internacionales.²⁸¹ Posteriormente, después de 23 años de existencia, fue comprometido en un proceso de modernización que permitiera su adaptación a los cambios de la ideología dominante en América Latina y las nuevas realidades del mundo económico.

Objetivos

Como lo señalan los autores, su principal objetivo fue eliminar la dependencia regional de los mercados internacionales y desarrollar una estrategia conjunta que fomentara la industrialización y la innovación tecnológica para competir con las subsidiarias de corporaciones multinacionales.

²⁸¹ Mabel Iris Laredo, "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)", en *Integración Latinoamericana*, septiembre-octubre de 1991, p. 11.

Instrumentos

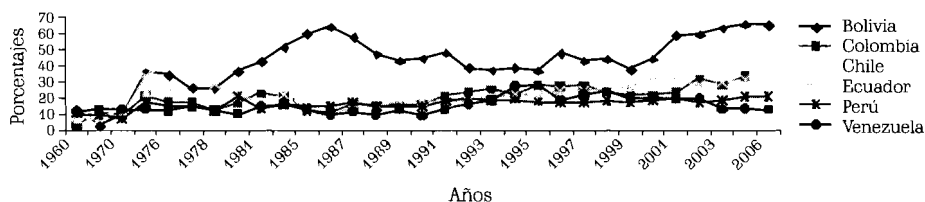
Los instrumentos de política utilizados consistían, en su mayoría, en obstáculos a la importación de bienes industriales que podían ser producidos localmente. Estos bienes serían utilizados en un proceso conjunto de planeación para localizar regionalmente la base industrial que se sustentaba en las ventajas comparativas de cada nación. En este esquema el papel que desempeñaban los gobiernos era el de liderar la localización de sectores industriales básicos y los subsidios a las industrias consideradas esenciales.

Posición de los actores

En el nivel interno, los actores que apoyaban este modelo de integración estaban compuestos por sectores de los empresarios, trabajadores, campesinos e intelectuales. Los industriales eran nuevos empresarios que habían dejado sus actividades de importación para desarrollar negocios industriales y obtenían beneficios derivados de los mercados protegidos y créditos baratos; los sindicatos, trabajadores y campesinos que obtenían beneficios con esta etapa de industrialización, y las fuerzas políticas nacionalistas.

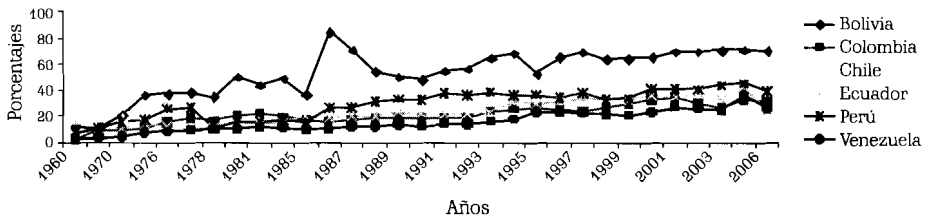
En el ámbito internacional lo apoyaban movimientos como el de los No Alineados y algunos organismos financieros para el desarrollo regional e internacional, como la CEPAL y el BID. Se oponían al modelo los comerciantes e importadores tradicionales, las subsidiarias de corporaciones multinacionales y otros sectores de negocios, puesto que veían en este modelo de integración y desarrollo nacional un mecanismo para expropiar sus rentas a través de, a) impuestos que podrían ser utilizados para financiar el desarrollo de otros sectores industriales y una infraestructura social para la clase industrial trabajadora; b) a través de tarifas y otras barreras al comercio que podían transferir la renta de sectores de negocios protegidos, elimi-

Gráfica 5
Exportaciones intrarregionales GA



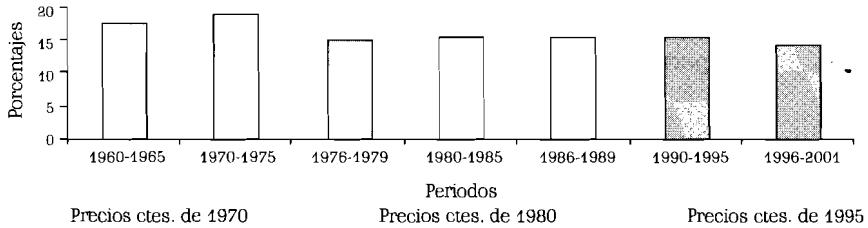
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 6
Importaciones intrarregionales GA



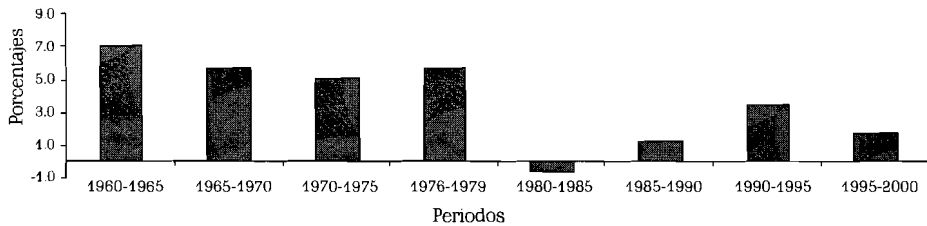
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 7
Participación de la industria manufacturera en la generación del producto GA



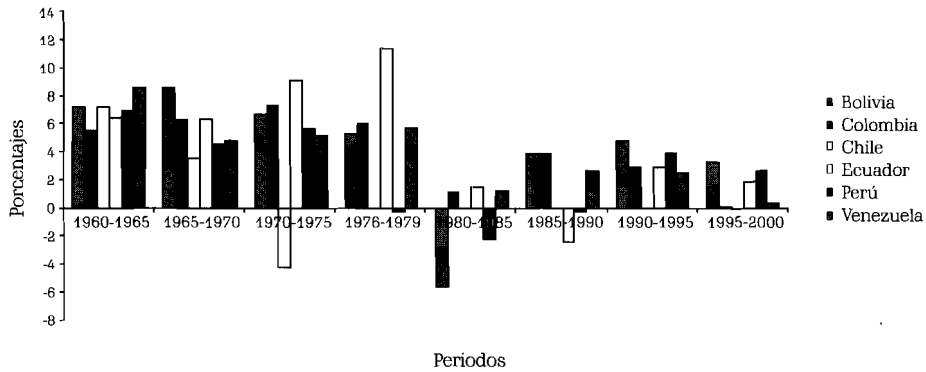
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 8
Crecimiento de la industria manufacturera GA

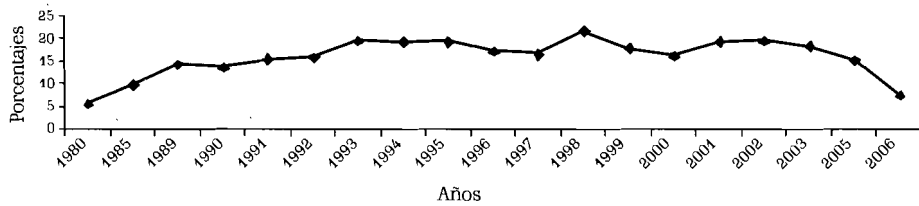


Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 9
Crecimiento de la industria manufacturera GA

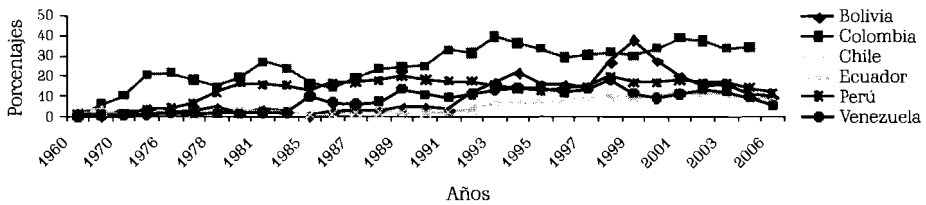


Gráfica 10
Exportaciones de productos manufacturados GA



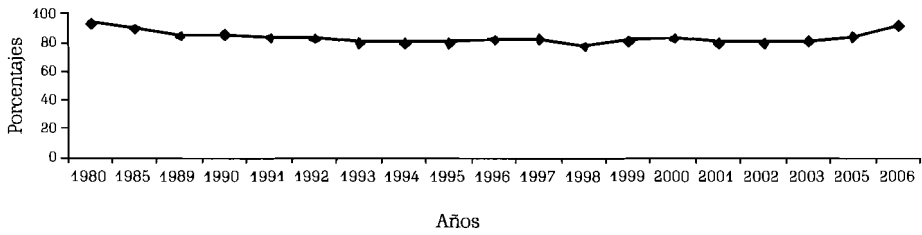
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 11
Exportaciones de productos manufacturados por países



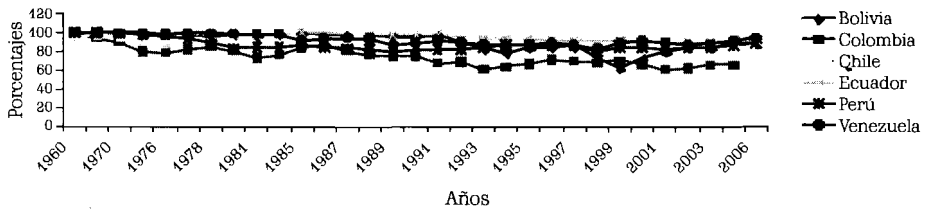
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 12
Exportaciones de productos primarios GA



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 13
Exportaciones de productos primarios por países



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

nación de importadores tradicionales y la exclusión explícita de políticas de crédito preferencial. En el caso de SCM el modelo atentaba a una exclusión explícita o a la expropiación de intereses económicos y a desarrollar un sector capaz de competir directamente con ellas.

Modelo integracionista-proteccionista

Orígenes

Entre éstos encontramos todos los modelos de integración que gozan de la bendición de Estados Unidos. Sus orígenes se remontan a los años sesenta cuando éste lanza la propuesta de la Alianza para el Progreso. Así lo manifiesta John F. Kennedy en su propuesta de cooperación. La financiación de proyectos prioritarios mediante la contribución inicial de 500

millones de dólares; un programa de alimentos para la paz; programas de intercambio educativo, científico, tecnológico y técnico entre universidades e instituciones de investigación; la defensa de las naciones americanas por medio del sistema de seguridad colectiva de la OEA y el apoyo de la integración económica a través de un área de libre comercio en América Latina y el Mercado Común Centroamericano.²⁸²

La recomendación más importante era la consecución de un mercado común latinoamericano; sin embargo, serían los propios gobiernos latinoamericanos los que se opondrían, de alguna manera, al establecimiento de un mercado común. En efecto el modelo alternativo presentado en este artículo casi siempre fue resultado de una reacción de líderes presentes en la región a los modelos promovidos por Estados Unidos.²⁸³

Esquemas

Entre éstos se encuentran los primeros esquemas de integración en AL. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), posteriormente Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Mercado Común Centroamericano (Mcca), y en el Caribe el Caricom.

La Alalc se crea en febrero de 1960 por medio del Tratado de Montevideo, firmado por siete países, México, Uruguay, Paraguay, Perú, Chile, Argentina y Brasil, en 1961 se adhieren Colombia y Ecuador, Venezuela en

²⁸² Jerome Levinson y Juan de Onis, *La alianza extraviada*, México, FCE, 1970, pp. 46-47.

²⁸³ Al respecto Levinson y Onis citan las afirmaciones hechas por el presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz en la Conferencia de Punta del Este realizada en abril de 1967 y que expresaban la interpretación oficial latinoamericana: "La integración de América Latina es (y deberíamos luchar por conservarlo) un proceso exclusivamente latinoamericano. Hemos afirmado esto con la más íntima convicción y al mismo tiempo con gran cordialidad hacia los Estados Unidos y Canadá. No se trata de proceder en contra de nadie sino de unir los esfuerzos que nos ayuden a nosotros mismos... Lo que pueda hacerse para alcanzar esta meta, hasta donde llegue nuestro esfuerzo, hemos convenido que se haga a través del mundo mismo latinoamericano, y no por medio de grandes empresas ajenas a él".

"Cuando se paguen precios justos para nuestras materias primas, cuando no sufran fluctuaciones inesperadas y a veces desastrosas, podremos mantener en reserva una proporción adecuada para el pago de artículos manufacturados; cuando prevalezca el principio de que se satisfagan las necesidades creadas por la injusticia y, con expectativas de reciprocidad, se dé preferencia a los países de menor desarrollo relativo... Cuando se observe la regla de que ningún estado pueda ejercer presión económica o política para someter la voluntad soberana de otro estado a fin de obtener ventajas, en otras palabras, cuando haya realmente tratamiento justo y equitativo en el mercado internacional, entonces, y sólo entonces, se establecerán bases justas y duraderas para la integración de América Latina, haciendo posible que se piense en un equilibrado desarrollo económico entre las diferentes regiones del mundo y en la mayor tranquilidad y paz social". *Ibidem*, p. 167.

1966 y Bolivia en 1967. El objetivo primordial de la Alalc fue constituir una zona de libre comercio en la región para llegar progresivamente al Mercado Común Latinoamericano en 1973. Sus principales objetivos fueron liberar lo esencial del comercio recíproco mediante un programa de liberalización comercial; promover acuerdos de complementación industrial, y coordinar políticas de desarrollo agrícola e intercambio de productos agropecuarios para favorecer a los países de menor desarrollo relativo.²⁸⁴

En el nivel continental, la Alalc se consideró, desde su constitución, como un mecanismo ineficiente para los objetivos de una integración profunda de la región; algunos de los factores a los que se atribuye su falta de compromiso con la integración fueron la adaptabilidad a las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), más exactamente a la "Cláusula de la nación más favorecida", en la que se dice que "cualquier concesión que un país otorgara a otro se debía extender automáticamente a los demás países del GATT", con excepción de los acuerdos previstos por una zona de libre comercio; la renuencia de las empresas privadas de Estados Unidos que consideraban que un mercado común y el comercio intrasubregional perjudicarían sus exportaciones a la región; factores internos como la heterogeneidad y las disparidades entre los países del área, la deficiencia en infraestructura física, económica y de comunicaciones; los intereses de sectores exportadores e importadores; las fuerzas armadas y los partidos extremistas.²⁸⁵

En 1965 Felipe Herrera se referiría a la Alalc como un instrumento tímido y limitado por los términos de referencia que le dieron los países fundadores, y continúa "no debemos caer en el error de creer que hacemos integración cuando nos limitamos a crear facilidades comerciales recíprocas".²⁸⁶

Algunos de sus resultados nos permiten afirmar que no se logró una gran apertura de los mercados latinoamericanos. Las cifras del comercio intrarregional entre 1960 y el 2000 así lo demuestran. En su primera década de funcionamiento las exportaciones tan sólo se incrementaron 3 por ciento. En los siguientes 20 años este porcentaje en promedio llega a 20 por ciento. Los países que presentan mayor dinamismo son algunos de los pequeños, Bolivia, Paraguay y Uruguay, y Argentina a partir de los años noventa. Estos países superan ampliamente la media del 15 por ciento,

²⁸⁴ Mabel Iris Laredo, "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)", en *op. cit.*, 1994, p. 7.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 8.

²⁸⁶ Felipe Herrera, *op. cit.*, 1979, p. 30.

que se mantiene a partir de los noventa para el grupo. Al parecer, los mayores objetivos comerciales se cumplen para los países pequeños, y para Argentina, puesto que estos países mantuvieron un promedio entre 30 y 40 por ciento de exportaciones intrarregionales. Si se revisa en su totalidad el proceso y a sus integrantes, en más de cuatro décadas, las exportaciones intrarregionales se incrementan tan sólo en 5 puntos porcentuales, en promedio.

Las importaciones intrarregionales tienen un comportamiento similar. Aunque en este caso los países con mayor actividad son solamente los pequeños Bolivia, Paraguay y Uruguay. El promedio de importaciones intrarregionales para el esquema es similar al de las exportaciones, durante todo el periodo de funcionamiento, 15 por ciento aproximadamente. La media de los países más dinámicos es alrededor del 55 por ciento, mientras que para los restantes apenas alcanza 25 por ciento, con excepción de México, cuyo promedio es cercano a 4 por ciento.

En el nivel regional, las grandes economías que se integran al esquema son las que presentan los mayores crecimientos en la exportación de productos manufacturados; estos países presentan crecimientos en sus exportaciones durante todo el periodo estudiado, principalmente México, que después de los noventa promedia 85 por ciento en sus exportaciones, considerando sus niveles de importaciones y exportaciones intrarregionales, su integración es con los mercados internacionales (modelo maquilador, vinculado principalmente con la economía de Estados Unidos). Brasil, por su parte, desde principios de los noventa se mantiene entre 50 y 60 por ciento; y al revisar sus exportaciones e importaciones intrarregionales, son mayores, pero, en promedio, no alcanzan el 20 por ciento para todo el periodo.

Otro grupo de países lo integran Uruguay, Argentina y Colombia, que desde los setenta superan a algunos de sus socios, con promedios de exportaciones de manufacturas que oscilan entre 30 y 40 por ciento a partir de los noventa. Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela son los de menor capacidad exportadora, con promedios inferiores a 10 por ciento en los primeros 30 años. Presentan incrementos a partir de los noventa, con promedios cercanos a 20 por ciento, principalmente Bolivia (el más dinámico en el nivel intrarregión) y Ecuador.

El Mcca se creó en 1960 por cuatro países, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala, con el Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano suscrito en Managua; este Tratado entra en vi-

gor en junio del año siguiente y en julio de 1962 se adhiere Costa Rica. El principal objetivo del Mercado Común es contribuir con el proceso de desarrollo regional de manera acelerada y autónoma; se crea una zona de libre comercio y un arancel externo común.

Algunos de los logros que se señalan con el establecimiento del Mcca en la región son: "un crecimiento sostenido del intercambio comercial. Éste ascendió de poco más de 30 millones de dólares en 1960 a cerca de 300 millones en 1970. El sector industrial se expandió y se dinamizó la actividad productiva en general. Se construyó una red centroamericana de telecomunicaciones y se tendió una red de interconexión eléctrica".²⁸⁷ A pesar de los alcances que se planteó el Mcca desde su concepción, se considera que una de las causas que motivó su estancamiento fue haber previsto el libre intercambio de mercancías sin incorporar la movilidad de los factores.²⁸⁸

En materia comercial, el mayor crecimiento de las exportaciones intrarregionales se dio durante los 10 primeros años de vigencia de los acuerdos, al crecer alrededor de 20 por ciento en dicho periodo. No experimentaron mayor crecimiento en los siguientes años, e incluso descendieron, pero a partir de mediados de los ochenta su crecimiento es continuo, aunque no supera 35 por ciento, en promedio para los cinco países. Se podría considerar que el relanzamiento del mercado y su conversión hacia el Sistema de Integración Centroamericano, Sica, impulsó el comercio intrarregional.

Como se advierte, son los primeros años del esquema los que cumplen, en mayor medida, con los objetivos de dinamizar el comercio intrarregional para sus socios. En la revisión del comportamiento por países, no se observan diferencias importantes entre ellos en relación con el promedio general para la zona; con excepción de Honduras, cuyo retiro se realiza en 1970, los otros países se comportan de manera similar hasta principios de los ochenta, década en que algunos países como Nicaragua tienen descensos hasta de 10 por ciento en sus exportaciones a la región. Las diferencias amplias entre socios se presentan a partir de la década de los noventa, cuando Guatemala y El Salvador se alejan de sus socios en los montos exportados, de manera considerable; El Salvador casi promedia el 70 por ciento de sus exportaciones, desde el 2000, y Guatemala el 50 por ciento.

²⁸⁷ Rómulo Otero Caballero, "Reorientación de la integración centroamericana", en *Revista de la CEPAL*, núm. 46, abril de 1992, p. 134.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 135.

El periodo de mayor crecimiento para las importaciones intrarregionales fue entre 1960 y 1970. Se logró dinamizar el comercio entre sus socios en un porcentaje similar al de las exportaciones, 25 por ciento; en el periodo estudiado no se observan niveles de crecimiento similares en los siguientes años de funcionamiento del esquema; con un leve crecimiento a 40 por ciento a mediados de los ochenta, desde finales hasta 2006, el promedio de importaciones de los cinco países es cercano al 30 por ciento.

Las exportaciones de productos manufacturados, al igual que las exportaciones intrarregionales, aumentan en 20 por ciento durante la primera década de funcionamiento de los acuerdos; sin embargo, este comportamiento se presenta en Guatemala, El Salvador y en parte Costa Rica; los países con economías más pequeñas, Nicaragua y Honduras, aumentaron alrededor de 10 puntos porcentuales. Desde principios de los ochenta, empiezan los descensos en materia de exportaciones de manufacturas, y sólo se van a recuperar hacia fines de la década. Así se inicia el relanzamiento del Mercado en 1991, con el Sica.

Objetivo

Fomentar la débil integración en el interior de América Latina a través del desarrollo de economías complementarias y de la apertura de mercados latinoamericanos para los países centroamericanos y promover la integración con los mercados internacionales, de manera fundamental con los países industrializados; en términos de comercio regional éste tendió a eliminar principalmente las barreras que impedían el movimiento de bienes industriales.

Instrumentos

Los principales instrumentos utilizados fueron las reducciones a las barreras arancelarias e instrumentos de política relativamente moderados que intentaron proveer a la emergente base industrial latinoamericana de un entorno relativamente protegido.

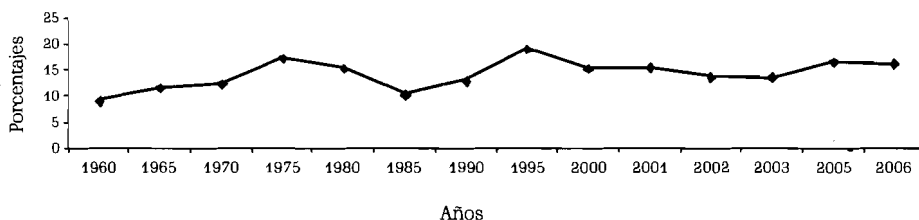
Posición de los actores

Los principales partidarios de este modelo de integración fueron los terratenientes con base política, algunas fuerzas militares, los comerciantes y exportadores tradicionales y las subsidiarias de corporaciones multinacionales, cada uno de ellos con intereses particulares. Los comerciantes y exportadores tradicionales, así como los terratenientes

con base política, vieron en el modelo un mecanismo para mantener las rentas basadas en la tierra y el comercio; las subsidiarias de corporaciones multinacionales tenían un modelo fundamental para el desarrollo de economías de escala y mejora en los niveles de eficiencia de la manufactura en la región.

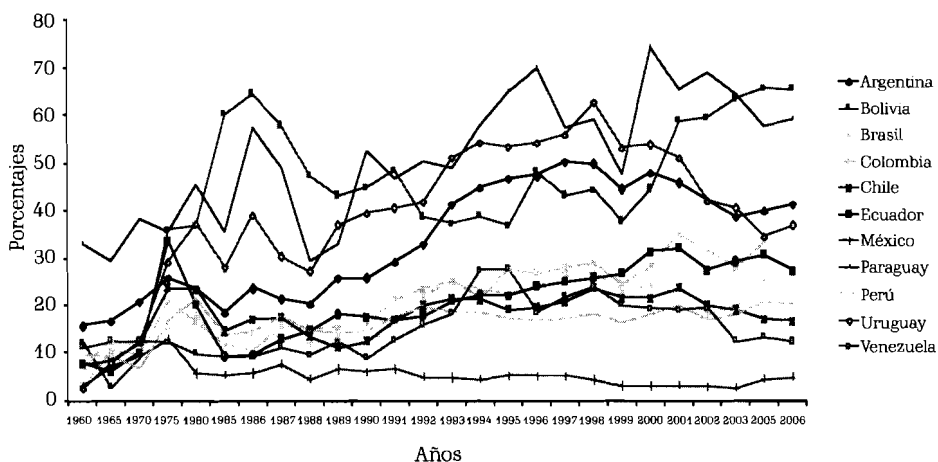
En el nivel internacional el modelo se sostuvo principalmente en Estados Unidos y las organizaciones financieras multilaterales (BM) y el FMI. La opinión de Felipe Herrera, director del BID, así lo manifiesta al referirse al Mcca en los siguientes términos: "Los países de la América Central han establecido las bases de un verdadero mercado común han ido al

Gráfica 14
Exportaciones intrarregionales Aladi-Alalc



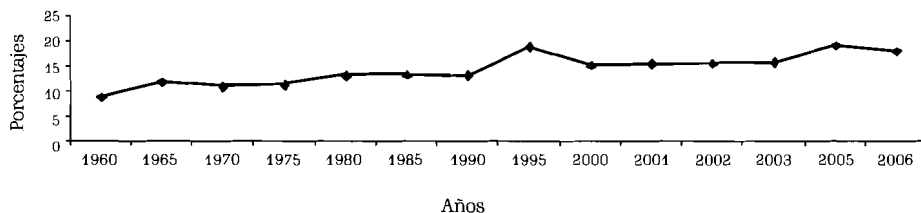
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 15
Exportaciones intrarregionales por países



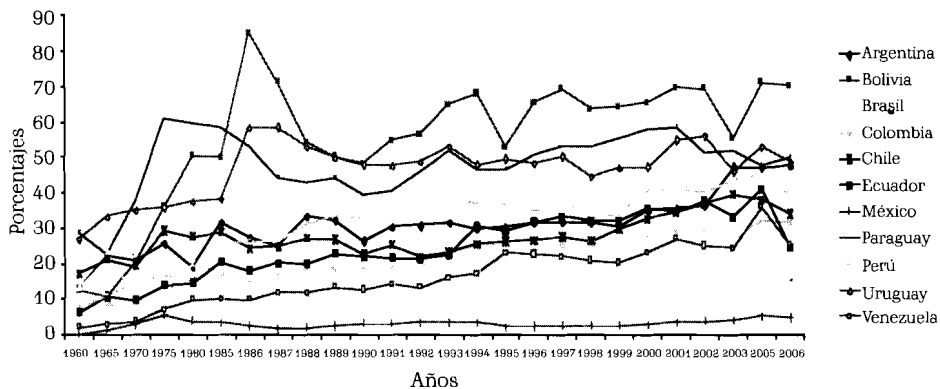
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 16
Importaciones intrarregionales Alalc-Aladi



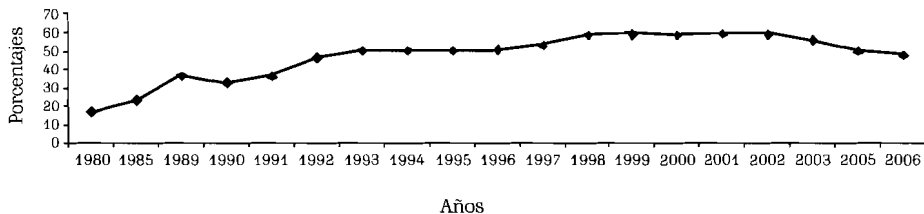
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 17
Importaciones intrarregionales por países



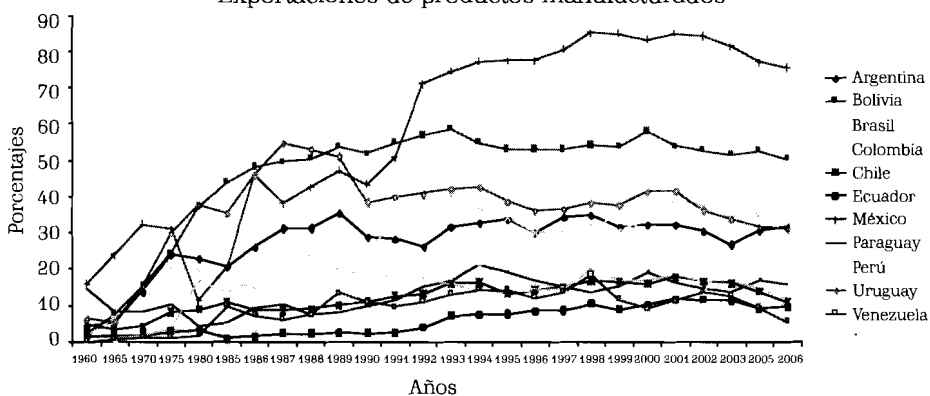
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 18
Exportaciones de productos manufacturados Alalc-Aladi



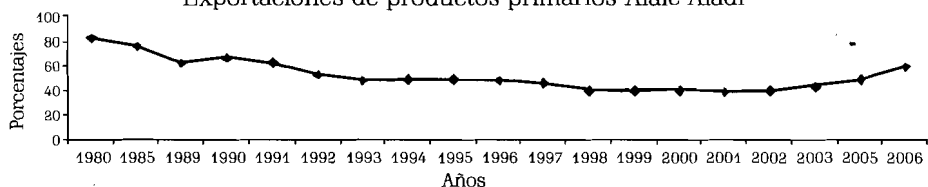
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 19
Exportaciones de productos manufacturados



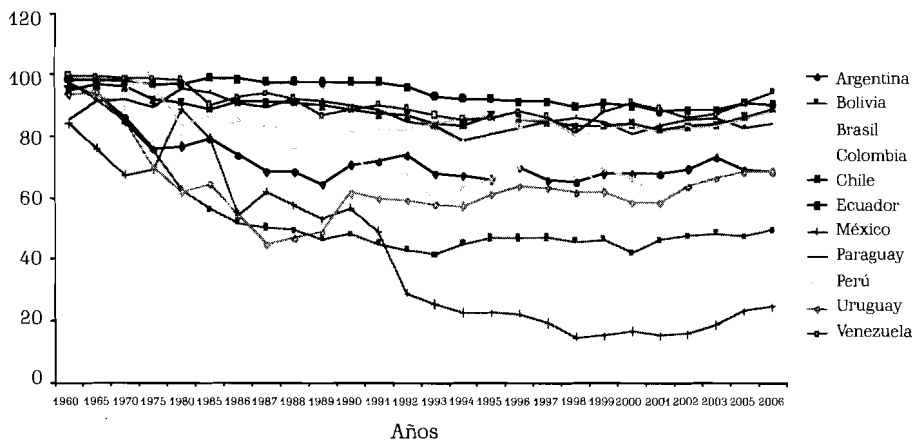
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 20
Exportaciones de productos primarios AlalC-Aladi



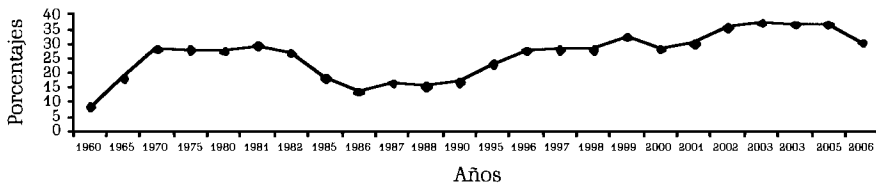
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 21
Exportaciones de productos primarios por países



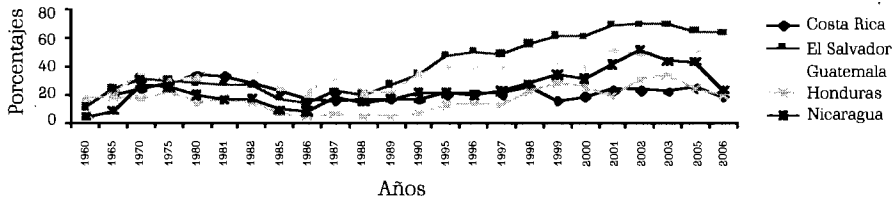
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 22
Exportaciones intrarregionales MCCA



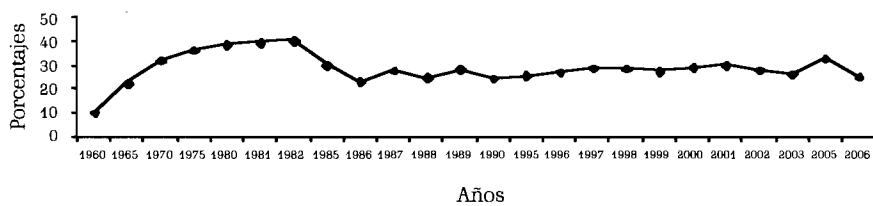
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 23
Exportaciones intrarregionales por países



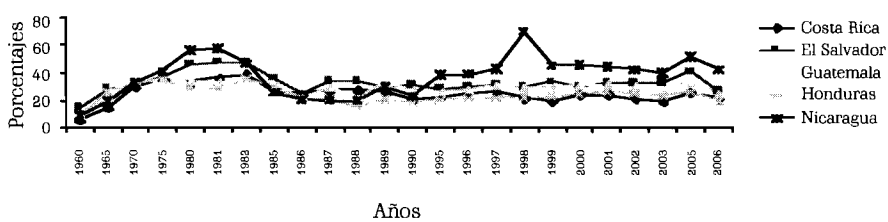
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 24
Importaciones intrarregionales MCCA



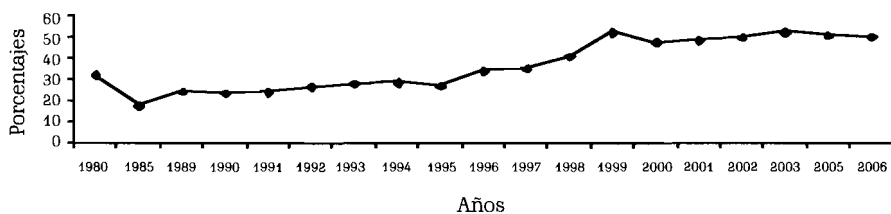
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 25
Importaciones intrarregionales por países



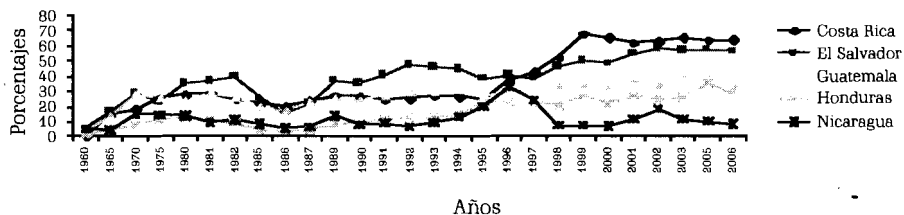
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 26
Exportaciones de productos manufacturados MCCA



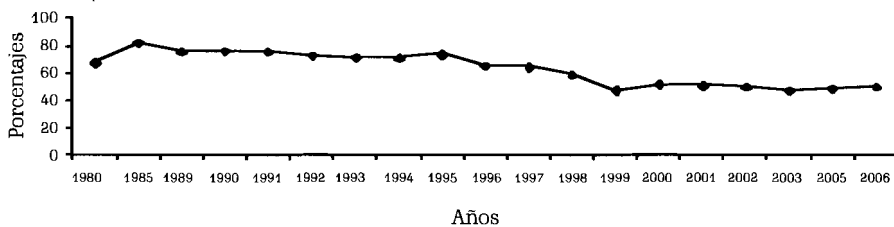
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 27
Exportaciones de productos manufacturados por países



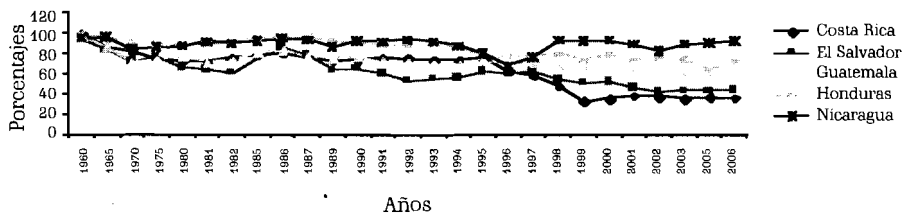
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 28
Exportaciones de productos primarios MCCA



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 29
Exportaciones de productos primarios por países



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

establecimiento de un arancel común para las importaciones del área; han creado un sistema para coordinación de sus políticas monetarias; están concordando en escala regional sus planes de alcance multinacional; están empeñados en la coordinación de sus políticas sociales y de sus programas educativos".²⁸⁹

Los sectores industriales se oponían, puesto que bajo las premisas del modelo podían perder una porción sustancial de las rentas basadas en la segmentación del mercado inducida por el Estado.

Modelo integracionista-competitivo

Orígenes

La aplicación de un nuevo modelo de desarrollo en la región que fomenta la apertura económica, la promoción de las exportaciones y la reducción de la participación del Estado en la economía, impulsado por Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Esquemas

El Mercado Común del Sur (Mercosur), el Grupo de los Tres, la Asociación de Libre Comercio para las Américas (ALCA), el nuevo Grupo Andino (Comunidad Andina), el Mcca y el Caricom, que también se están dirigiendo hacia este modelo.

El Mercosur, cuyos orígenes se remontan a 1986 cuando se suscribe un programa de integración y cooperación económica entre Argentina y Brasil. En 1988 se suscribe el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que prevé la creación de un mercado común y la eliminación de los obstáculos tarifarios al comercio de bienes y servicios progresivamente, de tal manera que para el 2000 se complete la liberalización de todos los aranceles intrazona y para 2006 la aplicación del AEC en su totalidad. Los países que conforman el Mercosur son Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y recientemente Venezuela, y a la fecha Chile y Bolivia ya iniciaron los acuerdos de liberalización comercial con el Grupo.

Los resultados del comercio regional dejan ver un dinamismo importante en tres de sus miembros iniciales, Paraguay, Uruguay y Argentina; las exportaciones intrarregionales son las que presentan mayor incremento en el periodo de vigencia del Acuerdo, 1993-2004; Brasil, por el contrario, concentra la mayor parte de sus exportaciones en los mercados

²⁸⁹ Felipe Herrera, *op. cit.*, 1976, p. 232.

internacionales. Argentina, después de casi una década, inicia un periodo de crecimiento constante en sus exportaciones, alcanzando casi un 50 por ciento, durante el segundo quinquenio de los noventa. Los nuevos socios, Bolivia y Chile, presentan comportamientos muy diferentes; desde su ingreso en 1995, Chile mantiene un nivel constante en alrededor del 20 por ciento, mientras que Bolivia, con crecimientos permanentes en sus exportaciones, casi triplica este valor. Esto nos permite afirmar que en el Mercosur se han incrementado los flujos comerciales intrarregionales entre países que tradicionalmente mantienen un comercio dinámico en la región, pero a la vez se logra impulsar este esfuerzo entre sus socios.

Las importaciones intrarregionales no presentan la misma actividad. Con excepción de Argentina y Brasil, los países promedian mayores montos en las importaciones intrarregionales que en las exportaciones. Bolivia, después de su ingreso, es el principal comprador de productos regionales, más del 60 por ciento, mientras que sus socios pequeños, Uruguay y Paraguay, promedian 50 por ciento durante el periodo de vigencia. Chile aumenta el monto desde su ingreso en alrededor de un 12 por ciento.

El crecimiento de la industria manufacturera para la exportación es mínimo. Brasil sigue siendo el principal exportador de manufacturas del Grupo, con un promedio de 55 por ciento en todo el periodo; Argentina y Uruguay, aproximadamente desde los noventa, promedian 30 por ciento y 40 por ciento, respectivamente. Estos resultados dejan ver que los convenios para el desarrollo tecnológico integrado de sectores productivos prioritarios no ha dado un gran impulso a la industria manufacturera de exportación y, considerando el gran incremento de las exportaciones intrarregionales de cuatro de los socios del Mercosur, se podría afirmar que el objetivo de la integración con los mercados internacionales no se ha logrado en gran cuantía.

El Grupo de los Tres, compuesto por México, Colombia y Venezuela (se retira a partir de mayo del 2006), se inicia en el interior de Contadora para apoyar a los países centroamericanos en la solución de la crisis económica, política y social de la década de los ochenta, posteriormente, en 1994 los tres países suscriben un tratado de libre comercio, vigente a partir de 1995.

Los resultados de este esquema en materia comercial son muy modestos; las exportaciones de México hacia Venezuela y Colombia son en promedio de 0.5 por ciento; este promedio es en relación con las exportaciones mundiales de este país; al revisar las correspondientes con América Latina, alcanzan alrededor de 10 por ciento. En el caso de las importacio-

nes, este último porcentaje disminuye a la mitad, y en el caso de la relación con las mundiales, sube un poco más de 1 por ciento.

Otro de los esquemas pertenecientes al modelo integracionista-competitivo, es el ALCA, la Asociación de Libre Comercio para las Américas, que tiene como meta establecer una zona de libre comercio en toda América para el 2015, propuesta avalada por los miembros de la OEA en la reunión de Miami en 1994.

El Sica, Sistema de Integración Centroamericano, nace en 1991 con la Reforma de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Sus principales objetivos serían alcanzar la Unión Económica Centroamericana mediante los criterios de gradualismo, progresividad y flexibilidad para la zona de libre comercio, así como para la armonización de las políticas comerciales externas; el nuevo esquema entra en vigor en 1993, y hacia 1996 se aprueba la decisión de alcanzar la Unión Aduanera, formalizada en enero del 2000.

Durante la década de los noventa, el Sica deja ver algunos progresos. En relación con las exportaciones intrarregionales, dos países duplican sus montos hacia la región; El Salvador comienza el 2000 con promedios cercanos al 70 por ciento, y Guatemala, con 45 por ciento. Nicaragua es otro de los países que dinamiza su comercio con la región, principalmente desde fines de los noventa. También es este último país el que incrementa sus niveles de importaciones desde sus socios latinoamericanos, principalmente hacia fines de los noventa.

Los logros de la década permiten afirmar que el nuevo esquema empieza a dar resultados tan importantes como los de los primeros años del Mercado, probablemente ayudado por los procesos de apertura que inician todos los países desde la década anterior. Esta dinámica diferenciada indica que los países más competitivos en el nivel regional son El Salvador y Guatemala, y en menor medida Nicaragua.

Las exportaciones de manufacturas se incrementan ampliamente a partir de mediados de los noventa. Se podría considerar que se impulsan las ventajas competitivas y comparativas, durante el nuevo modelo, pero para El Salvador y Costa Rica que son los que logran alejarse de sus socios; El Salvador duplica sus exportaciones y Costa Rica las incrementa en cerca de un 10 por ciento, durante el mismo periodo. En Nicaragua se da el proceso inverso, las reduce a menos del 10 por ciento.

El Grupo Andino también realiza su relanzamiento a partir de 1990, con plazos diferenciados para sus socios; se fija el objetivo de la Unión

Aduanera en 1995 y se adopta el Arancel Externo Común a partir de 1992. Su nombre se transforma en Comunidad Andina.

Los resultados de sus exportaciones intrarregionales son levemente mejores que los correspondientes durante la vigencia del Grupo; sus promedios para la década de los noventa son de 25 por ciento aproximadamente, con excepción de Bolivia, que sigue con su comportamiento histórico excepcional, y alcanza alrededor de 65 por ciento los primeros años del 2000.

Las importaciones se incrementan en mayor cuantía durante el periodo, para todos los países. Bolivia, sin embargo, sigue siendo el más dinámico, aumentando en 25 puntos porcentuales sus importaciones durante la década de los noventa. Los resultados del sector externo de la Comunidad Andina para este periodo se pueden considerar prometedores por los incrementos del comercio intrarregional; principalmente para países como Bolivia, que no cuentan con ventajas competitivas en el nivel internacional, pero sí son notorias en el ámbito de la comunidad.

El crecimiento de la industria manufacturera para la exportación es importante para dos de los miembros de la Comunidad. Bolivia experimenta un crecimiento de 20 puntos porcentuales en 10 años; Colombia sigue siendo el principal exportador de manufacturas, al casi duplicarlas durante la década; Ecuador, Perú y Venezuela no presentan movimientos considerables.

A pesar de los logros individuales, los resultados en conjunto para la Comunidad Andina, son mejores durante la década de los ochenta. Durante el periodo analizado sólo dos países tienen incrementos considerables, mientras que la década anterior fueron más dinámicos tres de ellos. A pesar de esto, se pueden observar logros individuales para los socios de la Comunidad durante los noventa, importantes en materia de integración de los mercados nacionales y la competencia en la región.

En relación con el crecimiento de la industria manufacturera, se recupera levemente durante los primeros años de la década, y vuelve a descender, para concluir el periodo en 2 por ciento. La participación de la industria manufacturera en la generación del producto sigue en su histórico de 15 por ciento durante el periodo. Esto nos conduce a una conclusión desalentadora en lo que se refiere a la industrialización de los miembros de la Comunidad Andina. Algunos de los logros para socios como Colombia y Bolivia no se traducen en resultados favorables para la Comunidad en su conjunto. Estos dos últimos países demuestran su competitividad en el nivel zona.

Objetivo

El principal objetivo de este modelo es la integración de los mercados nacionales (posiblemente en un mercado común de productos y servicios y la armonización de políticas laborales, monetarias y fiscales) en el interior de América Latina y una integración fuerte de América Latina con los mercados (países industrializados) mundiales; sin embargo, se diferencia del anterior al promover abiertamente la competencia en el interior de la región y la explotación de las ventajas comparativas en los mercados internacionales.

Instrumentos

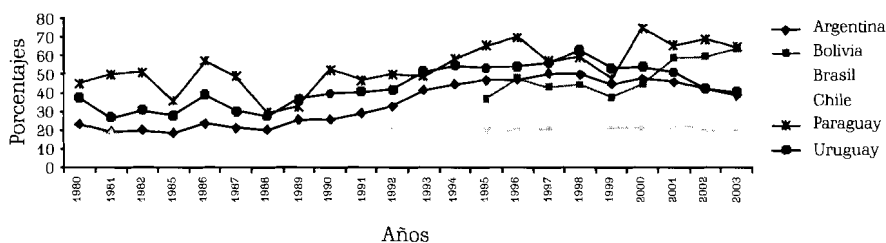
Los principales mecanismos son la reducción de las barreras arancelarias al comercio, la armonización de políticas arancelarias a través del establecimiento de uniones aduaneras.

La posición de los actores

El modelo recibe total apoyo de una nueva clase política que alcanza cada vez mayor control de los partidos políticos tradicionales. Estas son fuerzas progresivas que, como lo manifiestan los autores, cuentan con amplia base social que ha sido demostrada por los éxitos de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil y Perú; se unen los nuevos industriales que tienen la capacidad de desarrollar operaciones internacionales gracias a los resultados exitosos obtenidos en los mercados internos y a la necesidad de diversificar el riesgo en los mercados mundiales; también las subsidiarias de corporaciones multinacionales que gracias al modelo pueden desarrollar economías de escala y elevar la eficiencia en la manufactura de América Latina para enfrentar los nuevos retos de la competencia, tanto nacional como internacional.

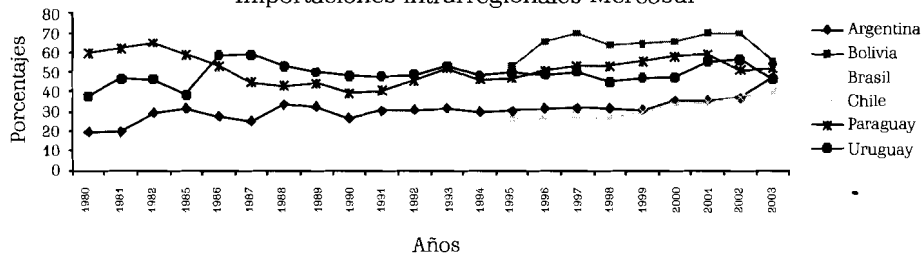
Como se manifestó con anterioridad, en el nivel internacional lo apoyan Estados Unidos y los organismos financieros internacionales como el FMI, el BM y el BID. Al modelo se oponen los emergentes sectores manufactureros (medianos y grandes empresarios) que ven en la integración de los mercados nacionales con la economía internacional la eliminación de un mercado segmentado basado en las rentas y muchas veces el fin de sus oportunidades de negocios. Los tradicionales gremios de comercio también se oponen a este modelo porque implica una pérdida para las agrupaciones de trabajadores de una parte de sus rentas provenientes de los negocios domésticos cubiertos por los sindicatos. Finalmente, las fuerzas políticas tradicionales que permanecen fuertemente nacionalistas en sus políticas económicas se unen a la oposición al modelo.

Gráfica 30
Exportaciones intrarregionales Mercosur



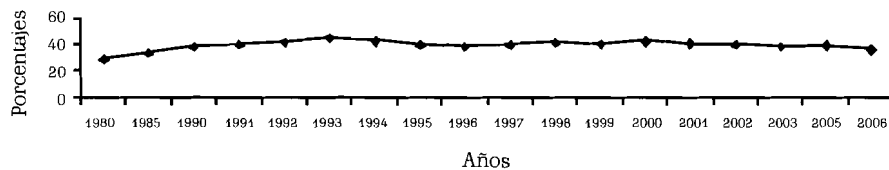
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 31
Importaciones intrarregionales Mercosur



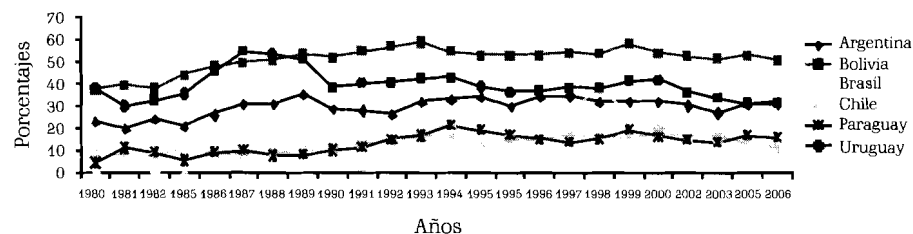
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 32
Exportaciones de productos manufacturados Mercosur



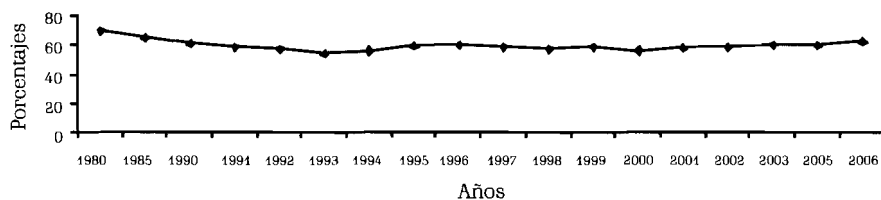
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 33
Exportaciones de productos manufacturados por países



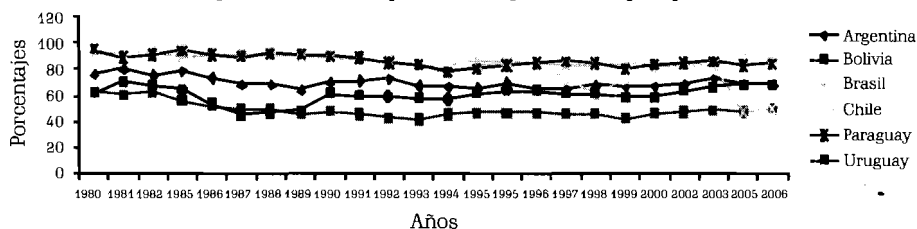
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 34
Exportaciones de productos primarios Mercosur



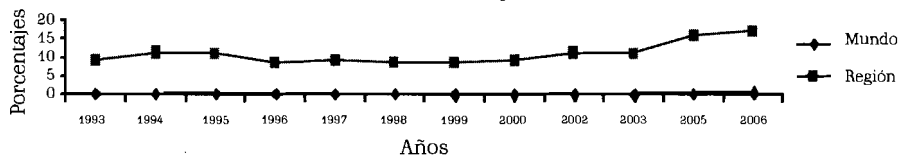
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 35
Exportaciones de productos primarios por países



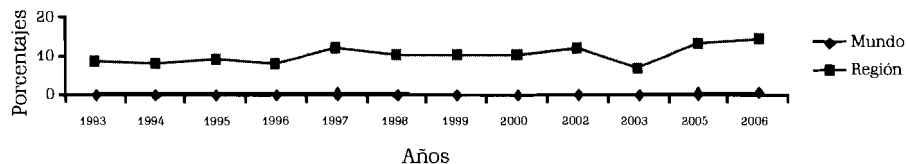
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 36
Exportaciones desde México hacia Colombia en relación con el mundo y con AL



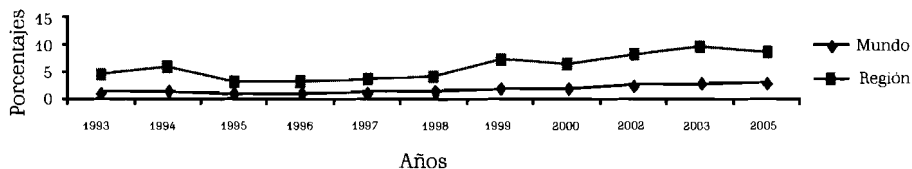
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 37
Exportaciones desde México hacia Colombia en relación con el mundo y con AL



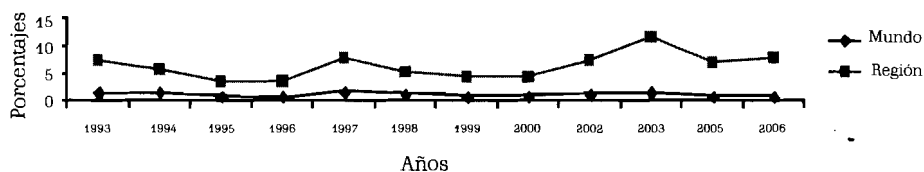
Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 38
Exportaciones desde Colombia hacia México
en relación con el mundo y con AL



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

Gráfica 39
Exportaciones desde Venezuela hacia México
en relación con el mundo y con AL



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de AL de la CEPAL.

LA INTEGRACIÓN POLÍTICA

Los primeros intentos por lograr la integración política de Estados latinoamericanos se dieron en las nacientes repúblicas de principios del siglo XIX, impulsados por el pensamiento de uno de los políticos más visionarios que, sin lugar a dudas, fue uno de los principales protagonistas de la historia liberacionista del continente.

En sus doctrinas sobre los caminos que debían seguir los incipientes Estados se percibía una fuerte preocupación por la debilidad militar, económica y política que atravesaban los gobiernos y la amenaza de nuevas intervenciones de las potencias que le seguían los pasos a la ya derrotada España, Inglaterra y Estados Unidos, principalmente, este último. Así lo expresa en su famosa "Carta de Jamaica", al convocar a la constitución de una zona preferencial de comercio entre los recientes Estados americanos y la integración política a través de un sistema confederado (autoridad supranacional) para la dirección de las relaciones exteriores, la defensa y la hacienda nacional. "Es necesario que la nuestra sea una sociedad de

Cuadro 8
Modelos de integración latinoamericana

<i>Modelo</i>	<i>Esquemas</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Posición actores</i>
Secesionista se- paratista- proteccionista	Pacto Andino Sela	Sustitución de importaciones. Innovación tecnológica.	Barreras a la importación de bienes industriales. Subsidios a la producción industrial. Regulación de las inversiones en la región.	A favor: Empresarios, trabajadores, campesinos e intelectuales la CEPAL y el BID. En contra: Comerciantes e importado- res tradicionales. Subsidiarias de transnacio- nales
Integracionista- proteccionista	Alalc Aladi Mcca Caricom	Economías complementarias en la región. Apertura de mercados latinoamericanos. Integración con los mercados internacionales.	Reducciones a las barreras arancelarias. Políticas moderadas de impulso a la industria local.	A favor: Oligarquías, terratenientes, comerciantes, militares Subsidiarias de trasnacio- nales. Estados Unidos, BM y FMI En contra: Sectores industriales.
Integracionista- competitivo	Mercosur G-3 ALCA Nuevo Grupo Andino Mcca, Caricom	Integración mercados nacionales. Integración fuerte con los mercados mundiales. Competencia en la región y promoción de las ventajas comparativas.	Reducción barreras aran- celarias. Uniones aduaneras.	A favor: Nueva clase política. Nuevos industriales. SCM Estados Unidos, BM, FMI, BID. En contra: Medianos y grandes empre- sarios, comerciantes, políti- cos tradicionales.

Fuente: Elaboración propia con base en los modelos.

naciones hermanas, unidas, fuertes y poderosas, para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero".²⁹⁰

Un siglo después, principios del siglo xx, aparecería el panamericanismo como un movimiento que convocaría a los países latinoamericanos para constituir los primeros acuerdos comerciales en la región, pero esta vez con Estados Unidos a la cabeza. Este movimiento se transformaría en un espacio de concertación política, principalmente en el ámbito de las relaciones internacionales y en el cumplimiento de la Doctrina Monroe.

Los avances más importantes se logran en materia jurídica con la codificación tanto en derecho internacional privado como en derecho internacional público, y en cuyo seno se aprobó el Código Bustamante, y convenciones importantes como las que se referían a la condición de extranjeros, el asilo diplomático y los deberes y derechos de los Estados en casos de guerras civiles. Las últimas conferencias panamericanas serían la base para la constitución de la Organización de Estados Americanos, OEA, en 1948, en Bogotá, Colombia. La última se celebra en Caracas durante 1954.²⁹¹

Hacia principios de los sesenta surgirían los primeros esquemas de integración económica en la forma de zonas de libre comercio y mercados comunes, y es entonces cuando uno de los principales impulsores de la integración, Felipe Herrera, llama la atención sobre las carencias del proceso: "Paralelamente con nuestros trabajos para realizar la integración económica, es preciso considerar avances hacia la integración política". Lo que Herrera señala es la necesidad de contar con organismos supranacionales con facultad para ejercer autoridad regional y lograr la coordinación de políticas monetarias, o dictar normas comunes para atraer la inversión, entre muchas otras necesidades regionales.²⁹²

Si nos remitimos a Marchal, y revisamos su concepción estructuralista de la integración, encontramos que la unión entre unidades políticas, de menor a mayor, como son la localidad, la región, la nación, el continente, hasta la economía mundial, sólo es posible si se coordina y armoniza la política económica a través de la planificación común. Efectivamente, el mercado es el mecanismo integrador, pero solamente puede darse la integración si se dirige y se controla, y para ello se acude a la intervención del Estado a través de las instituciones públicas.

²⁹⁰ Vargas Martínez, *op. cit.*, 1994, p. 167.

²⁹¹ Antonio Robledo Gómez, *op. cit.*, 1958, p. 172.

²⁹² Felipe Herrera, *América Latina integrada*, Buenos Aires, Losada, 1967, p. 199.

Las políticas comunes son las que le permiten pasar del ámbito meramente económico al político; con la integración política se realiza la unidad de planes nacionales públicos y privados, ésta puede darse como confederación, sin alterar la soberanía de los miembros, o federación, que limita dicha soberanía.²⁹³

De acuerdo con los autores estructuralistas que identifican la integración como una sucesión de etapas que busca eliminar la discriminación entre unidades económicas de Estados nacionales, la integración política se lograría en las últimas etapas del proceso; es decir, la unión económica que contempla la armonización de políticas económicas, monetarias, fiscales y sociales, y la integración económica total que avanza en el establecimiento de autoridades supranacionales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio para todos los Estados Parte, previamente establecidas las políticas comunes a seguir.

Siguiendo estos enfoques teóricos podemos señalar que la integración política en América Latina no se ha manifestado en instituciones con las características antes señaladas ni aún los esquemas de integración vigentes han avanzado en las últimas etapas del proceso estructuralista, una unión económica y/o la integración económica total.

Se han constituido órganos supranacionales en el interior de algunos de los esquemas creados, como son el Sica, Sistema de Integración Centroamericana y la Can, Comunidad Andina de Naciones, entre ellos, cabe mencionar las denominadas comisiones, que no alcanzan el rango de autoridades supranacionales, puesto que no generan políticas de cumplimiento obligatorio en materias adicionales a las de índole comercial y que vienen enmarcadas por los acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras.

Por otra parte, se encuentran los órganos políticos para la integración que se establecen como parlamentos, pero cuyas disposiciones no se convierten en leyes para los países que integran, tal es el caso de los parlamentos latinoamericano, centroamericano, andino y amazónico.

Los esquemas de concertación

Existe otro tipo de acuerdos de índole político que nos interesa reseñar brevemente, y son los que se establecen como esquemas de concertación para la región; en ellos se acuerda defender posiciones conjuntas entre los

²⁹³ André Marchal, *Integración y regionalización en la integración europea*, España, Seminarios y Ediciones, 1970, pp. 127-128.

gobiernos parte y se adquieren compromisos en situaciones que se tornan complejas para el continente y que requieren la participación conjunta de los gobiernos para fortalecer su capacidad de negociación, así como expresiones de solidaridad política. Tal es el caso del Sistema Económico para América Latina, SELA, Contadora y el Grupo de los Ocho.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

Durante la década de los setenta surge un nuevo esquema de integración, pero con características diferentes, que se constituye como una instancia de concertación y de cooperación regional. En 1975 se crea, mediante el Convenio de Panamá, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) con el propósito de asumir posiciones conjuntas en temas de significativa importancia para los 25 países que lo constituyen, como son las medidas adoptadas por parte de los países desarrollados y las corporaciones transnacionales. Esto le permitiría a América Latina mejorar su posición en el concierto internacional. El SELA también buscaría convertirse en una instancia de consulta y de cooperación en temas económicos y sociales para los países de la región. Sus principales objetivos fueron:

- crear y promover multinacionales latinoamericanas;
- asegurar la producción y el suministro de productos básicos;
- fomentar acciones conjuntas para obtener precios remunerativos y estables para las exportaciones;
- propugnar el desarrollo y el intercambio de tecnologías;
- proponer medidas para que las empresas transnacionales se sujeten a los objetivos de desarrollo de la región;
- apoyar con ayuda, a los países que afrontan situaciones de emergencia;
- colaborar con los procesos de integración de la región, propiciando acciones coordinadas que promuevan su convergencia y la formulación de posiciones comunes en los foros internacionales.²⁹⁴

Las motivaciones que propiciaron el establecimiento del SELA tienen origen, principalmente, en el contexto económico internacional de la década de los setenta. Factores como el creciente proteccionismo en los países desarrollados como consecuencia de la crisis del petróleo que encareció el combustible y que a su vez generó un estancamiento en la economía internacional, y el proceso de transnacionalización de la economía, que permite que las grandes empresas y conglomerados económicos se conviertan en

²⁹⁴ Mabel Iris Laredo, *op. cit.*, 1991, p. 11.

actores principales y por lo tanto decisores en el manejo de la economía internacional, disminuyendo la capacidad de acción de los Estados.

Dentro del marco de la integración solidaria y de concertación impulsada a través del SELA durante la década de los setenta, se realizan cumbres y reuniones de alto nivel entre los presidentes latinoamericanos a lo largo de toda la década:

- En 1982, la Declaración de Lima advierte sobre la necesidad de la integración y de la utilización de mecanismos de concertación para contrarrestar la vulnerabilidad externa de América Latina y aumentar su capacidad negociadora.
- En 1984 se realizó la Primera Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado en Quito, Ecuador, de la cual surgen una Declaración y un Plan de Acción relativo a temas como el financiamiento, el comercio, la cooperación energética, los servicios y la seguridad alimentaria; se destaca en esta nueva reunión la decisión de actuar conjuntamente frente a los acreedores externos con estrategias colectivas, para complementar y reforzar las negociaciones bilaterales que desarrolla cada país.
- En el mismo año, los cancilleres y los ministros de finanzas de 14 países se reunieron en Cartagena para diseñar un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, con el propósito de darle un tratamiento político al problema de la deuda y a su renegociación con la banca acreedora y con los organismos financieros internacionales. El Consenso de Cartagena serviría para modificar la actitud de Estados Unidos, que generaría el Plan Baker para la región con una nueva política de créditos y ajuste con crecimiento.

Contadora

La crisis centroamericana que se inicia a fines de 1978 con el conflicto bélico en Nicaragua dio origen a la movilización de diferentes actores en América Latina, entre ellos, los gobiernos de los países latinoamericanos, que veían en el conflicto centroamericano un posible canal para que se desarrollara en la región un intervencionismo militar estadounidense de amplio alcance.

La situación crítica que se presenta en Centroamérica se origina en la presencia de tres conflictos internos. La guerra en Nicaragua, que desde la perspectiva del gobierno sandinista significa una defensa de la revolución

frente al enemigo interno, entrenado y financiado por el gobierno de Estados Unidos; la guerra civil en El Salvador que sostiene el Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) con el gobierno y el ejército, que apoya, dirige y financia el gobierno estadounidense; la guerra civil en Guatemala que sostienen el gobierno y las fuerzas armadas guatemaltecas contra la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Sobre las causas del conflicto centroamericano, Raúl Benítez señala: "Las tres guerras tienen su origen en las condiciones internas, producto de una situación estructural de la sociedad muy polarizada en lo económico y de un autoritarismo político que impidió que la oposición se expresara por vías legales y democráticas".²⁹⁵

La movilización del gobierno estadounidense para entrenar y ubicar tropas en Centroamérica lo llevó, conjuntamente con Honduras y Costa Rica, al diseño y la realización de maniobras militares en Honduras, para ejercer presión militar sobre Nicaragua.²⁹⁶ La respuesta de algunos de los gobiernos latinoamericanos fue la emisión de comunicados que abogaban por la paz y la democracia en la región. El gobierno mexicano, en cabeza de José López Portillo, promulga un Plan de Paz, en un discurso pronunciado en Managua. Se organizan bloques diplomáticos en la región que pretenden servir como espacios alternativos de diálogo entre los países centroamericanos;²⁹⁷ surge así, el 9 de enero de 1983, el grupo conformado por México, Colombia, Venezuela y Panamá conocido como el Grupo de Contadora.

El objetivo fundamental del Grupo de Contadora se manifiesta en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica: "una solución global regional que enfrente las raíces de la tensión en América Central, asegurando los derechos inalienables de los pueblos frente a las presiones e intereses foráneos".²⁹⁸ Para ello, los gobiernos de los cuatro países inician una importante movilización de carácter diplomático y se establecen las comisiones necesarias para el estudio de los diferentes aspectos que lograrían el establecimiento de la paz en la región e impedirían el intervencionismo de potencias foráneas.

Los principales aspectos contenidos en el Acta de Paz de Contadora, cuya firma propiciaría compromisos entre los países de la región se refieren a asuntos políticos, reconciliación nacional, derechos humanos,

²⁹⁵ Raúl Benítez, "La paz en Centroamérica: trayectoria, límites y perspectivas", en *La paz en centroamérica*, documentos fundamentales, México, UNAM, Coordinación de Humanidades 1989, p. 9.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 13.

²⁹⁷ *Idem*.

²⁹⁸ Edgardo Barnica Paz, *Lecciones de derecho internacional público*, España, 1984, p. 427.

procesos electorales y cooperación parlamentaria, asuntos de seguridad, armamentos, bases militares extranjeras, asesores militares extranjeros, tráfico de armas, prohibición de apoyo a fuerzas irregulares, terrorismo, subversión o sabotaje, refugiados y asuntos económicos y sociales.²⁹⁹

El documento anterior, producto de la revisión del Acta inicial, y que pretende conciliar los intereses de Estados Unidos con las propuestas formuladas, no obtuvo la aprobación de los interesados. Los nicaragüenses lo consideraron muy inclinado hacia los intereses de Estados Unidos, y sus propuestas para aceptar el documento no fueron avaladas por ese país, esto llevó a Nicaragua a proponer la suspensión del proceso por un periodo de seis meses.³⁰⁰

Hacia mediados de 1986 se intenta continuar con la revisión del Acta; sin embargo, el único país que manifiesta su interés en participar es Nicaragua. El Proceso de Contadora llegaría, de esta manera, a la culminación de su primera etapa. La continuidad le correspondería al Plan Arias, dado a conocer por el gobierno de Costa Rica.

El grupo de Contadora se constituye como uno de los principales intentos de los países latinoamericanos por ofrecer soluciones a los problemas regionales, sin la participación de las directrices provenientes de las potencias u organismos foráneos. La aceptación que tuvo, tanto por parte de los países directamente interesados como por América Latina en su conjunto, se expresó a través de la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora, Argentina, Brasil, Uruguay y Perú, que posteriormente daría origen al Grupo de los Ocho.

El Grupo de los Ocho

El Grupo de los Ocho es uno de los principales intentos en la región para impulsar los esquemas de concertación; es el producto de la necesidad de los países latinoamericanos de generar posiciones conjuntas alrededor de una serie de problemas que son de orden colectivo. Uno de los principales objetivos de dicho esquema es el fortalecimiento de la posición negociadora ante terceros, se ha denominado por algunos "integración solidaria".

En 1986 se institucionalizan las reuniones de alto nivel entre los mandatarios latinoamericanos mediante la creación del Grupo de los Ocho o Grupo de Río. En el Grupo participan los miembros del Grupo de Conta-

²⁹⁹ *Ibidem*, "Acta Revisada de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica", p. 441.

³⁰⁰ Carlos Rico, "La Experiencia de Contadora", en *Desarme y desarrollo en América Latina*, 1986, p. 181.

dora: Venezuela, Colombia, México y Panamá, y los miembros del Grupo de Apoyo a Contadora: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Sus alcances serían:

conseguir la acumulación de un mayor poder de negociación para el conjunto de países miembros, a través de la creación de nuevos canales de diálogo intrarregional y extrarregional, tendientes a reducir la vulnerabilidad de la región, a aumentar su autonomía de decisión y a promover una mayor presencia de la misma en el escenario internacional.³⁰¹

El principio que rige la actuación del Grupo es la consolidación de la democracia, recordemos que los orígenes de este esquema de concertación son los conflictos de baja intensidad que se presentan en Centroamérica, producto de las fuertes crisis sociales, económicas y políticas, así como de la presencia de gobiernos autoritarios. Y lo expresa en sus estatutos:

La preservación de los valores democráticos en la región y la vigencia plena e irrestricta de las instituciones y el Estado de Derecho, constituyen los principios esenciales que unen a los miembros del Grupo. La promoción de la democracia como sistema de gobierno y la voluntad política de defenderla, respetando plenamente la soberanía de los Estados.³⁰²

Objetivos

- Ampliar y sistematizar la cooperación y el diálogo políticos.
- Examinar y concertar posiciones sobre asuntos internacionales de interés común.
- Promover el mejor funcionamiento de los organismos y procesos de integración y de cooperación latinoamericanos.
- Propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región.
- Impulsar el mejoramiento de las relaciones interamericanas, y
- Explorar nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de nuestros países.

En sus 15 años de existencia, el Grupo de Río ha servido como foro de comunicación y contacto personal entre los jefes de Estado y los cancilleres de los países miembro. Asimismo, ha contribuido a fortalecer la presencia y capacidad de negociación de la región. En el marco del Mecanismo se

³⁰¹ Mabel Laredo, *op. cit.*, 1991, p. 19.

³⁰² <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/Documentos/acapulco87.htm>; <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/grio3.htm>

han realizado 17 encuentros presidenciales, 22 reuniones ordinarias de ministros de Relaciones Exteriores y tres extraordinarias.

La membresía del Grupo se ha ampliado en dos oportunidades. En el marco de la IV Cumbre del Grupo de Río [Caracas, Venezuela, octubre de 1990] ingresaron oficialmente como miembros de pleno derecho Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay, al igual que un representante rotativo del Caribe y otro de Centroamérica. El mecanismo aumentó a 14 miembros.

Posteriormente, el Grupo decidió atender favorablemente la solicitud de ingreso de los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), así como de la República Dominicana. Estos países se incorporaron oficialmente como miembros individuales y de pleno derecho, en el marco de la XIV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno [Cartagena de Indias, Colombia, 15 y 16 de junio de 2000]. Con esta ampliación, el número de miembros es de 19 países [Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y un representante de Caricom], lo que ha fortalecido la representatividad de este mecanismo.

El Grupo de Río no cuenta con una estructura institucional. La organización y la coordinación de los trabajos y de las reuniones está a cargo de la Secretaría Pro Tempore (SPT), que se turna año tras año entre los miembros. El país en función de la SPT integra, junto con el que fungió el año anterior y el que la ejercerá el año siguiente, la "Troika" del Grupo de Río para coadyuvar a las actividades de la Secretaría.

Con ocasión de la cumbre del milenio, los integrantes del Grupo entregaron un balance sobre sus 15 años de funcionamiento, en donde, además de continuar con la preservación de los principios fundamentales que motivaron su fundación, se incorporan nuevos temas a la agenda, entre ellos cabe mencionar la ampliación del concepto de democracia al de gobernabilidad democrática, para referirse a la necesidad de combatir la pobreza y la desigualdad imperante en la región que ponen en peligro a los sistemas democráticos vigentes.

Otro tema importante en la nueva agenda es el rol de los partidos políticos como garantes del ejercicio democrático de la sociedad, y como mecanismo de diálogo y de concertación entre la sociedad civil y los gobiernos. En este punto también vale la pena mencionar la promoción de una reforma del Estado que mejore la calidad y la transparencia de la gestión pública. Dicha reforma también debe promover la participación ciudada-

na, favorecer la educación para la democracia y la ciudadanía. Por último, en la agenda del nuevo siglo se aboga por impulsar un desarrollo libre y ordenado de los flujos de capital, así como el diseño de mecanismos que propicien un sistema financiero internacional más estable.

Representación política en la integración

Si revisamos los esquemas de integración presentes en América Latina, podemos clasificar estos acuerdos en dos tipos bien definidos, desde la perspectiva de la participación de los partidos políticos en la integración. Partidos que representan la voluntad popular, puesto que a través de la participación parlamentaria se incorporan en los esquemas los actores elegidos vía el sufragio universal directo, en algunos casos, e indirecto en otros; es el mecanismo que, de alguna manera, permite democratizar, si no las decisiones por lo menos la participación amplia y activa de los segmentos de la sociedad civil que no forma parte de los gobiernos, siempre principales en las negociaciones y control de los tratados.

La participación parlamentaria es fundamental a la hora de aprobar y ratificar los tratados en los congresos nacionales; la capacidad de negociación e impulso de los acuerdos en estos niveles se delega a los parlamentarios que se desempeñan o tienen vínculos directos en estas instancias, ya sea por su afiliación política o por su capacidad de actuación en el nivel legislativo de los Estados.

Esta participación a la que se hace mención no toma en cuenta la representación política en las instancias máximas de decisión en los acuerdos, presentes en todos ellos, ya sea a través de las reuniones presidenciales y vicepresidenciales y de los consejos, comisiones o grupos en los que participan los ministros o secretarios de Relaciones Exteriores y Economía, o similares, que también forman parte de la representación política, pero con características diferentes. Tampoco se puede considerar una clasificación en la cual se identifiquen esquemas en los que se avanza en la integración política que, de acuerdo con algunos teóricos estructuralistas, involucra la armonización de políticas monetarias, de inversiones, e industriales, entre otras, y que además de tener carácter de obligatoriedad supranacional pasan a conformar los planes de desarrollo nacionales de los países miembros.

En esta clasificación nos referimos a la participación de los partidos políticos con voz en los esquemas, como una posibilidad de desarrollo para

el estudio y el análisis de la integración política, desde la perspectiva de la ciencia política, más que desde la perspectiva exclusiva de la economía.

Modelo Parlamentario Directo

En este tipo de acuerdos se establece la creación de órganos de representación política que toman la forma de parlamentos regionales y que utilizan el sufragio universal directo como mecanismo para la elección de sus miembros.

Características:

- Sede. Permanente, en alguno de los países participantes.
- Mecanismo de elección. Sufragio universal directo, con igual número de representantes parlamentarios por país miembro.
- Financiación. Aportaciones iguales por parte de los países suscriptores, y financiación interna para el proceso de elección nacional.
- Formas de pronunciamiento. Declaraciones, resoluciones, propuestas.
- Estructura interna. La Asamblea, la Junta Directiva, las comisiones permanentes y la Secretaría General.
- Funciones. Directivas, deliberativas, consultivas, propositivas, de observador, y promocionales.
- Filosofía. Defensa de la democracia y la libre autodeterminación de los pueblos, así como la promoción de la participación democrática a través de los partidos políticos.

En este modelo se encuentran el Sistema de la Integración Centroamericana, representado por el Parlamento Centroamericano y la Comunidad Andina, con el Parlamento Andino. La constitución de estos parlamentos con las características señaladas anteriormente, se realizó hacia mediados y fines de la década de los noventa, por lo tanto es prematuro evaluar los resultados de la participación política en la integración desde la perspectiva señalada en este trabajo; incluso, aún no se ha realizado la incorporación de todos los parlamentarios nacionales, puesto que las elecciones internas se encuentran en proceso de realización.

Modelo Parlamentario Consultivo

En este tipo de esquemas, no se realiza una representación directa a través de organismos regionales; la participación toma la forma de ins-

tancias consultivas integradas por parlamentarios elegidos de manera indirecta y que, además, cumplen la función de representantes del Poder Legislativo en los congresos nacionales.

La democratización de este Modelo radica en que los miembros de las comisiones consultivas, han sido elegidos por sufragio directo en los procesos internos que se llevan a cabo para las elecciones legislativas de cada país. El proceso de selección para integrar las comisiones es indirecto.

Características:

- Sede. No cuentan con sede permanente y por lo general se reúnen en las sedes de las Secretarías Generales de los Acuerdos.
- Mecanismo de elección. Se hace por nombramiento indirecto y son elegidos entre los parlamentarios de cada Congreso Nacional.
- Financiación. No requieren de un presupuesto para su funcionamiento; el apoyo logístico y técnico lo obtienen de las secretarías generales de los esquemas.
- Formas de pronunciamiento. Recomendaciones.
- Estructura interna. No cuentan con una estructura interna.
- Funciones. Aceleran los procedimientos internos de aprobación en las instancias nacionales correspondientes; armonización de las legislaciones nacionales.
- Filosofía. Defensa de la democracia y de la libre autodeterminación de los pueblos, así como la promoción de la participación democrática a través de los partidos políticos.

Corresponde con este modelo el Mercado Común del Sur, Mercosur,³⁰³ también reseñado en el capítulo V de la presente investigación. Este Grupo constituyó la Comisión parlamentaria con el propósito de avanzar en la consolidación de un parlamento en el Mercosur. Este proyecto se realiza con la conformación de dicho órgano por medio del Protocolo Constitutivo del año 2005; sin embargo, la instalación efectiva del parlamento se realizó hasta 2007 en la sede oficial ubicada en Uruguay, para la primera etapa de

³⁰³ Otros esquemas revisados en esta investigación como son el Grupo de los Tres y la Aladi no cuentan con ningún tipo de representación política parlamentaria, así como el amplio número de esquemas bilaterales entre dos países y/o entre un esquema y otro país. Centroamérica-Chile; Centroamérica-México; Centroamérica-Panamá; Centroamérica-República Dominicana; Mercosur-Chile; Mercosur-Bolivia.

Cuadro 9
Modelos parlamentarios de la integración latinoamericana

<i>Características</i>	<i>Parlamentario directo</i>	<i>Modelo Parlamentario consultivo</i>
Sede.	Permanente.	No hay.
Mecanismo de elección.	Sufragio Universal Directo.	Nombramiento indirecto de parlamentarios que integran los Congresos nacionales.
Financiación.	Igual número de parlamentarios por país miembro. Aportaciones iguales países miembros.	Sin presupuesto propio. Apoyo logístico secretarías generales. Recomendaciones.
Formas de pronunciamiento.	Declaraciones. Resoluciones. Propuestas.	
Estructura interna.	La Asamblea. La Junta Directiva. Las Comisiones Permanentes. La Secretaría General.	No hay.
Funciones.	Directivas. Deliberativas. Consultivas. Propositivas. Observador. Promocionales.	Aceleran los procedimientos internos de aprobación en las instancias nacionales correspondientes. Armonización de las legislaciones nacionales.
Filosofía.	Defensa de la democracia y la libre autodeterminación de los pueblos. Promoción de la participación democrática a través de los partidos políticos.	Defensa de la democracia y la libre autodeterminación de los pueblos. Promoción de la participación democrática a través de los partidos políticos.
Esquemas.	Comunidad Andina-CA. Sistema de la Integración Centroamericana-Sica.	Mercosur (el protocolo constitutivo del Parlamento se firmó en el año 2005 y se estableció en Uruguay en 2007).

Fuente: Elaboración propia con base en los Tratados de los Acuerdos de integración.

funcionamiento los parlamentarios fueron designados internamente en cada uno de los Estados Parte; a partir de 2014 serán electos por sufragio universal, directo y secreto.

Para concluir, realizamos el cuadro 9 con las principales características de cada uno de los modelos parlamentarios de la integración latinoamericana que se identificaron en el apartado anterior.

LOS PARLAMENTOS: FOROS PARA EL INTERCAMBIO Y LA CONCERTACIÓN POLÍTICA

Desde los primeros años de la década de los sesenta, cuando los primeros esquemas formales de integración hacen su aparición en el continente, surgen opiniones favorables para impulsar la integración política como soporte fundamental de los acuerdos comerciales logrados, y es precisamente en el seno de una de las instituciones más importantes para la región, el Banco Interamericano de Desarrollo, en donde se escucha la voz de su primer director, Felipe Herrera, para convocar a los gobiernos a constituir un parlamento latinoamericano en el que se decidieran las grandes directrices del proceso.

Como se ha señalado en este trabajo en oportunidades anteriores, las decisiones trascendentales en materia de políticas comunes en diferentes ámbitos, son las que permiten que los esquemas de integración pasen de ser exclusivamente acuerdos de libre comercio a convertirse en modelos con alcances profundos. Las decisiones de unificar políticas monetarias, de inversiones, económicas, y de que éstas sean de obligatorio cumplimiento por todos los Estados, es una decisión política; y así como lo señala Marchal, deben pasar a formar parte de los planes de desarrollo nacionales, en cada país.

Los gobiernos, conscientes de esta necesidad, han constituido varios parlamentos, que paralelamente a los acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras impulsan el proceso hacia lo que, en su momento, podría ser esta verdadera integración política que profundice sus alcances; sin embargo, aún no tienen el poder de elaborar leyes de obligatorio cumplimiento en el nivel supranacional. En estas instancias se sesiona continuamente para emitir compromisos y resoluciones de los diferentes cuerpos parlamentarios, la gran mayoría de ellos, elegidos por sufragio universal directo en sus respectivos países.

En este apartado nos vamos a referir brevemente a los parlamentos latinoamericano, centroamericano y andino, por considerarlos de importancia para conocer los niveles, aún incipientes, de la integración política en América Latina, que hemos preferido llamar foros para el intercambio y la concertación política.

Estos tres parlamentos forman parte de los esquemas iniciales de la integración regional y que se identifican como esquemas de alcance profundo, clasificados como "acuerdos de tipo B" por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL; son ellos el Mercado Común Centroamericano (hoy Sica, Sistema de la Integración Centroamericana) y la Comunidad Andina; el Parlamento Latinoamericano es una expresión regional de integración que forma parte de los primeros esquemas en su conjunto, incluyendo la Alalc y la Aladi (el Acuerdo Marco de la integración regional).

El Parlamento Latinoamericano

El Parlantino se constituye el 7 de diciembre de 1964, en la ciudad de Lima, con un fin fundamental, apoyar y promover el movimiento hacia la integración. Los principios de la Declaración de Lima así lo establecen: "institución democrática de carácter permanente, representativa de todas las tendencias políticas existentes en nuestros cuerpos legislativos; y está encargada de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración".³⁰⁴

A pesar de su constitución en 1964, es hasta 1987 que se logra suscribir el Tratado de institucionalización del Parlamento, en esta oportunidad se hicieron presentes 18 países. Los estatutos lo definen como un organismo regional permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de América Latina; sus integrantes son elegidos democráticamente mediante sufragio universal, tanto para los que suscriben el Tratado como para los Estados que se adhieran al mismo en el futuro.

A la fecha lo integran los parlamentos nacionales de 22 países: Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela. Su sede permanente queda en la ciudad de Sao Paulo, Brasil.

³⁰⁴ <http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/INICIO>

Cuadro 10
Ámbitos de aplicación de los principios del Parlamento Latinoamericano

<i>Régimen político interno</i>	<i>Régimen político internacional</i>
La defensa de la democracia. La integración latinoamericana. La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada.	La no intervención. La autodeterminación de los pueblos para darse, en régimen interior, el sistema político, económico y social. La igualdad jurídica de los Estados. La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de los Estados. La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales. La supremacía de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales publicados por la Aladi.

Principios³⁰⁵

Los fundamentales son la defensa de la democracia como régimen político aceptado y promovido por los Estados Parte, y la libre autodeterminación de los pueblos como eje de las relaciones internacionales (ver cuadro 10). En estos dos órdenes, se promueve:

Propósitos

Desarrollo económico y social:

- Fomentar el desarrollo económico y social.
- Plena integración económica, política y cultural; para este propósito impulsa la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.
- Velar por el respeto a los derechos humanos fundamentales.
- Promover la cooperación internacional para instrumentar el bienestar general de la comunidad latinoamericana.
- Promover un Nuevo Orden Económico Internacional para canalizar y apoyar las exigencias de los pueblos de América Latina.
- Supresión del racismo y cualquier otro tipo de discriminación.

³⁰⁵ *Ibidem*, <http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/INICIO>

Desarrollo político y jurídico:

- Libertad, justicia social y democracia representativa.
- Libre autodeterminación de los pueblos y no a la intervención.
- Supresión del colonialismo y el neocolonialismo.
- Oposición a las acciones imperialistas.
- Paz, seguridad y orden jurídico internacional.
- Desarme mundial y combate al armamentismo.

Actividades parlamentarias:

- Fortalecimiento de los parlamentos de América Latina.
- Apoyar la constitución y el fortalecimiento de los parlamentos subregionales.
- Mantener relaciones con parlamentos de todo el mundo.
- Difundir la actividad legislativa de los miembros del Parlamento.
- Promover el sistema de sufragio universal directo y secreto, como manera de elegir a los representantes que integren, por cada país, el Parlamento Latinoamericano.

Órganos

- La Asamblea.
- La Junta Directiva.
- Las Comisiones Permanentes, y
- La Secretaría General.

La Asamblea es el órgano supremo del Parlamento Latinoamericano y se integra con las delegaciones nacionales que acredite cada uno de los parlamentos miembros. A sus sesiones podrán asistir los observadores e invitados que autorice el presidente, en consulta con la Secretaría General. La Asamblea se reunirá ordinariamente cada año en la Sede Permanente (Sao Paulo, Brasil).

Son atribuciones de la Asamblea conocer y aprobar en forma de *acuerdos, recomendaciones o resoluciones*, según el caso, cualquier asunto, moción o proyecto que tenga relación con los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano. Sobre otros asuntos se pronunciará por medio de *declaraciones*. Los proyectos de acuerdos, recomendaciones o resoluciones que se sometan a consideración de la Asamblea,

deberán corresponder a los temas de la agenda aprobada por la Junta Directiva.

La Asamblea elige al presidente, al presidente alterno, al secretario general, al secretario general alterno, al secretario de comisiones, al secretario de Relaciones Interparlamentarias y al secretario de Relaciones Interinstitucionales del Parlamento Latinoamericano, de entre las candidaturas presentadas y reconoce a los vicepresidentes designados por los parlamentos nacionales.

Parlamento Andino

Paralelamente a la creación del Grupo Andino, hoy Comunidad Andina, se manifestó la necesidad de instituir un organismo de carácter político que impulsara el proceso de integración y se convirtiera en el foro deliberante para los asuntos de la integración; sin embargo, es hasta 1978 que aparecen las primeras declaraciones oficiales en los diferentes espacios de deliberación de los acuerdos.

Su Tratado constitutivo fue suscrito en La Paz, Bolivia, el 28 de octubre de 1979, por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, pero fue hasta enero de 1984 que entró en vigencia al ser ratificado por los Estados miembro; se acordó como su sede permanente la ciudad de Bogotá, Colombia.

Sus miembros son elegidos por sufragio universal directo, decisión a la que se llega casi 10 años después de su ratificación, en el Protocolo de Trujillo, aprobado el 10 de marzo de 1996. En él se establece un plazo de cinco años para cumplir con las elecciones. En 1997, se suscribió un nuevo Tratado Constitutivo en Bolivia, y se firmó el Protocolo Adicional sobre elecciones directas. A la fecha los únicos países que han cumplido con dicho mandato son Venezuela y Ecuador; para los países restantes continúa el mecanismo de nombramiento indirecto en las instancias internas correspondientes.³⁰⁶

Objetivos generales del Parlamento Andino

Integración. Promover y orientar el proceso como uno de los instrumentos fundamentales para el desarrollo sustentable; incentivar la participación de la sociedad civil a través de mecanismos democráticos; impulsar una conciencia comunitaria y una identidad sociocultural andina; promover la armonización y el desarrollo legislativo comunitario.

³⁰⁶ http://www.parlamentoandino.org/plantillas/plantilla_pa/plantilla.htm

Democracia y equidad. Promover la paz, la libertad, la justicia social, la democracia y la libre autodeterminación de los pueblos; velar por el respeto de los derechos humanos y la calidad de vida de la población andina.

Atribuciones

Las atribuciones del Parlamento las podemos clasificar en directivas, de observador y promocionales, y se pueden pronunciar mediante decisiones, recomendaciones, declaraciones, propuestas y actos de coordinación y control.³⁰⁷

Dirección

- Orientar el proceso de integración andina conjuntamente con las instituciones del SAI.
- Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) que se constituyen con las contribuciones directas de los países miembro.
- Participar en la generación normativa del proceso (sugerencias de proyectos, normas y temas de interés común a los órganos del Sistema, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina).
- Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación con los objetivos programáticos y con la estructura institucional del SAI.

Observador

- Examinar la marcha del proceso a través de los informes de los órganos e instituciones del SAI.

Promotor

- Promover la armonización de las legislaciones de los países miembro.
- Incentivar relaciones de cooperación y coordinación con los parlamentos nacionales, terceros países y otros organismos de integración; así como los *órganos e instituciones del Sistema, los organismos parlamentarios internacionales de integración y de cooperación de terceros países.*

³⁰⁷ *Idem.*

Órganos:

Los órganos del Parlamento Andino son:

La Asamblea, es el órgano deliberativo.

La Mesa Directiva, compuesta por un presidente y cuatro vicepresidentes, es el órgano ejecutor.

Las comisiones, son los órganos especializados, y

La Secretaría General, con funciones técnico-administrativas.

La Asamblea es el órgano máximo de conducción y de decisión del Parlamento Andino, está constituida por los 25 parlamentarios representantes de los cinco países miembro y tiene la competencia de conocer y decidir en todos los aspectos vinculados con el cumplimiento de los objetivos y con el ejercicio de las atribuciones del Parlamento.

Las comisiones se establecieron en los siguientes campos temáticos:

Comisión Primera. "De Asuntos Políticos, Parlamentarios, de Integración y Relaciones Exteriores".

Comisión Segunda. "De Asuntos Jurídicos, Armonización y Desarrollo Legislativo, Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología".

Comisión Tercera. "De Desarrollo Humano, Desarrollo Sustentable, Medio Ambiente, Agricultura y de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas".

Comisión Cuarta. "De Asuntos Económicos, de Presupuesto y de Contraloría de los Órganos del Sistema Andino de Integración y Turismo".

Comisión Quinta. "De la Mujer, Infancia y Familia, de los Pueblos Indígenas y Afro-Americanos y de Defensa de los Derechos Humanos".

El Parlamento Centroamericano

No obstante que el Parlamento Centroamericano vino a fortalecer y a enriquecer el Sistema para la Integración Centroamericana, sus orígenes se remiten a las condiciones de inestabilidad que atraviesa la región durante la conflictiva década de los ochenta. Como se señaló en las referencias a los procesos de Contadora y la continuación del mismo con el Grupo de los Ocho, los gobiernos centroamericanos se unen para hacer un llamado urgente a la paz con equidad en la región, llamado que se materializa con el Plan Arias y los sucesivos encuentros, Esquipulas I y II.

Y es en uno de estos encuentros que se señala la necesidad de un foro que promueva los gobiernos democráticos y que garantice las libertades individuales de los centroamericanos: "en Esquipulas I, realizada el 25

de mayo de 1986, los presidentes... Expresaron: que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica. "Es por ello que conviene crear el Parlamento Centroamericano", y "colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a que aspiramos en Centroamérica".³⁰⁸

El Parlamento lo integran Panamá (a partir de 1992), Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala (países fundadores) y República Dominicana (a partir de 1998), y se instala el 28 de octubre de 1992 en la República de Guatemala, país en donde se asigna su sede permanente.

Atribuciones

El Parlamento tiene funciones en diferentes categorías:

Deliberativas

Analizar los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad, del área centroamericana.

Propiciar la convivencia pacífica y la seguridad de Centroamérica.

Propositivas

Proponer proyectos de tratados y convenios, a negociarse entre los países centroamericanos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área; recomendar a los gobiernos centroamericanos las soluciones más viables y efectivas en relación con los diferentes asuntos que, dentro de sus atribuciones, conozca.

Directivas

Impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos.

Elegir, nombrar o remover, según corresponda, de conformidad con el Reglamento Interno, al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros, de la integración centroamericana creados, por los Estados Parte del Tratado del Parlamento.

Promocionales

Promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos, con estricto respeto al derecho internacional.

Contribuir a fortalecer la plena vigencia del derecho internacional.

³⁰⁸ <http://www.parlacen.org.gt/principal.asp>

Composición

Los órganos del Parlamento son la Asamblea Plenaria, la Junta Directiva y un Secretariado. También sirve como sede oficial para las reuniones de los presidentes y vicepresidentes centroamericanos.

El Parlamento lo integran 22 representantes de cada Estado miembro. Sus integrantes son electos libremente por sufragio universal directo, con lo que se pretende respetar el principio de pluralismo político participativo.

El periodo en ejercicio de los diputados es de cinco años y para el quinquenio actual (2001-2006) se conformó con los 88 diputados electos en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Los 22 diputados electos de Panamá, iniciaron funciones en 1999 y permanecen hasta 2004, y los 22 representantes designados (aun no diputados electos por sufragio universal) de República Dominicana permanecen hasta 2004.

El 28 de octubre de 2001 se juramentan los observadores permanentes del Senado de Puerto Rico, y el 26 de enero de 2002 se juramenta la delegación de observadores permanentes de la Cámara de Diputados de México, países que inician el proceso de incorporación al Parlamento.³⁰⁹

Resoluciones

A la fecha el Parlamento ha emitido 23 resoluciones:

Tres en política económica, todas en el tema de la crisis cafetera.

Dos en derecho internacional.

Dos en política social, una en turismo y otra en personas con discapacidad.

Siete en política internacional.

Cuatro en integración centroamericana.

Cinco en medidas internas del Parlamento.

El Parlasur

El Parlasur es el parlamento que constituyeron los países integrantes del Mercosur, que se adhieren al Tratado de Asunción, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela; este Parlamento se creó por medio del protocolo constitutivo del año 2005, y en 2007 se fijó su sede en Uruguay.³⁴⁰

Para hacer viable su funcionamiento en la primera etapa, que comprende desde 2007 hasta 2014, cada Estado Parte designará 18 parlamentarios,

³⁰⁹ *Ibidem*, <http://www.parlacen.org.gt/principal.asp>

³⁴⁰ <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

con sus respectivos suplentes, para integrar el parlamento; a partir de 2014 sus representantes serán electos por sufragio universal directo y secreto, en cada uno de los países miembro.

Principios

Contribuir con la consolidación de la integración latinoamericana mediante la profundización del Mercosur; promover la cooperación y la concertación regional; promover los valores de la democracia, el desarrollo sustentable, la ciudadanía, la diversidad cultural; promover la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del Mercosur, y representar la diversidad ideológica y política de los pueblos del Mercosur.

Principales objetivos

Promover la armonización legislativa en los parlamentos nacionales y la aprobación de normas que provengan de las instancias decisorias del Mercosur; desarrollar instrumentos que promuevan la democracia representativa y participativa en el Mercosur; promover la cooperación entre los demás órganos del Mercosur; organizar reuniones públicas sobre cuestiones vinculadas en el desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.

Organización

El Parlamento cuenta con una Mesa Directiva, con un presidente y un vicepresidente por cada uno de los demás Estados Parte; también lo auxilian una secretaria parlamentaria y una secretaria administrativa. Posterior a su instalación, se establecerán las comisiones permanentes y temporarias

Los parlamentos Amazónico e Indígena de América

Adicionalmente a los parlamentos señalados con anterioridad, existen otros dos parlamentos, que sin ser estrictamente regionales, sí integran a un buen número de países de América Latina. Éstos son el Parlamento Amazónico y el Parlamento Indígena de América. Los dos se constituyeron hacia fines de la década de los ochenta, y al igual que los otros, promueven, en un marco de respeto a las libertades individuales, los principios democráticos y la libre autodeterminación de los pueblos.

Los integran representantes de los parlamentos nacionales, elegidos de manera indirecta; en ninguno de ellos se ha establecido el sufragio

directo para sus miembros. Al igual que los anteriores cuentan con sedes en la región, el Parlamento Amazónico tiene su Secretaría Ejecutiva permanente en Caracas, Venezuela; y el Parlamento Indígena de América en Managua, Nicaragua.

El Parlamento Amazónico³¹¹ es un organismo permanente constituido por representantes de los parlamentos de los países de la Amazonia elegidos democráticamente: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Fue creado en Lima el 18 de abril de 1989.

Sus principales objetivos son:

- Proteger y defender la soberanía nacional y la intangibilidad territorial de todos y cada uno de los países cuyos parlamentos lo integran.
- Promover el uso y la conservación racional de los recursos naturales de la Amazonia, acorde con los intereses de los pueblos de los países miembros y de la humanidad.
- Promover el fortalecimiento de la paz, del orden jurídico, la seguridad internacional de la Amazonia y el pleno respeto a las libertades y derechos fundamentales de la persona humana.

El Parlamento Indígena de América³¹² es un organismo autónomo y no gubernamental, de ámbito continental, creado formalmente en el "Primer Encuentro de Legisladores Indígenas de América (Panamá, 26 al 29 de agosto de 1987)". Está integrado por representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Sus principales objetivos son:

- Promover y velar por el desarrollo de los pueblos indígenas según sus propios valores y patrones culturales.
- Servir como foro político.
- Fomentar las relaciones con otros parlamentos.
- Promover un marco de paz, justicia social, libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de plena participación de los pueblos en los procesos de desarrollo e integración.

³¹¹ *Op. cit.*, en http://www.parlamentoandino.org/plantillas/plantilla_pa/platilla.

³¹² *Idem.*

Gobiernos y empresarios: planteamientos para profundizar en la integración latinoamericana

EL LATINOAMERICANISMO Y LA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN PARA EL NUEVO SIGLO

A fines de los noventa surgen dos propuestas de integración en América Latina, una liderada por Estados Unidos, la Asociación de Libre Comercio para las Américas, y la postura de los países que integran el Mercosur. El latinoamericanismo está marcado por una tendencia a competir en el ámbito económico internacional y a desarrollar esquemas de cooperación e integración que impulsen la participación de las economías latinoamericanas en el mundo.

El subregionalismo, una característica de la integración latinoamericana

El subregionalismo es una de las principales modalidades de la integración latinoamericana. Se caracteriza por la participación de los países en dos o más bloques regionales de integración, es el caso, por ejemplo de Bolivia, que parte de un esquema de libre comercio con el Mercosur, y a la vez integra el bloque andino; de la misma manera otros países de la Comunidad Andina, firman acuerdos con el Mercosur, los 11 países que integran la Aladi, han establecido acuerdos de alcance parcial con otros pares o grupos de países.

El acuerdo marco para la integración latinoamericana es el Tratado que suscriben los países a principios de los años ochenta, cuando se unen para reemplazar el disfuncional esquema propuesto por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Alalc, y refundarlo a partir de una nueva propuesta, la Aladi, que pretendía superar los principales obstáculos que acompañaron el proceso en su primera década. En este Tratado marco

se acuerdan nuevas figuras institucionales para viabilizar la integración. El esquema sigue siendo la liberalización comercial, pero con el establecimiento de un área de preferencias económicas, compuesta por la preferencia arancelaria regional (PAR), los acuerdos de alcance parcial (AAP) y los acuerdos de alcance regional (AAR) entre los países, con lo que se abre la puerta al subregionalismo.

Estos mecanismos permiten establecer acuerdos multilaterales, para todos los países, la PAR y los AAR, y plurilaterales, los AAP, que son precisamente los que posibilitan el subregionalismo. En términos jurídicos, el subregionalismo se define como la pertenencia de dos o más Estados, a dos o más zonas de preferencias económicas, vinculadas entre sí, del tal modo que el ordenamiento jurídico de una de ellas (integrada a su vez por otros Estados), prevé, contiene y regula a los demás.³¹² La zona de preferencia subregional la integran Estados que pertenecen a una zona de preferencias regional, y que establecen un nuevo acuerdo jurídico compatible con el regional, pero cuyo propósito es ampliar, profundizar e imprimir velocidad a la integración entre socios cuya homogeneidad les permite aprovechar las ventajas del proceso, o por el contrario buscan equilibrar algunas de sus desventajas.

Cuando se afirma que el acuerdo regional prevé, contiene y regula el acuerdo subregional, se quiere decir que el primero le impone una serie de requisitos y condiciones a las cuales éste debe adecuarse. Por lo tanto, todos los tratados de escala subregional de los países que integran la Aladi, deben ser previamente aprobados por ésta para que puedan entrar en vigor. Existe un vínculo jurídico que une los acuerdos preferenciales suscritos, que va más allá de la simple proximidad geográfica.

Tenemos los casos del Pacto Andino, del Mercosur y del Grupo de los Tres, como ejemplos de esquemas subregionales, pero en los últimos años de los noventa se inició una nueva modalidad de subregionalismo y son los acuerdos entre estos esquemas y países independientes, caso Chile y Bolivia, con el Mercosur. Y para principios de este siglo, los avances son entre esquemas subregionales entre sí, es el caso de la Comunidad Andina (sólo incluye a Colombia, Ecuador y Venezuela) y el Mercosur, Tratado que entra en vigor en julio del año 2004, y que debió enviarse a la Aladi para su aprobación.³¹³ Adicionalmente, Venezuela, Perú, Colombia y Ecuador, negocian individualmente, acuerdos de libre comercio con el Mercosur.

³¹² Waldemar Hummer y Dietmar Prager, *GATT, ALADI y NAFTA, Pertenencia simultánea a distintos esquemas de integración*, Buenos Aires. Editorial de Ciencia y Cultura, 1998, p. 74.

³¹³ <http://www.iadb.org/intal/>

La mayoría de los acuerdos que se suscriben son denominados “acuerdos de la nueva generación” y son los que incluyen un programa automático de desgravación del universo arancelario; en estos acuerdos el desmantelamiento de las restricciones comerciales no deja a las partes margen para la concesión de preferencias más intensas a unos miembros que a otros. Estos acuerdos se circunscriben dentro de los llamados Acuerdos Interinos para la celebración de una zona preferencial con base en el artículo XXIV del GATT, y al no existir la posibilidad de otorgar preferencias arancelarias a ciertos Estados y a otros no, no cabe la aplicación de la “Cláusula de la nación más favorecida”, también prevista por la normativa del GATT, en su artículo I, y que obliga a extender las preferencias arancelarias en un ámbito multilateral, hacia adentro.³¹⁴

La Aladi, sin embargo, se sujetó a la “Cláusula de habilitación” que se estableció para países en desarrollo en la Ronda de Tokio del GATT, 1979, y que se refiere a la posibilidad que tienen éstos de no liberar lo esencial del comercio, y por lo tanto no debe multilaterizarse a la totalidad de los miembros del GATT; por ello, los instrumentos de la Aladi no contienen un programa de desgravación de aranceles, sino un área de preferencias económicas compuesta por tres instrumentos reseñados con anterioridad. Para el caso de los AAP, la cláusula de habilitación permite que los acuerdos de una zona subregional, no tengan que ser extendidos a todos los miembros de la zona Aladi.³¹⁵

De acuerdo con esta normatividad internacional, el establecimiento de una zona panamericana como la que se podría estar formando alrededor del Mercosur, y cualquiera otra como la de la Asociación de Libre Comercio para las Américas, ALCA, tendría que sujetarse a los artículos pertinen-

³¹⁴La categoría “hacia adentro” se refiere a los miembros de la zona preferencial. Cuando se hace alusión a la cláusula de la nación más favorecida “hacia fuera”, se alude al trato favorable que un Estado miembro de una zona preferencial, hace a otro Estado que no forma parte de la zona preferencial, caso en el cual las preferencias deben ser extendidas a todos los miembros de la OMC, y que también incluye a los Estados miembro de la zona a la cual pertenece el Estado “agresor”. La excepción a esta directiva surge cuando existen órganos supranacionales a los cuales los Estados Parte ceden su soberanía para establecer acuerdos con terceras partes. Waldemar Hummer, *op. cit.*, 1998, p. 101.

³¹⁵Para el caso de los Acuerdos Parciales, el artículo 9o. del Tratado de Montevideo de 1980 les impone estar abiertos a “la adhesión, previa negociación, de los demás miembros y contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros”. Si por el contrario se eligen otras vías, se aplicará el artículo 44 del Tratado sobre la Nación más favorecida, y las preferencias deberán ser extendidas incondicionalmente a todos los miembros de la Asociación. *Ibidem*, p. 120.

tes del GATT, e internamente a la regulación de la Aladi. Por ahora tanto el Mercosur como el ALCA solamente se han propuesto el establecimiento de zonas de libre comercio; los alcances de una zona aduanera como la que existe entre los miembros originales del Mercosur no se extienden a los países o grupos que han firmado o negocian la firma de acuerdos de complementación económica con este esquema, pero de acuerdo con la normativa de Aladi deberán ser previstas las negociaciones pertinentes y su convergencia regional.

Podríamos estar asistiendo a una etapa de profundización de los esquemas de integración en el mediano y largo plazo en la zona de influencia del Mercosur, puesto que los países que iniciaron la zona de libre comercio serán gradualmente incorporados en los instrumentos de mayor alcance, así como los países y esquemas que se encuentran en un proceso de negociación; en el caso del ALCA, las condiciones cambian, ya que lo integran países que se adhieren a esquemas en los que la Aladi no ejerce influencia alguna, como son el NAFTA, el Caricom y el Sica, Sistema de Integración Centroamericana.

Los artículos 25 y 27 del Tratado de Montevideo, establecen los alcances de los acuerdos parciales con miembros fuera de la Aladi. El artículo 25 autoriza la celebración de AAP con otros países y áreas de integración económica de América Latina, caso Sica, y el artículo 27, con otros países en desarrollo o respectivas áreas de integración económica fuera de América Latina, caso Caricom. Para los acuerdos con países desarrollados se aplicaría la cláusula de Nación más favorecida prevista en el Tratado en su artículo 44.³¹⁶ puesto que el instrumento no prevé estos casos, un ejemplo es México con el NAFTA,³¹⁷ en donde todas las preferencias que un país miembro de Aladi extiende a un tercero en el marco de un acuerdo no previsto por la Asociación, deben ser extendidas a todos los demás miembros de Aladi.

La Asociación de Libre Comercio para las Américas, ALCA, tendría el inconveniente de incluir entre sus miembros países desarrollados, para los cuales el Tratado de Montevideo solamente prevé la extensión a todos sus miembros por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida hacia fuera; sin embargo, en esta Asociación se están contemplando todos los países miembro de la Aladi y automáticamente se extenderían los beneficios a todos ellos una vez firmados los acuerdos.

³¹⁶Tratado de Montevideo, artículo 44, <http://www.iadb.org/intal/>

³¹⁷*Idem*.

Las opciones regionales para la integración en el nuevo siglo

En el continente americano abundan los esquemas entre pares o grupos de países que cuentan con acuerdos de complementación económica, y cooperación en diferentes materias. En el nivel Aladi, se han celebrado más de un centenar de acuerdos de los cuales 32 son acuerdos, de complementación económica, y prevén regímenes de liberación aduanera. En el nivel regional existen siete acuerdos, cuatro de ellos sobre mecanismos de liberación comercial y dos en materia de cooperación científica, tecnológica, educativa y cultural, y uno de superación de obstáculos al comercio. Otro tipo de acuerdos regionales son los PAR, preferencia arancelaria regional, que suscriben todos los países miembro, en su último protocolo modificatorio se profundiza a 20 por ciento la preferencia básica y se reduce la extensión de las listas de excepciones.³¹⁸

También existen los Acuerdos de Alcance Parcial, AAP. Actualmente, además de los esquemas de integración subregionales (Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur-ACE 18), existen nueve acuerdos de complementación económica que prevén el establecimiento de zonas de libre comercio entre sus signatarios. En estos Acuerdos participan Chile-Venezuela (ACE 23), Chile-Colombia (ACE 24), Bolivia-México (ACE 31), Chile-Ecuador (ACE 32) Colombia-México-Venezuela (ACE 33), Mercosur-Chile (ACE 35), Mercosur-Bolivia (ACE 36), Chile-Perú (ACE 38), Chile-México (ACE 41), (Mercosur-Perú) ACE 58, (Mercosur-Colombia-Ecuador-Venezuela) ACE 59 y (México-Uruguay) ACE 60. También existen siete acuerdos de renegociación del patrimonio histórico, provenientes de los acuerdos Alalc, antes de 1980.

Adicionalmente, existen otros acuerdos regionales con otros países de América pero a excepción de lo que sucede con otras modalidades de acuerdos, las preferencias que los países miembros otorgan de conformidad con el artículo 25 se hacen extensivas automáticamente a los países de menor desarrollo económico relativo de la Asociación. De un total de 38 acuerdos suscritos en esta modalidad, permanecen actualmente vigentes sólo 19, (Acuerdos núm. 4 Argentina-Cuba, núm. 12 Cuba-México, núm. 17 Cuba-Uruguay, núm. 21 Brasil-Cuba, núm. 28 Cuba-Venezuela, núm. 30 Cuba-Perú, núm. 32 Cuba-Ecuador, núm. 33 Cuba-Colombia, núm. 34 Bolivia-Cuba y núm. 35 Cuba-Venezuela), y finalmente, con motivo de la entra-

³¹⁸Acuerdos, en la página <http://www.aladi.org/>

da en vigencia de los Tratados de Libre Comercio suscritos por México con Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador, que dejaron sin efecto los acuerdos núm. 1, 13, 10, 11 y 15, respectivamente.³¹⁹

En lo que se refiere a Centroamérica, el Sistema de Integración Centroamericana (Sica) en los últimos años amplió sus miembros con Belice y Panamá y firmó un acuerdo con República Dominicana como Estado asociado al sistema. También ha firmado acuerdos de libre comercio con varios países. Entre ellos México y Estados Unidos, y se estudia la suscripción de una zona de libre comercio con el Mercosur.³²⁰ Otra de las iniciativas en puerta es el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, o Proyecto Mesoamérica entre México, Centroamérica y Colombia. Esta es una iniciativa que surge a partir del Plan Puebla Panamá, acordado por los presidentes y jefes de Estado en su última cumbre, realizada en México (junio del 2008).³²¹ También existen acuerdos entre el Caricom y los países caribeños de América del Sur, Colombia y Venezuela.

Se presentan una gran cantidad de acuerdos atomizados de integración que hacia fines de los noventa y principios del nuevo siglo, se han incorporado en las tendencias de la globalización para regionalizar la economía y establecer bloques de comercio que fortalecen las competencias de los países, agrupados para obtener beneficios en su posicionamiento en la economía internacional y los exigentes mercados mundiales. Casos bien conocidos son la Comunidad Europea, el TLC y la Asean. Esta tendencia a la regionalización se inserta dentro de lo que algunos autores han llamado *geoconomía*, que incorpora elementos de geopolítica y economía.

Es indudable que el establecimiento de bloques regionales de integración no sólo persigue fines económicos, también busca lograr una mejor posición en las relaciones de poder y las negociaciones entre los actores internacionales. Se considera que los niveles regionales son el mejor escenario para que los grupos de países alcancen soluciones importantes, un ejemplo de ello son los bienes públicos internacionales, de los que todos se benefician pero nadie quiere asumir sus costos, como sucede con la seguridad internacional y el medio ambiente. Los beneficios alcanzados por los países líderes pueden ser lo suficientemente grandes como para que asuman los costos implicados; y a su vez la escala regional permite reducir los costos de transacción para que se logre la provisión de estos

³¹⁹ *Ibidem*, <http://www.aladi.org/>

³²⁰ <http://www.sgsica.org/>

³²¹ <http://www.planpuebla-panama.org/>

bienes públicos internacionales.³²² Así se cumplirían los postulados de los planteamientos olsonianos sobre la acción colectiva.

En América Latina se perfilan desde mediados de la década de los noventa, dos grandes bloques regionales que integrarían, sino a la totalidad, a una buena parte de los países de la región, y a algunos países externos a la zona. Nos referimos al Mercado Común del Sur (Mercosur), y a la Asociación de Libre Comercio para las Américas (ALCA). En el primero el país que funge como potencia regional es Brasil, quien en sus comienzos propuso el establecimiento de una zona panamericana de integración; y del otro lado se encuentra la potencia estadounidense, Estados Unidos, que lidera el proyecto de las Américas.

El Mercosur es un esquema que tiene sus inicios en los acuerdos de complementación económica entre Brasil y Argentina de fines de los ochenta, y en 1991 amplía los alcances a una zona de unión aduanera con Paraguay y Uruguay; cinco años después inicia negociaciones con futuros socios, consolidando acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, a la fecha y con más de una década de funcionamiento ha iniciado un proceso de incorporación paulatino de los otros países de la región, los miembros de la Comunidad Andina, con los cuales se completaría la región suramericana, y con México y los integrantes del Sistema de Integración centroamericana, para finalmente consolidar un bloque regional ampliado, en el nivel Latinoamérica; inicialmente constituido a partir de una zona de libre comercio, pero que de acuerdo con las directrices de la Aladi tendría que converger en niveles de integración similares a los del Mercosur original; es decir una unión aduanera que podría avanzar hacia el mercado común.

De acuerdo con los argumentos que favorecen el regionalismo, las ventajas de la constitución de un bloque panamericano estarían dadas, en primer lugar, por la cercanía geográfica que, además de reducir los costos de transporte, también puede generar una ventaja regional para la creación de comercio al convertir a los países fronterizos en proveedores más eficientes de bienes regionales. Autores como Cerezo Plaza, afirma que “la existencia de varias zonas de libre cambio dentro de una esfera continental con bajos costes de transporte representaría una situación subóptima respecto a un acuerdo de preferencias arancelarias recíproca que abarcase todo el conjunto”. Al existir nuevas tecnologías que reducen los costos de transporte y de las comunicaciones, que afectan el comercio intrarregio-

³²² Sergio Cerezo Plaza, *Los bloques comerciales en la economía mundial*, España, Síntesis, 2000, pp. 44-47.

nal, una reducción adicional de las barreras incrementa los beneficios. Concluye el autor, los acuerdos institucionales de integración entre países vecinos representan un plus en el comercio intrarregional. Los datos sugieren un crecimiento por encima de 50 por ciento en el comercio intra-UE e intra-Mercosur.³²³

Desde la perspectiva de la acción colectiva, los grupos de interés que se oponen a la integración perderían influencia en la escala supranacional, en la cual se llevan a cabo las negociaciones de un acuerdo intrarregional. Por otra parte, los incentivos para constituir un grupo son mayores en la medida en que los actores obtengan beneficios mayores al ser parte del grupo que al no pertenecer a éste.³²⁴ En la escala regional, cualquier país que se integre al esquema panamericano podría obtener beneficios mayores que los obtenidos si no lo hace, o simplemente mantener su *status*; el acuerdo sería beneficioso en el sentido de Pareto, de tal manera que nadie esté peor y alguien pueda mejorar respecto al estado inicial.

En esta misma dirección de la acción colectiva, los países que pertenecen a un bloque regional pueden llegar a las negociaciones que se generan en organismos internacionales en condiciones óptimas y con posiciones conjuntas, previamente consensuadas por la vía regional; estos beneficios se pueden transformar en normativas favorables, en el caso de América Latina, para los países en desarrollo, o en reducciones de los costos de transacción. Al realizar las negociaciones en los ámbitos regionales, éstas se realizan en un entorno menos complejo, en donde confluyen una serie de identificaciones políticas, económicas y culturales entre los miembros. Una vez realizado el primer acercamiento, las posiciones unificadas se llevan a los niveles continental y mundial.

En la escala regional, particularmente en el bloque del Mercosur, podemos encontrar dos características bien importantes. Por un lado, la credibilidad y la confianza que un esquema como el Mercosur le puede transmitir a sus socios. Sus logros en materia de creación de comercio entre sus dos socios principales, los niveles de cooperación en materias como el desarrollo de la infraestructura en transporte marítimo y terrestre, facilidades en la circulación de personal de negocios, homogenización en materia de educación; y constitución de una zona aduanera,³²⁵ todos estos

³²³ Cerezo Plaza, *op. cit.*, 2000, pp. 28-30.

³²⁴ Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva*. México, Grupo Noriega editores, 1992.

³²⁵ El comercio intrarregional se ha multiplicado por seis entre 1985 y 1994, y particularmente entre Argentina y Brasil creció cerca de un 400 por ciento entre 1984 y 1993. Los in-

“éxitos” en un proceso subregional pueden transmitir un alto grado de confianza para los países o grupos de países que se integran a él, y que aún no pueden mostrar en su propios esquemas subregionales logros como los que ofrece el nuevo socio; la credibilidad en que se puede continuar avanzando con el proceso de integración, al posibilitarse la convergencia de las zonas de libre comercio en una zona aduanera, y llegar finalmente al mercado común.

La segunda característica es la velocidad. Además de la posibilidad de pasar de una integración cero a un primer momento de liberalización comercial, es viable la opción de avanzar hacia una profundización; un área dentro del mismo esquema que ya ha iniciado un proceso de ampliación de los acuerdos hacia una unión aduanera, puede ser considerada como la posibilidad de avanzar, a mayor velocidad, en el proceso en su conjunto, que si se trata de iniciar un esquema en el que todos los actores inician su participación en el mismo nivel. La experiencia de los procesos logrados por los socios de mayor avance se convierte en un recurso utilizable por el colectivo, podríamos considerarlo un bien público regional para la integración.

La opción del ALCA nos podría ofrecer algunas de las ventajas que hemos reseñado con anterioridad; no se trata de la negociación entre países independientes, sino de la convergencia de los diversos bloques subregionales en un esquema de escala continental. Las negociaciones del Sica, el Mercosur, la CAN, el Grupo de los Tres, el Caricom, se realizan en bloque; Chile y México son parte del TLC, en el que participan Canadá y Estados Unidos, por lo tanto, no existe algún país que se presente de manera independiente a las negociaciones.

Las diferencias que pueden surgir del proceso entre la convergencia de la integración Panamericana con el núcleo Mercosur y la integración sugerida por el ALCA se derivan de las características que puede tener un proceso de integración sur-sur y uno norte-sur, así como de la profundización de los acuerdos.

La integración entre países con diferentes niveles de desarrollo puede producir efectos de creación y desviación de comercio. La creación puede darse con el incremento de los flujos comerciales desde economías más competitivas hacia los mercados regionales, reemplazando a las originarias menos eficientes; y/o al vincular economías complementarias que

tercambios intra-Mercosur han elevado su participación desde un 11 por ciento (1990) hasta un 16.9 por ciento (1995). Cerezo Plaza, *op. cit.*, 2000, p. 241.

incrementan sus flujos de comercio con el establecimiento de los acuerdos. Se considera que los resultados del esquema son positivos en la medida en que la creación de comercio sea mayor que la desviación. Las economías latinoamericanas siempre han sido consideradas más competitivas entre sí que complementarias, mientras que al compararlas con los mercados de los países de América del Norte, exceptuando México, podrían considerarse más complementarias. Las teorías sobre el comercio internacional señalan que la integración entre países con economías complementarias puede generar mejores resultados que las economías competitivas.³²⁶

Lo importante en este punto es señalar si todos los bienes que se importan por parte de los países subdesarrollados desde los industriales son necesarios para su desarrollo; Guerra Borges, citando a Linder, vincula los problemas del desarrollo con la teoría del comercio exterior y afirma que la política comercial de los países en desarrollo debe imponer restricciones a la importación de mercancías no indispensables originarias de los países industriales, a fin de contar con las divisas necesarias para importar los bienes que son imprescindibles tanto para el mantenimiento como para la expansión de la producción. Esto nos induce a pensar que cuando se trata de la integración norte-sur no es posible considerar la liberación del comercio como un fin en sí mismo, y dejar de lado los vínculos entre la integración, el comercio y el desarrollo. Por lo tanto, continúa Guerra Borges, los problemas de la desviación de comercio pasarían a ser considerados como "desviación eficiente de comercio", siempre y cuando el uso de las divisas "desviadas" sea traducido en un incremento de la capacidad productiva.³²⁷

Las diferencias en los niveles de desarrollo entre países que comercian entre sí puede generar efectos negativos en la relación de precios del intercambio, principalmente si los intercambios se producen de manera fundamental entre productos industriales y productos primarios; los diferentes niveles en las tecnologías de producción utilizadas son otro factor de desventaja; los países en vías de desarrollo deben importar tecnologías desde los centros industriales y posteriormente los servicios que la

³²⁶ Al respecto, Alfredo Guerra Borges en su análisis sobre la teoría de las uniones aduaneras concluye: "si la unión aduanera se evalúa con criterio de desarrollo económico y no de libre comercio/bienestar, la complementariedad de las producciones protegidas antes de la unión favorecerá la integración". "Sobre la teoría neoclásica de la integración", en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 34, núm. 133, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, abril-junio del 2003.

³²⁷ *Ibidem*, p. 22.

aplicación de la tecnología genera, encareciendo los costos de producción y disminuyendo la competitividad de los productos. Históricamente, Estados Unidos ha sido el principal exportador de productos industriales hacia América Latina, la desviación del comercio que se podría producir al desplazar a economías desarrolladas como las europeas y las asiáticas en América Latina no modificaría mayormente los flujos hacia los mercados latinoamericanos.

Por un lado, la desviación de comercio desde otros centros industriales no tendría magnitudes significativas, y la creación de comercio al incrementar los flujos entre las economías involucradas en el esquema podría ser considerable; sin embargo, la pregunta sería si un esquema como el propuesto por el ALCA puede generar muchas disparidades en los beneficios de la integración. La creación de comercio puede ser mayor por el lado de los bienes industriales por la elasticidad en la demanda, que este tipo de bienes tiene sobre la elasticidad en la demanda de los productos primarios. Por otra parte, podrían los países latinoamericanos cooptar parte del mercado de los países desarrollados en el esquema, al reemplazar a sus proveedores tradicionales.

En materia de inversiones los países latinoamericanos podrían ser favorecidos con los flujos procedentes desde los países desarrollados en el esquema, al encontrar estas últimas ventajas en materia de costos de producción, para producir tanto para los mercados regionales como para los internacionales; la tendencia de las transnacionales a la segmentación de la producción en diferentes zonas geográficas puede propiciar el establecimiento de plantas en las economías locales para surtir partes y componentes de los productos finales impulsando un esquema de redes productivas en la región. Los flujos de inversión desde las economías en vías de desarrollo hacia los países desarrollados no parecerían ser significativas.

Por último, el ALCA es un bloque que formaliza el libre comercio en la región, sin hacer planteamientos de profundizar en los acuerdos hacia esquemas de mayor compromiso, como si se esperaría de la zona Panamericana (actual Unasur); esta zona cuenta en su interior con bloques de países comprometidos en esquemas de mayor alcance en materia de integración, y hay mayores opciones para avanzar hacia la unión aduanera, que establece el arancel externo común para el comercio con terceros.

En el esquema sur-sur propuesto por el Mercosur y su zona de influencia no aparecen actores con las diferencias en sus niveles de desarrollo de la magnitud de los presentes entre los integrantes en el esquema ALCA. De

acuerdo con la teoría sobre el comercio exterior los países que se benefician con los esquemas de libre comercio y uniones aduaneras son los que tienen economías complementarias, en el caso de los países latinoamericanos tendrían que empezar a buscar esta complementariedad, para alcanzar los éxitos de países como Argentina y Brasil, cuyos resultados en el proceso Mercosur se deben a ello, principalmente.³²⁸ La complementariedad se podría dar en dos vías, por un lado, en materia de intercambio de bienes y servicios, y por otro, en el establecimiento de redes que vinculen procesos productivos en el nivel regional (complementación industrial).

En materia de inversiones, casos como el de Chile en el Mercosur, con un historial de país inversionista importante, se podría extender a otras zonas de la región Panamericana. De acuerdo con Cerezo, la inversión directa extranjera, orientada hacia el exterior, fundamentalmente concentrada en los países vecinos, se ubicó en 2 por ciento del PIB en el año de 1995.³²⁹

Dos aspectos importantes de la nueva vertiente sobre la teoría de las uniones aduaneras ayudan a reforzar la hipótesis de que la integración sur-sur puede resultar beneficiosa para el desarrollo. Por un lado, considerar como términos engañosos la creación de comercio y la desviación de comercio en el contexto de los países menos desarrollados, puesto que se derivan de la teoría convencional del costo comparativo; lo pertinente sería referirse a la creación de desarrollo en vez de creación de comercio y de desviación del desarrollo en vez de desviación de comercio. Para ello es necesario hacer una evaluación sector por sector en función de las necesidades de desarrollo, reubicar industrias en función de las ventajas comparativas de los países y de una redistribución, de tal manera que ningún país quedara desprovisto de ellas.³³⁰

Por otro parte, se afirma que la teoría tradicional del comercio internacional debería aplicarse al comercio entre los países subdesarrollados.

³²⁸ De acuerdo con Cerezo tres son las razones por las que el Mercosur se puede considerar exitoso. En primer lugar, existe un compromiso político de primer orden. El eje Brasilia-Buenos Aires se ha convertido en el eje catalizador de la integración; en segundo lugar, la reputación del proyecto queda respaldada por su mocedad (juventud), al tratarse de un proceso madurado en los noventa; aún no se puede hablar de fracasos; y en tercer lugar, la existencia de complementariedad económica entre los países miembros alimenta las perspectivas de futuro; se trata de un esquema donde participan países y regiones con niveles divergentes de ingresos per cápita y dotaciones diversas de factores productivos. Cerezo Plaza, *op. cit.*, 2000, pp. 243-244,

³²⁹ *Ibidem*, p. 249.

³³⁰ Alfredo Guerra Borges, *La integración en América Latina y el Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1997, pp. 75-76.

Según la teoría, si se siguen las políticas correctas las importaciones deben ser iguales a las exportaciones, lo cual no se cumple en el intercambio entre países subdesarrollados y países industriales, por carencias estructurales de las exportaciones de los países en desarrollo (lento crecimiento de la demanda de materias primas, desventajas competitivas de los productos industriales, etcétera); por el contrario, en el intercambio entre países subdesarrollados, sin considerar el hecho de que existan diferencias entre sus niveles de desarrollo, no hay razones para que no se alcance el equilibrio, “no hay razones para que surja un verdadero deficiente de divisas en el intercambio”.³³¹

El latinoamericanismo como una
forma de sumar para mejorar
en la competitividad internacional

Las tendencias a sumar fortalezas en la región latinoamericana se han intensificado en el presente siglo. Las características de este fenómeno en la actualidad difieren de las observadas en décadas anteriores, con el establecimiento de un organismo regional con las características de la CEPAL, que lideró nuevos procesos de desarrollo y de la integración inicial, y del Banco Interamericano de Desarrollo como pilar fundamental para la generación de la infraestructura que debía acompañar estos procesos. A estos movimientos latinoamericanistas le seguirían los desarrollos teóricos de la dependencia y el establecimiento de nuevos organismos como el Sela que se ocuparía del análisis de la problemática del desarrollo, la cooperación y la concertación en el ámbito regional, para presentar propuestas conjuntas en los ámbitos internacionales. La crisis de la deuda seguiría como el gran tema cohesionador de la realidad latinoamericana, que daría origen a las cumbres presidenciales, y a propuestas de índole político como Contadora y Esquipulas, que más adelante propician esquemas de concertación política como el Grupo de los Ocho y los parlamentos latinoamericanos.

Lo que podríamos observar como el latinoamericanismo en la nueva realidad de América Latina se caracteriza por el establecimiento de acuerdos regionales de integración que impulsan el proceso hacia niveles de mayor profundidad. Los éxitos del Mercosur, ejercen la función de motor para la

³³¹*Ibidem*, p. 77.

integración, para que los esquemas presentes busquen nuevas alternativas para realizar el relanzamiento de sus propios bloques a partir de los noventa, y para acercarse decididamente a formar parte de este grupo.

Las tendencias del regionalismo abierto en el marco de la globalización impulsan la conformación de bloques de comercio con diferentes características, por un lado, la Comunidad Europea, en donde sus economías tienden a la homogeneización en términos de desarrollo, y por otro lado un TLC, en donde la heterogeneidad entre sus socios es notoria. Para el caso de América Latina, la homogeneidad en la mayor parte de sus economías es la característica principal. Factores culturales, geográficos, políticos y económicos pueden dar cuenta de esta homogeneidad.

En materia cultural, los países latinoamericanos se identifican con valores y normas similares, dadas por la similitud en sus procesos de formación histórica. La pertenencia a la potencia ibérica durante tres siglos delineó el comportamiento de las sociedades latinoamericanas; la religión católica como el principal instrumento de adoctrinamiento ideológico, el patrimonialismo, la estructura social de castas y clases, se repitieron a lo largo de la mayor parte del continente. El español, como lengua materna, se habla a lo largo de la región, seguida por el portugués que se concentra en Brasil. La identificación cultural pasa además por una historia común de fracasos y aciertos, por la necesidad de ocupar una posición conjunta en el ámbito internacional, que como latinoamericanos nos diferencia y nos obliga a buscar la comunidad de intereses entre nosotros mismos para lograr una inserción internacional fortalecida.

Los factores geográficos fueron fundamentales cuando el desarrollo de las telecomunicaciones no había logrado acortar las distancias físicas entre los países. Hoy en día las condiciones han variado sustancialmente. Asistimos a procesos de deslocalización productiva en todo el mundo. Un bien se compone de partes que pueden ser producidas en diferentes regiones del mundo, la globalización de las telecomunicaciones ha posibilitado nuevas formas de estructurar los procesos productivos; sin embargo, la cercanía geográfica puede ser un factor de cohesión por la reducción en los costos de transacción, en la posibilidad de iniciar obras conjuntas de infraestructura con costos y beneficios compartidos, en la financiación de proyectos de desarrollo que favorecen a varios países. En la actualidad son importantes los corredores industriales que se pueden generar entre ciudades capitales fronterizas, y la utilización de recursos hidrográficos y marítimos para la navegación fluvial que facilite el comercio y el turismo.

Recursos como la similitud de los climas, zonas compartidas por varios países, como la Amazonia y las vías naturales de comunicación, consolidan la homogeneidad de los países latinoamericanos; estos recursos bien dirigidos y utilizados pueden consolidarse como una de las principales fortalezas en Latinoamérica para impulsar los procesos de desarrollo y su posicionamiento en la economía mundial.

La homogeneidad en términos políticos se manifiesta en la consolidación de los procesos democráticos en la región; los valores compartidos por las sociedades impulsan los poderes públicos y la eficiencia del Estado. *Gobernabilidad y governance, accountability, responsibility*, cliente, procesos de calidad y eficiencia en el servicio, forman parte del nuevo idioma que comparten las sociedades y los gobiernos. La proliferación de parlamentos en los esquemas de integración y su constitución por la vía de las elecciones y el sufragio universal, fortalecen el poder legislativo como pilar fundamental en los procesos de democratización.

En décadas anteriores, la presencia de gobiernos autoritarios nacionalistas dificultaba las relaciones entre países y la participación en los niveles regionales de concertación; varios países se retiraron de los esquemas de integración.³³² Retomando el camino, a mediados de los ochenta con la aparición de las cumbres y los encuentros presidenciales³³³ y el impulso a la democracia, los gobiernos se preocupan por establecer nuevos esquemas de integración y la reestructuración de los ya existentes como parte de una necesidad de integrarse en un mundo cada vez más competitivo y exigente.

Una de las características importantes de los procesos de democratización, es que ésta no sólo se atribuye a una condición política sobre la forma que toman los gobiernos, sino también a condiciones sociales y económicas; hoy, la región está inmersa en un proceso de democratización política, social y económica. Theotonio dos Santos considera que la articulación de elementos como el pleno empleo, la reanudación del crecimiento y las políticas industriales que permitan acceder a la economía global en las mejores condiciones, así como emprender las reformas fiscales, patrimoniales y empresariales que permitan a la sociedad civil incidir en la política económica, conducen a la democratización en estos tres ámbitos.³³⁴

³³² Chile y Perú del Pacto Andino.

³³³ Véase el apartado sobre la integración política en América Latina en el capítulo IV del presente trabajo.

³³⁴ Theotonio dos Santos, *Economía mundial, la integración latinoamericana*, México, Plaza y Janés, 2004, p. 236.

Este autor latinoamericanista considera que los ejes de la integración y de un proyecto panamericano se articulan alrededor de Estados soberanos y democráticos que establecen relaciones económicas, diplomáticas y políticas basadas en los intereses comunes de las partes y no en el sometimiento político, la explotación y la expropiación de la riqueza socialmente producida. La relación sur-sur debe prevalecer y debe estar definida por una relación de colaboración entre tecnologías de dominio de los trópicos y de preservación y utilización de sus grandes reservas de biodiversidad y de potencial energético.³³⁵

Las economías latinoamericanas comparten muchas características que las hacen homogéneas. Si observamos su evolución, en sus primeros momentos históricos, nos encontramos con marcadas diferencias en las economías coloniales, se forman economías de subsistencia, agrícolas, mineras, de plantaciones.³³⁶ La evolución interna de las economías latinoamericanas, así como los factores externos hicieron que éstas se ubicarán en el contexto internacional como economías primario-exportadoras para que, posteriormente y a raíz de la Gran Depresión, iniciaran su proceso de industrialización por sustitución de exportaciones.

En el nivel interno, nos encontramos con diferencias sustanciales en los niveles de industrialización, principalmente entre aquellos países considerados mayores como Brasil, Argentina y México, que cuentan con los sectores industriales más desarrollados, con mercados amplios y con niveles de ingreso superiores, y los países intermedios y pequeños; sin embargo, para la economía internacional, se consideran, todos ellos, en vías de desarrollo, y sus principales problemáticas giran alrededor de sus niveles de industrialización, su categoría como países exportadores de bienes primarios, las diferencias en los precios de intercambio, sus carencias en la producción de tecnologías, la transferencia de sus recursos financieros al exterior para cubrir las obligaciones de la deuda externa, problemas de ahorro interno, crisis fiscal, y los demás factores que han impulsado las reformas en las últimas tres décadas.

Hoy, la problemática de la región gira en torno a su inserción en la economía internacional para hacer frente a los procesos de apertura y de globalización. Los países, sin excepción, deben fortalecer su sector exportador y conducir sus economías hacia la competitividad y el incremento de la productividad de sus sectores productivos y de servicios. El tema

³³⁵ *Ibidem*, p. 130.

³³⁶ Véase capítulo III del presente trabajo.

sigue siendo el desarrollo, pero por la vía del fortalecimiento del sector externo y una estrategia basada en las exportaciones, como lo plantea el neoestructuralismo con su propuesta basada en un núcleo endógeno de dinamización tecnológica, en el que convergen varios sectores para promover la industrialización.

Considerando que la integración es un componente fundamental en los procesos de desarrollo de los países subdesarrollados, el proceso de liberalización del comercio es insuficiente para lograr dicho objetivo. La integración debe proveer los mecanismos institucionales necesarios para propiciar el desarrollo industrial de sus integrantes en el proceso y el desarrollo industrial implica el desarrollo de nuevas estructuras productivas, que finalmente lo que van a perseguir es el desarrollo de la sociedad hacia formas más equilibradas de convivencia, tales como un mayor acceso al ingreso, la salud, la educación, la cultura, las decisiones políticas, y en general el interés nacional y regional, orientado a una mejor calidad de vida.

Para ello, y a pesar de las diferencias en los niveles de desarrollo de sus participantes, la integración debe proveer los mecanismos para avanzar en el desarrollo de la región o subregión partícipe en el proceso. La revisión de los procesos iniciales de la integración latinoamericana, y aun los más recientes, deja ver marcadas diferencias en los beneficios que algunos socios logran con los esquemas. En algunos casos el planteamiento más radical es que los países de mayor desarrollo relativo, a pesar de que se benefician de los acuerdos, pueden no requerir de los esquemas, puesto que sus capacidades industriales son más competitivas; sus mecanismos de fomento a las exportaciones les permiten ingresar a los mercados de los países menores, aun sin los acuerdos comerciales, mientras que la situación para estos últimos es que las uniones aduaneras les facilitan el acceso a mercados mayores (aunque sean regionales). Pero, incluso con las facilidades arancelarias, los países de menor desarrollo relativo tienen dificultades cuando se trata de la integración meramente comercial.

La propuesta es que la integración comercial debe ir acompañada de la integración física: "Las oportunidades de obtener de la integración beneficios más simétricos son mayores en acuerdos que otorguen prioridad a la infraestructura, el desarrollo energético, la explotación de recursos naturales, la integración de servicios, etcétera".³³⁷ En la propuesta de complementación industrial en América Latina, se trata de una estrategia que se incorporaría en los esquemas de integración actuales, en la que

³³⁷ Guerra Borges, *op. cit.*, 1997, p. 130.

participan los empresarios y los gobiernos para diseñar proyectos de redes productivas que vinculan empresas de la región con cadenas de proveedores de diferentes tamaños y con diferentes especialidades, para la exportación a los mercados internacionales. Este proceso de complementación industrial es un proyecto que no podría consolidarse sin los componentes de una integración física y comercial, puesto que la producción industrial sea en el nivel regional y/o local, requiere de otros insumos, infraestructura, recursos humanos capacitados, desarrollo de áreas clave como son el medio ambiente, el energético los transportes, y las facilidades para el intercambio de bienes y servicios que proveen los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras. Si se lograra avanzar en la creación de organismos supranacionales y las políticas comunes, las perspectivas serían mucho mayores.

LA NUEVA ALTERNATIVA LATINOAMERICANA PARA LA GLOBALIZACIÓN: GOBIERNO, EMPRESARIOS E INTEGRACIÓN

La alternativa que se propone involucra al sector empresarial en el proceso de integración. No es suficiente que éste participe como un invitado en la mesa de negociaciones de los tratados internacionales, sino que sea el motor que permita dinamizar el proceso.

La participación de los empresarios
en la integración en el nivel tratados

La importancia del sector empresarial en América Latina nunca antes se había considerado tan estratégica para el desarrollo como a partir de la introducción de un nuevo modelo de crecimiento que reducía considerablemente las funciones del sector público para transferirle al sector privado una buena parte de ellas. Se idealizó de tal manera este último sector en la economía que todo lo que tuviera que ver con él se consideraba eficiente y, por el contrario, todo lo que se relacionara con el sector público se consideró ineficiente; muchos de los lenguajes y las tecnologías del sector privado se transfirieron al sector público: cliente, servicio, administración por objetivos, eficiencia, optimización de costos, calidad, gerencia pública, consultorías, planeación estratégica, etcétera.

En el ámbito internacional, Rueda y Gaitán señalan algunos de los cambios a los que tuvieron que hacer frente las empresas desde mediados de los setenta; por un lado, señalan, las grandes empresas tuvieron que emprender importantes programas de reestructuración, y las pequeñas cobran importancia por su capacidad de adaptación, incorporándose a agrupamientos y a redes de subcontratación de las gigantes. Entre los cambios señalan los sucedidos en la revolución científico-tecnológica, especialmente en la microelectrónica, la informática y la biotecnología; se traslada la rentabilidad de unos sectores punteros a otros que hacen su aparición, los procesos de producción, administración y comercialización se reorganizan en aras de la calidad total, y la flexibilidad se convierte en la característica principal, tanto en la clase y los volúmenes de la producción de bienes y servicios como en el consumo de la fuerza de trabajo, y de las funciones que debe desempeñar cada trabajador para que se convierta en polivalente.³³⁸

Muchos de los estudios que se realizaban en la región sobre los empresarios se ocuparon del análisis del papel de las transnacionales y su aparición en la región durante la década de los setenta. Es hasta principios de la década de los noventa cuando la investigación sobre el sector empresarial regional empieza a madurar, surgen algunos estudios sobre las Pymes y los empresarios latinoamericanos; se hace necesario estudiar, analizar y evaluar las verdaderas posibilidades de un sector privado que estaba siendo considerado el propulsor del desarrollo sin conocer sus verdaderos alcances y posibilidades. En la integración, sin embargo, el actor empresa ocupa un lugar secundario, en los esquemas regionales poco o casi nada se estructura para propiciar su participación dinámica en los procesos.

En la Alalç/Aladi, las referencias al sector empresarial/industrial se encuentran en los acuerdos de complementación industrial, en el sentido de otorgar reducciones y preferencias arancelarias en el comercio intraindustria; con estos acuerdos se logran concesiones en varios sectores productivos, tales como la electricidad, electrónica, química, máquinas de escribir, refrigeración, etcétera. La mayor parte de ellos entre subsidiarias de empresas transnacionales, ubicadas en los países de mayor tamaño en la región.

Correspondiendo con la tendencia a dinamizar la participación del sector empresarial en el proceso de desarrollo y por ende en el de la inte-

³³⁸ Isabel Rueda Peiro y Mercedes Gaitán Riveros, "El entorno mundial y el papel estratégico de las pequeñas empresas", en *Las empresas integradoras en México*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Económicas, 1997, p. 20.

gración, hacia fines de 1988 la Aladi crea el Consejo Asesor Empresarial, integrado por delegados representantes de las organizaciones empresariales nacionales de cada uno de los países miembro, quienes serán designados por sus gobiernos. Sus funciones se definen en el artículo tercero: cuenta con derecho a voz para expresar la posición de los empresarios, proponer acciones orientadas a la promoción y regulación del comercio, la complementación económica, la cooperación tecnológica; proponer o ejecutar estudios y trabajos técnicos, y difundir en el nivel de las organizaciones empresariales, nacionales y regionales todo lo relacionado con el proceso de integración en lo que se tiene que ver con la participación del sector privado.³³⁹

Tres años después, en marzo de 1992, se crea el reglamento para el funcionamiento del Consejo Asesor Empresarial, con el propósito de ampliar los alcances del órgano consultivo; entre sus funciones, se amplía su participación como asesor para recomendar políticas de integración y contribuir al proceso en su conjunto; asimismo, a la relación y a la colaboración entre las organizaciones empresariales nacionales y subregionales. En cuanto a su funcionamiento, los representantes nacionales deben ser presidentes o vicepresidentes de las cúpulas empresariales respectivas; sin embargo, la agenda del Consejo, debe ser aprobada previamente por el Comité de Representantes de la Aladi, máxima autoridad en la Asociación.

Sin ser un órgano con características de institucionalidad regional, como lo son los respectivos órganos que se crean en el interior de los esquemas de integración, sí propicia la participación del sector empresarial en calidad de asesor, a la vez que crea una instancia que promueve la integración y la cooperación de los diferentes sectores empresariales de los países participantes en el proceso; es en esa dirección que gracias al impulso de dicha participación, se crea el portal empresarial en el interior de la página institucional de la Aladi en internet.

Este instrumento, que difunde información del sector, cumple con la función, tan olvidada en décadas pasadas, de establecer un espacio común de encuentro y conocimientos para los empresarios. Se incluyen sesiones de normatividad y de los regímenes de desgravación y regulaciones de cada uno de los países miembro, información de alrededor de 3,300 organizaciones empresariales de los países miembros de la Asociación, y directorios

³³⁹ Tratado de Montevideo, <http://www.iadb.org/intal/>

de importadores y exportadores, estadísticas de comercio, indicadores sociales, inversiones, y una sesión de información sobre eventos, encuentros empresariales, ruedas de negocios, ferias y exposiciones.

El Pacto Andino, quizá, ha sido el esquema que se ha propuesto las metas más ambiciosas en materia de impulso a las industrias; por un lado, con las limitaciones a la inversión extranjera que introdujo la Decisión 24 y, por otro, con el proyecto del establecimiento de empresas regionales en los sectores metalmeccánico, siderúrgico y automotriz.

Estas iniciativas son el origen de la actual política automotriz que tiene como objetivo dar un impulso significativo al proceso de integración del sector automotor, al definir y aprobar una política común para este sector y, por lo tanto, sentar las bases para desarrollar una industria automotriz competitiva y eficiente, capaz de penetrar otros mercados fuera de la región. Esto ha sido posible gracias al Convenio de Complementación Industrial entre Colombia, Ecuador y Venezuela, suscrito en noviembre de 1993, ampliado en mayo de 1994 y actualizado en septiembre de 1999. Este último entró en vigencia en enero del año 2000, por un periodo de 10 años, prorrogables automáticamente por periodos iguales.

La puesta en vigencia de este convenio permitió, entre otras cosas, la adopción de un arancel externo común aplicable a los vehículos importados, la aprobación de una política común en el ensamblaje de los vehículos automotores, y que los productos automotrices, vehículos y autopartes se llegaran a constituir en los principales en el intercambio comercial en la Comunidad Andina. Los objetivos propuestos con el convenio son aumentar la producción subregional de vehículos de 212,000 unidades anuales a 500,000 unidades en un lapso menor a los 10 años. Aspiran también a incrementar sustantivamente las transacciones intracomunitarias de vehículos y autopartes que en 1998 superaron los 600 millones de dólares. Por otra parte, sólo se autoriza la importación de vehículos y autopartes nuevos.³⁴⁰

En su artículo 2o., se establecen los beneficios esperados, en lo que resalta la intención de adelantar programas para el desarrollo de proveedores de la subregión, con lo cual se podrían estructurar las redes productivas, tan importantes para la competitividad de la zona. Otros beneficios que se señalan son las inversiones productivas respaldadas por la ampliación de los mercados y la transferencia tecnológica entre los sectores de los países participantes.³⁴¹

³⁴⁰ http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/conv_automotor.htm

³⁴¹ Nos parece importante incluir algunos comentarios expresados por Jaime Ardila, presidente de la General Motors, "Colmotores" de Colombia sobre el Convenio: "da diez años

La instancia encargada de implementar el convenio es el Comité Automotor, que tiene como funciones principales las de contribuir al desarrollo de las industrias automotriz y conexas, y recomendar a los gobiernos o a los organismos comunitarios las acciones que considere adecuadas para el cumplimiento del Convenio, de los objetivos de la integración y del desarrollo de la oferta productiva conjunta ampliada. Entre ellos, acuerdos de coproducción, subcontratación, operaciones conjuntas de comercio exterior, capacitación de mano de obra y desarrollos conjuntos.

La Comunidad Andina también incluye entre sus asesores al Consejo Consultivo Empresarial Andino, creado en 1980; sus objetivos, funciones, composición y funcionamiento son muy similares al Consejo empresarial en la Aladi. Participa con voz en las reuniones de las instancias institu-

de estabilidad y de tranquilidad para programar las inversiones sobre la base de un mercado ampliado [...] el antiguo convenio, permitió ampliar el mercado y empezar un proceso de sustitución de productos importados por productos de fabricación nacional y de integración de proveedores que debió aumentar la eficiencia y los niveles de integración locales. Con el nuevo convenio, hay que cumplir un requisito específico de origen para tener derecho a la exención arancelaria; también tiene la ventaja de establecer unas metas de integración local que son más realistas que el primero en el sentido de que la integración subregional que hay que alcanzar de partes y piezas empieza con unos niveles relativamente comparables a los que tenemos ahora y va aumentando a partir del cuarto o quinto año a niveles mucho más altos, con el propósito de terminar al cabo de 10 años con niveles de integración cercanos al 50 por ciento que se considera un verdadero desarrollo industrial automotor. Incorpora el régimen suspensivo, que consiste en que aquellas compañías que pretendan ser ensambladoras y cumplan con requisito específico de origen pueden solicitar al gobierno establecer una zona aduanera en su planta de ensamble, sea ella de vehículos terminados o autopartes, en la cual puedan importarse las piezas sin el pago de los aranceles y sin pago de ningún derecho de importación hasta tanto se produzca la nacionalización del vehículo. El acuerdo prohíbe tanto la importación de vehículos y autopartes y piezas usados. En cuanto a vehículos, el acuerdo anterior ya establecía esa prohibición, lo que no ocurría con las partes y piezas. Nosotros hemos apoyado mucho al sector autopartista en ese aspecto por razones de seguridad, por razones ambientales y equilibrio en la competencia y porque creemos que es altamente inconveniente que los países autoricen la importación de repuestos usados. Los tres países estamos produciendo alrededor de 300 mil unidades, de los cuales corresponderían 150 mil a Venezuela, unos 120 mil a Colombia y entre 30 a 40 mil a Ecuador. Ahora las ensambladoras van a llegar a un mercado más grande. Eso abre las perspectivas. Pueden aprovechar mucho más las economías de escala, tanto ensambladoras como autopartistas; especializarse más en determinados modelos, racionalizar más sus líneas de productos y ampliar las escalas de producción. Sobre un salto cualitativo de la industria de ensamble a la de producción, las posibilidades son reales, siempre y cuando se sepa de qué se está hablando. Los motores y transmisiones no se van a poder producir porque requieren economías de escala mayor; alrededor de un millón de unidades para justificar una producción de motores. En cambio, el mercado ampliado andino, con 300 o algo más de unidades, sí va a permitir aumentar los porcentajes de integración y dar ese salto cualitativo del que se habla". <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/automotor.htm>

cionales que dirigen a la Comunidad. Sus funciones principales son promover y sugerir políticas y medidas para profundizar la integración, así como la participación de los sectores empresariales medianos y pequeños de los países andinos; participar en la organización y promoción de los foros empresariales, incorporados a partir de 1998; presentar iniciativas sobre programas o actividades de interés para el proceso de integración, y propiciar la integración con otras instancias empresariales de integración regionales y globales.³⁴²

En marzo de 1991, la Decisión 292 establece el Régimen Uniforme para Empresas Multinacionales Andinas. Estas empresas deben constituirse en alguno de los países parte y contar con accionistas de dos o más países miembro; sus directores serán uno por cada país y los nacionales no podrán tener un porcentaje inferior al 15 por ciento de las acciones. La participación de inversionistas nacionales (Comunidad Andina) deberá ser superior al 60 por ciento de los activos de la empresa, por lo tanto se autoriza la participación de inversionistas extranjeros, ésta puede ser en monedas, bienes físicos o aportaciones tecnológicas intangibles (conocimientos).

Las empresas pueden ser de creación original o adoptar la forma de Empresa Multinacional Andina mediante la participación de accionistas de la Comunidad o la fusión de empresas.³⁴³

La micro, pequeña y mediana empresa, se empiezan a considerar como ejes fundamentales del desarrollo y la generación de empleos en los países andinos; durante el IV Comité Subregional de la Pequeña y Mediana Empresa, efectuado en octubre del 2004 se promovió la creación de un Estatuto de la Pyme andina, donde se establecieran las definiciones en el nivel comunitario, así como la identificación de políticas activas de programas e instrumentos de apoyo a las mismas. Entre sus proyectos interesantes destacamos el referente al de asistencia técnica integral para *conformación y desarrollo de grupos asociativos, nacionales e internacionales*. En el tema de la asociatividad empresarial se puso de manifiesto la necesidad de formar articuladores de experiencias asociativas, promover el establecimiento de incentivos para la formación de redes verticales y propender por un mejoramiento metodológico para el establecimiento de experiencias asociativas que contarán con el apoyo de los recursos de los proyectos nacionales.³⁴⁴

³⁴² <http://www.comunidadandina.org/quienes/empresarial1.htm>

³⁴³ <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d292.htm>

³⁴⁴ <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/pymes18-10-04.htm>

La trascendencia de este tipo de empresas en la región se manifiesta en el discurso del embajador de Perú, Luis Solari, durante el seminario para la competitividad de las Pymes en la región:

es importante señalar que más del 90 por ciento de las empresas en América Latina entra en la categoría de Pequeñas y Micro empresas, que en promedio ocupan a un máximo de 20 personas. En el caso del Perú, el 98.7 por ciento del total de las empresas son Pymes, las cuales aportan aproximadamente el 42 por ciento del producto interno bruto (PIB) y comprenden cerca del 78 por ciento de la población económicamente activa (PEA) del país. Este dato no hace más que confirmar lo que a diario nos revela la realidad: que la gran mayoría de las actividades productivas en nuestra región se dan en espacios locales y son protagonizadas por Pymes. [...] De hecho, en los últimos años ese sector ha generado casi el 100 por ciento de los nuevos empleos en América Latina, ocupando a alrededor de 120 millones de personas, lo cual lo convierte en el mayor generador de empleo en la región.³⁴⁵

El secretario general de la Comunidad Andina, Allan Wagner Tizon, refuerza la importancia del sector: “este vasto conglomerado urbano de nuestros países, que representa a nivel andino el 60 por ciento del empleo en los cinco países y que, en Colombia y en Perú, representa el 35 y el 42 por ciento de la producción nacional respectivamente, quedaría excluida de ese proceso de globalización y, por consiguiente, se profundizaría la fragmentación y la brecha social histórica en nuestros países”.³⁴⁶

Por último, la página institucional de la Comunidad Andina en internet cuenta con un espacio de encuentro para las empresas denominado Brújula empresarial, en donde, al igual que el portal de la Aladi, se compila información sobre sectores, normatividad y regulación de la Comunidad, estadísticas, realización de eventos, ferias, exposiciones, entre otros.

El Sistema de Integración Centroamericano (antiguo Mercado Común Centroamericano) no cuenta con tantos recursos para la participación del sector empresarial como lo hacen los esquemas referidos; en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, se establece el Consejo Consultivo (CC) como uno de los órganos principales del sistema, el cual deberá estar integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otros de la sociedad civil. Este

³⁴⁵Discurso pronunciado por el embajador en el Seminario Unión Europea-Comunidad Andina: La Cooperación para la Competitividad de las Pymes, realizado en Lima, Perú, durante marzo de 2004. <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/Solaris27-3-04.thm>

³⁴⁶*Idem.*

consejo se instala formalmente hasta noviembre de 1995 y en 1999 se lleva a cabo un taller de planificación estratégica para establecer sus prioridades y actividades; en ese taller se establecen su misión y visión, definidas como la articulación y la representación de la sociedad civil organizada en el nivel regional, y la promoción de la participación efectiva de la población, así como la asesoría a la institucionalidad del Sistema.³⁴⁷

En dicho taller se identificaron algunos de los aspectos positivos y negativos tanto en el desarrollo institucional del Consejo como en su participación en temas específicos y coyunturales:³⁴⁸

A favor

- Avances en la articulación de las redes del CC.
- Presencia del Comité en momentos y actividades de la institucionalidad en el proceso de integración.
- Avance en el reconocimiento como actor.
- Reconocimiento de la necesidad de reactivar al CC.
- Interactividad entre las organizaciones miembros.
- Reconocimiento de ampliar membresía.

En contra

- Reconocimiento formal sin traducción real en incidir en las políticas regionales.
- No existe una propuesta de sostenibilidad a la economía en el Sica.
- No tenemos estrategia para institucionalizar CC-Sica.
- No se ha logrado un verdadero espacio político.
- Un conjunto de actividades desconectadas entre sí, marcadas más bien por coyunturas.
- Escaso arraigo en las bases tanto sectoriales como nacionales.
- Carencia de propuestas con incidencia.

En los anteriores puntos se señalan algunos de gran trascendencia para que dicho Consejo pueda ejercer influencia real en las decisiones del Sica y convertirse en un verdadero articulador entre las necesidades del sector, en este caso empresarial, y las autoridades nacionales que participan en la integración. Por un lado, se reconoce que tan sólo existe un reconocimiento formal, que no existe estrategia alguna para institucionalizarse, desco-

³⁴⁷ <http://par.sgsica.org/cc-sica/>

³⁴⁸ *Ibidem*, Maybe Calderon, *Primer Taller Regional de Planeación Estratégica*, San Salvador, CC-Sica, 1999-2002, agosto de 1999.

nexión entre las actividades del Consejo, escaso arraigo en la sociedad civil, casualmente, su objetivo fundamental.³⁴⁹

Los participantes en el Grupo de los Tres, durante su primera Cumbre Presidencial, celebrada en abril de 2001, señalaron como prioritaria la función de las Pymes en el desarrollo regional y emitieron una serie de declaraciones para dar impulso a las empresas pequeñas y medianas. Entre ellas, las de la cooperación entre los organismos de gobierno y las asociaciones empresariales; el establecimiento de redes que promuevan las subcontrataciones, misiones comerciales de Pymes, asociaciones entre empresas y organizaciones empresariales estratégicas, entre otras.³⁵⁰ En la organización institucional del grupo no existen instancias que promuevan la participación empresarial.

El Mercosur no cuenta con instancias consultivas para la participación de las empresas nacionales en el esquema. Los avances los establecen Brasil y Argentina al firmar un acuerdo para el funcionamiento de empresas binacionales (no incluye a los otros miembros del Mercosur) en junio de 1992. En él se determina que 80 por ciento del capital social de la empresa debe pertenecer a los dos países, con 30 por ciento mínimo de un solo país. Por lo tanto, 20 por ciento adicional podrá ser de inversionistas extranjeros.³⁵¹

El Trigésimo Primer Protocolo Adicional, firmado el 11 de noviembre de 2002 e internalizado por ambos países, deja sin efecto las disposiciones incluidas en el Trigésimo Protocolo Adicional e incorpora un nuevo "Acuerdo sobre la Política Automotriz Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil".

Después de la revisión de los diferentes esquemas regionales de integración se puede observar que aún no se han diseñado los mecanismos

³⁴⁹En relación con la representación empresarial en dicho Consejo, se le encarga a la Federación de camaras Industriales Centroamericanas, Fecaica, constituida desde 1959, y que funge como organización independiente que impulse a la industria en el nivel regional y participe como interlocutor en los procesos de integración. Entre sus últimas operaciones figuran la firma de varios convenios de cooperación con países europeos, y la canalización de fondos para inversiones productivas en los países regionales. Para el año 2005, sus proyectos incluyen estudios para identificar los sectores de mayor potencial por país, las tendencias de los principales grupos económicos, las principales 60 empresas por país; llama la atención el hecho de que después de tantos años de funcionamiento, no exista una base de datos con información confiable y actualizada sobre los sectores industrial y empresarial de los países que integran la Fecaica y sus fuentes de financiamiento. La ampliación de esta información se puede encontrar en <http://www.fecaica.org> y en <http://www.fecaica.org/MEMORIA%20DE%20LABORES.htm>

³⁵⁰<http://g3.minrext.gov.co/g3/webdriver.exe?MIval=g3.html>

³⁵¹<http://www.iadb.org/intal/>

adecuados para la participación de los sectores empresariales en el proceso. Existen algunos intentos aislados en algunos esquemas como son los consejos consultivos, que crean espacios para la identificación de problemáticas, el intercambio de información, la elaboración de propuestas, y de alguna manera el establecimiento de relaciones de negocios entre los diferentes sectores nacionales participantes. De la misma manera se definen los regímenes para las empresas multinacionales regionales y en algunos casos se crean espacios para el intercambio de información con los portales empresariales.

Sin embargo, no se definen políticas para la integración dinámica de los sectores productivos, para el establecimiento de cadenas asociativas, coproducción, desarrollo de la competitividad regional, transferencia de tecnologías, y otras actividades propias de una verdadera estrategia productiva que impulse los diferentes sectores industriales y eleve los niveles de desarrollo de los países latinoamericanos. No se trata de facilitar la realización de buenos negocios para algunos empresarios o sectores, se trata de una estrategia de complementación industrial en el nivel regional que enlace los sectores de mayor desarrollo y capacidad con los de menor o mediana capacidad y, conjuntamente, puedan participar con una estrategia competitiva en los mercados internacionales y regionales. La política automotriz de la Comunidad Andina, es un buen proyecto de complementación industrial sectorial, aunque únicamente se han incorporado tres países de la Comunidad; a futuro podría considerarse como piloto para la región.

Algunas características de los grandes grupos empresariales en la región

De acuerdo con un estudio realizado por los investigadores Wilson Peres y Celso Garrido, las características de los grupos empresariales en América Latina cambiaron a partir de las nuevas exigencias y las señales tanto de la política económica nacional como internacional durante el proceso de cambio en el modelo de desarrollo aplicado en la región a partir de la década de los setenta. A este elemento central de índole interna, se suman factores internacionales como la revolución de las telecomunicaciones, que a su vez impacta los procesos de transmisión de información, y los transportes; cambios en el entorno institucional producidos por la desregulación y la apertura, y los procesos que se generan de globalización productiva, comercial y financiera.

Entre las características generales señalan: la integración vertical y la conglomeración: los grupos empresariales adoptaron esta modalidad para

tener acceso a las nuevas posibilidades que ofrecía la rentabilidad en algunos sectores nuevos impulsado por la industrialización por sustitución de importaciones para hacer frente a mercados internos reducidos y de baja exigencia de calidad. La integración vertical en sectores como la banca les permitió acceder a créditos en forma privilegiada, así como a información confiable y oportuna en mercados imperfectos; de la misma manera, aprovechaban la reducción en los costos de transacción y las economías de escala y de alcance o ámbito en materia de activos indivisibles como capacidad gerencial, funciones corporativas y tecnología especializada.

Una segunda característica se relaciona con los orígenes de los grupos empresariales, los que en su mayoría se ubican en la explotación de recursos naturales y su respectivo crecimiento por diversificación, casos Bunge y Born, que avanza de la producción de cereales a la industria alimentaria; el Grupo Monterrey, que avanza desde la producción de cerveza hacia las industrias de envases de vidrio, láminas metálicas y cartón corrugado. Otra línea de origen es el impulso de grupos de base financiera o vinculados con la construcción civil u otros servicios, que tienden a adquirir empresas ya constituidas, por ejemplo Bradesco, Bamerindus, Garantía e Itaú, las constructoras Camargo Correa y Odebrecht en Brasil. Otros casos importantes que citan los autores son Enersis en Chile, resultado de la privatización de actividades tradicionales y el Grupo Carso en México, que impulsa una estrategia con criterios de portafolio para constituir su conglomerado.³⁵²

En tercer lugar tenemos el sector. De acuerdo con el análisis, 99 de las 100 mayores empresas industriales se ubican en el sector privado, y una en el sector público (Corporación Venezolana de Guyana, en la industria del aluminio); entre las privadas, existe equilibrio entre las nacionales y las extranjeras, pero con diferencias en sus ventas anuales, a favor de las foráneas, las cuales en su totalidad pertenecen a grupos y corporaciones gigantes en el plano mundial. En cuanto a la ubicación, 75 por ciento de las grandes empresas industriales su ubican en Brasil y México, con las más grandes en el sector automotriz. Un dato que incluyen los actores nos permite visualizar las asimetrías con los grandes grupos globales: “se constata que el total de ventas de las 100 mayores empresas industriales (nacionales y extranjeras) en América Latina en 1996, es menor que los

³⁵² Bunge y Born (alimentos y química), Bamerindus (banca, papel y celulosa), Bradesco (banca, electrónica, textil, acero), Camargo Correa (construcción, aluminio, textiles), Garantía (banca, bebidas, comercio), Itaú (banca, química, electrónica), Odebrecht (construcción, seguros, petroquímica), Enersis (electricidad), Carso (telecomunicaciones, minería, material eléctrico, banca). Isabel Rueda Peiro y Mercedes Gaitán Riveros, *op. cit.*, 1997, pp. 26-31.

ingresos de la mayor empresa a nivel mundial (General Motors), los que ascendieron a 168.4 mil millones de dólares en ese año".³⁵³

En cuanto al tipo de industria predominante, las ventas de cinco de la mayores y que integra a más de 66 por ciento del total, corresponde a actividades tradicionales, productoras de bienes de consumo masivo o de insumos básicos (bebidas no alcohólicas y cerveza, vidrio, petroquímicos, acero, textiles, agroindustrias, cemento, celulosa y papel) y a una industria metalmecánica, la producción de autopartes; las empresas nacionales se ubican en alimentos, maquinaria y equipo, línea blanca y electrónica, y productos de tabaco, con 30 a 66 por ciento del total. En áreas intensivas en tecnología y mercadotecnia, tales como producción de automóviles, equipos de cómputo, telefonía, neumáticos, químicos y artículos de higiene y limpieza, la participación es casi nula.³⁵⁴

Una última característica del estudio en mención, se refiere a las relaciones entre el mercado interno y la economía internacional. Las estrategias seguidas por los grandes grupos empresariales latinoamericanos se relacionan por una parte con las exportaciones en el marco de la integración regional, destacando las del Mercosur y el TLC de América del Norte. Y, por la otra, con el establecimiento de filiales en diversos países del mundo, en forma articulada y con una estrategia común; se destacan las producciones de cemento, refrescos embotellados y cervezas. En el ramo de las exportaciones, en general, los sectores predominantes son la agroindustria, la celulosa, el papel, el acero y el vidrio.³⁵⁵

Las Pymes en América Latina

Las Pymes (pequeñas y medianas empresas industriales) son consideradas uno de los actores de mayor trascendencia en América Latina, después de 20 años de reformas y consolidación del modelo neoliberal; este lugar estratégico se debe principalmente a la generación de empleo que de ellas

³⁵³ *Ibidem*, p. 41.

³⁵⁴ Los autores destacan el liderazgo de México en gran parte de los sectores mencionados, afirman que las empresas mexicanas detentan los mayores montos de ventas en seis de los ocho sectores en los que las empresas nacionales tienen una participación superior al 50 por ciento de las ventas de las cinco mayores, y además realizan las mayores ventas del sector. *Ibidem*, p. 50.

³⁵⁵ En relación con la integración comercial, para el Mercosur se destacan Enersis y la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones de Chile y de productores brasileños de autopartes como Cofab en Argentina; en el TLC las más importantes han sido las de Vitro (México) en Estados Unidos. En el caso de las filiales, el caso más exitoso es el de Cemex (México), con inversiones en Estados Unidos, España, Centro y Sudamérica. *Ibidem*, pp. 51-52.

proviene y al alto porcentaje de Pymes en las economías latinoamericanas; sin embargo, y como ha sucedido con las grandes empresas y corporaciones, los estudios y los análisis de este sector en la región son escasos o casi nulos. Tan sólo organismos como la CEPAL y el BID, se interesan por realizar investigaciones y la generación de estadísticas, tal como lo señala Ocampo, ex secretario de la CEPAL: “la carencia de un mapa sobre la realidad de las Pymes en la región abarca así tanto la dimensión de su organización industrial como la de las políticas que buscan mejorar su desempeño”.³⁵⁶ En el nivel integración, es a mediados de la década de los noventa y principios del nuevo siglo que se incorpora el tema de las Pymes en los esquemas regionales y se inician los intentos por sistematizar información sobre estos actores.

En el estudio que realiza la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la CEPAL se mencionan algunas características comunes a las Pymes en los 14 países que cubre la investigación. La primera de ellas, y como se mencionó con anterioridad, es que estos actores no constituyen un actor marginal en la estructura industrial, sino un actor relevante, particularmente en materia de empleo; la segunda tiene que ver con la productividad, la cual es menor en comparación con las grandes empresas, y por lo tanto su participación en el empleo es mayor que en la producción; la tercera, las Pymes no siempre tienen una presencia mayor relativa en la estructura industrial de los países más pequeños, especialmente en relación con su participación en la producción o las ventas.³⁵⁷

En relación con la definición de las Pymes, en el estudio en cuestión no se menciona una genérica para todos los países; se da cuenta del tamaño de las empresas, con variaciones considerables en el número de empleados, para algunos casos, como Brasil, se tomó una referencia entre 20 y 99 para las pequeñas, y 100 y 499 para las medianas; en otros casos, las medianas sólo alcanzan hasta 250 empleados. Otros autores hacen alusión a estas diferencias en la definición de las Pymes en el nivel mundial, y a los factores a considerar, que incluyen número de asalariados y facturación; algunas son más cualitativas, “aquella organización con escaso peso en el mercado, gerencia personalizada e independiente de decisiones respecto a las firmas grandes”.³⁵⁸

³⁵⁶ José Antonio Ocampo, “Prólogo”, en *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI y CEPAL, 2002, p. 7.

³⁵⁷ Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coords.), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI y CEPAL, 2002, p. 13.

³⁵⁸ Horacio Irigoyen A. y Francisco Puebla A., *Pymes su economía y organización*. Argentina, Ediciones Machi, 2001, pp. 18 y 19.

En cuanto a los sectores, llama la atención en el estudio la concentración de las Pymes, en todos los países analizados, en la industria de alimentos, principalmente en los países más pequeños (Costa Rica, 32 por ciento; Nicaragua, 26 por ciento, Uruguay, 30 y Ecuador, 30 por ciento), para los grandes el promedio se ubica en 16 por ciento, y para los medianos, en 19 por ciento; y en la de productos químicos, el promedio también alcanza 16 por ciento. En otros rubros los productos de metal son importantes para Brasil y Nicaragua con 11 por ciento en promedio, y la industria de la madera en Chile, con 11 por ciento, aproximadamente.³⁵⁹

Para Peres y Stumpo, los sectores predominantes en los que se ubican las Pymes, les permite afirmar dos importantes conclusiones. La primera es que estas empresas se especializan en sectores con uso intensivo de mano de obra (con lo cual en parte se podría explicar su influencia en la variable empleo), sustentado en ventajas comparativas naturales y con pequeñas economías de escala; y la segunda es que sus actividades están orientadas principalmente al mercado nacional, conclusión que respaldan al señalar que su participación en el sector exportador es marginal y enfatizan el papel de la dinámica de la demanda interna como factor determinante del desempeño de las Pymes. Derivado de lo anterior, señalan que no se puede concluir que la liberación de las importaciones de ropa y calzado se haya constituido como una fuerte competencia con la industria nacional, puesto que la producción de ésta se concentra en sectores muy diferentes.³⁶⁰

Por último, nos interesa señalar, sus conclusiones en materia de políticas públicas para este sector de la economía. Al igual que lo reseñado en los esquemas de integración sobre el sector empresarial, hacia mediados de la década de los noventa surgen las declaraciones de las autoridades públicas y de las cámaras empresariales en políticas de apoyo a la competitividad y entre ellas a las Pymes; sin embargo, este interés expresado verbalmente y en declaraciones escritas no fue acompañado de avances similares en su ejecución. Ya hacia fines de los noventa surgen una serie de Programas de Fomento,³⁶¹ en los que se señala como su principal limitación el reducido alcance con que cuentan y por lo cual su impacto está circunscrito a un pequeño número de empresas. En materia de diseño, se

³⁵⁹Peres y Stumpo, *op. cit.*, 2002, pp. 14-16.

³⁶⁰*Ibidem*, p. 17.

³⁶¹Programas de Fomento (Profo) en Chile, los Programas de Calidad Integral y Modernización (Cimo) y los Centros Regionales de Competitividad Empresarial (Crece) en México. Los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) en Argentina y los Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) en Colombia. *Ibidem*, p. 26.

han logrado buenos avances, los programas fallan en su implementación, y esta problemática en parte puede deberse a la debilidad de las instituciones que están a cargo de ellas.

En lo que respecta a la articulación entre empresas, que tiene que ver con nuestro tema de investigación para la complementación industrial, es importante mencionar lo que los autores recomiendan “este objetivo aún no es parte de una estrategia de largo plazo para el desarrollo de la Pyme en la región. Incluso en los casos más exitosos de articulación, la misma ha sido concebida como un instrumento para alcanzar objetivos de corto plazo, sin que llegue a constituir la base de visiones estratégicas, las que por otra parte, están ausentes en la mayoría de los planteamientos de política”. Es evidente que lo que podría esperarse de los esquemas de integración en materia de articulación de empresas en niveles regionales está aún más distante.

Sectores y empresas en los esquemas de integración

A partir del año 2000 aparecen continuos pronunciamientos de los presidentes latinoamericanos, en las reuniones y conferencias presidenciales en el interior de los esquemas de integración, sobre la trascendencia del sector empresarial y principalmente de las Pymes, en el desarrollo económico de los países latinoamericanos. Estos pronunciamientos van a coincidir en la necesidad de promover y fortalecer este sector, así como de realizar alianzas estratégicas entre los empresarios de los diferentes países que integran los acuerdos para impulsar el desarrollo nacional y el latinoamericano.

Aún el conocimiento y las investigaciones que se llevan a cabo sobre el sector empresarial latinoamericano son muy limitados; organismos como la CEPAL y el BID³⁶² son los que han realizado las investigaciones de mayor alcance en la materia, pero como se señala en estas investigaciones, la información no es suficiente en la mayoría de los casos.

Apoyándonos en estas fuentes de información se realiza un acercamiento a los esquemas de integración y a los principales sectores en los cuales se concentran las actividades tanto de las grandes empresas³⁶³ como de las Pymes. Para el análisis de las 500 empresas más grandes de

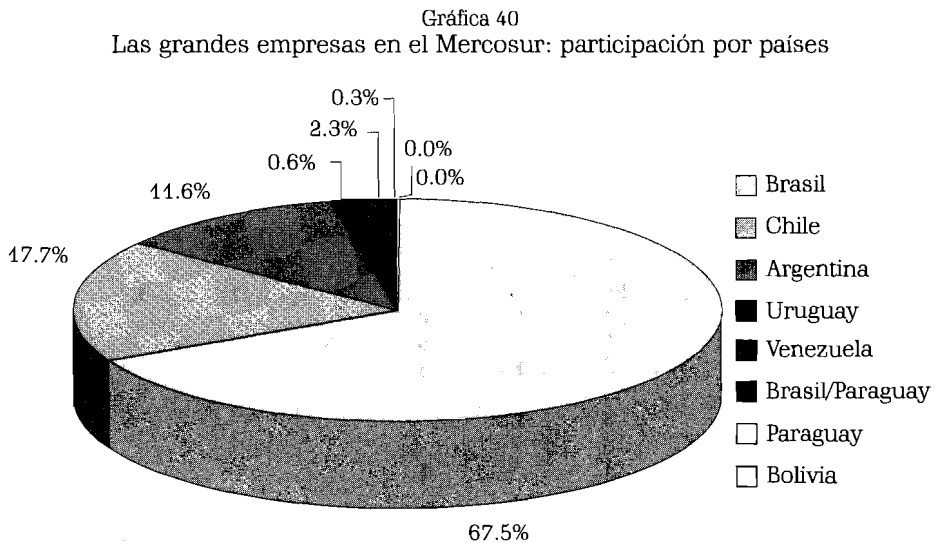
³⁶² Peres y Stumpo, *op. cit.*, 2002.

³⁶³ La información sobre las grandes empresas en América Latina se tomó de la publicación que realiza la revista *América Economía* sobre las 500 mayores empresas de América Latina, edición México, julio-agosto de 2008.

América Latina, se toma como dato principal el monto en ventas totales de las empresas, entre las cuales los primeros lugares están en manos de las estatales productoras de energéticos, petróleo y gas, principalmente; sin embargo, cuando se realiza el análisis desde otra perspectiva, como el Ebitda (beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones), que mide lo estrictamente operativo, se amplían los sectores con las mineras y algunas de telecomunicaciones.

El Mercosur

En este grupo se encuentran tres de los países latinoamericanos con las mayores empresas y grupos empresariales de la región, como son Brasil, Argentina y Chile (ver gráfica 40). En las estadísticas de las 500 mayores empresas en los últimos seis años, Brasil ha incrementado su presencia en cerca de 100, iniciando 2002 con 137 y subiendo a 211 para 2007. Ningún otro país de la región presenta este incremento. Si revisamos las 100 empresas más grandes de América Latina para el Mercosur, Brasil aporta 52, Chile siete y Argentina cinco, Venezuela una, Uruguay, Paraguay y Bolivia no cuentan con ninguna. Al ampliar la revisión a las 500 más grandes, Chile aumenta su participación a 55, Argentina a 36, Venezuela a siete, Uruguay dos, Paraguay en sociedad con Brasil una, y Bolivia ninguna. En el nivel de monto en ventas totales, Venezuela supera a Argentina (ver cuadro 11).



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de *América Economía*, julio de 2008.

En el Mercosur la presencia de Brasil amplía considerablemente los sectores con participación de empresas grandes en los cuales se presentan mayores procesos de manufactura, la maquinaria, la electrónica y el automotriz/autopartes, estos sectores pueden incorporar en encadenamientos a los de las Pymes de productos de metal, maquinaria y productos plásticos.

Los alimentos, con fuerte presencia de Pymes en la mayor parte de los países del Mercosur, se pueden incorporar en cadenas con sectores de servicios como son el de comercio. Las Pymes que se dedican a la producción de textiles podrían incorporarse en las cadenas productivas

Cuadro 11
Sectores con presencia de grandes empresas en el Mercosur
(500 mayores de AL)

Sector	País (Núm. de empresas)						Totales
	Brasil	Argentina	Chile	Venezuela	Uruguay	Brasil-Paraguay	
Agroindustria	12	4	1				17
Alimentos	10	2	1				13
Bebidas y licores	3	1	2				6
Textil/calzado	2						2
Minería	6	2	12				20
Petróleo y gas	12	3	2	1	1		19
Petroquímica	10			1			11
Química/farmacia	12	1					13
Celulosa/papel	4		3				7
Siderurgia/metalurgia	20	5	4	2			31
Cemento	2			1			3
Industria maderera			1				1
Automotriz/autopartes	14	7					21
Electrónica	10						10
Industria manufacturera	2						2
Máquinas/equipos	2						2
Energía eléctrica	28		7		1	1	36
Comercio	21	4	9				34
Telecomunicaciones	12	5	5	2			24
Transporte/logística	8	1	3				12
Construcción	5		1				6
Medios	3	1					4
Servicios básicos	3						3
Servicios de salud	1		1				2
Electricidad	1						1
Servicios generales	1						1
Industria aeroespacial	1						1
Multisector	5		3				8

de las grandes empresas de textiles de la zona. La petroquímica/química y el sector de higiene/limpieza puede incorporar en sus industrias a uno de los sectores con importante presencia de Pymes en los países como es el de los productos químicos. En el ramo de la construcción se pueden incorporar algunos sectores de construcción y madera de las Pymes, aunque hay presencia en la gran empresa de otros sectores como el cemento, el aluminio y el hierro que se podrían incorporar en los encadenamientos.

A la fecha, opera en el Mercosur el foro de competitividad de la cadena productiva para el sector de la madera y los muebles con el objetivo de establecer encadenamientos que impulsen el desarrollo de este sector tanto en el nivel regional como en el internacional. Podemos observar que uno de los países con mayor presencia de Pymes en este sector es Chile (ver cuadro 12).

Cuadro 12
Sector con presencia de Pymes en el Mercosur

Sector	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay	Venezuela
<i>Alimentos</i>	16.1	17.0	22.1	30.6	19.1
Bebidas	5.8	1.7	2.1	6.1	2.1
Tabaco	0.2	0.3	0.0	0.0	0.1
<i>Textiles</i>	6.6	7.2	5.6	5.8	2.6
Ropa	3.7	2.7	4.4	5.7	5.5
Cuero	1.2	1.8	0.6	0.5	0.9
Calzado	1.6	1.8	1.4	1.0	3.4
Madera y productos de madera	2.0	1.5	11.2	1.0	1.7
Muebles	2.2	2.6	1.7	1.3	3.1
Papel	3.5	4.3	1.3	1.1	1.9
Imprentas	4.7	2.5	4.5	4.8	5.8
<i>Productos químicos</i>	13.9	18.9	12.5	17.1	12.9
Productos plásticos	5.3	4.7	5.1	4.6	6.8
Materiales de construcción	3.7	4.2	5.3	3.0	6.5
Hierro y acero	2.5	-	4.1	2.4	6.3
<i>Productos de metal</i>	7.1	9.4	8.3	5.9	8.0
Maquinaria no eléctrica	6.7	7.0	4.2	2.0	4.9
Maquinaria eléctrica	6.0	5.8	1.4	2.8	3.2
Autos y autopartes	4.5	3.5			
Otros equipos de transporte	0.9		1.6	1.3	3.0
Instrumentos científicos	1.1	1.3	0.4	1.0	0.8
Otros	1.0	1.7	2.1	1.4	1.4

Fuente: Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coords.), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI y CEPAL, 2002.

Comunidad Andina

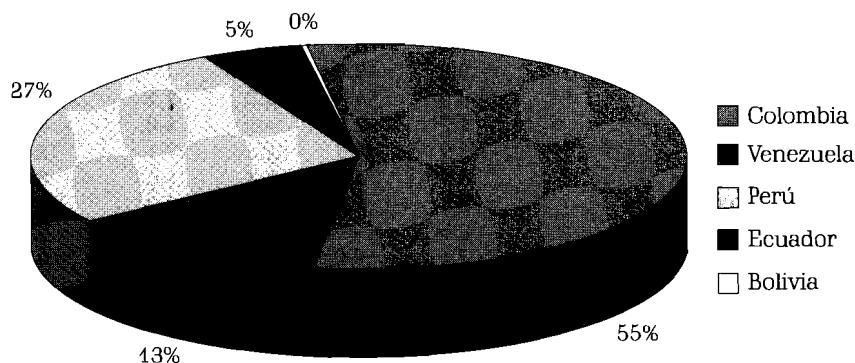
Para tener referencias sobre los sectores y empresas en la Comunidad Andina es preciso ampliar nuestra revisión a las 500 empresas más grandes de América Latina, puesto que entre las 100 sólo aparecen las estatales dedicadas a la producción de petróleo y gas en Colombia, Venezuela, Ecuador y la privada, productora de energía, Southern Perú Cooper Corp., en Perú.³⁶⁴ Entre las 500, los países que han incrementado su número de empresas entre 2002 y 2007 son Colombia, que pasa de 25 a 31 y Perú de siete a 15. En 2007 Venezuela cuenta con siete y Ecuador con tres.

Para el caso de los países andinos son escasas las industrias que incorporan partes y componentes en sus procesos productivos; aparecen dos grandes empresas del sector automotriz/autopartes a través de las cuales se podrían dar los encadenamientos con los sectores de las Pymes de productos plásticos y los de metal, así como los de maquinaria. También es importante el sector del petróleo y el gas, en donde los países andinos sobresalen, y como lo ha demostrado Brasil con Petrobras, es posible convertir a las industrias nacionales en sus principales proveedores (ver cuadro 13).

El sector comercio se destaca en el nivel de grandes empresas y podría vincularse con los sectores de alimentos y en algunos casos bebidas, donde es mayoritaria la presencia de Pymes, así como el sector de textiles y ropa para algunos países de la zona (ver cuadro 14).

Gráfica 41

Las grandes empresas en la Comunidad Andina: participación por países



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas publicadas en *América Economía*, julio de 2008.

³⁶⁴ *Ibidem*, *América Economía*, julio de 2008.

Cuadro 13
Sectores con presencia de grandes empresas en la Comunidad Andina
(500 mayores de AL)

Sector	País (Núm. de empresas)				Totales
	Colombia	Perú	Venezuela	Ecuador	
Alimentos	1	1			2
Bebidas y licores	1				1
Petróleo y gas	6	2	1	1	10
Minería	2	7			9
Petroquímica			1		1
Siderurgia/metalurgia			2		2
Cemento	1		1		2
Automotriz/autopartes	2				2
Telecomunicaciones	6	3	2	1	12
Comercio	5	1		1	7
Energía eléctrica	3				3
Transporte/logística	1				1
Servicios de salud	1				1
Servicios básicos	1				1
Multisector	1	1			2

Cuadro 14
Sectores con presencia de Pymes en la Comunidad Andina

Sector	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
<i>Alimentos</i>	19.9	30.6 (incluye bebidas)	20.0	19.1
Bebidas	4.0		4.2	2.1
Tabaco	0.0		0.1	0.1
<i>Textiles</i>	4.5	7.4	8.0	2.6
Ropa	5.5	2.9	2.0	5.5
Cuero	1.1	1.9 (incluye calzado)	0.8	0.9
Calzado	1.2		0.6	3.4
Madera y productos de madera	1.5	2.2	1.3	1.7
Muebles	1.2		0.9	3.1
Papel	6.4	4.8	2.3	1.9
Imprentas	2.6	3.0	5.3	5.8
<i>Productos químicos</i>	16.9	18.1	21.6	12.9
<i>Productos plásticos</i>	7.4	6.8	5.8	6.8
Materiales de construcción	5.8	4.4	3.9	6.5
Hierro y acero	2.2	1.7	4.2	6.3
<i>Productos de metal</i>	7.5	4.4	5.9	8.0
Maquinaria no eléctrica	3.5	0.9	3.3	4.9
Maquinaria eléctrica	2.7	5.3	3.3	3.2
Equipos de transporte	3.6	1.0	2.9	3.0
Instrumentos científicos	0.6	0.1	1.4	0.8
Otros	1.8	4.4 (incluye madera y muebles de metal)	2.2	1.4

Fuente: Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coords.), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI y CEPAL, 2002.

Grupo de los Tres

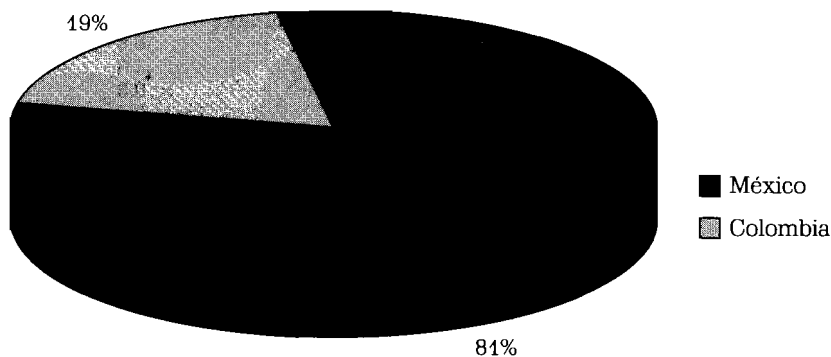
En el Grupo de los Tres, la presencia de México es de alrededor del 80 por ciento mientras que Colombia sólo alcanza 19 por ciento (ver gráfica 42). Cabe mencionar que a pesar de las diferencias, Colombia ha incrementado su presencia de 25 a 31 empresas entre 2002 y 2007, mientras que México la ha disminuido considerablemente, al pasar de 241 en 2002 a 134 en 2007, más de 100 empresas han salido del ranking.³⁶⁵

Los sectores de mayor cantidad de componentes en la cadena productiva serían automotriz/autopartes, electrónica y manufactura; los enlaces con principales sectores de las Pymes se podrían dar en productos plásticos, productos de metal y maquinaria no eléctrica; en los cuales hay una participación mayor para las Pymes regionales, de acuerdo con el cuadro 16. Se observa un promedio cercano al 6 por ciento en cada uno de los sectores mencionados para los dos países. Después de los alimentos y los productos químicos, son los terceros en presencia de Pymes.

Los sectores destacados, alimentos (18 por ciento aproximadamente) y productos químicos (15 por ciento aproximadamente) podrían incorporarse en cadenas productivas con los sectores de comercio para el primero y de higiene/limpieza para el segundo.

Gráfica 42

Las grandes empresas en el Grupo de los Tres: participación por países



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas publicadas en *América Economía*, julio de 2008.

³⁶⁵ *Ibidem*.

Cuadro 15
 Sectores con presencia de grandes empresas en el Grupo de los Tres
 (500 mayores de AL)

Sector	País (Núm. de empresas)		
	México	Colombia	Totales
Alimentos	9	1	10
Agroindustria	3		3
Bebidas y licores	7	1	8
Petróleo y gas	2	6	8
Minería	4	2	6
Petroquímica	3		3
Celulosa/papel	2		2
Siderurgia/metalurgia	8		8
Química/farmacia	7		7
Cemento	3	1	4
Automotriz/autopartes	10	2	12
Electrónica	9		9
Industria manufacturera	5		5
Máquinas/equipos	1		1
Comercio	29	5	34
Telecomunicaciones	7	6	13
Construcción	7		7
Energía eléctrica	3	3	6
Servicios de salud	3	1	4
Transporte/logística	3	1	4
Medios	2		2
Servicios básicos		1	1
Servicios generales	1		1
Multisector	6	1	7

La ropa y los textiles son otros dos sectores en los cuales la presencia de Pymes se destaca, aunque con diferencias porcentuales considerables, aproximadamente 4.5 por ciento, también se podrían incorporar en los sectores de comercio de las grandes empresas.

Sica

La participación de los países centroamericanos en las 500 empresas más grandes de América Latina es mínima, con un total de seis y un aproximado del 5 por ciento en la participación porcentual de las ventas totales del año 2007. De ellas, tres se encuentran en Costa Rica, dos en Panamá y El Salvador con una.³⁶⁶

³⁶⁶ *Idem.*

Cuadro 16
Sectores con presencia de Pymes en el Grupo de los Tres

<i>Sector</i>	<i>México</i>	<i>Colombia</i>
Alimentos	16.4	19.9
Bebidas	4.7	4.0
Tabaco	0.0	0.0
Textiles	6.4	4.5
Ropa	4.6	5.5
Cuero	0.8	1.1
Calzado	2.0	1.2
Madera y productos de madera	1.5	1.5
Muebles	2.7	1.2
Papel	3.1	6.4
Imprentas	5.3	2.6
<i>Productos químicos</i>	<i>16.2</i>	<i>16.9</i>
<i>Productos plásticos</i>	<i>5.3</i>	<i>7.4</i>
Materiales de construcción	6.6	5.8
Hierro y acero	2.3	2.2
<i>Productos de metal</i>	<i>8.0</i>	<i>7.5</i>
Maquinaria no eléctrica	4.3	3.5
Maquinaria eléctrica	4.8	2.7
Partes y autopartes	2.9	
Equipos de transporte	0.3	3.6
Instrumentos científicos	0.5	0.6
Otros	1.2	1.8

Fuente: Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coords.), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI y CEPAL, 2002.

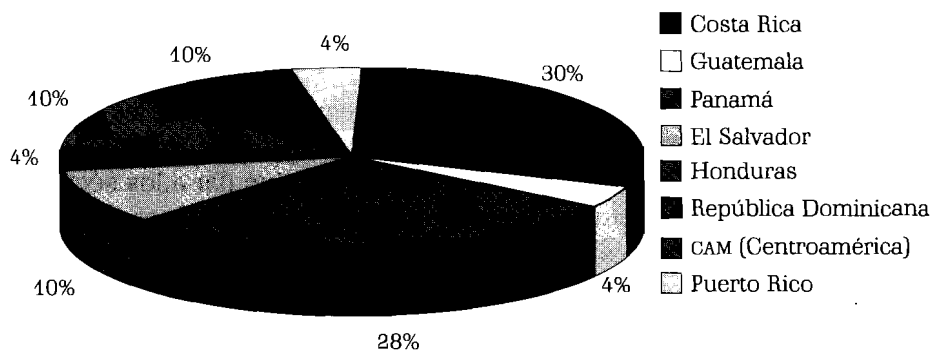
Cuadro 17
Sectores con presencia de grandes empresas en el Sica
[500 mayores de AL]

<i>Sector</i>	<i>País</i>			<i>Total</i>
	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>	<i>El Salvador</i>	
Petróleo y gas	1			1
Electrónica	1			1
Transporte/logística		1	1	2
Servicio básico	1	1		1

Para conocer las empresas más grandes de Centroamérica acudimos a una selección especial de las 50 principales empresas en la región (ver gráfica 43). Se destaca Panamá que ha incrementado su presencia, con un total de 14, muy cerca de Costa Rica que alcanza 15; entre los otros países, el de mayor presencia es El Salvador, con cinco; Guatemala y Honduras

Gráfica 43

Las grandes empresas en América Central y el Caribe participación por países



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de América Economía, julio 2008.

Cuadro 18

Sectores con presencia de grandes empresas en América Central y el Caribe

Sector	País								Totales
	Costa Rica	Panamá	República Dominicana	El Salvador	CAM	Guatemala	Honduras	Puerto Rico	
Alimentos	1					1			2
Agroindustria	2								2
Bebidas y licores	1	1			1	1			4
Celulosa/papel	1								1
Petróleo y gas	1	1							2
Cemento	1								1
Química/farmacia	1								1
Industria manufacturera	2		1						3
Electrónica	2								2
Automotriz autopartes		1							1
Energía eléctrica	2	4	2	3			1	1	13
Comercio		2			1				3
Construcción	1								1
Telecomunicaciones		1	2	1	3		1	1	9
Transporte/logística		2		1					3
Servicios generales		1							1
Multisector		1							1

sólo cuentan con dos cada uno. En esta región se destacan las empresas de logística y transportes, y las de telecomunicaciones; aunque una de las más grandes es Recope (petróleo y gas), en Costa Rica. La presencia de este sector es aislada; no así el de la energía eléctrica, que también es mayoritario (ver cuadro 18).

En Centroamérica los sectores que se destacan en niveles de manufactura e incorporación de componentes son los de manufactura, electrónica, y automotriz/autopartes que podrían vincular a los sectores de las Pymes de productos de metal y maquinaria. Otro sector que se destaca en el nivel Pymes, principalmente para Costa Rica, es el de los productos químicos, en el que se pueden desarrollar los encadenamientos con el sector de la química/farmacia. El sector de los alimentos concentra una alta presencia de Pymes para los dos países revisados. Para Nicaragua destacan la ropa, el calzado y los muebles; estos sectores se vinculan con cadenas de servicios como el comercio (ver cuadro 19).

Cuadro 19
Sectores con presencia de Pymes en dos países del Sica

<i>Sector</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Nicaragua</i>
Alimentos	32.2	25.9
Bebidas	16.5	2.3
Tabaco	0.0	0.0
Textiles	0.0	0.3
Ropa	1.2	7.1
Cuero	0.0	1.5
Calzado	1.3	7.2
Madera y productos de madera	0.3	0.4
Muebles	2.5	8.2
Papel	4.1	1.3
Imprentas	0.8	5.5
Productos químicos	24.7	9.1
Productos plásticos	0.0	1.3
Materiales de construcción	2.5	8.7
Hierro y acero	0.0	0.7
Productos de metal	0.4	13.2
Maquinaria no eléctrica	0.2	0.4
Maquinaria eléctrica	8.3	0.7
Equipos de transporte	0.3	0.0
Instrumentos científicos	0.2	0.0
Otros	4.3	2.7

Fuente: Wilson Peres y Giovanni Stumpo, (coords.), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI y CEPAL, 2002.

POLÍTICAS DE ESTADO PARA LA COMPLEMENTACIÓN INDUSTRIAL EN LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO

Las nuevas políticas que el Estado debe aplicar para los nuevos alcances de la integración y el desarrollo tienen que ver con actividades orientadas a regular las relaciones entre los diferentes actores que participan en el proceso y a suministrar los recursos adecuados para facilitar el proceso; algunas de las funciones propuestas serían el desarrollo de tecnologías, la educación, la financiación, el suministro de información, la regulación del modelo y de las instituciones para el desarrollo de la integración, y el mantenimiento de algunas empresas estratégicas.

La complementación industrial en los esquemas de integración

La complementación industrial la definimos como *el proceso por medio del cual se realizan encadenamientos productivos horizontales y/o verticales entre empresas para producir bienes y servicios finales*. Los destinos de estos productos son los mercados internacionales y regionales. La definición de la complementación industrial que señalamos no se refiere a un tamaño o tipo de empresas en particular; las empresas pueden ser de gran tamaño, medianas y pequeñas, e incluso microempresas, siempre y cuando se incorporen en un proceso de producción conjunto. No es necesario que entre ellas se den vínculos administrativos verticales ni control corporativo.

Los encadenamientos productivos³⁶⁷ se refieren a los procesos de constitución de redes en las cuales se descompone el proceso de producción de un bien o servicio, y en donde cada una de sus partes, o más, se produce en una unidad diferente. Los procesos se pueden descomponer en las diferentes etapas de producción, considerando éstas desde la obtención de los recursos e insumos hasta el transporte; incluso consideramos que los procesos iniciales de comercialización, venta y distribución-transporte de los productos y servicios se pueden incluir en los encadenamientos, puesto que éstos demandan recursos importantes

³⁶⁷ Lifschitz y Zotelle, se refieren a los encadenamientos productivos como complejos sectoriales; en ellos las relaciones productivas se realizan entre eslabones, definidos como los diferentes momentos identificados por las actividades intermedias o finales correspondientes a la elaboración de un producto. Edgardo Lifschitz y Aníbal Zotelle, *Eslabonamientos productivos y mercados oligopólicos*, México, UAM-Azcapotzalco, 1985, p. 26.

para una empresa productora, principalmente si se quiere ingresar en los mercados internacionales.

Los bienes finales se refieren a cualquier tipo de producto en el que se pueda descomponer su producción en diferentes etapas. No necesariamente se trata de la producción de un bien final en su totalidad, como puede ser el caso, por ejemplo, de una computadora o un vehículo, sino de una de las partes constitutivas del mismo; en el caso de las computadoras, la tarjeta madre se puede producir en diferentes plantas, los componentes que la integran en una, el ensamble de la tarjeta con los componentes en otra, la construcción del disco que incorpora la tarjeta en otra, y así sucesivamente hasta tener el bien final. El encadenamiento productivo que se realice en el nivel regional puede hacerse en cualquiera de estas diferentes etapas; hay que considerar que todas estas partes del proceso requieren la incorporación de otro tipo de productos, como son los empaques, que muchas veces se producen en otras industrias.

En materia de servicios puede ser más limitada la descomposición de los procesos; sin embargo, existen varios de ellos en los cuales se incorporan diferentes etapas, es el caso de los servicios hoteleros, turísticos, financieros; todos ellos incluyen una serie de productos y servicios adicionales, como son los de imprenta, dotación hotelera, industrias de muebles y mobiliario, y así sucesivamente podríamos encontrar un amplio número de alternativas para los encadenamientos productivos.

La incorporación de la complementación industrial en los esquemas de integración le agrega al proceso un componente regional; los encadenamientos productivos a los que nos hemos referido se realizarían de manera regional, con lo cual podemos ampliar la denominación a complementación industrial regional. En la definición quedaría como el establecimiento de encadenamientos productivos entre empresas (industrias) para producir bienes y servicios regionalmente. El término regional se utiliza para hacer alusión a un espacio abstracto de interacción entre actores que no necesariamente comparten el mismo espacio físico, ni cercanía geográfica (distritos industriales); por ello, el ámbito son los diferentes esquemas de integración vigentes, a los cuales nos hemos referido ampliamente en este trabajo para dar cuenta no sólo de su estructura, avances, obstáculos, sino para sistematizar los insumos que aportan al proceso de complementación.

Cuando señalamos que nuestra propuesta de complementación debe ser un componente de los esquemas de integración lo sustentamos en los avances y beneficios que esto le puede aportar al proceso; de la misma

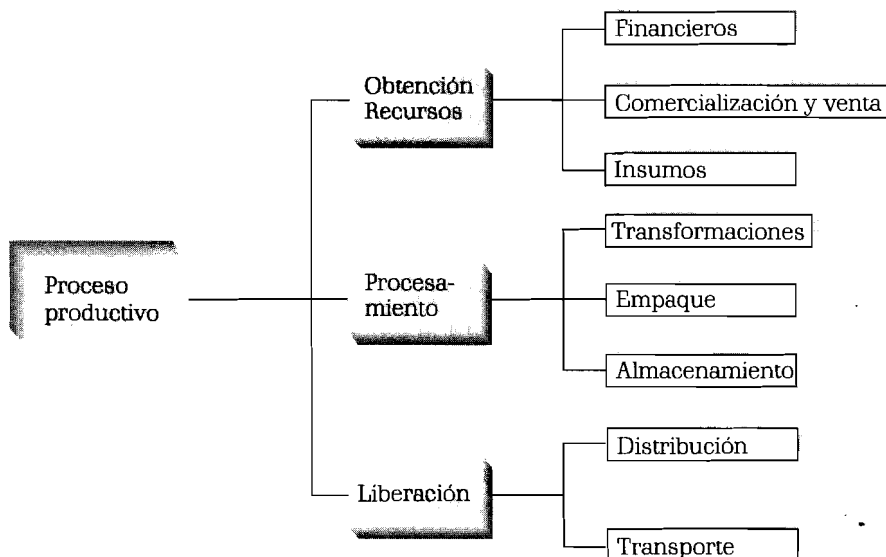
manera que señalamos los beneficios que obtienen los países al ser parte de los esquemas en el apartado “El latinoamericanismo y la propuesta de integración del nuevo siglo”, los esquemas de integración se presentan como los mejores escenarios para llevar a cabo el proceso; simultáneamente, la complementación industrial regional, al integrarse como una estructura institucional adicional a las ya existentes, permite que los alcances y la profundidad del proceso sean mayores al avanzar en el establecimiento de una integración de la producción de los países que se integran, superando los niveles de intercambio comercial que siempre han acompañado a los esquemas.

Los objetivos de la complementación industrial regional también incluyen un importante componente para la globalización. Se trata de impulsar a los actores productivos hacia los mercados internacionales, de tan difícil acceso para los pequeños, medianos y microempresarios/industriales; ya se menciona con anterioridad, en las características de las Pymes latinoamericanas su casi exclusiva dedicación a los mercados nacionales. Los procesos de apertura externa y globalización contribuyen ampliamente con las nuevas formas de producción que actualmente operan en el mundo, la deslocalización de plantas, la integración vertical de empresas, la subcontratación de proveedores de diferentes países o regiones en los encadenamientos productivos, y una cada vez mayor especialización en partes y subpartes de los bienes. Pero dichos procesos también le generan a las empresas mayores exigencias en materia de recursos, inversiones, competitividad y productividad, para acceder a las oportunidades en los mercados ampliados tanto regionales como internacionales, e incluso los nacionales, en donde empiezan a competir con nuevos actores del exterior.

En la integración, la complementación industrial regional sería parte de los esquemas; se establecería en la forma de normatividad institucional a incorporarse en los tratados actuales, y con la creación de alguna estructura organizacional para la administración de los acuerdos. Esta propuesta puede ser incluida, de manera genérica, en cualquiera de los esquemas de integración que actualmente operan regionalmente, y/o en los de futura creación o consolidación (ver diagramas 1 y 2).

Proceso productivo
Constituido por tres etapas
1a. Etapa. Obtención de recursos
Financiero
Comercialización y venta

Diagrama 1
El proceso en los encadenamientos productivos



Insumos

2a. Etapa. Procesamiento

Transformación

Empaque

Almacenamiento

3a. Etapa. Liberación

Distribución

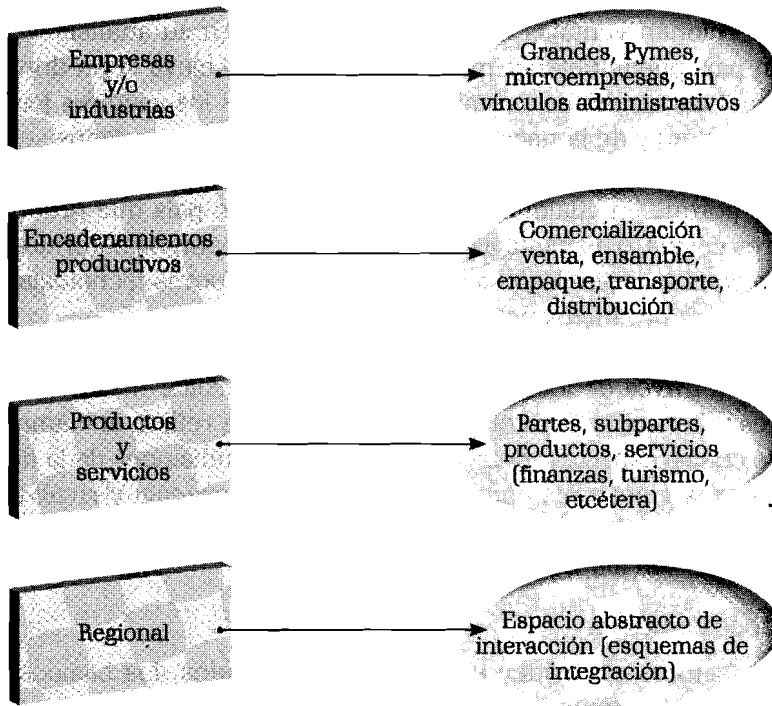
Transporte

Políticas de Estado para la complementación industrial

La estrategia de complementación industrial regional se apoya en las políticas que desarrollen los Estados en el nivel nacional. A la vez que se establecen los encadenamientos productivos, es importante que los Estados Parte en la estrategia impulsen a sus sectores empresariales e industriales con políticas para incrementar la productividad. Por ello vamos a hacer referencia a las propuesta para el desarrollo de las ventajas competitivas de Porter, enfatizando en las que debe desarrollar la nación.

El término competitividad no tiene ningún significado en sí mismo, el camino adecuado, señala Porter, es el incremento de la productividad, concepto

Diagrama 2
La complementación industrial regional



que define como *el valor del producto generado por una unidad de trabajo o de capital*. Depende tanto de la calidad y de las características de los productos (lo que determina los precios a que pueden venderse) y de la eficiencia con la que se producen.³⁶⁸ Es la productividad la que permite mejorar el nivel de vida en una economía; el incremento de la productividad posibilita un aumento en los salarios, así como de las rentas de los dueños del capital. ¿Pero cuál sería la relación con el comercio exterior? En opinión del autor, una nación puede elevar su productividad al eliminar la necesidad de producir todos los bienes y servicios dentro de la misma nación; por un lado, se especializa en los sectores y segmentos de mayor productividad y, por el otro, importa aquellos en los cuales no presenta niveles adecuados de productividad en relación con los producidos externamente.

³⁶⁸ Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Argentina, Ediciones B, p. 28.

Entonces, elevar la productividad es el fin último al cual debe aspirar una nación; no necesariamente en los sectores en los cuales tenga una dotación de factores (capital, mano de obra, tierra y recursos naturales) que le proporcionen ventajas comparativas. Porter, en su análisis, considera que un país puede obtener mayores beneficios si eleva la productividad a través del desarrollo de ventajas competitivas de los sectores (costos y/o diferenciación) y de la nación (el diamante). En sus postulados se enfatiza el hecho de que un país ya no puede depender de costos de mano de obra baratos porque en cualquier momento surge otro país que produzca con menores costos, o de ventajas en la dotación de recursos naturales, puesto que los cambios tecnológicos y el desarrollo de nuevas tecnologías permiten suplir los productos naturales.

De acuerdo con la teoría de las ventajas competitivas, existen dos espacios a través de los cuales se pueden desarrollar estas ventajas, los sectores y la nación. Para el caso de la nación, se refiere al diamante, que incluye cuatro aspectos: dotación de factores, condiciones de la demanda, proveedores y sectores conexos, estructura, estrategia y rivalidad de la empresa. *A este diamante se agregaría la integración con su componente de complementación industrial regional.*

La dotación de factores

Los factores se dividen en básicos y avanzados; los básicos son los tradicionales, recursos naturales, el clima, la situación geográfica, la mano de obra no especializada y semiespecializada, y los avanzados, como la infraestructura digital de comunicación de datos, el personal altamente especializado y los institutos universitarios de investigación. Son estos últimos los que se crean y por lo tanto se requiere de inversiones en capital humano y financiero.

Creación de factores

Educación y formación. El papel que desempeña la educación en el desarrollo de un país es, sin lugar a dudas, preponderante; para elevar los niveles de productividad y la creación de ventajas competitivas, el énfasis radica en la vinculación entre el sistema educativo con la industria. Son fundamentales tanto la formación básica y secundaria como la educación superior para la dotación de recursos humanos con altos niveles profesionales y técnicos. El gobierno participa en los tres niveles y sus políticas deben enfocarse en elevar el rendimiento

y la calidad de los estudiantes, así como de los maestros y sus remuneraciones.

Ciencia y tecnología. La participación de los gobiernos en una política de innovación permite que los esfuerzos en materia de investigación en ciencia y tecnología sean coherentes con la combinación de sectores competitivos de un país, con su estado de desarrollo económico, con la capacidad de sus empresas y de sus universidades de investigación. El canal adecuado, de acuerdo con Porter, para que los gobiernos inviertan son las universidades de investigación; el énfasis, obviamente será la tecnología que tiene importancia comercial (la que afecte directamente a la industria, investigaciones centradas en agrupamientos industriales o de múltiples aplicaciones), áreas en las que las empresas también tienen intereses y pueden participar con financiamientos especiales. Conjuntamente con el desarrollo de ciencia y tecnología, es importante la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Infraestructura. Con el modelo de privatización la participación de empresas tanto en la generación como en la administración de infraestructura va en aumento; sin embargo, la participación de los gobiernos aún es determinante, sobre todo en obras de grandes inversiones, con rendimientos a muy largo plazo, así como las que afectan a importantes sectores de la población y requieren procesos de negociación muchas veces conflictivos y lentos. Cuando se trata de dotar de ventajas a una zona o región, también es importante la dotación de infraestructura en servicios que faciliten y conviertan en atractivo el traslado de trabajadores y sus familias a dicha zonas.

Capital. Es importante que se desarrolle un sistema que facilite su disposición a bajos costos y de manera efectiva entre los empresarios grandes, medianos y pequeños. En este aspecto es imprescindible contar con un sistema bancario efectivo y ligado a los programas de desarrollo. Pero el gobierno no sólo influye en la oferta, sino en el coste del capital, así como en los mercados a través de los cuales se coloca éste. En materia de oferta, influye la tasa de ahorro, el déficit o el superávit presupuestario, y los flujos de capital extranjero.

Información. Son importantes tanto su calidad como su cantidad. Para una empresa, la toma de decisiones depende de la información relativa a los mercados, la tecnología y la competencia. El gobierno debe cumplir con funciones informativas importantes en la divulgación de estadísticas, investigaciones, normatividad, innovaciones y nuevas tecnologías, entre otras.

Las condiciones de la demanda

Para Porter la demanda es un elemento fundamental para impulsar la innovación de las empresas; por lo tanto, las ventajas serán mayores cuando el mercado interno le envíe señales de nuevos requerimientos a las empresas nacionales primero que a las extranjeras. Las tres características de la demanda son estructura, compradores informados y exigentes (presionan calidad, innovación y nuevas necesidades) y necesidades precursoras de los compradores. El tamaño de la demanda favorece la inversión en instalaciones mayores, desarrollo de tecnologías y en mejoras de la productividad, puesto que permite obtener ventajas de las economías de escala.

Condiciones de la demanda:

Aprovisionamiento oficial. El papel del gobierno como comprador de bienes y servicios es el efecto más directo sobre la demanda; los factores en los cuales puede incidir son diversos y muy importantes. Una demanda temprana de nuevos servicios o productos puede propiciar la innovación de las empresas nacionales, así como la exigencia de productos de muy buenos niveles de calidad y que respondan a las tendencias y niveles en países avanzados; también es importante fomentar la competencia, al contar con varios proveedores de un mismo sector o producto, e incluso que no sólo fueran nacionales.

Reglamentación de productos y procesos. Unas normas exigentes del funcionamiento de los productos, de la seguridad de los productos y del impacto medioambiental ayudan a crear y a perfeccionar la ventaja competitiva; estas medidas presionan mejoras en la calidad, la tecnología y la seguridad para los clientes. Estas normas, sin embargo, no deben quedarse atrás de las de otros países o ser anacrónicas, de tal manera que retrasen el desarrollo de la productividad y la innovación a nivel interno.

Normas técnicas. El gobierno puede influir en la innovación y el mejoramiento de la industria por medio de su participación en la fijación de normas técnicas; éstas pueden ser útiles para asegurar la compatibilidad de los equipos o servicios, o para que incorporen unos niveles estándar en tecnologías.

Ayuda exterior y vínculos políticos. En este rubro es particularmente importante la capacidad de un gobierno para impulsar la demanda de productos nacionales en el exterior, ya sea a través de negociaciones con

otros gobiernos, o de convenios y acuerdos especiales, así como de la disposición de fondos provenientes de fuentes externas.

Los sectores afines y de apoyo

Estos sectores son los que proveen insumos y ofrecen ventajas en la medida que proporcionan una vía de acceso eficaz, rápida y a veces preferencial a estos insumos. Por su parte, los sectores conexos, permiten compartir actividades o crear alianzas estratégicas, éstas pueden darse en sectores complementarios, como la producción de computadoras y software; y en los que integran o comparten actividades en la cadena de valor, como puede ser el caso de la industria automotriz.

Efectos de la actuación del gobierno sobre los sectores conexos y los de apoyo:

Políticas hacia los medios de comunicación. Los medios son todos aquellos canales a través de los cuales las empresas pueden comunicarse con sus compradores, que son, revistas, prensa, radio, televisión, correspondencia directa, telemarketing e internet. Unos medios avanzados e innovadores en un país son considerados como fuente de ventaja. Es de particular importancia que el gobierno no genere políticas que limiten el uso de los medios con fines publicitarios.

Formación de agrupamientos. Por lo general el gobierno participa en los agrupamientos una vez que éstos se han generado; las formas más adecuadas para esta participación serían las inversiones para la creación de factores especializados, como los institutos técnicos universitarios, las bases de datos y la infraestructura especializada. Otras formas de participación pueden darse al mejorar las condiciones sociales de la zona para atraer nuevas empresas e inversiones en los agrupamientos. Paralelamente a los apoyos a estos agrupamientos deben darse los necesarios para los compradores y los sectores conexos que definitivamente van a incidir en el desarrollo de las ventajas competitivas.

Política regional. Para las regiones marginadas en una economía nacional, se sugieren políticas que desarrollen factores avanzados en vez de subvenciones para inducir a las empresas a que se establezcan en lugares en los que preferirían no hacerlo. Elementos como universidades, laboratorios de investigación, infraestructura especializada o dotación de trabajadores cualificados pueden ser mucho más efectivos para impulsar la formación de un agrupamiento en estas zonas.

Estrategia, estructura y rivalidad de la empresa

Está relacionado con el contexto en el que se crean, organizan y gestionan las empresas, así como la competencia interior. El contexto está influido por la cultura, las normas y los valores de una sociedad; temas como prácticas directivas, formación de líderes, estilos gerenciales, formas para la toma de decisiones, resolución de conflictos, relaciones interpersonales, y con los clientes, comunicación organizacional, entre otros. La competencia interior propicia la reducción de costos, la creación de nuevos procesos y productos, mejoras en la calidad y el servicio, y todo lo que contribuye con la mejora de la productividad; efecto de la actuación del gobierno en la estrategia, estructura y rivalidad empresariales:

Internacionalización. Para Porter, mantener y ampliar la ventaja competitiva exige que las empresas de un país adopten un enfoque mundial de la estrategia. La política del gobierno deberá fomentar una perspectiva internacional así como las exportaciones, una forma de hacerlo es proveer información técnica y sobre oportunidades en el mercado extranjero, y hacia el exterior promover los productos y servicios nacionales; otras medidas que promueven la internacionalización son la eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras y las restricciones a la salida y entrada de personal calificado.

Metas. En cuanto a las metas individuales, la forma más directa de influencia de los gobiernos es la política fiscal, que no deben desmotivar al individuo por medio de unos altos costes impositivos. Otro factor importante en esta materia son las medidas que afectan a los mercados de mano de obra del país; el compromiso de los trabajadores y los directivos con sus empresas y sectores implica una reciprocidad. Una política de empleo permanente genera los incentivos para contratar cuidadosamente, formar y mejorar a los trabajadores. El gobierno debe implementar políticas que fomenten el compromiso mutuo, tales como legislaciones laborales que frenen la movilidad, o tratamientos fiscales especiales para promover la formación y mejora de los trabajadores. Para las metas empresariales se sugieren inversiones o creaciones de empresas cuyas acciones les brinden buenos resultados en periodos largos de tiempo.

Rivalidad interior. La competencia en el nivel nacional debe ser uno de los propósitos de las políticas del gobierno; leyes que prohíban los monopolios, especialmente en el área de las fusiones y las alianzas horizontales. Para Porter las alianzas, fusiones y las adquisiciones en las que participen los líderes del sector no deben autorizarse, esto incluso entre empresas nacio-

nales y extranjeras. En materia de reglamentación de la competencia, se deben evitar todas las medidas que restrinjan la participación, como el control de la incorporación a nuevos sectores o la fijación de precios. La protección a determinados sectores es otra de las medidas que se deben evitar, por lo menos en el largo plazo; cuando aparecen nuevos sectores en los que los países están innovando, es efectiva la protección interior, si existen fuertes rivales extranjeros, o cuando hay una fuerte competencia entre rivales internos. Este tipo de protección funciona cuando es de duración limitada.

Cooperación interempresarial. De acuerdo con Porter, la producción conjunta entre líderes debería estar prohibida, puesto que cualquier tipo de cooperación entre competidores, a la larga, deteriora la ventaja competitiva. Si esta cooperación se da a través de entidades independientes, como los institutos de investigación, centros de formación, asociaciones comerciales, eventos internacionales, puede ser productiva. Otra forma de cooperación admisible sería la cooperación vertical entre compradores-proveedores, siempre y cuando no se monopolice la relación por una o dos empresas.

Formación de nuevas empresas. En este rubro, la participación del gobierno es importante en materia de reglamentación sencilla para el establecimiento de nuevas empresas y la eliminación de restricciones a la competencia; asimismo, las facilidades para el acceso a capital de riesgo y subvenciones para las nuevas empresas, que no cuentan con el respaldo en activos o historia de éxito de los grandes empresarios.

Inversión extranjera. La afluencia considerable de inversores extranjeros en un país puede ser, en opinión de Porter, una señal de que el proceso de mejora competitiva no es saludable, porque en muchos sectores las empresas del país no tienen la capacidad para defender sus posiciones de mercado frente a las empresas extranjeras; en este caso, habrá de darse una prioridad absoluta a las iniciativas políticas tendentes a potenciar la industria. Las inversiones apropiadas son aquellas que toman la forma de instalaciones productivas o de adquisiciones de empresas, puesto que indican que el inversor tiene ventajas competitivas en ese sector y van a contribuir a elevar la productividad nacional al estimular la realización de mejoras por parte de los productores nacionales y eliminar a los menos eficaces.

La integración

La pertenencia de una nación a esquemas de integración favorece el acceso a una normatividad que reduce los costos y elimina las restricciones al comercio con otros mercados; favorece la coordinación de

actividades productivas con empresas y/o industrias de otras naciones por la vía del intercambio de información y la realización de contactos a través de mecanismos diversos; facilita la movilización de factores con la reducción de trámites y costos para las personas de negocios, así como de las mercancías, con la estandarización de los trámites aduanales y de exportación.

Política comercial. Facilitar el acceso a los mercados internacionales por medio de la suscripción de convenios y tratados internacionales que eliminen las restricciones arancelarias y no arancelarias es parte de la estrategia que todo gobierno debe impulsar para favorecer la ventaja competitiva y los incrementos de la productividad de sus sectores industrial y empresarial.

Complementación industrial regional

Como parte de la política de integración se sugiere suscribir los acuerdos de complementación industrial regional para normalizar la cooperación vertical y horizontal entre empresas regionales, que además de impulsar la complementación, la reglamenten para garantizar la participación de actores con menor peso y posibilidades en los procesos como son las Pymes.

Las políticas de Estado que se deben poner en práctica para favorecer la complementación industrial regional están relacionadas íntimamente con estos aspectos de la generación de ventajas competitivas, puesto que se trata de una propuesta que busca integrar la producción entre empresas y/o industrias que desarrollen estrategias para incrementar la productividad, entendida ésta como la condición necesaria para incrementar el nivel de vida de una nación, el bienestar general y por consiguiente del desarrollo.

Otros enfoques de políticas para la competitividad

En algunos estudios se presentan variables al enfoque de Porter; sin embargo, debemos señalar la importancia que su teoría representó para la región latinoamericana, al propiciar el inicio de los programas nacionales para la competitividad que muchos países diseñaron a partir de la década de los noventa, e incluso en los cuales participó directamente el autor a través de su consultora internacional, Monitor Company.

En los resultados de una investigación que realizan varios autores con la coordinación de Wilson Peres, jefe de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL),³⁶⁹ se señalan algunas de las características generales de dichos programas y las particulares a un grupo de países. En sus conclusiones, se destacan tres tipos de países. El primero, compuesto por los países del Grupo Andino y los centroamericanos, basados en la metodología de la ventaja competitiva de las naciones de Porter, con políticas para el desarrollo de factores productivos, mejora de las condiciones de la demanda interna, fortalecimiento de la estrategia y rivalidad entre competidores, y articulación en el interior de los *clusters* (grupos de actividades) sectoriales; todos ellos componentes del diamante.

Un segundo tipo lo conforman países como Argentina, Chile y Uruguay, que aplican políticas para aumentar la competitividad empresarial sin partir de una visión global de política industrial o de análisis competitivo, por lo general centradas en la demanda de tecnología y de capacitación de las empresas; las medidas son de tipo horizontal, y en algunos casos aislados se apoyan sectores que presentan dificultades para llevar adelante sus procesos de reestructuración, en ocasiones por la dinámica que les generan los procesos subregionales de integración.

En el tercer tipo se ubican los dos grandes, México y Brasil, conjuntamente con un caribeño, Jamaica. En estos países se desarrolló una política industrial de amplio alcance, que conforma los planes de industrialización y desarrollo; estas políticas son de alcance horizontal; es decir, no discriminan entre sectores. Los resultados en cuanto a tendencias generales en los tres grupos de países fueron:³⁷⁰

1. Lograr mayor eficiencia en los sectores ya existentes en cada país, en vez de crear nuevos sectores y subsectores.
2. Tendencia a privilegiar la consolidación del patrón de ventajas comparativas existentes, más que la creación de nuevas ventajas competitivas.
3. Los procesos de integración regional han dado nueva fuerza a los planteamientos sectoriales (por un lado, debido a la heterogeneidad

³⁶⁹ Wilson Peres, *Políticas de competitividad industrial, América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, Siglo XXI, 1997.

³⁷⁰ Una aclaración importante se refiere a la participación del Estado. Sin que se llegue a un intervencionismo con planificación industrial, como el que prevaleció hasta fines de los setenta, sí se aceptan los programas y políticas para acelerar el cambio (fomento a las exportaciones, difusión de tecnología, desarrollo de recursos humanos, modernización de las pequeñas empresas), y se rechazan o evitan las neutras, que sólo buscan mejorar el funcionamiento de los mercados, como la defensa de la competencia, asignación clara de derechos de propiedad intangible, reducción de costos de transacción, consideradas como un enfoque tipo *laissez-faire*. *Ibidem*, p. 20.

- de los impactos de la integración sobre distintas zonas de un país y por el otro, cuando las negociaciones son por productos o sectores].
4. Instrumentos de política concentrados en cuatro elementos: fomento a las exportaciones, apoyo a la innovación y difusión de tecnología, desarrollo de los recursos humanos y fomento a las pequeñas y medianas empresas; y en forma más incipiente se hacen planteamientos para desregular y simplificar trámites, que buscan disminuir costos de la administración pública para las empresas.
 5. La descentralización de las políticas industriales avanza, en particular, en los países más grandes. En materia de inversiones, la competencia se centra en tres mecanismos: concesión de incentivos fiscales, desarrollo de factores productivos, o marcos normativos que promuevan la competitividad.
 6. Los grupos de instrumentos que han perdido presencia y aceptación son los créditos subsidiados, los estímulos fiscales directos, el manejo altamente discrecional de mecanismos arancelarios y parancelarios, y las compras del sector público.
 7. Incipiente desarrollo de las políticas de fortalecimiento de la competencia en el mercado interno, así como de las políticas de protección del medio ambiente y la disminución a la discriminación [género, discapacidad].
 8. Las políticas de alcance sectorial continúan en una posición ambigua, aunque estas han sido el grupo más duramente golpeado con la eliminación de la protección comercial y los estímulos fiscales directos.
 9. Las políticas tienden a aparecer como largas listas de condiciones necesarias para alcanzar la competitividad; la sugerencia es mejorar el diseño al avanzar desde la conceptualización de muchas condiciones necesarias a unas pocas condiciones que se consideren suficientes para alcanzar la competitividad.

Políticas neoestructuralistas para la competitividad

Por su parte, Joseph Ramos,³⁷¹ director de la división de desarrollo productivo y empresarial de la CEPAL, señala los principales postulados de la estrategia neoestructuralista para la competitividad. El énfasis se hace en cuatro planos, el microeconómico, a nivel de planta; el entorno, con los mercados de factores y la infraestructura física e institucional, en los que se inserta la planta, el mesoeconómico; los equilibrios macroeconómicos, y el plano de la estrategia de la empresa, que se refiere a competitividad sistémica de

³⁷¹ Joseph Ramos, "La política de desarrollo productivo en economías abiertas", en *Políticas de competitividad industrial*, México, Siglo XXI, 1997.

un país, contrario a lo que Porter sugiere al referirse a la ventaja competitiva como una condición necesaria para las empresas y no de los países.

Las bases sugeridas para una política moderna que refuercen y no suplanten las fuerzas del mercado son:

1. Los incentivos deben ser transitorios, para inculcar en el empresario una mentalidad de que se tendrá que competir internacionalmente, con una actitud productiva y no rentista.
2. La producción debe ser de tal magnitud que permita aprovechar las economías de escala, ya sea por contar con un amplio mercado interno o por haberse propuesto exportar desde el principio (para el caso de las Pymes, la alternativa serían los encadenamientos productivos).
3. Debe evitarse el uso tanto de tecnologías muy anticuadas como de las muy avanzadas; las primeras porque la ventaja comparativa se basará sólo en la posibilidad de mantener bajos costos de mano de obra, y las segundas porque cuando se logre dominar la tecnología ya habrá dado otro salto significativo.
4. La actividad productiva debe descansar en algún elemento de ventaja comparativa, como la proximidad de un recurso natural, la cercanía de un mercado grande y dinámico, o trabajadores y proveedores que puedan ser fácilmente capacitados, o de profesionales especializados con remuneraciones relativamente bajas.

De acuerdo con el enfoque neoestructuralista, las políticas en el nivel mesoeconómico y microeconómico son las más descuidadas por el enfoque neoliberal (que se centra en la liberalización y la flexibilización de los mercados), así es que su énfasis se concentra en corregir importantes vacíos y fallas que se presentan en los mercados de factores, como son los relativos a tecnología, divisas, capital físico y capital humano, en el nivel meso; y en el micro, se trata de corregir las fallas en el mercado de información para ayudar a las empresas a incorporar las externalidades en materia de identificación, adopción, adaptación y difusión de las mejores prácticas internacionales; es decir, la modernización tecnológica que conduce a las mejoras de la productividad.

Para el mercado de divisas, la política mesoeconómica consiste en promover las exportaciones, pero con mecanismos más intervencionistas que los propuestos por la política neoliberal (mantener un tipo de cambio real alto y estable y un nivel arancelario bajo y lo más parejo posible), como sería

un país, contrario a lo que Porter sugiere al referirse a la ventaja competitiva como una condición necesaria para las empresas y no de los países.

Las bases sugeridas para una política moderna que refuercen y no suplanten las fuerzas del mercado son:

1. Los incentivos deben ser transitorios, para inculcar en el empresario una mentalidad de que se tendrá que competir internacionalmente, con una actitud productiva y no rentista.
2. La producción debe ser de tal magnitud que permita aprovechar las economías de escala, ya sea por contar con un amplio mercado interno o por haberse propuesto exportar desde el principio (para el caso de las Pymes, la alternativa serían los encadenamientos productivos).
3. Debe evitarse el uso tanto de tecnologías muy anticuadas como de las muy avanzadas; las primeras porque la ventaja comparativa se basará sólo en la posibilidad de mantener bajos costos de mano de obra, y las segundas porque cuando se logre dominar la tecnología ya habrá dado otro salto significativo.
4. La actividad productiva debe descansar en algún elemento de ventaja comparativa, como la proximidad de un recurso natural, la cercanía de un mercado grande y dinámico, o trabajadores y proveedores que puedan ser fácilmente capacitados, o de profesionales especializados con remuneraciones relativamente bajas.

De acuerdo con el enfoque neoestructuralista, las políticas en el nivel mesoeconómico y microeconómico son las más descuidadas por el enfoque neoliberal (que se centra en la liberalización y la flexibilización de los mercados), así es que su énfasis se concentra en corregir importantes vacíos y fallas que se presentan en los mercados de factores, como son los relativos a tecnología, divisas, capital físico y capital humano, en el nivel meso; y en el micro, se trata de corregir las fallas en el mercado de información para ayudar a las empresas a incorporar las externalidades en materia de identificación, adopción, adaptación y difusión de las mejores prácticas internacionales; es decir, la modernización tecnológica que conduce a las mejoras de la productividad.

Para el mercado de divisas, la política mesoeconómica consiste en promover las exportaciones, pero con mecanismos más intervencionistas que los propuestos por la política neoliberal (mantener un tipo de cambio real alto y estable y un nivel arancelario bajo y lo más parejo posible), como sería

crear un sistema de incentivos especiales (mayores reintegros de derechos de aduana, créditos a tasas internacionales, exoneraciones fiscales) con un sesgo proexportador transitorio, con el fin de promover las exportaciones no tradicionales, nuevas o pioneras, así como la penetración de nuevos mercados.

En el mercado laboral se deben promover la productividad y el pleno empleo; para ello, los neoestructuralistas sugieren introducir un esquema de salarios flexible que lo ligue con el desempeño de la empresa, de esta manera se podrían vincular los intereses de los trabajadores con los de las empresas. Y por otra parte, en el nivel de la demanda, si ésta disminuye, el empresario podrá recurrir a una baja en sus precios y no a despidos, puesto que cuenta con la seguridad de que las remuneraciones de sus trabajadores pueden bajar.

La política para el mercado de capital humano consiste en diseñar un esquema de créditos para los empleados que deseen mejorar su nivel técnico o profesional y que se vincule con esquemas de pagos a través de sus derechos de seguridad social; estos descuentos se iniciarían una vez terminada la capacitación, esquema similar al que se utiliza para la compra de vivienda.

Las fallas en el mercado de información, se presentan principalmente por las dificultades para el acceso a las nuevas tecnologías y mejores prácticas por parte del total de los agentes empresariales de una economía; para subsanar estas dificultades, los neoestructuralistas sugieren la puesta en marcha de programas masivos para acelerar la difusión tecnológica por medio del cofinanciamiento de visitas a fábricas en el exterior consideradas de mejor práctica productiva internacionalmente; los grupos de visitantes se encargarían de difundir la información en el nivel nacional a un nuevo grupo de empresas.

Las similitudes en los enfoques reseñados con anterioridad nos permiten identificar claramente cuáles son los aspectos recurrentes cuando se trata el tema de la competitividad. Aunque difieren más en la forma que en el fondo, todos coinciden en la necesidad de que el Estado sea copartícipe con el sector privado en la generación de políticas y programas para impulsar el conjunto de una economía hacia mayores niveles de productividad; mejora de los factores productivos (recursos de capital y humanos, infraestructura física e institucional, tecnología); internacionalización de la economía; incremento de las exportaciones, fortalecimiento de la demanda y de la competencia interna; apoyos especiales a las empresas pequeñas y medianas, y en el nivel macro la estabilidad de las variables que inciden en los tipos de cambio, las tasas de interés, las devaluaciones.

Un factor importante que se debe resaltar son los avances en la experiencia y el conocimiento acumulado en la región en materia de diseño de políticas públicas para la mejora de la competitividad; sin embargo, estos avances no se dan con la misma intensidad en materia de su implementación, tal como se manifiesta en el estudio realizado por Wilson Peres y otros autores: “los avances en materia de diseño de política, deben ser acompañados lo más pronto posible con avances en lo referente a implementación y evaluación de impactos, [...] donde están las mayores debilidades de la acción estatal”.³⁷²

Cualquiera que sean las formas que tomen las políticas para la competitividad, es indispensable dotarlas de una visión de largo plazo que supere las metas de los gobiernos de turno y por lo tanto puedan ser objeto de continuidad en el tiempo y en el espacio, con objetivos de mediano y largo plazo, así como de evaluaciones periódicas que permitan incidir en los diseños y la implementación para su mejora.

Otros estudios sobre la materia coinciden en sus estrategias con lo ya mencionado. Ruiz Durán llama la atención en la necesidad del diálogo y la coordinación entre el sector público, privado, universidades e institutos de investigación, la competitividad exige una elevada capacidad de organización, interacción y gestión por parte de los grupos de actores. Pero no sólo el diálogo y la comunicación son los ejes de la competitividad, también el marco institucional es fundamental para el desarrollo de una cultura de cooperación; por lo tanto, la competitividad y por ende la productividad dependen de la disposición al diálogo y del desarrollo institucional en una economía.³⁷³

Por otra parte, Brito señala al espacio regional o local como el núcleo organizativo para la planeación del desarrollo en cualquier país; esto nos haría pensar en la necesidad de políticas para la competitividad diferenciadas en el ámbito nacional, en donde es común encontrar espacios regionales con diversos niveles de desarrollo, con concentraciones industriales por ramas o sectores productivos específicos, y por lo tanto diferencias en la dotación de factores que hace indispensable diversificar las opciones de políticas. El tema de la regionalización, según Brito, adquiere dimensiones mayores a las fronteras nacionales, a partir de la globalización de la economía, puesto que los procesos de producción y distribución involucran de manera creciente a una mayor cantidad de economías (segmentación de la producción) y generalizan pautas de consumo. Estas nuevas tendencias

³⁷² Wilson Peres, *op. cit.*, 1997, p. 34.

³⁷³ Clemente Ruiz Durán y Enrique Dussel Peters (coords.), *Dinámica regional y competitividad industrial*, México, Jus, UNAM, 1999, pp. 53-54.

en la producción mundial facilitan la propuesta de complementación industrial regional.³⁷⁴

El sentido de grupo (*clusters* y redes), y no de individuo, es el que incorporan Domínguez y Warman en su política tecnológica para la competitividad; es evidente que en una economía la empresa no puede abstraerse de sus vínculos institucionales y organizacionales con otros agentes de la economía, pero en este caso la referencia es a la participación en un grupo de empresas del mismo ramo, y entre sus proveedores y clientes, como el núcleo primario de interacción, es ahí donde se hace necesaria la generación de una *cultura tecnológica compartida* que permita la evolución de una red tecnológica y gerencial de organizaciones comprometidas en un proceso de aprendizaje conjunto. Sólo así se pueden obtener los beneficios de la actuación grupal por encima de los beneficios en el accionar individual.³⁷⁵

Otro mecanismo importante que introducen estos autores es el poder de convocatoria con que cuenta el Estado para encabezar esfuerzos. Para ello es necesario establecer los instrumentos adecuados de concertación, darles apoyo y seguimiento; esta particularidad del Estado debe hacerse manifiesta con mayor fuerza durante los procesos de descentralización para evitar la atomización de esfuerzos a los niveles regional y local, que no permiten una correcta cooperación y difusión, y por el contrario generan una utilización ineficiente de recursos, con duplicaciones y externalidades que pueden fácilmente eliminarse con la coordinación de los entes estatales.³⁷⁶

Un sector que merece especial atención en el tema de la competitividad es el de las Pymes por su tamaño e incidencia en las economías industrializadas y en desarrollo. Ya se mencionaron varios de los pronunciamientos que a este respecto se empiezan a hacer en las instancias gubernamentales tanto nacionales como regionales en América Latina, entre ellas, los esquemas formales de integración, que fueron reseñados con anterioridad en este capítulo. Estas empresas, en muchos casos, son las responsables de los porcentajes más altos en la generación de empleos,³⁷⁷ y en el establecimiento de vínculos con empresas de gran tamaño por medio del suministro de insumos y productos intermedios.

³⁷⁴ Bernardo Brito, "Las regiones como impulsoras del crecimiento", en *idem*.

³⁷⁵ Lilia Domínguez Villalobos y José Warman Gryj, *Tecnología y competitividad en un nuevo entorno*, México, UNAM, 1998, pp. 91-104.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 103.

³⁷⁷ Bhargavi Ramamurthy, "Small industries and institutional framework: a transaction costs approach", en Hemlin Ronnas Sjoberg, *Institutional Adjustmen for Economic Growth*, Inglaterra, Ashgate Publishing, Ltd., 1998, p. 23.

Las políticas de competitividad para este sector son de particular importancia, puesto que no cuentan con los recursos, ni las condiciones para acceder a ellos, como sí ocurre con las grandes corporaciones industriales; es por ello que el apoyo del Estado es fundamental para el impulso de este sector. Ya se menciona la importancia de la internacionalización y del fomento a las exportaciones como uno de los pilares de la competitividad y los actuales procesos de desarrollo; sin embargo, el sector de las Pymes es el más rezagado en ese campo, y por lo general su producción es para el consumo interno, por lo menos en lo que se refiere a América Latina. Éste es uno de los aspectos en los que la complementación industrial regional puede desempeñar un papel importante.

Una de las principales desventajas de este sector y para lo cual el Estado desempeña un papel fundamental son los costos de transacción en los que se incurre al desempeñarse en una economía,³⁷⁸ éstos se originan en las asimetrías y los costos de la información para los agentes que participan en los intercambios. Los costos de transacción se definen como los costos de medir los atributos de valor de lo que se está intercambiando y los costos de proteger los derechos, negociar y hacer cumplir los intercambios. La intervención del Estado es esencial en el establecimiento de un marco institucional que regule las transacciones y garantice el cumplimiento de los contratos; también es importante el suministro de información confiable y oportuna, principalmente para las pequeñas firmas, en las que estos costos son considerablemente altos.³⁷⁹

Otro de los aspectos que representa una de las mayores desventajas para las Pymes y particularmente para las pequeñas empresas es que no pueden aprovechar las economías de escala en su producción. Esta limitación se hace mucho más restrictiva para su participación en los procesos de globalización, por los costos y las dificultades en el uso de tecnologías. En este caso, el Estado no es precisamente el actor con el que se pueden solventar estas dificultades, aunque sí puede representar un papel importante como coordinador y convocante para establecer las conexiones necesarias

³⁷⁸En el capítulo II del presente trabajo se amplían estos conceptos con base en la teoría neoestructuralista de Douglas North.

³⁷⁹García y Saidon agregan a esta necesidad de las políticas de Estado para corregir las fallas del mercado y reducir los costos de transacción, la necesidad de construir redes entre las Pymes para la generación de vínculos de cooperación. "Evolución y perspectivas de las Pymes: un análisis sistémico", en *Las pequeñas y medianas empresas: entorno, estrategias y potencial transformador*, Córdoba, Argentina, Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba, 2000, p. 33.

con los agentes privados. Cuando se piensa en una estrategia para impulsar la internacionalización de este sector estas redes son aún más necesarias; tal como lo señala la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), “el potencial de las Pymes en el ámbito internacional requiere muchas veces de los eslabones con las grandes empresas”.³⁸⁰

LA COMPLEMENTACIÓN INDUSTRIAL EN LA INTEGRACIÓN: UNA APROXIMACIÓN A UNA POLÍTICA PÚBLICA

En la alternativa propuesta, el gobierno desempeña un papel fundamental en la elaboración del marco institucional para la integración de los empresarios en sectores clave para el desarrollo; la redistribución de los beneficios obtenidos con el proceso, la formación del capital humano, y la planificación regional.

De acuerdo con Douglas North, el papel fundamental de las organizaciones es el cambio institucional que se opera por la vía de la interacción entre ellas. Las instituciones no se modifican por sí mismas, son los organismos los que inducen su evolución hacia nuevas formas. Para modificar el marco institucional es necesario que las organizaciones demanden nuevas formas de interacción; a su vez, este nuevo marco incentiva la adquisición de conocimientos y el desarrollo de aptitudes.

La empresa, en esta etapa de globalización, adquiere otras formas de interacción y nuevas funciones en la economía. Por una parte, se modifica la forma de producir y la estructura de la empresa; nos referimos a los procesos de deslocalización de las diferentes etapas para la elaboración de un producto o la prestación de un servicio, la empresa localiza las partes de su proceso productivo en varias zonas, regiones y/o países; a esto se suma el desarrollo de las telecomunicaciones que elimina los obstáculos ocasionados por las distancias y reduce los costos de operación.

Por otra parte, se inicia un proceso de internacionalización de las empresas a través de la promoción de las exportaciones que acompaña el proceso de apertura; se multiplican los acuerdos de libre comercio entre los países, y las economías nacionales deben impulsar sus sectores externos por la vía de las exportaciones; para ello, buena parte de sus políticas se orientan a favorecer el desarrollo en este rubro; la competitividad de las empresas nacionales se mide principalmente en función de su capacidad para innovar y competir en los mercados externos.

³⁸⁰ OCDE, *Globalization and small and medium (SME) enterprises*, Francia, 1997, p. 97.

Paralelamente a estos dos factores externos, el principal factor interno de cambio para la empresa es el papel preponderante que se le otorga en el modelo neoliberal de desarrollo, en el cual ésta se ubica como actor principal en la dinámica de este proceso. De acuerdo con estas circunstancias, tenemos una empresa que demanda nuevas funciones del Estado; ya hacíamos referencia a las políticas para la competitividad, que dan cuenta de las necesidades de estos actores en las estructuras de la globalización.

En el nivel regional, nuestro marco institucional son los diferentes esquemas de integración vigentes; consideramos que es necesaria una nueva estructura que aporte el marco institucional que las empresas requieren en la nueva dinámica en que se encuentran inmersas. Este marco no va reemplazar lo existente, es una nueva institución que se suma a lo ya establecido, que no ha sido suficiente para suplir las necesidades de un sector determinado de las economías regionales como son las empresas.

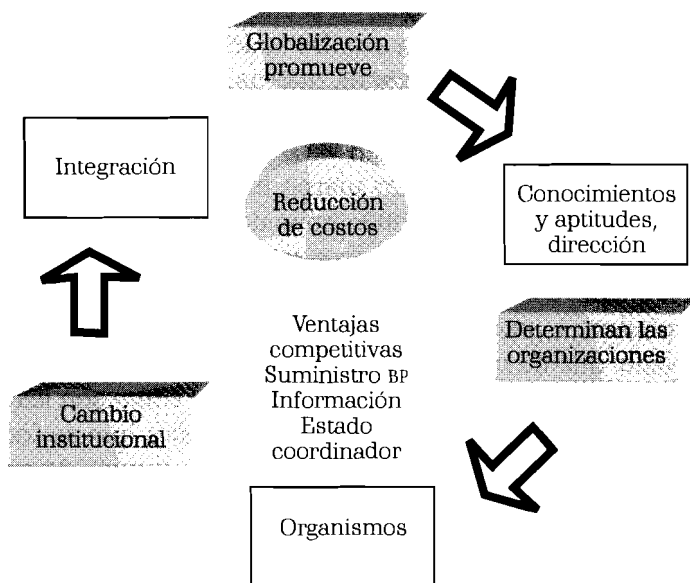
A través de los nuevos alcances institucionales que se incorporarían a la integración, las empresas adquieren nuevas formas de organización, innovaciones tecnológicas y administrativas, y se transforman con estos conocimientos para participar en la dinámica internacional con habilidades y recursos apropiados. De acuerdo con North, estas mismas empresas van a propiciar las modificaciones en la integración (siguiendo la dinámica); sin embargo, la integración adquiere las formas que la complementación industrial regional haya generado.

En este modelo, el Estado cumple el papel de coordinador entre los diferentes actores participantes, y sus funciones más importantes estarían dadas por la reducción en los costos de transacción, y la corrección de las fallas del mercado de información para ayudar a las empresas en materia de identificación, adopción, adaptación y difusión de las mejores prácticas internacionales; es decir, la modernización tecnológica que conduce a las mejoras en la productividad. Por otra parte, el Estado puede coordinar acciones para aportar los conocimientos en áreas como legislación jurídica, instituciones financieras, oportunidades de negocios en los mercados internacionales entre otras.

Otro aspecto importante en el cual el Estado debe participar es el suministro de bienes públicos, principalmente en infraestructura en telecomunicaciones. Para los nuevos desarrollos de la dinámica productiva internacional son fundamentales las comunicaciones, tanto las de índole electrónico como aquellas que se relacionan con los transportes y la logística internacional.

La gráfica 44 la retomamos del capítulo II (ver gráfica 3), y ubicamos los componentes del modelo: por una parte, la globalización, que pro-

Gráfica 44
El neoinstitucionalismo y modelo de CIR



Fuente: Elaboración propia con base en los postulados neoinstitucionalistas de North.

mueve los cambios y genera conocimientos y aptitudes que producen modificaciones en las organizaciones, las cuales, a su vez, promueven el cambio institucional en la integración, al incorporar el componente de la complementación industrial regional.

Una aproximación a una política pública

En relación con el Estado y las políticas públicas, existen tres grandes posturas teóricas que pretenden explicar esta relación; las centradas en la sociedad, las que se centran en el Estado y las mixtas o intermedias. La primera de subordinación del Estado en relación con la sociedad; la segunda de subordinación de la sociedad con el Estado, y la tercera, que plantea un modelo combinado de interdependencia entre sociedad y Estado. En esta última nos encontramos con el enfoque del neocorporativismo, el de redes o *network* y el neoinstitucionalismo.³⁸¹

³⁸¹ Para un primer grupo de teorías el Estado es una variable dependiente de la sociedad; es el resultado de las relaciones de fuerza, por un lado, entre las diferentes clases, fracciones

El enfoque mixto considera las relaciones Estado-sociedad en un sentido horizontal (el uno y el otro son socios) y señala las interdependencias entre las esferas pública y privada. Las diferencias entre unos enfoques y otros se centran en las diferencias que surgen, principalmente, de la delimitación y características de los actores del lado de la esfera privada; si para el neocorporativismo se trata de relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número reducido de grupos o gremios y el Estado, en el enfoque de redes o *network*, las políticas públicas son resultado de interrelaciones e interdependencias entre instituciones, grupos e individuos, que conforman una red de influencia mutua, con unas jerarquías formales que suelen diferenciarse de las reales; Por lo tanto, cada política pública tendrá diferentes grupos de actores participantes.³⁸²

Podemos encontrar en los postulados de la nueva administración pública unos planteamientos que se insertan en esta concepción mixta de las relaciones Estado-sociedad. Se parte de una redefinición de las formas de intervención del Estado en lo económico y en lo social, a través de la contratación de organizaciones públicas no estatales para ejecutar los servicios de educación, salud y cultura, y de subcontratar otros actores para actividades terciarias. En esta etapa de reformas de segunda generación (consenso post Washington) al Estado se le concibe como un facilitador del desarrollo.

En nuestra propuesta de complementación industrial regional, nos interesa retomar algunos conceptos importantes en el enfoque de redes. Una red se entiende como un entramado de arreglos de cooperación entre actores; está conformada por un núcleo relativamente estable de actores públicos y de organizaciones privadas: son estructuras híbridas de colaboración, de enlace y de apoyo a la actividad política gubernamen-

de clases o naciones (enfoques *marxistas*, *neomarxistas*, y de la dependencia), y por el otro, entre individuos y grupos (enfoques racionalistas –*rational choice*–, pluralistas, elitistas y de escogencia o elección pública –*public choice*–); es esta relación la que determina la elección de las políticas desarrolladas. El segundo grupo plantea la independencia del Estado en relación con la sociedad. El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. La acción pública es el resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos. Son individuos y grupos los que deciden, pero éstos están integrados al Estado. Se sitúan los enfoques desicionistas (modelo racional, racionalidad limitada), el *enfoque* burocrático o neweberiano (las elecciones resultan de conflictos y competición entre grupos y clanes –tecnocráticos– en el seno del Estado. Estos enfoques tienden a minimizar la influencia de los cambios y de los actores situados fuera de la esfera estatal. André-Noel Roth Deubel, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Colombia, 2002.

³⁸² *Ibidem*, pp. 31-33.

tal. Sabatier identifica un tipo de redes que denomina “comunidades de política” y la define como: “el conjunto de actores (responsables de entes gubernamentales, de gremios, políticos, académicos e investigadores) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema, y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos”.³⁸³

Este enfoque nos permite considerar que para el establecimiento de acuerdos de complementación industrial regional se constituirían comunidades de política con la participación de diferentes actores provenientes de las esferas pública y privada, en donde el Estado representa el papel de coordinador más que de director, y para quien su herramienta fundamental de regulación ya no será la fuerza o el dinero, sino la información, tal como lo propone Willke,³⁸⁴ y el Estado asumirá el papel de piloto o conductor (pilotaje) en la dinámica propuesta.

Los tipos de políticas que el Estado puede implementar para cumplir con sus funciones son de diversa índole; prescriptivas, de persuasión e información, oferta de servicios e invitaciones. En nuestra propuesta estaríamos proponiendo los siguientes instrumentos de intervención:

- Prescriptivos. Buscan modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización.
- Incentivos. Inducen una conducta mediante la recompensa y pueden ser financieros (incentivos fiscales, préstamos, subsidios); informativos (publicaciones de diversa índole: normas, tecnologías, campañas, publicidad); educativos (becas, cursos de capacitación, seminarios); de presión (reglamentan actividades por medio de la amenaza).
- Coordinación. Planificación y los estudios de impacto (prevén la evolución social y económica).
- Organización y procedimientos. Definen el proceso formal de decisión y administración.
- Materiales. Algunos bienes y servicios, tales como los servicios públicos, la infraestructura.
- Delegación a socios. Contratación de ciertos servicios, delegación de tareas públicas a actores privados.

³⁸³ Citado en André-Noel Roth Deubel, *op. cit.*, 2002, p. 36.

³⁸⁴ Helmut Willke, *Tríos types de structures juridiques: “Programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels”*, citado en *ibidem*, p. 47.

La formulación del problema

Un problema es una tensión entre el ser y el deber ser. El problema para el sector empresarial latinoamericano es su falta de productividad, lo que se traduce en una falta de competitividad del sector tanto en el nivel nacional como en los mercados internacionales. Para el caso de las Pymes el problema de su competitividad toma dimensiones mayores. Hay que considerar que una política pública, en sí misma, no va a resolver el problema; los problemas son resueltos por los actores sociales mediante la implantación de sus estrategias, la gestión de sus conflictos y sobre todo mediante procesos de aprendizaje. En este caso, la propuesta pretende crear un espacio en donde los actores redefinen sus problemas y experimentan soluciones.

El problema en cuestión se puede volver público y pasar a la fase de institucionalización por la vía de la intervención pública mediante leyes y reglamentos. En el caso de nuestro problema de análisis, los temas de las empresas y su competitividad entran en la agenda de los esquemas de integración por la vía de las declaraciones presidenciales y ministeriales sobre la necesidad de desarrollar y atender estos sectores. Nuestra propuesta pretende desarrollar en primera instancia una normatividad que debe ser incluida en los tratados de integración y posteriormente los instrumentos que apoyan el desarrollo de esta normatividad.

Planteamiento general

Se propone la incorporación de una normatividad que posibilite, regule y organice la complementación industrial regional en los acuerdos de integración (cualquiera de ellos).

Instrumentos

Prescriptivos

Normatividad que regula la complementación industrial regional en los acuerdos de integración. Estructura jurídica en los acuerdos.

De la complementación industrial regional

Definición

- Proceso por medio del cual se realizan encadenamientos productivos horizontales y/o verticales entre empresas para producir bienes y servicios.

Objetivos:

- Desarrollar mecanismos que impulsen la competitividad y la productividad de los sectores empresarial e industrial de los países participantes en el esquema.
- Coordinar los esfuerzos de los programas nacionales de competitividad de los países participantes en el esquema por medio de su incorporación y desarrollo en una estrategia regional.
- Incrementar la participación de las Pymes, de los países participantes en el esquema, en el sector exportador tanto en el nivel regional como internacional.
- Favorecer la continuidad de los programas nacionales por medio de la suscripción de acuerdos regionales que superen los cambios en los gobiernos y giros políticos en el nivel interno.

Artículos

Artículo 1. Los Estados parte deberán establecer programas de complementación industrial regional (CIR) para que participen en ellos las empresas de cada país.

Artículo 2. Podrán participar en los acuerdos de CIR todas las empresas que operen en alguno de los países que suscriben el presente convenio.

Artículo 3. Los Estados parte se obligan a desarrollar mecanismos de participación de los actores de la sociedad civil (gremios, universidades, institutos de investigación) en los programas de CIR.

Artículo 4. Los Estados parte se obligan a formular la convocatoria de las empresas nacionales para su participación en los CIR, en los términos que lo establece el presente acuerdo.

Artículo 5. Los Estados parte se comprometen a suministrar información oportuna y confiable sobre los esquemas y las entidades de financiación, así como asesoría en el establecimiento de los contratos entre las empresas participantes en los CIR.

Artículo 6. Los Estados parte crean la Comisión para los acuerdos de Complementación Industrial Regional para la administración de los programas.

Incentivos

Con ellos, el Estado pretende inducir una conducta mediante la recompensa y pueden ser:

- Financieros (préstamos, subsidios).
- Incentivos fiscales para las empresas que participen en los programas.
- Informativos. Publicaciones de diversa índole (normas, tecnologías, campañas de publicidad); portales empresariales en internet; padrones de empresas, universidades, institutos de investigación, cámaras empresariales; organismos para la competitividad; bancos de datos; programas comerciales; normatividad aduanas y otros.
- Educativos (becas, cursos de capacitación, seminarios).

Coordinación

La planificación y los estudios de impacto (prevén la evolución social y económica). Definición de los programas de complementación por medio de estudios y análisis de los diversos sectores a nivel regional con la colaboración de organismos como la CEPAL y el BID. Se sugiere la implementación de un programa anual.

Organización y procedimientos

Definen el proceso formal de decisión y administración; comisión encargada de administrar los acuerdos.

Materiales

Algunos bienes y servicios, tales como los servicios públicos, la infraestructura. En este rubro se pueden incluir los programas regionales de suministro de infraestructura, como la construcción de vías de comunicación, puertos, redes de telecomunicación, entre otros; serían definidos por los programas generales en los esquemas de integración. La comisión podría sugerir algunas obras de infraestructura para impulsar los acuerdos de CIR.

Delegación a socios

Contratación de ciertos servicios, delegación de tareas públicas a actores privados. Se contratarían los servicios de universidades e instituciones privadas para participar en la estructuración de los programas

de CIR. Organismos internacionales como la CEPAL y el BID para definir programas; universidades e institutos de investigación para oferta de servicios de capacitación (cursos, diplomados, seminarios, posgrados, y tecnologías).

Administración de los acuerdos de CIR

Se crea la Comisión para la administración de los acuerdos de CIR con las siguientes dependencias.

División de asesoría jurídica y financiera

Posibilidades de financiamiento, enlaces con las instancias nacionales e internacionales.

Asesoría para la suscripción de contratos y aplicación de leyes y normatividad.

División de enlace y coordinación

Define programas

Convoca empresas

Elabora el banco de datos

División de capacitación y tecnología

Transferencia de tecnología.

Visitas interempresas.

Funciones de la Comisión

Coordinación

Establecer los contactos con las instancias de apoyo a los programas de CIR (financieras, organismos regionales especializados, universidades, institutos de investigación, cámaras empresariales).

Organización

Organizar visitas a empresas para los empresarios que participan en los programas.

Organizar los procesos de convocatoria a empresas regionales.

Organizar los encuentros con los organismos de apoyo a los programas (financieros).

Asesoría

Elaboración de contratos marco para la subcontratación de las empresas que participan en los programas.

Apoyar a las empresas en la negociación con los organismos financieros.

Evaluación.

Realización de entrevistas.

Visitas a las empresas y organismos participantes.

Detección de áreas de oportunidad para nuevos programas.

Información

Elaborar las bases de datos de las empresas, las universidades e institutos, las entidades financieras, cámaras empresariales.

Administrar y actualizar el portal empresarial en internet.

Divulgar los programas en el portal empresarial.

Publicar la convocatoria en el portal empresarial y los datos de las oficinas de las secretarías nacionales a donde pueden acudir las empresas interesadas...

Integrantes

La presidencia de la Comisión estará integrada por los secretarios de economía de los países participantes o sus representantes y deberá reunirse por lo menos tres veces al año.

La Comisión contará con tres divisiones para su funcionamiento: en cada división la presidencia de la Comisión designará un director permanente.

División de Enlace y Coordinación

Funciones:

Diseñar conjuntamente con los organismos regionales los programas de CIR.

Convocar a las empresas contratistas.

Establecer los contactos con las secretarías nacionales para la convocatoria interna.

Definir áreas de oportunidad para apoyar la participación de las empresas seleccionadas.

División Jurídica y de Finanzas

Funciones:

Elaborar los contratos marco para las subcontrataciones entre empresas.

Convocar los organismos financieros para que participen en los programas.

Participar conjuntamente con las empresas en la negociación de apoyos financieros.

Negociar alternativas de incentivos financieros con los Estados participantes (fiscales, préstamos).

Negociar apoyos financieros para los programas de capacitación y tecnología.

División de Capacitación y Tecnología

Funciones:

Diseñar programas de capacitación con base en las áreas de oportunidad detectadas en las empresas seleccionadas.

Organizar las visitas empresariales.

Elaborar las bases de datos.

Administración del portal empresarial en internet.

Evaluar los programas de CIR.

Ejemplo

Puede ser incorporado en cualquier esquema: Pacto Andino, Mcca, Mercosur, Grupo de los Tres, etcétera.

La Comisión solicita un estudio a los organismos CEPAL o BID para desarrollar un programa viable de complementación industrial regional.

CEPAL o BID evalúan las posibilidades y sugieren un programa de complementación industrial en el sector automotriz, en el cual se incorporarían empresas pequeñas y medianas para suplir algunos de los componentes de la cadena productiva en este sector.

La Comisión inicia convocatoria para las empresas que puedan participar en el nivel de la región, éstas deben tener la capacidad de incorporar otros proveedores de mayor tamaño para cubrir sus necesidades de partes y componentes.

Se logran avances con tres empresas interesadas, como por ejemplo, Ford, General Motors, Volkswagen. Éstas establecen las condiciones con las especificaciones técnicas, de calidad y cantidad para la incorporación de los proveedores en el programa (por ejemplo, componentes plásticos en el proceso, empaques).

La Comisión lanza la convocatoria en el nivel nacional con la participación de las secretarías de Estado.

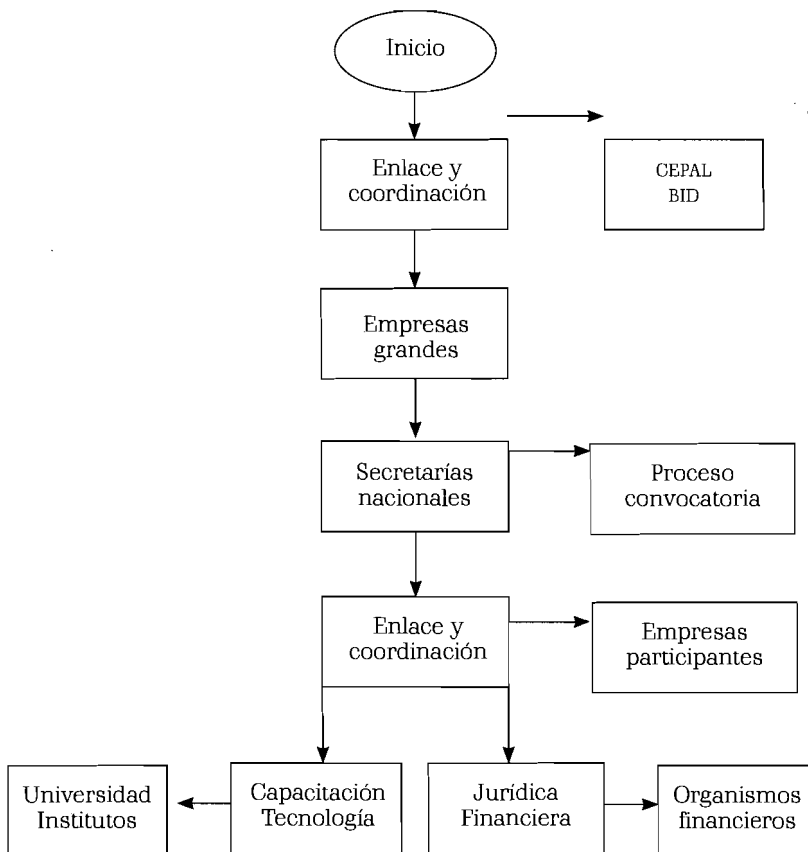
Las secretarías desarrollan proceso interno con las empresas del sector para que participen en la selección.

Posteriormente, la Comisión establece los contactos con las empresas seleccionadas en el nivel nacional y realiza una reunión con las empresas para identificar necesidades.

La división jurídica y de finanzas de la Comisión establece contactos con los organismos financieros para negociar planes de financiamiento para las empresas, de acuerdo con sus necesidades.

Los encargados de la división de capacitación y tecnología identifican las áreas de oportunidad y coordinan un programa de capacitación y tecnología para apoyar a las empresas participantes (si es necesario).

Diagrama 3
Flujo del proceso de elaboración de un proyecto de CIR



La Comisión evalúa el programa por medio de entrevistas, visitas a las empresas y organismos participantes.

Elaboramos un diagrama de flujo para visualizar el proceso de elaboración de un proyecto de complementación industrial regional (ver diagrama 3).

UNA PROPUESTA CERCANA EN EL CAMINO: LOS FOROS DE COMPETITIVIDAD EN EL MERCOSUR

El primer programa para el establecimiento de cadenas productivas en un esquema de integración latinoamericano surge en el Mercosur con el nombre de Foros de Competitividad. Éstos se crean en el año 2002 con los siguientes objetivos:

- Integrar cadenas productivas del Mercosur para mejorar la competitividad del esquema en el nivel internacional, esto incluye incrementar las exportaciones conjuntas a los terceros países, así como agregar valor a éstas.
- Sustitución competitiva de importaciones intrazona. Con este objetivo se pretende contribuir a la industrialización de los países, pero con la elaboración de productos competitivos que alcancen los estándares internacionales de la producción industrial.

La instancia a cargo de definir los foros para la complementación productiva son las Reuniones de Ministros, y éstos estarán integrados por los representantes de las áreas oficiales involucradas en cada cadena y de los órganos representativos de los empresarios y los trabajadores.

Madera y muebles El primer foro se estableció en 2003 con la cadena productiva de la madera y los muebles, y en materia de cooperación técnica los objetivos incluyen alianzas estratégicas entre empresas, asistencia y capacitación técnica intrabloque y promoción de innovación tecnológica. Los avances han sido limitados, puesto que se requirió la elaboración de trabajos administrativos para el funcionamiento de los foros, y técnicos, que incluyen un diagnóstico del sector en los países del bloque, los posibles preproyectos a detalle, mecanismos de financiación y las alternativas para motivar la participación del sector privado. También se incluyeron los estudios y las propuestas para realizar un encuentro empresarial del sector y una feria internacional para dar a conocer los "productos Mercosur" en 2005. Las recomendaciones en materia de nuevos sectores incluyen el

automotriz y el de textiles; sin embargo, se esperan resultados positivos del programa piloto en madera y muebles para poder iniciar con éxito los trabajos en nuevas ramas productivas.

El segundo foro de competitividad se creó en 2007 en el sector cinematográfico y audiovisual, con el objetivo de desarrollar la coproducción regional, contribuir con el intercambio y la complementariedad en la distribución y la exhibición de la cinematografía regional (Mercosur), y en la utilización de la infraestructura que ofrecen los espacios nacionales para estos efectos.

En los esquemas de integración revisados vemos posibilidades de establecer encadenamientos productivos en varios de los sectores en donde lideran las empresas más grandes de la región. Países como México y Brasil podrían ser los motores de estos procesos en los esquemas en los cuales participan, por su indiscutible supremacía, 500 empresas más grandes, por volumen de ventas; Brasil alcanza 42 por ciento y México 33 por ciento, los que les siguen lo hacen muy a la distancia, Chile con 8 por ciento, Argentina y Venezuela con el 5.5 por ciento, aproximadamente, Colombia 3 por ciento, Perú 1.5 por ciento, Ecuador 0.5 por ciento y Uruguay 0.15 por ciento; los países Centroamericanos, 0.30 por ciento. Por número de empresas, Brasil cuenta con 211 y México con 134.

Aun cuando los países no tengan un gran sector industrial, sí se podrían dar los encadenamientos productivos en algunos sectores, es el caso de la Comunidad Andina, en donde un país como Colombia con presencia en la industria automotriz podría, a través de subcontrataciones de proveedores regionales para esta industria, liderar un proceso de encadenamientos. A la industria automotriz se vinculan sectores como los productos plásticos, los productos de metal, hierro y acero, imprentas, papel, textiles, entre otras. En estos sectores, la presencia de Pymes en la Comunidad Andina se puede apreciar en el cuadro 14.

Otro sector importante es el de los alimentos, en el cual los cuatro países de la Comunidad reseñados tienen la mayor presencia de Pymes; este sector podría establecer vínculos industriales con uno de los sectores de la gran empresa en los países andinos como es el del comercio. Por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

Conclusiones

Las nuevas tendencias que la globalización y la liberalización comercial trajeron consigo, le impusieron a los Estados latinoamericanos transformaciones sustantivas en la forma de conducir la economía. Por un lado, los Estados se someten a una serie de reestructuraciones que reducen sus funciones y les exige el desarrollo de nuevas habilidades incorporadas en los esquemas de lo que se ha llamado la “nueva gerencia pública” y, por el otro, obligan al sector privado, principal promotor del crecimiento y el desarrollo en este nuevo modelo, a incorporar estrategias que lo conviertan en un actor eficiente y competitivo tanto en el nivel nacional como en el internacional.

En la nueva dinámica internacional, la estructura productiva tradicional se modifica. Se produce una desintegración de las funciones en los procesos de producción de bienes y servicios, con lo cual una misma industria diversifica sus plantas y sus funciones en el nivel internacional para el diseño, la elaboración y la comercialización de sus productos. En esta deslocalización, las empresas y los países tendrán nuevas oportunidades para incorporarse en los movimientos de la economía internacional y, para ello, requieren modificar sus paradigmas productivos.

El Estado, por su parte, alejado de las funciones productivas que se le adjudicaron en el modelo anterior, debe promover el desarrollo de la economía y sus actores a través de nuevas funciones, como el desarrollo y el fortalecimiento institucional, la definición de un marco regulatorio que garantice las relaciones entre los actores privados, la coordinación entre actores de diferentes ámbitos y niveles de gobierno, y el desarrollo de políticas que promuevan la competitividad de los actores nacionales; éstas como las más importantes.

En el ámbito internacional, las empresas son los actores que deben dirigir sus esfuerzos para incursionar en los mercados globalizados; sin embargo, el Estado tiene funciones muy importantes que cumplir para proporcionar soporte institucional en las estrategias que diseñen y desarrollen las empresas, principalmente en el sector de las Pymes, que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los mercados internacionales.

La estructura de la integración en la región ha estado influida por los postulados teóricos que plantean una sucesión de etapas de diferentes alcances y profundidad; los planteamientos iniciales son las zonas de libre comercio, posteriormente el arancel externo común y las zonas aduaneras; la liberalización total de los factores productivos (mercancías, capital y mano de obra) por medio del mercado común, y la unión con políticas e instituciones comunes. En América Latina se han alcanzado los niveles iniciales con la reducción total de los aranceles y su unificación hacia terceros; a la fecha se llevan a cabo esfuerzos por consolidar zonas aduaneras en los esquemas.

La integración en América Latina, así como los modelos de desarrollo aplicados hasta la década de los ochenta, estuvo influida por las teorías de las ventajas competitivas, a partir de lo cual los países deben especializarse en la producción de los bienes en los cuales tienen ventajas en sus recursos naturales o artificiales. De acuerdo con estos postulados liberales, las uniones aduaneras son eficientes cuando crean comercio, y por el contrario ineficientes cuando lo desvían. Para el caso de los esquemas de integración creados en América Latina, los resultados observados demuestran crecimiento de los intercambios comerciales en la mayoría; sin embargo, en varios casos estos incrementos eran muy superiores para los países grandes participantes en los esquemas, y los pequeños mostraban resultados inferiores o negativos.

Los cambios y los movimientos en la integración se dieron a partir de los ochenta, en dirección a la heterogeneidad; es decir, diferentes grados y plazos, de acuerdo con los tamaños y las posibilidades de los países participantes. Después de dos décadas de aprendizaje, los países latinoamericanos comprendieron que no sólo se deben dirigir los esquemas hacia la consolidación de etapas diversas, sino que en cada una de ellas es importante establecer diferencias en términos de metas y compromisos que permitan a los países participar con limitaciones, pero que no atrasen el proceso en su conjunto.

Las teorías sobre las uniones aduaneras avanzaron en otras direcciones cuyos planteamientos no son tan rígidos en el establecimiento de resultados eficientes para la creación de comercio e ineficientes para la desviación; estos nuevos alcances teóricos (Andic, Andic y Doser) señalan como vital la creación de desarrollo y su desviación; por lo tanto, lo importante en los movimientos del comercio internacional y la integración es si éstos contribuyen o no con el desarrollo. Se debe considerar el tipo de bienes que se intercambian, si son o no imprescindibles para el desarrollo, y si el fomento del desarrollo industrial o la eficiencia de la producción en los países miembros son los resultados obtenidos con un esquema de integración a la hora de evaluar sus resultados.

Los esquemas de integración que se crean en la década de los noventa, así como los que provienen de décadas anteriores, también se ven influidos por los nuevos temas que promueve el modelo de desarrollo aplicado, como la competitividad internacional, la eficiencia de los sectores empresariales y el impulso a las Pymes, e incorporan estos temas en las cumbres de ministros y presidentes, establecen los foros empresariales, realizan pronunciamientos sobre la necesidad de apoyo a las Pymes, aparecen los temas de la complementación económica y la integración productiva, y los más avanzados empiezan a desarrollar estrategias para establecer cadenas productivas en sectores específicos.

En el nivel de integración, en la propuesta de complementación industrial, al Estado se le atribuyen las funciones de coordinación y de proveedor del marco institucional, que van a permitir dirigir los cambios en la forma de incorporar al sector empresarial en los esquemas de integración para el desarrollo de la complementación industrial, definida como el proceso por medio del cual se realizan encadenamientos productivos horizontales y/o verticales entre empresas para producir bienes y/o servicios finales. Para estos planteamientos tomamos como base los postulados del neoinstitucionalismo, en los cuales al Estado se le atribuyen algunas de estas funciones; sin embargo, no estamos agotando en este modelo para la complementación industrial, en la integración, la discusión sobre las formas y acciones que el Estado debe asumir en un modelo de desarrollo, ni siquiera en el proceso de integración en su conjunto.

En la propuesta no se prevé la necesidad de un determinado avance en un esquema de integración dado, tal como podría ser una zona de libre comercio, una unión aduanera o cualquier otro de mayor profundidad, lo que se busca son alternativas para impulsar el desarrollo industrial de los

países participantes en los esquemas a través de nuevos mecanismos de integración, que de ninguna manera serían excluyentes de cualquier otro instrumento que fuera utilizado para lograr mejoras en la eficiencia productiva, o los que ya se encuentran en operación.

En la estructura de la integración latinoamericana a lo largo de todo su desarrollo, se identifican dos modelos de AP; por un lado, el modelo jurídico-liberal y, por el otro, el jurídico estructural-desarrollista. En el primero, sus componentes son instrumentos jurídicos internacionales ratificados por los congresos locales de los Estados miembro; los actores que pueden ser, los negociadores, los funcionarios públicos *ad hoc* y los funcionarios administrativos permanentes; los organismos, que se clasifican en los de dirección, los técnico-administrativos y los consultivos. Los esquemas correspondientes con este modelo son la Aladi, el Grupo de los Tres, el Mercosur y, en formación, el ALCA.

El modelo jurídico estructural-desarrollista presenta diferencias con el anterior, básicamente en el nivel de organismos y actores participantes. Los organismos directivos, técnico-administrativos y consultivos se amplían a jurídicos, con la inclusión de cortes de justicia, políticos, con los parlamentos y financieros con los bancos y las corporaciones financieras regionales. En este modelo se ubican los esquemas centroamericano, Sistema de Integración Centroamericana (Sica) y la Comunidad Andina.

La representación política en la integración nos permite identificar dos modelos, el parlamentario directo y el parlamentario consultivo. En el primero se constituyen parlamentos regionales con representación de parlamentarios elegidos por sufragio directo en sus países de origen; éste es el modelo que aplican esquemas como el Sica, con el parlamento centroamericano y la CAN con el Parlamento Andino. El modelo parlamentario consultivo se caracteriza por la presencia de comisiones parlamentarias, en donde los representantes son enviados directamente de los parlamentos respectivos, y sus funciones son las de realizar pronunciamientos sobre diferentes materias que pueden ser tomadas o no en consideración por los organismos rectores de los acuerdos.

La presencia del Poder Legislativo en el proceso de integración AL, a pesar de la existencia de los parlamentos y la elección popular de sus representantes, carece de un verdadero ejercicio de participación con derecho a incidir en las decisiones. Los pronunciamientos se hacen en forma de declaraciones, resoluciones y propuestas, o simples recomendaciones en el caso del modelo consultivo; pero aún no hay pronunciamiento que

presente un carácter de obligatoriedad para los países miembro. Solamente cuando el Poder Legislativo participe en la integración con capacidad de voto y veto en las decisiones, éste dejará de ser un ejercicio exclusivo de los ámbitos ejecutivos, y la integración iniciará un proceso de democratización en el que estarán representados los intereses de la sociedad civil en forma directa.

Los niveles alcanzados por los esquemas de integración no han superado las uniones aduaneras, aunque entre sus propósitos se considera la consolidación de un mercado común en varios de ellos. En el nivel de libre comercio, la liberalización alcanza porcentajes importantes, en su mayoría se señalan entre 80 y 90 por ciento, y se podría esperar que para 2010 éste alcance 100 por ciento, sin excepciones. El arancel externo común presenta mayores dificultades, se mantienen listas de excepciones en varios países y sus niveles se ubican en cuatro segmentos 5, 10, 15 y 20 por ciento, aproximadamente. La unión aduanera se ha alcanzado en algunos casos; el Sica con dos aduanas comunes, y en el Mercosur se prevé su funcionamiento.

Los avances y logros en materia comercial se observan en las cifras sobre comercio exterior intrarregional; sin embargo, en un análisis interesante sobre los resultados de la integración en otras materias del desarrollo como generación de empleos directos, se señala que su contribución ha sido mínima (Di Filippo y Franco, 2000), por lo cual la propuesta que se sugiere es la de impulsar mecanismos capaces de afectar la estructura productiva interna mediante inversión, eslabonamientos productivos y empleos encadenados interindustrias. Estas conclusiones de los autores refuerzan nuestra propuesta para la complementación industrial en los esquemas de integración.

El marco institucional que se ha desarrollado en los esquemas tiene dos niveles; por un lado, el orden intergubernamental que no cuenta con instituciones propias y, por el otro, el orden supranacional, que sí genera organismos propios; sin embargo, y a pesar del carácter supranacional, los marcos institucionales de varios esquemas no han podido impedir el incumplimiento de los acuerdos por parte de los países en múltiples oportunidades. La necesidad de un orden supranacional fuerte es uno de los principales requerimientos para profundizar en los esquemas regionales en este siglo.

La alternativa de establecer acuerdos a la medida de los participantes, es en parte de una estrategia que se ha incorporado en los esquemas para

evitar los incumplimientos. Esto permite que los tiempos de adecuación a las reglas del juego por parte de los países miembro sean diferentes, permite que se establezcan acuerdos tan sólo entre algunos países del esquema con otros países o esquemas; esta modalidad consolida niveles de integración diferentes en el interior del propio esquema. Creemos que estas dificultades surgen de los múltiples problemas por los que pueden atravesar los países en desarrollo y que es una de las grandes diferencias entre la integración de éstos y la integración entre países desarrollados; consideramos que la búsqueda de mecanismos, como la complementación industrial que permiten la profundización de los acuerdos sin afectar la participación de todos los miembros, es una tarea necesaria para la integración latinoamericana.

La integración en América Latina ha tenido varias etapas que se pueden identificar por tendencias diversas; por un lado, los primeros esquemas con grandes proyectos para la liberalización total del comercio latinoamericano, el establecimiento de aranceles comunes y uniones con las mismas características, posteriormente, y después de un periodo de maduración en el que se establecen procesos parciales como la bilateralidad y los calendarios apropiados al tamaño y a las restricciones de los socios. La ampliación de los acuerdos los lleva a un nuevo momento de la integración, en donde surgen los parlamentos, las cortes, los organismos financieros, y se continúa con la profundización y las reestructuras; surgen las comunidades y los sistemas, así como los acuerdos entre pocos socios. Se racionaliza la integración.

En este siglo, los países vuelven a buscar alianzas amplias, pero ya no entre países, sino entre esquemas, para consolidar un movimiento latinoamericano que se estaba perdiendo en la segmentación regional; adicionalmente, se fijan metas para completar las uniones aduaneras y encaminarse hacia el mercado común; otra tendencia importante es la incorporación del sector privado, aunque se realiza en el nivel de foros y pronunciamientos presidenciales, este es un actor que cada vez se vuelve más relevante para el proceso de integración; en algunos esquemas se formalizan políticas sectoriales como la automotriz, y en otros se inician trabajos para consolidar encadenamientos productivos sectoriales.

Una observación formal en los sectores empresariales de los países latinoamericanos nos permitió visualizar las grandes diferencias que existen entre países pertenecientes a los mismos esquemas de integración. Igualmente, se pudo advertir que los sectores en los cuales tienen presen-

cia empresarial, son de escasos niveles de manufactura e industrialización, muchos de ellos se ubican en los primeros segmentos de la clasificación arancelaria; un sector en el que sobresalen varias empresas importantes es el de servicios, con el comercio, las telecomunicaciones y la energía. Esto reafirma nuestra manifestación sobre la necesidad de que la integración, en el nuevo siglo, contribuya al proceso de desarrollo mediante nuevas formas que impulsen la industrialización en los países de AL.

Por el lado de las Pymes la situación es aún más crítica, puesto que la gran mayoría de estas industrias se mueven en los sectores de los alimentos, los productos químicos, el papel, la madera, los productos de metal y la maquinaria eléctrica, y muy pocas de ellas exportan; el nivel de participación de las Pymes en el sector productivo es de consideración, en muchos países supera el 80 por ciento, y una estrategia de desarrollo necesariamente debe encontrar mecanismos que eleven el nivel de productividad de un sector tan importante. Consideramos que la incorporación de este sector en programas productivos que los vincule con los grandes movimientos comerciales regionales a través de los encadenamientos es una de las alternativas necesarias y apropiadas.

Anexo 1

Proceso de integración en América Latina, 1960-2008

<i>Esquema y sus integrantes</i>	<i>Fecha de creación y posteriores modificaciones</i>	<i>Instrumentos de liberalización comercial</i>	<i>Organismos e instituciones</i>	<i>Políticas</i>	<i>Convenios</i>	<i>Sociedad civil y empresarios</i>	<i>Sistemas financieros</i>
<i>Mercado Común Centroamericano</i> <i>MCCA</i> Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras (se retira en 1970) Nicaragua	1960-1970	ZLC; AEC 10 y 20% para productos internos a la zona o externos a ella	Consejo Económico Consejo Ejecutivo Secretaría Permanente (Sieca) Comité de Alto Nivel (GAN)	Agraria Comercio exterior			Banco CA Integración
<i>Sistema de Integración Centroamericano</i> <i>Sica</i> Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	1990-2000	Protocolo de Tegucigalpa Protocolo de Guatemala	Parlamento CA Corte CA de Justicia Reunión Presidentes Centroamericanos	Ajuste estructural Políticas comerciales externas Controles fiscales Transportes y comunicaciones			Sistema regional de pagos
El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Belice Panamá República Dominicana (estado asociado)	2000-2008	Unión Aduanera					

(Continuación)

<i>Esquema y sus integrantes</i>	<i>Fecha de creación y posteriores modificaciones</i>	<i>Instrumentos de liberalización comercial</i>	<i>Organismos e instituciones</i>	<i>Políticas</i>	<i>Convenios</i>	<i>Sociedad civil y empresarios</i>	<i>Sistemas financieros</i>
<i>Pacto Andino</i> Bolivia Colombia Chile (se retira en 1976) Ecuador Perú Venezuela (1973)	1970 - 1980	ZLC AE Mínimo Común AEC	Comisión Junta	Sociales Económicas	Andrés Bello Hipólito Unanué Simón Rodríguez		Decisión 24 (regula la inversión extranjera Corporación Andina de Fomento)
<i>Sistema Andino de Integración</i> <i>SAI</i> <i>Comunidad Andina</i> Bolivia Colombia Perú (se retira en 1992 y regresa en 1994) Venezuela	1990 - 2000	Bilateralidad Unión Aduanera ZLC en el 100% del universo Arancelario Perú ingresa en la ZLC, y debe concluir el proceso en el año 2005 MC a entrar en vigor 12 / 2005. Colombia Bolivia Ecuador Venezuela	Tribunal Andino de Justicia Parla- mento Andino Secretaría General Consejo Presi- dencial Andino Consejo Andino de Ministros de RE Reunión de Vi- ceministros de RE o funcionarios de alto nivel	Agropecuaria Agroindustrial Automotriz	Sistema José Celestino Mutis Programa Bolívar	Consejo Consultivo Empresarial Consejo Consultivo Laboral Foro Emprea- rial Andino Brújula Empresarial (portal en internet)	
<i>Relanzamiento</i> Mercosur y Colombia Ecuador Venezuela	2000 - 2005	Identificación nacional como único requisito para turistas. ACE 54 ZLC	Foro de Consulta y Con- certación Política	Política exterior común Política agrícola común			

La propuesta para la integración de Las Américas-ALCA

<i>Conferencias</i>	<i>Año</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Grupos de trabajo</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Sociedad y empresarios</i>
Denver 34 naciones*	1995		Inversión, normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios; antidoping y derechos compensatorios; economías más pequeñas.		Foros empresariales de Las Américas
Cartagena	1996		Compras del sector público; derechos de propiedad intelectual; servicios; política de competencia.		
Belo Horizonte San José	1997 1998	ZLC	Solución de controversias	Comité de Negociaciones Comerciales Secretaría Administrativa	Comité de Representantes Gubernamentales
Toronto	1999	Guía de Procedimientos Aduaneros (aplicable desde enero de 2000) 48 medidas de facilitación de negocios. Inventario leyes y regulaciones nacionales sobre políticas de competencia en el Hemisferio Occidental. Inventario mecanismos solución de controversias, procedimientos y textos legales: Acuerdos, Tratados y arreglos de comercio e integración en el Hemisferio y en la OMC.			
Buenos Aires	2001	Borrador de un ALC	Comité de comercio de bienes		

* Suriname, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y la Granadinas, República Dominicana, Santa Lucía, Barbados, Bahamas, Antigua y Barbuda, Haití, Jamaica, Granada, Dominica, Guyana, Belice, Estados Unidos de América, Canadá, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Colombia, México, Venezuela, Perú, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con base en los textos de las Conferencias y los acuerdos del ALCA.

Grupo de los Tres Colombia México Venezuela	1994	ZLC Programa de desgravación 80% del comercio intrazona	Secretaría Pro Tempore Grupos de Alto Nivel-Gans	
Relanzamiento Venezuela se retira	2001 2006		Comité Trilateral de Reflexión Cumbres Presidenciales	Complementación económica Apoyo y promoción empresarial
Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) (reemplaza a la Comunidad Sudamericana de Naciones) Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Pa- raguay, Perú, Uruguay, Surinam, Venezuela	2008	En el tratado constitutivo se manifiesta la voluntad de avanzar en la integración y la unión en lo cultural, social, económico y político, pero aún no se definen los instrumentos y programas	Secretaría Pro Tempore Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Go- bierno, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Ex- teriores, Conse- jo de Delegadas y Delegados, Secretaría Ad- ministrativa	

¹ Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela.

² Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela.

Fuente: Elaboración propia con base en los textos y acuerdos de los diferentes esquemas publicados en internet.

<p><i>Asociación Latinoamericana de Libre Comercio Alalc¹</i></p>	<p>1960-1970</p>	<p>ZLC Acuerdos de complementación industrial</p>	<p>Conferencia de las Partes Comité Ejecutivo Permanente Secretaría Ejecutiva</p>	<p>Agrícola Comercio de productos agropecuarios</p>
<p><i>Asociación Latinoamericana de Integración Aladi²</i></p>	<p>1980-1990</p>	<p>Zona de Preferencias Económicas Acuerdos de Alcance Regional, Acuerdos de Alcance Parcial, Preferencia Arancelaria Regional, PAR 10% (AEC) Bolivia y Paraguay 11 y 22%</p>		
<p>Cuba</p>	<p>1990-2000 2000-2005</p>	<p>Resolución Núm. 59 Bases para la conformación de un espacio de libre comercio. Acceso a los mercados, normas y disciplinas, fomentar la coordinación y cooperación en áreas que dinamizan el comercio</p>		

(Continuación)

<i>Esquema y sus integrantes</i>	<i>Fecha de creación y posteriores modificaciones</i>	<i>Instrumentos de liberalización comercial</i>	<i>Organismos e instituciones</i>	<i>Políticas</i>	<i>Convenios</i>	<i>Sociedad civil y empresarios</i>	<i>Sistemas financieros</i>
Mercado Común del Sur Mercosur Argentina Brasil Paraguay Uruguay Chile (1996) Bolivia (1997) CAN (2003)	1990-2000	ZLC, 85% del comercio Unión Aduanera Imperfecta en un 85%	Consejo del MC Grupo del MC Subgrupos de Trabajo Secretaría Administrativa Comisión Parlamentaria Conjunta Comisión de comercio del MC Secretaría Pro Témpore (Perú)	Producción, comercialización y desarrollo tecnológico Acuerdos de política exterior Personalidad Jurídica		Observatorio del Mercado Laboral Fondo Consultivo Económico y Social	
Relanzamiento Venezuela (2005) Se integra como Estado Parte en el esquema	2000-2005	AEC Prórrogas hasta el 2005 y 2010 Acuerdos para la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y su 1a. reunión			Reunión de Presidentes de América del Sur	Foros de Competitividad para Cadenas Productivas Foro de Consulta y Cooperación Política	
	2007		Se instala Parlamento Mercosur				

Cuadro resumen

Esquema	Unión			M. Común			Instituciones				Parlamento	Corte Justicia	Instituciones financieras	
	ZLC	AEC	aduanera	B	C	P	AP	AT	EP	ET				
Sica	x	x	x	x			x		x	x		x		x
Comunidad Andina	x	x		x			x		x	x		x		x
Aladi	x	x		x			x		x	x				
Mercosur	x	x		x			x			x			Tribunal Permanente	
G-3		x		x					x					
ALCA		x		x					x					
Unasur		x							x					

ZLC: Zona de Libre Comercio.

AEC: Arancel Externo Común.

B: Bienes.

C: Capitales.

P: Personas.

AP: Administrativas Permanentes.

AT: Administrativas Temporales.

EP: Ejecutivas Permanentes.

ET: Ejecutivas Temporales.

Fuente: Elaboración propia con base en los tratados de integración.

Anexo 2

Conjunto de organismos que integran el Sica

<i>Categoría</i>	<i>Organismos que la componen</i>
Secretarías técnicas especializadas	Secretaría Permanente del Tratado general de Integración Económica Centroamericana (Sieca); Secretaría de Integración Social (sis); Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC); Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD).
Otras secretarías especializadas	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (Secmca); Secretaría de Integración Turística de Centroamérica (Sitca); Secretaría del Consejo Agrícola Centroamericano (SCAC); Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (Secocatram).
Instituciones regionales	Banco Centroamericano de Integración Económica (Bcie); Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca); Instituto Centroamericano de Administración Pública (Icap); Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap); Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (Icaiti); Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (Capre); Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesna); Comisión Técnica de Telecomunicaciones de Centroamérica (Comtelca); Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (Cocatram) Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (Cepredenac); Comisión Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH); Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (CCP); Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa).
Secretarías <i>ad-hoc</i> Intergubernamentales	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (Cociss); Consejo de Electricidad de América Central (Ceac); Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (Codicader); Comisión Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (Ccvah); Comisión de Ciencia y Tecnología de Centroamérica y Panamá (Ctcap).

(Continuación)

Categoría	Organismos que la componen
Comité Consultivo (Sociedad Civil Organizada Regionalmente)	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (Femica); Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (Fecaica); Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (Concape); Confederación de Trabajadores de Centroamérica (Ctca); Federación Centroamericana de Transporte (Fecatrans); Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá (Auprica); Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y del Caribe (Uprocafe); Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (Cocentra); Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación del Desarrollo (Asocode); Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo Concertación Centroamericana; Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (Fecamco); Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (Fedepicap); Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca); Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT); Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA); Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura (Concatec); Capítulo Centroamericano del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPÍ).

Fuente: <http://www.iadb.org/intal/>

Anexo 3

Resoluciones del Parlamento Centroamericano

<i>Tipo de política</i>	<i>Centroamérica</i>	<i>Mundo</i>
Política económica	<p>Cumplimiento acuerdos alcanza dos en el seminario taller la crisis del café, un problema regional.</p> <p>Instruir incorporación de los sectores sociales y gobiernos en el foro regional sobre acciones para hacer frente a la crisis cafetalera.</p> <p>Elaboración de un diagnóstico, propuesta de soluciones y plan de acción frente a la crisis cafetalera para ser presentado ante gobiernos, organismos financieros, países cooperantes y la comunidad internacional.</p>	
Política social	<p>Recomienda una legislación armonizada en materia de turismo.</p> <p>Eliminar las barreras para las personas con discapacidad.</p>	
Política internacional	<p>Reconocimiento por el establecimiento de la institucionalidad en la República Bolivariana de Venezuela.</p> <p>Instando a la urgente necesidad de reiniciar el proceso de negociación en el conflicto palestino-Israelí.</p> <p>Apoyo a la asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.</p> <p>Respaldo a la República de China de Taiwán para ser miembro observador de la Organización Mundial de la Salud.</p>	<p>Apoyo al gobierno panameño en su aspiración de ser la sede de la Secretaría Administrativa Permanente del Área de Libre Comercio de las Américas.</p> <p>Respaldo a los puertorriqueños en su exigencia del cese de las maniobras militares de la marina de guerra de los Estados Unidos en las islas de Vieques.</p> <p>Exhortan a los presidentes, congresos y asambleas de Centroamérica y la República Dominicana para que ratifiquen el convenio internacional para la represión de la financiación al terrorismo.</p>

(Continuación)

<i>Tipo de política</i>	<i>Centroamérica</i>	<i>Mundo</i>
Derecho internacional	Recomendaciones para El Salvador y Honduras para que prorroguen la ejecución de lo acordado en la convención sobre nacionalidad y derechos adquiridos, en las zonas delimitadas por la sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Respaldo a la integridad de las atribuciones de la Corte Centroamericana de Justicia y en prevención de la ilegalidad de la enmienda suscrita en Managua, el 27 de febrero del 2002 (sobre reforma del art. 35 del protocolo de Tegucigalpa a la Carta de La organización de Estados Americanos).	
Integración Centroamericana	Respaldo a la decisión de la reunión de presidentes en relación con la aprobación del plan de acción para la integración económica de Centroamérica. Recomendación a los partidos políticos de Centroamérica y República Dominicana para la creación de la Secretaría de Integración Regional. Apoyo a la propuesta de integración centroamericana presentada por el gobierno de Costa Rica. Recomendar la incorporación de Panamá, Belice y República Dominicana a los acuerdos comerciales para suscribir un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica.	
Medidas internas del Parlamento	Condecoraciones Francisco Morazán a la presidenta de Panamá Mireya Moscoso y al presidente de la República Dominicana Hipólito Mejía Domínguez. Las bancadas nacionales del Parlamento procedan a organizar comisiones de enlace con las organizaciones de la sociedad civil. Promover las gestiones para que se otorgue la calidad de agentes diplomáticos a los diputados del Parlamento Centroamericano.	

<i>Tipo de política</i>	<i>Centroamérica</i>	<i>Mundo</i>
	Otorga la calidad de observador a la presidencia del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe, Foprel. Otorga la calidad de observador permanente al Senado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.	

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales publicados en el portal de internet del Parlamento. www.parlacen.org.gt

Encadenamientos productivos: dos casos exitosos en la industria textil y de maquinado en México

Tomamos como referente dos casos exitosos de encadenamientos productivos que se han desarrollado en los sectores textil y de maquinado entre empresas medianas y grandes mexicanas, y empresas de Estados Unidos, impulsados por la entrada en vigencia del TLC. En estas dos industrias se ha logrado pasar de la prestación del servicio de maquila al de paquete completo, es decir, la venta de productos realizados en su totalidad en territorio mexicano, aunque para algunos de ellos los productores nacionales acudan a un porcentaje de insumos importados.

Para el caso de la industria textil se trata de empresas mexicanas que han logrado posicionarse como proveedoras de grandes empresas estadounidenses poseedoras de marcas de prestigio. Los encadenamientos se dan en las diferentes partes del proceso:

- * Telas
- * Cortado y etiquetado (tela)
- * Diseño y desarrollo del producto (se conserva exclusivamente en Estados Unidos)
- * Corte
- * Ensamble
- * Lavado y acabado
- * Distribución
- * Mercadotecnia (se conserva exclusivamente en Estados Unidos)
- * Menudeo (se conserva exclusivamente en Estados Unidos)

A partir de 1996 se empiezan a manifestar diferentes tipos de relaciones entre empresas estadounidenses y mexicanas, los primeros cambios se dan en el nivel de los insumos; al entrar en vigencia el TLC, las reglas

de origen permitían a las maquilas utilizar telas norteamericanas (no sólo estadounidenses) en las prendas para el mercado de Estados Unidos, posteriormente, se incorporaron otros como botones y cierres. Paralelamente, aumentaron las inversiones con el establecimiento de *joint ventures* entre empresas de los dos países; por último, se amplían las actividades a lavado y acabado de los productos, así como del corte de las piezas.³⁸⁵ Estas nuevas relaciones son las que dan origen a los encadenamientos productivos y a la ampliación de las actividades desde el ensamble (maquila) hasta la producción del paquete completo. Por ahora, asegura la autora, las partes más rentables del proceso, el diseño y el desarrollo del producto, así como su distribución, siguen en manos de las poderosas compañías estadounidenses líderes y de los grandes compradores que dirigen la cadena.

La producción mexicana se vincula por medio de redes empresariales que integran grandes productores y Pymes que ofrecen componentes y partes del proceso. Entre ellos se encuentran en un primer nivel las principales empresas estadounidenses, en un segundo nivel, las fábricas mexicanas que ofrecen el paquete completo, y *joint ventures*, fábricas de paquete completo estadounidense; y en el tercer nivel las plantas de ensamble, subcontratistas y de servicios (lavanderías, impresores de estampados, bordadores). En el segundo nivel, la característica común es que se trata de empresas grandes; a las Pymes se les reserva el tercer nivel.

Nos parece importante resaltar el papel que desempeñan las Pymes, puesto que a pesar de que no pueden ofrecer los paquetes completos para los compradores extranjeros, sí participan en cadenas de producción integradas a los mercados internacionales, lo que para algunas de ellas puede significar mejoras considerables en sus estándares productivos y la posibilidad de ampliar su participación con productos propios, en la medida que cuenten con programas de apoyo a la competitividad que les facilite su acceso a la financiación y a mejoras en su desempeño administrativo y productivo.

Bair considera que las opciones para las Pymes en esta nueva forma de relacionarse con los mercados internacionales pueden ser cuatro. En primer lugar, producir prendas bajo una marca fuerte, para el mercado nacional; en segundo, empresas que posean capacidades para el dise-

³⁸⁵ Jennifer Bair, "La industria del vestido en aguascalientes", en Enrique Dussel Peters (coord.), *Clarooscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, México, Canacintra, CEPAL, Jus, 2001, pp. 77-78.

ño y el desarrollo de productos, pueden exportar prendas de su propia marca a mercados extranjeros, entre ellos los mercados de América Central y Sudamérica. La tercera opción consiste en moverse hacia la producción de paquete completo para clientes que requieren menores volúmenes que los solicitados por los grandes, esta fabricación podría ser compartida por otras Pymes locales; y la cuarta y última es continuar con su desempeño de subcontratistas o submaquiladores para fabricantes locales más grandes.³⁸⁶

En relación con el *cluster* del vestido en Aguascalientes, la autora señala varios tipos de actividades desempeñadas por las empresas: las grandes mexicanas o extranjeras exportadoras de primer nivel; las micro, pequeñas y medianas nacionales y con capital local que trabajan como contratistas de maquila para las grandes empresas que participan en el círculo; pequeños y medianos fabricantes que exportan paquetes completos y de maquila en cantidades menores; pequeños y medianos fabricantes locales que producen y venden sus propias marcas en los mercados domésticos, y compañías híbridas que combinan estas opciones.

Una de las empresas referidas en la investigación es Gontex, una empresa mediana que dedica la mayor parte de su producción al mercado nacional. Produce ropa para adultos y niños, y para ello subcontrata a 12 pequeñas compañías, con un total de 180 empleados, la mayoría son mexicanos, aunque para algunos materiales como los hilos acude a proveedores extranjeros, 80 por ciento de sus materiales los compra en el mercado nacional. Para mejorar su competitividad ha acudido a consultorías, una para modernizar los procesos administrativos y de control de calidad y otra para incrementar la productividad (en estas áreas también apoya a sus proveedores con préstamos para maquinaria y con supervisores de calidad). Como lo asegura su propietario, el objetivo es desarrollar una visión estratégica de cinco años para el futuro, en el cual visualiza ampliar sus actividades a otro tipo de acabados como el bordado, la venta de insumos a productores nacionales y una expansión hacia los mercados internacionales.

LOS MAQUINADOS EN CIUDAD JUÁREZ

El otro caso de encadenamientos productivos exitoso es el de maquinados en Ciudad Juárez. Para el 2000 los talleres de maquinado

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 83.

ascendían a 240, de los cuales 230 son micro (entre 1 y 30 empleados) y 10 son medianos (31 a 100 trabajadores). La mayoría de los talleres se especializan en la fabricación de herramental y moldes, y la reparación de moldes. Éstos se ocupan en terminales, corte y desforre de alambres que realizan las arneseras (los arneses son cables eléctricos automotrices).

Uno de los talleres, Diva,³⁸⁷ es una empresa cien por ciento mexicana dedicada a producir piezas metálicas en serie para otras empresas maquiladoras y para distintas empresas en el extranjero. Primero surtía herramientas para las arneseras, y en la actualidad fabrica piezas metálicas (conectores), puesto que la venta de productos especiales de moldes y herramientas es muy variable. La empresa vende maquinado de aluminio, conjuntos de bloques moldeados para expulsores de tubería de plástico, expulsión para fabricante de café, partes de aluminio para controles láser, etcétera. Cuenta con proveedores de materia prima como aluminio, cartón y acero, y aunque compra algunos insumos en Estados Unidos, el porcentaje de integración nacional es de 92 por ciento.

Otro caso es el de Metálicas, que produce sillas ergonómicas, transportadores de cadenas y estaciones de trabajo, accesorios y productos de aluminio. La mayor parte de sus insumos y materia prima los compra en el mercado nacional, cartón y madera de Juárez y acero de Monterrey; asimismo, niveladores de plástico, muebles, poliuretano y pintura electrostática. El valor agregado nacional alcanza 40 por ciento y el restante 60 por ciento proviene de importaciones.³⁸⁸

Con estos dos casos pretendemos ilustrar brevemente la forma en que se pueden desarrollar encadenamientos productivos en dos sectores importantes como la industria textil y la de partes y autopartes, así como de la fabricación de productos metálicos. La modalidad de paquete completo, que en opinión de los autores citados se abrió con la entrada en vigor del TLC, amplía las posibilidades de las empresas nacionales para la exportación de productos elaborados localmente y con materias primas e insumos nacionales, situación que no era posible para el caso de la maquila o ensamble únicamente, puesto que la mayoría de los insumos utilizados eran importaciones que se procesaban y se convertían en exportaciones.

³⁸⁷ Jorge Carrillo, "Maquiladoras de exportación y empresas mexicanas exitosas", en *Claroscurios...*, op. cit., p. 177.

³⁸⁸ *Ibidem*, pp. 186 y ss.

Una de las posibilidades interesantes para la producción local es la de que compañías grandes, como son el caso de Levi Strauss y Liz Claiborne (vendedores de marca) y JC Penney y The Gap (minoristas) para la industria textil, buscarán la contratación de empresas 100 por ciento mexicanas, y ya no del establecimiento de plantas propias que optaban por los bajos costos de mano de obra, pero que seguían siendo extranjeras. Ahora surgen nuevos compradores o socios que buscan a los productores locales y éstos a su vez tienen la autonomía para subcontratar a otros proveedores de menor tamaño para la producción de partes del paquete, así sería como se podrían establecer los encadenamientos productivos que incorporasen cada vez en mayor medida a la industria nacional.

Bibliografía

- Actividad Económica* (1994), "El Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela", núm. 182.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1993), "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Mauricio Merino, *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt, Colegio Nacional de Ciencias y Administración Pública.
- ALGORTA PLÁ, Juan (1992), "Corriendo contra el tiempo", en *Tercer Mundo*, Bogotá, Colombia, enero.
- ALLAMAND ZAVALA, Andrés, Fernando Carrillo Flórez, Mark Payne J. y Daniel Zovatto G. (2008), *Democracies in development, politics and reforms in Latin America*, Washington, DC, Inter-American Development Bank, Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- América Economía* (2008), "Las 500 mayores empresas de América Latina", México, julio.
- AMIN, Samir (1997), *Los desafíos de la mundialización*, México, Siglo XXI.
- ARAGAO, José María (1968), *La teoría económica y el proceso de integración de América Latina*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina.
- ARROW, Kenneth (1985), en Olivier Williamson, *The economic institutions of capitalism, firms, markets, relational contracting*, Nueva York, The Free Press.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (1990), Seminario "Propuestas Alternativas para el Desarrollo de América Latina: Opciones Estratégicas", San José de Costa Rica.
- BALASSA, Bela (1964), *Teoría de la integración económica*, México, Unión Editorial Hispano-Americana.
- (1964), "Hacia una teoría de la integración económica", en *Integración de la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

- BAIR, Jennifer (2001), "La industria del vestido en Aguascalientes", en Enrique Dussel Peters (coord.), *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, México, Canacinttra, CEPAL, Jus.
- BAÑON, Rafael Ernesto Carrillo (1998), *La nueva administración pública*, España, Alianza Universidad Textos.
- BARNICA PAZ, Edgardo (1984), *Lecciones de derecho internacional público*, Madrid, Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- BENÍTEZ, Raúl (1989), "La paz en Centroamérica: trayectoria, límites y perspectivas", en *La paz en Centroamérica*, documentos fundamentales, México UNAM, Cordinación de Humanidades.
- BID/INTAL (1990), *El proceso de integración en América Latina en 1989*, Buenos Aires, Argentina.
- BLANCO MENDOZA, Herminio (1994), *Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BRITO, Bernardo (1999), "Las regiones como impulsoras del crecimiento", en Clemente Ruiz Durán, Enrique Dussel Peters (coords.), *Dinámica regional y competitividad industrial*, México, Jus, UNAM.
- BUCHANAM, M., James (1970), *The public finances*, EUA, Richard D. Irwin, Irwin-Dorsey Limited.
- BULMER-THOMAS, Víctor (1998), *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CALDERÓN, Maybe (1999), *Primer Taller Regional de Planeación Estratégica*, San Salvador, CC-Sica, agosto, 1999-2002.
- CÁNOVAS VEGA, Gustavo y Gustavo del Castillo (1995), *The politics of free trade in North America, México, Colombia, Venezuela, and the Group of Three (G-3) Free Trade Agreement: a Model for the Western Hemisphere?*, Ottawa, Gilmore Reproductions.
- CAPETILLO CID, Ileana Rossaroli y Luis Enrique Mora (1989), *El futuro económico de México: escenarios y perspectivas de su comercio exterior*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- CARDONA, Diego y Alfredo Fuentes (1992), *Colombia y la integración americana*, Santafé de Bogotá, Colombia, Fescol, Cladei.
- CARDOSO, F.H y Enzo Faletto (1996), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- CEPAL (1995), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

- (1995), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- (1990), *Los nuevos proyectos de integración en América Latina en 1989*, Buenos Aires, Argentina.
- (1988), *Integración regional: desafíos y opciones*, Santiago de Chile.
- (1987), *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (1987), *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- y Raúl Prebisch (1987), *Un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago de Chile.
- CEREZO PLAZA, Sergio (2000), *Los bloques comerciales en la economía mundial*, España, Síntesis.
- CHOMSKY, Noam y Dieterich Heinz (1999), *La sociedad global, educación, mercado y democracia*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, Contrapuntos.
- (1995), *La sociedad global*, México, Joaquín Mortiz-Planeta.
- COLEMAN, William y Geoffrey Underhill (1998), *Regionalism and global economic integration*, Londres, Routledge.
- Comercio Exterior (1996), *Sector Externo*, vol. 46, núm. 2, México, febrero.
- (1994), vol. 44, núm. 6, México, junio.
- CONNEL SMITH, Gordon (1974), *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CUEVA, Agustín (1977), *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- DABAT, Alejandro (1989), *México y la globalización*, México, Centro Regional de Instituciones Multidisciplinarias, UNAM.
- DE LA PEÑA, Sergio (1999), *El antidesarrollo de América Latina*, México, Siglo XXI.
- DI FILIPPO, Armando y Rolando Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, México, Siglo XXI, CEPAL, ONU.
- DOMINGOS NILDO, Ouriques (1994), "Hacia una teoría marxista de la dependencia", en Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coords.), *La teoría social latinoamericana, Tomo II. Subdesarrollo y dependencia*, México, Ediciones El Caballito.

- DOMÍNGUEZ VILLALOBOS, Lilia y José Gryj Warman (1998), *Tecnología y competitividad en un nuevo entorno*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- DOS SANTOS, Theotonio (2004), *Economía mundial. La integración latinoamericana*, México, Plaza y Janés.
- (1982), *Imperialismo y dependencia*, México, Era.
- DE VELA HARTO, Fernando (2000), *América Latina. Desarrollo, democracia y globalización*, Trama Editorial, España, CECAL.
- EGGERTSSON, Thráinn (1990), *Economic behavior and institutions*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- EMMERICH, Gustavo (1994) (coord.), *El Tratado de Libre Comercio. Texto y contexto*, México, Imprenta de Juan Pablos.
- ESPINO AYALA, José (2000), *Mercado, elección pública e instituciones, una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- ESTEVADEORDAL, Antoni y Carolyn Robert (2001), *Las Américas sin barreras*, Washington, DC, BID.
- FERNÁNDEZ, Arturo y Silvia Gaveglia (2000) (comps.), *Globalización, integración, Mercosur y desarrollo local*, Santa Fe, Argentina, Homo Sapiens.
- FERRER, Aldo (1968), *Dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI.
- FISHER, Klaus y Edgar Ortiz (2000), *Business and integration in the Americas: competing points of view*, Documento de investigación, Université Laval.
- FLACSO, Perfiles Latinoamericanos (1994), *América Latina modernización e integración*, México.
- FURTADO, Celso (1999), *El capitalismo global*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1991), *La economía latinoamericana, formación histórica y problemas contemporáneos*, México, Siglo XXI.
- (1968), *Teoría y política del desarrollo económico*, México, Siglo XXI.
- GAMBRILL RUPPERT, Mónica y Pablo Ruiz Nápoles (2006) (eds.), *Procesos de integración en las Américas*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1990) (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Universidad de las Naciones Unidas.
- GRIEN, Raúl (1994), *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

- GUERRA BORGES, Alfredo (2003), "Sobre la teoría neoclásica de la integración", en *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 34, núm. 133, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, abril-junio.
- (2002), *Globalización e integración latinoamericana*, México, Siglo XXI, IIE-UNAM, Universidad Rafael Landívar.
- (1997), *La integración en América Latina y el Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- GUERRERO, Omar (1997), *La administración pública del Estado capitalista*, México, INAP.
- (1997), *Principios de administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.
- HAQ, Mahbub Ul (1992), *Un nuevo orden mundial humano*, España, El País.
- HARRISS, Jhon, Janet Hunter y Colin Lewis (1995) (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Nueva York, Routledge.
- HERRERA, Felipe (1985), *El camino hacia una comunidad latinoamericana*, Buenos Aires, Losada.
- (1985), *Visión de América Latina 1974-1984*, Santiago de Chile, Nueva Sociedad.
- (1979), *Nacionalismo latinoamericano*, Santiago de Chile, Nueva Sociedad.
- (1968), *Transformación de América Latina*, Santiago de Chile, Nueva Sociedad.
- (1967), *América Latina integrada*, Buenos Aires, Losada.
- HIRST, Mónica (1992), *Avances y desafíos en la formulación del Mercosur*, Buenos Aires, Flacso.
- HODGSON, Geoffrey (1989), *Economics and institutions, a manifesto for a modern institutional economics*, Gran Bretaña, Atheneum Press.
- HUMMER, Waldemar, Dietmar Prager, GATT, ALADI y NAFTA (1998), *Pertenencia simultánea a distintos esquemas de integración*, Buenos Aires, Editorial de Ciencia y Cultura.
- IANNI, Octavio (1989), *Teoría de la globalización*, México, Siglo XXI, UNAM.
- IRIGOYEN, Horacio y Francisco Puebla (2001), *Pymes su economía y organización*, Argentina, Ediciones Machi.
- JAGUARIBE, Helio (1984), *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI.
- (1968), *La dominación de América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu.

- KAPLAN, Marcos (1985), "El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura", en *Integración latinoamericana*, diciembre.
- KARL LYNN, Terry (1997), "Dilemas de la democratización en América Latina", en Roderic A. Camp (comp.), *La democracia en América Latina, modelos y ciclos*, México, Siglo XXI.
- KATZ, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Chile, Fondo de Cultura Económica, Comisión Económica para América Latina.
- KEOHANE, Robert, Joshep Nye y Stanley Hoffmann (1997), *After the cold world*, Massachusetts, Cambridge, Harvard University Press.
- KEYNES MAYNARD, John (1992), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- KLEIM, Wolfram (2000), *El Mercosur, empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- KLISBERG, Bernardo (1994) (comp.), *El rediseño del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública de México, Fondo de Cultura Económica.
- KRYZANEK, Michael (1987), *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano.
- KRUGMAN, Paul (1996), *Vendiendo prosperidad*, México, Ariel.
- (1991), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LAPUENTE RODRÍGUEZ, Manuel (1983), *Historia económica de América Latina*, México, Universidad de Guadalajara.
- LAREDO, Mabel Iris (1991), "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)", en *Integración Latinoamericana*, septiembre-octubre.
- LEVINSON, Jerome y Juan de Onís (1970), *La alianza extraviada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LIFSCHITZ, Edgardo y Aníbal Zottele (1985), *Eslabonamientos productivos y mercados oligopólicos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- LÓPEZ VILLAFANE, Víctor (1997), *Globalización y regionalización desigual*, México, Siglo XXI.
- MACÍAS CÓRDOVA, Ricardo, Raúl Benítez Manaut (1989), *La paz en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, Universidad Autónoma de México.

- MARCHAL, André (1970), *Integración y regionalización en la integración europea*, España, Seminarios y Ediciones.
- MASAD, Carlos (1989), "Integración: una nueva estrategia", en *Integración Latinoamericana*, enero-febrero.
- MASLOW, Abraham (1954), *Motivation and personality*, Estados Unidos, Harper and Brothers.
- MAURO MARINI, Ruy y Margara Millan (1994) [coords.], *La teoría social latinoamericana, Tomo II. Subdesarrollo y dependencia*, Mexico Ediciones, El Caballito.
- (1974), *La dialéctica de la dependencia*, Mexico, Era [Serie Popular].
- MORA LOPEZ, Álvaro (1992), *Flujos y tendencias del comercio internacional*, San Jose de Costa Rica, Flacso.
- MUÑOZ GOMA, Óscar (1995), "El proceso de industrialización, teorías, experiencias y políticas", en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- MUSGRAVE, Peggy y Richard Musgrave (1989), *Public finance in the theory and practice*, Estados Unidos, McGraw-Hill Book Company.
- MYRDAL, Gunnar (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- NAVEIRO DE LEÓN, Omar (2000), *América Latina: desarrollo, democracia y globalización*, Madrid, Trama/Cecal.
- NORTH, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- NURKSE, Ragnar (1968), *Comercio internacional y desarrollo económico*, Buenos Aires, Amorrortu.
- OCAMPO, José Antonio (2002), "Prólogo", en Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coords.), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Mexico, Siglo XXI, CEPAL.
- OCDE (1996), *Globalization of industry* (overview and sector reports), París.
- (1997), *Globalization and small and medium (SMEs) enterprises*, Francia.
- OHLIN, Bertil (1971), *Comercio interregional e internacional*, España, Ediciones Oikos-tau.
- OHMAE, Kenichi (1997), *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*, Chile, Andrés Bello.
- OLSON, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva*, Mexico, Grupo Noriega Editores.
- ONUFI (2002), "Competir mediante la innovación y el aprendizaje", en *Informe sobre el desarrollo industrial correspondiente a 2002/2003*, Viena.

- ORTIZ, Edgar (2001), "El nuevo entorno de las finanzas internacionales", Seminario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Posgrado, UNAM, abril.
- OSZLAK, Óscar (1994), "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, INAP.
- (1984), "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", en Bernardo Kliksberg, *La reforma de la administración pública en América Latina*, Alcalá de Linares, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- OTERO CABALLERO, Rómulo (1992), "Reorientación de la integración centroamericana", en *Revista de la CEPAL*, núm. 46, abril.
- PALACIO SARMIENTO, Eduardo (1989), *Los nuevos desafíos del desarrollo*, Bogotá-Colombia, Tercer Mundo.
- Pensamiento Iberoamericano* (1989), *Nuevos procesos de integración económica*, revista, núm. 15, Madrid-España.
- (1994), *Los nuevos estilos de la integración económica*, revista, núm. 26, Madrid-España.
- PEREIRA BRESSER, Luiz Carlos (2001), "Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control", en Fernando Flores Carrillo, *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Washington, DC, BID.
- (1995), "Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina", en Luiz Carlos Pereira Dresser, José María Maravall y Adam Przeworski, *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Madrid, Alianza Editorial.
- PEREZ, Wilson y Giovanni Stumpo (2002) (coords.), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, CEPAL.
- y Barbara Stallings (2000), *Crecimiento, empleo y equidad*, Chile, Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América.
- (1997), *Políticas de competitividad industrial, América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, Siglo XXI.
- (1994), "Políticas de competitividad", en *Revista Mexicana del Trabajo*, núm. 6, tercer cuatrimestre, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- PERROUX, Francois (1969), "Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo", en *Integración política y económica*, Chile, Editorial Universitaria.
- PINTO, Aníbal (1991), *América Latina: una visión estructuralista*, México, UNAM.

- PORTER, Michael (1999), *La ventaja competitiva de las naciones*, Argentina, Ediciones B.
- (1987), *Ventaja competitiva*, México, Compañía Editorial Continental.
- (1982), *Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, México, Compañía Editorial Continental.
- PREBISCH, Raúl (1970), *Transformación y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1976), *La teoría de la transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, Informe ante la ONU.
- PREVOST, Gary y Harry Vandem (2002), *Politics of Latin America*, Oxford, University Press, United States of America.
- PRZEWORSKI, Adam (1995), *Democracia y mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University Press.
- PUIG, Juan Carlos (1986), "Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo xx", en *Integración Latinoamericana*, enero-febrero.
- PUYANA, Alicia (1994), *El regionalismo económico y las relaciones de América Latina y la Unión Europea en la era post GATT*, Proyecto elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Oxford, octubre.
- (1992), "The external sector and the Latin American economy in the 1990s: is there hope for sustainable growth?", en *Latin America's Economic Future* [editado por Graham Bird y Ann Helwege], EUA, Academic Press.
- (1982), *Integración económica entre socios desiguales. El Grupo Andino*, México, Nueva Imagen.
- RAMÍREZ, María Delfina y Bruce Wallace (1998), "Competitividad, productividad y ventaja comparativa", en *Investigación Económica*, núm. 25, Facultad de Economía, UNAM, julio-septiembre.
- RAMAMURTHY, Bhargavi (1998), "Small industries and institutional framework: a transaction costs approach", en Hemlin Ronnas Sjoberg, *Institutional adjustment for economic growth*, Inglaterra, Ashgate Publishing.
- RAMÍREZ, José Luis, Martha Jimena Osorio, Alfredo Fuentes, María Clara Rueda y Peter Kurt Schutt (1992), *Colombia y América Latina frente a Europa 1992*, Bogotá, Tercer Mundo.
- RAMÍREZ María Delfina y Bruce Wallace (1998), "Competitividad, productividad y ventaja comparativa: una aplicación al caso México", en *Investigación Económica*, núm. 225, julio-septiembre.

- RAMOS, Joseph (1997), "La política de desarrollo productivo en economías abiertas", en *Políticas de competitividad industrial*, México, Siglo XXI.
- REYES HEROLLES, Federico (1983), *Política y administración a través de la idea de vida*, México, INAP.
- RICARDO, David (1987), *Principios de economía política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RICO, Carlos (1987), "La experiencia de contadora", en *Desarme y desarrollo en América Latina*, México, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz.
- ROBLEDO GÓMEZ, Antonio (1985), *Idea y experiencia de América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ROBSON, Peter (2000), *The economics of international integration*, Nueva York, Routledge.
- RODRÍGUEZ, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.
- ROSAMOND, Ben (2000), *Theories of European integration*, Gran Bretaña, Palgrave, The European Union Series.
- ROTH DEUBEL, André-Noel (2002), *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Colombia, Ediciones Aurora.
- RUIZ DURÁN, Clemente y Enrique Dussel (1999) (coords.), *Dinámica regional y competitividad industrial*, México, Jus, UNAM.
- RUEDA PEIRO, Isabel y Mercedes Gaitán Riveros (1999), "El entorno mundial y el papel estratégico de las pequeñas empresas", en *Las empresas integradoras en México*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Económicas.
- SAIDON, Mariana y Pablo García (2000), "Evolución y perspectivas de las Pymes: un análisis sistémico", en *Las pequeñas y medianas empresas: entorno, estrategias y potencial transformador*, Córdoba, Argentina, Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba.
- SALAZAR XIRINACHS, José Manuel (1995), "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en *El desarrollo desde dentro*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SÁNCHEZ, José Juan (2002), *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- SAXE FERNÁNDEZ, John (1999), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza y Janés, UNAM.
- SECOFI (1994), *Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres*, México.
- , *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I*, México, Corporación Editorial.

- Secretaría Pro Tempore Colombia (1993), *Grupo de los Tres*, Santafé de Bogotá, Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (1996), *Grupo de los Tres, Seguimiento de Actividades*, México.
- (1996), *Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres*, México, Dirección General de Relaciones Económicas con América Latina y el Caribe.
- SILVA HERZOG, Jesús (1988), "Deuda, ajuste e integración en América Latina", en *Integración Latinoamericana*, México, junio.
- SILVA, Patricio (1997), "Neoliberalismo, democratización y ascenso tecnocrático", en Menno Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI.
- SINGER WOLFGANG, Hans (1975), *La estrategia del desarrollo internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- STIGLITZ, Joshep (2002), *El malestar en la globalización*, México, Taurus.
- (1988), *Economic of the public sector*, EUA, Norton & Company.
- y Gerald Meier (2002) (eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo*, Colombia, Banco Mundial, Alfaomega.
- SUNKEL, Osvaldo y Octavio Paz (1999), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- (1991), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y Joseph Ramos (1991), "Hacia una síntesis neoestructuralista", en *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TAMAMES, Ramón (1999), *Estructura económica internacional*, España, Alianza Editorial.
- TAMI, Felipe (1978), "Reflexiones sobre las experiencias de integración económica en América Latina", en *Integración Latinoamericana*, septiembre.
- TODARO, Michel (1988), *Economía para un mundo en desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TOFFLER, Alvin (1990), *La empresa flexible*, Barcelona, Plaza y Janés.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (1992), "Integración, autonomía y negociación, ¿opción o utopía?", en *Documentos Ocasionales*, núm. 26, abril-junio.
- TOMASSINI, Luciano (1877), "Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", en *Integración Latinoamericana*, abril.

- TUSSIE, Diana (1998), "In the whirlwind of globalization and multilateralism", en William D. Coleman y Geoffrey R.D. Underhill (eds.), *Regionalism and global economic integration* Londres, Nueva York, Routledge.
- TUGORES QUES, Juan (1993), *Economía internacional e integración económica*, España, McGraw-Hill.
- UGARTECHE, Óscar (1997), *El falso dilema, América Latina en la economía global*, Venezuela, Nueva Sociedad y Fundación Friedrich Ebert.
- , "La crisis de la hegemonía norteamericana y las perspectivas para el Desarrollo de América Latina", Seminario Propuestas para el Desarrollo de América Latina: Opciones Estratégicas.
- UNCTAD-PRODEC [Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo-Programa de Cooperación para el Desarrollo] (1990), *Tecnología, comercio y desarrollo en América Latina en los 90. Reflexiones de Caracas*, Caracas, Venezuela.
- UVALLE, Ricardo Berrones (1998), *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- VACCHINO, Juan Mario y Ana María Solares (1992), "Los nuevos impulsos a la integración latinoamericana, en *Integración Latinoamericana*", julio.
- (1981), *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Imprenta Universitaria.
- VARGAS MARTÍNEZ, Gustavo (1994), *Bolívar y el poder*, México, UNAM.
- VELIZ, Claudio (1995), *Obstacles to change in Latin America*, Londres, Oxford University.
- VELLINGA, Menno (1997), "El cambio del papel del Estado en América Latina", en Menno Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI.
- WIARDA, Howard (1997), "Determinantes históricas del Estado latinoamericano: tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo", en Menno Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI.
- WILLIAMSON, Olivier (1985), *The economic institutions of capitalism, firms, markets, relational contracting*, Nueva York, The Free Press, a Division of Macmillan.
- WIONCZEK, Miguel S. (1964), *Integración de la América Latina. experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica.

<http://www.iadb.org/intal/>
<http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/INICIO>
http://www.parlamentoandino.org/plantillas/plantilla_pa/plantilla.htm
http://www.parlamentoandino.org/plantillas/plantilla_pa/plantilla.htm
<http://www.parlacen.org.gt/principal.asp>
http://www.parlamentoandino.org/plantillas/plantilla_pa/plantilla.htm
http://www.parlamentoandino.org/plantillas/plantilla_pa/plantilla.htm
<http://www.iadb.org/intal/>
http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/conv_automotor.htm
<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/automotor.htm>
<http://www.comunidadandina.org/quienes/empresarial1.htm>
<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d292.htm>
<http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/pymes18-10-04.htm>
<http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/Solaris27-3-04.thm>
<http://par.sgsica.org/cc-sica/>
<http://www.iadb.org/intal/>
<http://www.fecaica.org>
<http://www.fecaica.org/MEMORIA%20DE%20LABORES.htm>
<http://g3.minrelext.gov.co/g3/webdriver.exe?MIval=g3.html>
<http://www.iadb.org/intal/>
<http://www.iadb.org/intal/>
<http://www.sgsica.org/>
<http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/Documentos/acapulco87.htm;>
<http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/grio3.htm>
http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic_listado_proyectos/aic_listado_proyectos.asp?CodIdioma=ESP
<http://www.uniondenacionessuramericanas.com/>
<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

Índice

PRESENTACIÓN	
<i>Edgar Ortiz</i>	7
PRÓLOGO	
<i>Alfredo Guerra-Borges</i>	9
INTRODUCCIÓN	13
SIGLAS Y ABREVIATURAS	21
Capítulo I	
DESARROLLO ECONÓMICO E INTEGRACIÓN	25
Nuevo milenio y globalización	25
Desarrollo vs. subdesarrollo: teorías afines al caso latinoamericano	40
La integración y el desarrollo	59
La integración hacia afuera	72
Comercio y desarrollo: de las ventajas comparativas a las ventajas competitivas	82
Capítulo II	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN	101
La economía pública y las fallas en la interacción gobierno-ciudadanos-mercado	101
El interés público, la razón de Estado para Keynes	106

La nueva administración pública	108
Ideología y política en la nueva administración pública	113
El neoinstitucionalismo: las reglas de juego para el "buen desempeño" en una sociedad	117
La administración pública y la integración.	131

Capítulo III

PATRONES DE DESARROLLO LATINOAMERICANO E

INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA	139
Las bases de la integración territorial a partir de las actividades económicas	139
El modelo primario exportador	142
El crecimiento hacia adentro vía la sustitución de importaciones	152
El nuevo modelo, el "neoliberalismo": de la mano del Estado a la mano del mercado	161
Las economías y las democracias emergentes, y la reforma del Estado para el siglo XXI	168

Capítulo IV

EXPERIENCIAS, TENDENCIAS Y MODELOS EN LA

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA	183
El ideal de la integración latinoamericana	183
Las experiencias latinoamericanas de integración	186
Tres modelos de integración latinoamericana	197
La integración política	221
Los parlamentos: foros para el intercambio y la concertación política	235

Capítulo V

GOBIERNOS Y EMPRESARIOS: PLANTEAMIENTOS PARA

PROFUNDIZAR EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.	247
El latinoamericanismo y la propuesta de integración para el nuevo siglo	247
La nueva alternativa latinoamericana para la globalización: gobierno, empresarios e integración	264
Políticas de Estado para la complementación industrial en la integración y el desarrollo	289

Integración y desarrollo. Buscando alternativas para América Latina, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de junio del año 2009. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



La complementación industrial en la integración: una aproximación a una política pública	308
Una propuesta cercana en el camino: los foros de competitividad en el Mercosur	320
CONCLUSIONES	323
ANEXO 1	331
ANEXO 2	339
ANEXO 3	341
ANEXO 4 ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS: DOS CASOS EXITOSOS EN LA INDUSTRIA TEXTIL Y DE MAQUINADO EN MÉXICO	345
Los maquinados en Ciudad Juárez	347
BIBLIOGRAFÍA	351



Egresada de la Facultad de Comunicación Social y Periodismo de la Universidad "Jorge Tadeo Lozano" en Bogotá, Colombia, concluyó estudios de maestría en relaciones internacionales en Costa Rica, y en gobierno y asuntos públicos en México, y obtuvo el grado de doctora en la Universidad Nacional

Autónoma de México, UNAM, en ciencias políticas con orientación en administración pública.

Integración y desarrollo. Buscando alternativas para América Latina es un trabajo en el que se revisan los aspectos fundamentales de la integración latinoamericana y sus vínculos con el desarrollo, para proponer una alternativa de política pública que incorpore a los empresarios en el proceso a través de encadenamientos productivos interregionales.

Los objetivos de la obra apuntan hacia la necesidad de incorporar políticas públicas acordes con las tendencias de un nuevo modelo de desarrollo que se implementa desde los años setenta, caracterizado por un énfasis en el sector externo, la disminución de la participación del Estado en la economía, y la integración en los movimientos de la globalización, y es precisamente en esta última característica en donde podemos encontrar los cambios en el modelo productivo internacional; la caída del antiguo modelo abrió las puertas para la participación conjunta de actores y regiones (en diferentes partes del mundo) en la cadena productiva de bienes y servicios.

La propuesta de complementación industrial regional se convierte así en una política pública que puede ser incorporada en cualquier esquema de integración vigente, puesto que no se trata de una sucesión de etapas, propias del proceso, sino de una propuesta que se suma a lo ya logrado por el mismo en sus más de 50 años de historia. Los acuerdos toman la forma de encadenamientos productivos en donde el Estado coordina y apoya los esfuerzos regionales de los actores empresariales que son los principales agentes del proceso.

Miguel Ángel
Porrúa



Integración y desarrollo



9 786074 011166

GLOBALIZACIÓN

POLÍTICAS
Públicas
SERIE



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA