

*Ecuador y la  
integración andina  
1989-1995*

*el rol del Estado  
en la integración*

---

*Mónica  
Mancero*





Ecuador y la integración andina, 1989-1995:  
*el rol del Estado en la integración  
entre países en desarrollo*

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 1

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Toledo N22-80 (Plaza Brasilia)

Teléfono: (593-2) 556405

Fax: (593-2) 508156

E-mail: [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

<http://www.uasb.edu.ec/>

Apartado postal: 17-12-569

Quito, Ecuador

Mónica Mancero Acosta

**Ecuador y la integración andina, 1989-1995:**  
*el rol del Estado en la integración  
entre países en desarrollo*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ECUADOR



CORPORACION  
EDITORIA NACIONAL

Quito, 1999

**Ecuador y la integración andina, 1989-1995:**  
*el rol del Estado en la integración entre países en desarrollo*  
Mónica Mancero Acosta

SERIE   
**Magíster**  
VOLUMEN 1

Primera edición:  
Corporación Editora Nacional  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Quito, enero 1999

Coordinación editorial:  
*Quinche Ortiz Crespo*  
Diseño gráfico y armado:  
*Taller de la Corporación Editora Nacional*

Cubierta:  
*Quinche Ortiz Crespo*  
Corrección de textos:  
*Fernando Balseca*  
Impresión:  
*Gutenberg & Aldus*  
*Yáñez Pinzón N26-197 y la Niña, Quito*

ISBN: Corporación Editora Nacional  
9978-84-250-0/serie  
9978-84-246-2/volumen 1

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
9978-19-001-5/serie  
9978-19-002-3/volumen 1

Derechos de autor:  
Inscripción: 012404  
Depósito legal: 001240

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 554358, 554558  
Fax: (593-2) 566340 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador

---

Título original: *El rol del Estado en la integración en los países en desarrollo: caso ecuatoriano en la integración andina, a partir de 1989*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho Económico  
Programa de Maestría en Derecho Económico, 1995

Autora: *Mónica Mancero Acosta*

Tutor: *Germánico Salgado Peñaherrera*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0010

---

# Contenido

Prólogo / 7

Introducción / 13

## *Capítulo I*

Enfoques teóricos sobre la integración y el rol asignado al Estado / 15

Aspectos generales / 15

La propuesta liberal / 16

La propuesta estructuralista / 29

## *Capítulo II*

Las políticas estatales en el Ecuador frente a la integración subregional andina, a partir de 1989 / 49

Aspectos generales sobre la conceptualización del Estado / 49

El Estado en el Ecuador: una perspectiva histórica / 54

El proceso andino, características y evolución histórica / 63

    El Grupo Andino bajo el enfoque estructuralista / 63

    El Grupo Andino bajo el enfoque neoliberal / 69

El Estado en el Ecuador frente a la integración subregional andina a partir de 1989 / 71

    La participación del Ecuador en el Grupo Andino / 71

    El cambio de rumbo del Estado ecuatoriano frente a la integración andina / 73

## *Capítulo III*

La sociedad civil frente a la integración subregional andina en el Ecuador, a partir de 1989 / 83

Elementos introductorios / 83

Características de la sociedad civil en el Ecuador / 84

Los segmentos de la sociedad civil en el Ecuador frente a la integración andina / 86

*Capítulo IV*

Conclusiones y recomendaciones / **99**

Bibliografía / **107**

Universidad Andina Simón Bolívar / **111**

Títulos de la Serie Magíster / **112**



# Prólogo

Tuve la buena fortuna de dirigir la tesis que presentó Mónica Mancero para optar por la Maestría en Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. La postulante había sido alumna mía en la cátedra de Integración Económica de la maestría mencionada y conocía su capacidad, espíritu crítico y afán de investigación. La tesis es un fiel reflejo de esas cualidades y para mí ha sido una satisfacción compartir con ella, aún cuando sea en mínima medida, la aventura intelectual que significa un trabajo de esa clase.

El cuestionamiento sobre la función del Estado es una característica del período que vivimos. Especialmente cuando se escribió esta tesis, la respuesta dominante era la del Estado mínimo, marcado por la aversión a toda intromisión de poderes extramercado en el quehacer económico propio de la ideología neoliberal. En la actualidad, esa corriente está en discusión y sus propuestas tropiezan con un escepticismo creciente, pero entonces eran verdades indiscutidas para una buena parte de la sociedad informada. La integración económica latinoamericana, que había nacido al amparo de las ideas de Raúl Prebisch y había sido concebida como el medio para dar mayor eficiencia a la ampliación de los espacios económicos nacionales, no tardó mucho en sentir el impacto del pensamiento económico neoclásico en el que se apoyaba el neoliberalismo.

En mis clases en la Universidad Andina me interesaba especialmente señalar y explicar ese cambio radical en las concepciones de la integración latinoamericana. El Grupo Andino era el mejor ejemplo y, por obvias razones, me preocupé de confrontar los dos modelos de integración: el original del Acuerdo de Cartagena, que era la quintaesencia del estructuralismo latinoamericano, y el patrón que emergió a raíz de la Reunión Presidencial de Galápagos en 1989. Este se ceñía rigurosamente a la versión neoclásica de la “buena” integración, en los términos en que Viner había concluido su análisis pionero sobre la unión aduanera en 1950.

En apretado resumen, estos debían ser los rasgos de la integración conveniente: atención casi exclusiva a la expansión del comercio, en la que debían predominar los efectos de creación sobre los de desviación de comercio; neutralidad en las políticas sectoriales, lo que implicaba que la integración debía dejar de lado la política industrial, agrícola, científico-tecnológica, etc., que tuvieran carácter promocional; y, por último, ausencia de un régimen preferencial para los países de menos de-

sarrollo. Es decir, la cara opuesta de la medalla del Grupo Andino original. Sin duda, era un viraje que tenía que atraer el interés de la comunidad académica y que debía ser examinado en clase con la atención necesaria.

Mónica Mancero, una mentalidad abierta y alerta, percibió el desafío y se dedicó a un análisis objetivo y crítico de las teorías en debate, confrontándose con las necesidades reales de un esfuerzo de integración compleja, que no se presta para ejercicios de abstracción o simplificación. El examen que hace en su tesis es un ejemplo de rigor y objetividad.

Me ha sido muy grato redactar este prólogo a una publicación que recoge el pensamiento claro y preciso de su autora, a quien deseo de todo corazón todos los éxitos profesionales que ella merece.

*Germánico Salgado Peñaherrera*

*A Melina,  
a mis padres*



*Nosotros somos un pequeño género humano; poseemos un mundo aparte; cercado por dilatados mares, nuevos en casi todas las artes y las ciencias aunque en cierto modo viejos en los usos de la sociedad civil. Yo considero el estado actual de la América, como, cuando desplomado el Imperio Romano, cada desmembración formó un sistema político conforme a sus intereses y situación o siguiendo la ambición particular de algunos jefes, familias o corporaciones... Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menor por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria.*

SIMÓN BOLÍVAR



# Introducción

El escenario de fines de milenio presenta hechos expectantes y novedosos que posiblemente definan nuevas tendencias de cara al próximo siglo. La globalización, sin lugar a dudas, constituye uno de los elementos que caracteriza este escenario; paralelamente la regionalización, es decir la conformación de bloques a nivel de regiones, aparece como otra característica no reñida con la anterior.

En este contexto el tema de la integración, si bien tiene alguna tradición en nuestro medio, aparece redimensionado frente a las nuevas tendencias. De otra parte, las persistentes condiciones de las sociedades subdesarrolladas de América Latina vuelven imperativa la tarea de desarrollar iniciativas viables que permitan superar estas condiciones. En este marco general nos hemos planteado la necesidad de abordar la presente investigación, que se inscribe en una perspectiva interdisciplinaria, acorde tanto con la orientación de un programa de maestría como con nuestra formación particular.

El rol que deben cumplir los estados en los procesos integracionistas dentro de los países en desarrollo constituye el hilo conductor del trabajo. La permanente discusión sobre el Estado y la sociedad, y sobre el Estado y la economía, reactualiza esta temática al calor de los incesantes cambios experimentados hoy. Hemos delimitado el análisis con el estudio sobre la actuación del Estado en el Ecuador a partir de 1989, año en que adquiere vitalidad una nueva fase dentro de la integración subregional andina.

Debemos explicitar el supuesto que subyace al tema de estudio: consideramos que los países en desarrollo o subdesarrollados presentan estructuras económicas, sociales e institucionales distintas a los países desarrollados y, en tal virtud, requieren de análisis y de propuestas diferenciadas, en este caso, en cuanto al Estado y la integración.

Bajo estos parámetros hemos iniciado con un análisis teórico-conceptual en torno de la integración y el papel asignado al Estado por dos vertientes conceptuales diferenciadas, la liberal y la estructuralista, a las que hemos preferido denominarlas «propuestas» por la aún incipiente rigurosidad epistemológica evidenciada.

En segundo término abordamos el análisis acerca de las políticas estatales en el Ecuador frente a la integración subregional andina en el período señalado. En este capítulo partimos de una definición conceptual sobre el Estado, así como de un

análisis histórico sobre el proceso de constitución del Estado en el Ecuador. Debemos recalcar que lo histórico, según nuestro entender, se constituye en un elemento insoslayable para arribar a un enfoque de investigación acertado de la realidad en su constante cambio y transformación.

Dentro de este mismo apartado analizamos el Grupo Andino en sus fases centrales de funcionamiento: bajo el enfoque estructuralista y bajo el enfoque neoliberal. Posteriormente, y como eje de la investigación, desarrollamos un análisis sobre el nuevo rumbo en el manejo estatal de la problemática integracionista subregional a partir de 1989.

El rol de los «actores sociales», o de la «sociedad civil», en torno de la integración andina ha provocado un capítulo especial dentro del trabajo. Y finalmente hemos arribado a algunas aproximaciones que las explicitamos en un cuarto apartado. Las conclusiones de la investigación, fruto del análisis de un caso particular, no se puede generalizar a la amplia categoría de países en desarrollo; sin embargo consideramos que es necesario iniciar estudios específicos con el objetivo de ir construyendo evidencias empíricas que nos permitan esbozar «teorías» más acabadas para nuestros países.

Consideramos que el contexto actual de regionalización y globalización mundial nos dan la pauta para plantear que la integración de nuestros países subdesarrollados es, hoy más que nunca, un imperativo que trasciende las expectativas económicas para situarse en renovados procesos sociales y políticos que nos permitan buscar juntos un desarrollo no solo equilibrado sino también sostenible. Concretamente, el Estado en los países en desarrollo debe aún desempeñar un rol importante en los procesos de integración; la medida concreta de esta actuación estará dada tanto por las condiciones internas de cada país como por el carácter y profundidad del esquema integracionista.

En este marco, las ideas vertidas aspiran ser un aporte al debate de un tema que ha interesado no solo a las generaciones presentes, sino que se remonta, como todos sabemos, a nuestros orígenes grancolombinos.



## CAPÍTULO I

# Enfoques teóricos sobre la integración y el rol asignado al Estado

### ASPECTOS GENERALES

Las ciencias sociales han experimentado en las últimas décadas; un significativo desarrollo nuevas metodologías y técnicas investigativas han sido puestas en funcionamiento con resultados exitosos; los procesos tecnológicos e informáticos han sido aprovechados por los científicos sociales en la búsqueda de llegar a conclusiones generalizables y válidas.

De otro lado, la teorización que se hace de los procesos sociales pretende ser cada vez más universal, es decir, toma en cuenta las realidades de lugares que antes no eran considerados para la elaboración conceptual. El mismo desarrollo de las redes de comunicación entre académicos y estudiosos permite la rápida difusión y aprehensión de los resultados de la investigación.

Sin embargo, el desarrollo de las ciencias sociales no presenta una linealidad progresiva; más bien nos adscribimos a la noción de *ruptura* teórica, desde una perspectiva epistemológica. En efecto, los *paradigmas* conceptuales que intentan, sucesiva o paralelamente, explicar la compleja realidad social se basan frecuentemente en supuestos disímiles, utilizan categorías divergentes y llegan a conclusiones contrapuestas.

Estos mismos criterios pueden ser aplicados a la problemática de la integración que interesa para nuestro estudio; es decir, los enfoques que a continuación se presentan, el liberal de una parte, y el estructuralista de otra, constituyen opciones teóricas distintas y hasta contrarias.

Además advertimos que la temática en torno de la integración generalmente ha sido abordada desde la teoría del comercio exterior, aspecto que influye para una concepción marcadamente comercialista e incluso economicista del problema. Enfocar la integración desde una perspectiva interdisciplinaria ayudaría a dar cuenta de un desarrollo más complejo, y avalaría procesos de integración que superen los argumentos económicos hacia dimensiones sociales, políticas y culturales.

En época de crisis de las ciencias sociales, como la que actualmente atravesamos, particularmente en América Latina, resulta difícil afirmar la existencia de una construcción teórica acabada ni siquiera para la integración tratada desde una perspectiva económica:

En rigor, tanto la integración económica como el propio comercio internacional, que parcialmente la comprende, carecen todavía de una teoría científica debidamente comprobada por los hechos. Las teorías y los modelos existentes siguen siendo eminentemente especulativos y, en este sentido, tienen importancia substantiva los esfuerzos de reformulación que se hagan basados en un contraste empírico.<sup>1</sup>

En tal virtud, en el análisis que sigue abordamos una recapitulación de los principales postulados de lo que hemos preferido llamar *propuestas* en torno a la integración económica. En todo caso los términos *enfoques* o *teorías* son usados sin mayor rigurosidad.

Es importante señalar la mutua imbricación existente entre la teoría y la empiria, que constituyen una totalidad que debe ser abordada al interior de las ciencias sociales. Un hecho precisa de la teoría para encontrar su explicación y convertirse en hecho científico; una teoría, en cambio, sin su sustento empírico constituye una mera especulación. Por ello iniciamos el análisis con el recuento de las teorías más representativas sobre integración y sus interpretaciones desde la perspectiva de América Latina.

El propósito de este capítulo es lograr cierto nivel de sistematización alrededor de estos enfoques de la integración y su concepción particular sobre la actuación del Estado en estos procesos, con la finalidad de visualizar teóricamente la línea a seguir en los análisis empíricos posteriores.

## LA PROPUESTA LIBERAL

El cimiento teórico del enfoque liberal se encuentra en la economía clásica y neoclásica. Los planteamientos de los clásicos Smith y Ricardo acerca de la teoría de las ventajas comparativas constituyen el sustento de la propuesta liberal, según la cual un país debe especializarse en los productos que presenten mayores ventajas comparativas, de tal manera que la producción sea lo más racional y eficiente posible.

De acuerdo con este enfoque, las ventajas comparativas se producen en la medida en que se presentan costos relativos diferentes en los países para un mismo bien (en comparación con otro). Esto a su vez se origina, según Ricardo, en distintos costos-trabajo, es decir, en la productividad de la mano de obra, que pueden deberse a diferencias en el empleo de capital, educación y formación profesional de los trabajadores, calidad de los recursos naturales, etc. Ricardo no profundiza en estas causas, lo fundamental para él es la diferencia en costos-trabajo.

1. Germánico Salgado, «Modelos y políticas de integración», en *Integración Latinoamericana, Revista del INTAL*, Buenos Aires, No. 186, 1993 (enero-febrero), p. 14.

Si consideramos dos países que producen dos bienes con costos-trabajo relativamente diferentes, habría lugar a un comercio beneficioso para las dos partes no solamente cuando cada país produzca el bien (distinto en cada país) en el que tiene costos-trabajo absolutamente menores, sino cuando uno de los dos países tenga costos más bajos en los dos bienes. Aún así, inclusive a ese país le conviene especializarse en el bien en el que tiene la mayor ventaja de costos, dejando al otro país la producción y la exportación del artículo en el cual su desventaja de costos es menor. En esta última situación se está frente a distintos costos comparativos, o relativos, ya no solo a costos absolutos diferentes, y es la explicación de las bases de un comercio internacional entre todos los países sean cuales sean sus costos absolutos en términos monetarios. La teoría de los costos o ventajas comparativas se enuncia simplemente diciendo que a cada país le conviene especializarse en los productos en los que tiene la ventaja mayor o la desventaja menor.

Cada país, de acuerdo con el esquema liberal, debe especializarse en producir los bienes en los que tiene una ventaja comparativa. Al concentrarse la producción en ellos generará un excedente sobre sus propias necesidades, lo que permitirá la exportación. Por contrapartida, debe importar los bienes que representen costes más elevados en la producción interna. Es decir, la división internacional del trabajo se convierte en un elemento clave que origina el comercio en la medida en que las naciones precisan comprar productos que no elaboran a cambio de los que sus ventajas naturales sí les permiten producir. A su vez, para que éste comercio sea eficiente, se requiere de un libre cambio a nivel mundial, sin obstáculos, trabas o proteccionismos.

La teoría clásica no considera relevantes, en cuanto a efectos del comercio internacional, las diferencias de tamaño, grado de desarrollo y poder entre los países que comercian, lo que implícitamente equivale a suponer que ellos son iguales en cuanto a esas características. Todos pueden beneficiarse del comercio. El libre comercio, a su vez, generaría un equilibrio en el intercambio de las economías de las distintas naciones, provocaría una progresiva interdependencia entre ellas, racionalizaría y optimizaría la producción; todo lo cual se reflejaría en precios más convenientes que redundarían en el bienestar general.

Al interior del enfoque liberal se desarrolló lo que se denomina el teorema Herkscher-Ohlin, según el cual un país debe exportar los bienes que utilice en forma intensiva sus recursos abundantes y, como contraparte, debe importar aquellos que utilicen recursos escasos. Se resalta así mismo la disponibilidad relativa de los factores de la producción y las remuneraciones relativas distintas de esos factores. Aún para los países menos desarrollados, el comercio exterior será beneficioso en la medida en que estos países entren abiertamente al comercio, comercializando sus bienes primarios. Su destino natural será producir estos bienes debido a que emplean sus factores productivos abundantes como la mano de obra y la tierra, por lo que son competitivos en este campo.

Bajo estos parámetros, la integración por la que aboga el enfoque liberal es

una integración mundial, global; mientras que otras formas son consideradas por sus teóricos como un retroceso o, en el mejor de los casos, como *subóptimos* que solo serían válidos en una fase de transición hacia el establecimiento de la etapa de libre cambio mundial.

De acuerdo con la teoría tradicional del comercio, la protección constituye una asignación ineficiente de los recursos y las tarifas aduaneras son distorsiones injustificables.

En la década de 1950 Jacob Viner desarrolla la *teoría de las uniones aduaneras*, en el contexto de los esfuerzos de integración de la Europa de posguerra. La unión aduanera, que implica la desgravación arancelaria entre los socios sumado al establecimiento de un arancel común para los otros países no asociados, puede ocasionar perjuicios o beneficios. Según Viner la ventaja o desventaja de la integración entre un grupo determinado de países dependerá del balance de lo que él denomina los efectos de creación de comercio y desviación de comercio.

La *creación de comercio* se refiere a que, luego de establecida una unión aduanera entre un grupo determinado de países, algunos dejarán de producir ciertas mercancías de altos costos en favor de otro socio de la unión que sea más eficiente y que incurra en costos menores. En este sentido se crea comercio en la medida en que se sustituye una producción interna ineficiente por la de los socios de mayor eficiencia productiva.

Por el contrario, la *desviación de comercio* está relacionada con el hecho de que los países miembros dejan de importar bienes de menor costo de países de fuera de la unión en favor de un socio que produce estos bienes a costos más elevados. Esto es, se desvía comercio en la medida en que se sustituyen importaciones de menores costos de terceros países por la del socio de mayores costos.

Si el socio presenta costos unitarios más bajos en relación al precio internacional más la tarifa aduanera, los precios internos se reducirán; de ahí que los consumidores pagarán menos y por lo tanto tenderán a consumir más, mientras que los productores nacionales que estaban produciendo esa mercancía ineficientemente deberán dejar de producir, resultando en un aumento neto de las importaciones; en este caso se estará creando comercio.

Pero también puede ocurrir que el socio que mantiene costos unitarios más altos reemplace, con el establecimiento de la unión, a los productores más eficientes del resto del mundo y, si bien el precio del mercado disminuye, el costo social aumenta dado que el valor que antes era recaudado como tarifa ahora representa el subsidio otorgado al socio ineficiente; en este caso se estará desviando comercio.

La institución de una unión aduanera por un lado suprime las discriminaciones en cuanto a tarifas de comercio y otras restricciones comerciales entre los países asociados; pero, por otra parte, con el establecimiento de una tarifa externa común para los países no asociados, instituye discriminaciones en relación a terceros.

Este tipo de política comercial conlleva los efectos positivos de creación de comercio ya que el desplazamiento de fuentes de abastecimiento de costos altos de

determinadas mercancías hacia otras con menores costos significa una eficiente redistribución de los recursos y la producción será mayor con determinado volumen de recursos, aumentando de esta forma el bienestar mundial.

Sin embargo, también podría producirse un movimiento en sentido contrario para otras mercancías: la desviación de la corriente comercial, en tanto que se desplazan las fuentes de abastecimiento de costos bajos hacia otras de costos altos; en este caso la redistribución de los factores productivos será ineficiente y la producción decrecerá concomitantemente con el bienestar mundial.

La creación de comercio constituye entonces un efecto positivo que va en dirección del libre cambio, mientras que la desviación de comercio por el contrario acarrea elementos negativos ya que va en dirección del proteccionismo.

El criterio de valoración está dado en relación con el bienestar de las poblaciones de ambos países y la del mundo en general. Según la economía del bienestar es necesario juzgar tomando como referencia los beneficios al consumidor antes y después del comercio. El aumento (o disminución) del consumo es el elemento que debe tomarse en cuenta para la evaluación, y no los efectos sobre los productores y los intermediarios. El criterio para decidir si hay un aumento de bienestar en la sociedad es el *óptimo de Pareto*, según el cual si explícitamente no hay perjuicio de ninguna de las partes, aunque solo una sea beneficiaria, es una medida positiva. De tal manera que la unión aduanera será aconsejable si en balance los efectos de creación de comercio superan a los de desviación de comercio.

Las uniones aduaneras, en términos de la teoría las uniones aduaneras, podrían clasificarse en positivas o negativas o en palabras de Dornbusch, quien es crítico de la concepción clásica, en *buenas y malas*:

Las buenas implican una preponderancia del efecto creación de comercio o sea la expansión de la demanda para bienes protegidos y la sustitución de productores con costos sociales menores. Las malas implican la preponderancia del efecto desviación de comercio donde la recaudación tarifaria se convierte en subsidio a los productores extranjeros que son socialmente ineficientes. La ambigüedad de las conclusiones del análisis en términos de bienestar nos lleva a preguntarnos si existe algún otro punto de referencia que nos permita evaluar las uniones aduaneras.<sup>2</sup>

Ahora bien, los supuestos en los que se basa la teoría de la unión aduanera son los de equilibrio general y competencia perfecta, y una situación de libre cambio generalizado en el mundo; de ahí se parte para evaluar acerca de la conveniencia o inconveniencia de una unión aduanera.

En general la teoría de la unión aduanera se ha utilizado para avalar la tesis de que resulta más conveniente el establecimiento de una unión aduanera en países

2. Rüdiger Dornbusch, «Los costos y beneficios de la integración económica regional», en *Perspectivas económicas de la implementación de la ALADI*, Córdoba, IEERAL, 1982, p. 102.

con desarrollo industrial y con un cierto nivel de homogeneidad; entre ellos Europa sería el paradigma para la conformación de este tipo de integración, en virtud de que estos países «mejorarían la eficacia de sus respectivos aparatos de producción especializándose en ciertas ramas o industrias, en función de las ventajas comparativas de cada participante».<sup>3</sup>

Por otra parte, de acuerdo con Viner, el establecimiento de la unión aduanera significará mayores beneficios, mientras mayor es el grado de rivalidad o menor el grado de complementariedad de estas economías. La complementariedad se refiere a que los países participantes presentan diferencias en la fabricación de productos manufacturables; la rivalidad, por el contrario, significa similitud en las mercancías producidas, antes de la institución de la unión.

Hay otro elemento que debe considerarse para evaluar los beneficios o las pérdidas de bienestar en la concepción de Viner; se refiere a las diferencias en los costos unitarios. Para estimar concretamente el nivel de pérdida o ganancia en el bienestar es necesario multiplicar, por una parte, cada mercancía de la sumatoria del comercio creado por las diferencias en los costos unitarios y, por otra, multiplicar esto mismo pero en relación al comercio desviado. Las diferencias entre ambas darán la medida del beneficio o la pérdida en el bienestar. Así mismo Viner abogaba por la conformación de una unión de tamaño considerable, dado que argumentaba que conllevaba mayores efectos positivos mientras mayor era su dimensión.

Dentro de la perspectiva de nuestro estudio, cuyo hilo conductor es el papel que le asigna este enfoque al Estado en el proceso de integración económica, hemos podido determinar que prácticamente no se le otorga un rol en este proceso, dado que se promueve al mercado, con sus propias reglas, en el contexto de un libre juego de sus fuerzas, como regulador incluso de la coordinación de las políticas nacionales.

De acuerdo con este enfoque, para arribar a la integración de mercados es necesario solamente *medidas negativas*, o sea de remoción de obstáculos que impiden el libre comercio; por ello no se necesita la intervención del Estado en lo que tiene que ver con la toma de *medidas positivas*, de armonización o unificación de políticas.

La tesis liberal de *laissez faire* adquiere una dimensión renovada en la propuesta de la integración regional, dado que se promueve la institución de un Estado prescindente, sin mayor actuación en la esfera económica, debido a que las fuerzas del mercado por sí solas lograrán equilibrar los mejores términos en la integración.

Como máximo el Estado se ha de limitar a intervenir en la fijación de tarifas arancelarias:

3. J. M. Vacchino, «Teorías, esquemas y experiencias de integración económica regional», en *Nuevo Mundo: Revista de Estudios Latinoamericanos*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1982, p. 159.

[De acuerdo con la propuesta ortodoxa] si la unión fuera conveniente, la remoción de los obstáculos al comercio debe asegurar sus frutos y la intervención del Estado se ha de limitar a los aranceles, que en relación con terceros deben ser más bajos que antes de la integración. Si hubiera otros instrumentos de política económica que puedan afectar la asignación de recursos (política cambiaria, fiscal, crediticia), éstos deben ser neutros en sus efectos y no hacen falta tratamientos preferenciales de carácter distributivo.<sup>4</sup>

Probablemente los mayores aportes de la teoría de las uniones aduaneras son el desarrollo de los conceptos de creación y desviación de comercio, e incluso su medición. Sin embargo su aplicación a países de menor desarrollo, que no presentan los supuestos de equilibrio y competencia perfecta, conduce a las mayores críticas a este enfoque, que se han vertido en uno nuevo aunque aún sin mayor coherencia conceptual, que lo hemos definido como estructuralismo.

A partir de la década de 1970 y con mayor profundidad en la de 1980, empieza a tomar fuerza en el mundo en general, y en los países latinoamericanos en particular, un nuevo paradigma de carácter económico y político. Se trata del neoliberalismo que remoja muchas de las clásicas tesis liberales sobre la conducción del Estado y la política económica.

A riesgo de ser muy esquemáticas, definiré a breves rasgos los elementos centrales que promueve el paradigma neoliberal, en plena concordancia con el liberalismo: en primer término considera que el mercado, a través del mecanismo de precios y la competencia, es el mejor regulador de la economía. Sostiene que la actividad económica debe organizarse a base de la información que por vía de los precios llega hasta los agentes económicos; en tal virtud la planificación es considerada innecesaria. Por otra parte se estima que el afán de lucro individual constituye el motor que activa la economía y que genera paralelamente el bienestar colectivo.

En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, plantea que el Estado no debe inmiscuirse ni en la conducción económica, y menos aún como promotor o empresario directamente. Al hacerlo provocará distorsiones que impedirán que el mercado funcione eficientemente. De ahí que la tesis de un Estado reducido cuenta entre los postulados de este enfoque.

Finalmente, un planteamiento que ha sido mantenido desde los albores del liberalismo hasta hoy en pleno auge del neoliberalismo, y que por otra parte interesa directamente a nuestro estudio, es el de la libertad de comercio exterior. En efecto, como lo señalamos anteriormente, el libre cambio basado en las ventajas competitivas constituye, a criterio de sus teóricos, un requisito para el bienestar mundial y de cada Estado en particular.

La tesis neoliberal ha cobrado vigencia en la actualidad hasta su concreción histórica en el momento de *apertura*, y *globalización* que experimentamos. El pro-

4. Salgado, op. cit., p. 15.

ceso aperturista, de abrirse al mundo por la vía de la eliminación de obstáculos al comercio como uno de sus mecanismos, aparece a primera vista dentro del mismo enfoque ortodoxo, reñido con los planteamientos de la integración regional.

Este desajuste entre una apertura global al mundo y una integración de la región, se explica en la medida en que la segunda opción conlleva, por fuerza, medidas preferenciales para los socios y discriminatorias para terceros, lo cual, obviamente, se contradice con una apertura indiscriminada al resto de economías.

Sin embargo, por una parte, el mundo entero asiste a la paradoja de un proceso de internacionalización y globalización de la economía, acompañada de acelerados desarrollos tecnológicos; y por otra, a la conformación de numerosos bloques económicos que en una carrera precipitada definen nuevas políticas de integración, que es lo que se ha identificado como regionalización.

De tal manera que tanto para efectos de geopolítica como por razones económicas concurrimos a la conformación de un nuevo escenario mundial con actores que se estrenan continuamente. Europa ha logrado consolidar la Unión Europea mediante el Tratado de Maastricht; Japón aglutina a su alrededor a un grupo de países asiáticos; Estados Unidos, Canadá y México han arribado a la constitución del Tratado de Libre Comercio, a pesar de la crisis que ya se observa. Estos tres ejes de poder económico, político y tecnológico han dado la pauta a los países de América Latina para la conformación de nuevos esquemas de integración.

En efecto, el Mercosur –con la participación de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay– es una realidad hasta hace poco impensada. El Grupo de los Tres con México, Colombia y Venezuela, a pesar de superponerse a otros esquemas, continúa adelante con metas no tan ambiciosas como el Mercosur. La ALADI, que abarca al mayor número de países latinoamericanos, continúa facilitando el intercambio bajo la modalidad de una zona de preferencias arancelarias. El Mercado Común Centroamericano ha superado las mayores dificultades de la crisis de los años ochenta, y el CARICOM avanza hacia el mercado común. Y, finalmente, encontramos al Grupo Andino que se constituyó ya, con la participación de tres de sus socios, en unión aduanera, con la fijación de un arancel externo común.

Caso aparte es la reciente constitución de una zona de libre comercio continental, con el auspicio directo de Estados Unidos, que se prevé para el próximo milenio, lo cual profundizaría una nueva modalidad de integración inaugurada con el TLC entre países con asimetrías muy grandes.

Estos últimos esquemas han recobrado nuevos impulsos en la segunda mitad de la década de 1980, precisamente al calor de la tendencia aperturista que ha contagiado rápidamente a toda la región.

Bajo este contexto, nos replanteamos la interrogante acerca de la incompatibilidad de la apertura, la cual ha sido auspiciada por nuevas ideologías que se toman la conducción de los estados, frente al dinamismo que ha recobrado la integración regional en los países en desarrollo en general y en Latinoamérica en particular.

De acuerdo al mismo enfoque liberal ortodoxo, y concretamente a la teoría



de la unión aduanera, parecerían incompatibles estas dos modalidades. Según el criterio de Germánico Salgado, a la luz de la perspectiva de la teoría clásica, estas dos tendencias son irreconciliables, dado que se las considera opciones excluyentes. Sin embargo la integración regional solo puede ser admitida como un estadio menor en la carrera hacia la meta del libre comercio.<sup>5</sup>

A pesar de ello es evidente que la integración en la región ha experimentado en estos últimos años un proceso de dinamismo muy marcado con la reactivación de los esquemas que señalamos más arriba; paralelamente en casi la totalidad de nuestros países estamos inmersos en procesos de apertura de nuestras economías. Todo ello ocurre bajo la paternidad ideológica del neoliberalismo. Sin embargo hay una corriente de pensamiento, que hoy se desarrolla al interior de la misma CEPAL, que plantea que no habría tal incompatibilidad entre estos dos fenómenos. Como afirma el secretario ejecutivo de la CEPAL,

[...] ya existe información suficiente para demostrar que los compromisos integradores entre un grupo de países no son por fuerza incompatibles con la meta de fundar una economía internacional más abierta y transparente. En efecto, en los últimos tiempos empezó a ganar aceptación, tanto en círculos académicos como gubernamentales la idea de que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al libre intercambio de bienes y servicios, no excluía necesariamente los compromisos integradores y que éstos incluso podrían facilitar su consecución.<sup>6</sup>

Podemos entender que las políticas de liberalización y apertura tienen en parte su razón de ser en las presiones ejercidas por los organismos multinacionales de crédito, que ciertamente imponen sus condicionamientos en el manejo económico interno y externo de las naciones. Sin embargo, en el interior de nuestros países hay una corriente que impulsa estos cambios en la perspectiva de entrar competitivamente en la lógica del capital y por tanto en la internacionalización de la economía.

En este contexto, los partidarios del enfoque liberal plantean que si hemos de abrirnos al mundo porqué no a la región. Es decir, entienden que no habría una ruptura entre estas dos alternativas en la medida en que la integración constituya un paso para la consolidación definitiva del libre comercio:

Se puede inferir entonces, que la aceleración de la integración andina ha estado influida por la mayor internacionalización de las economías y la adopción de programas de estabilización macroeconómica por parte de los países miembros. En los gobiernos y el sector privado ha prevalecido la convicción de que frente a una apertura

5. Germánico Salgado, «Integración latinoamericana y apertura externa», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 42, 1990 (diciembre), pp. 147-169.
6. Gert Rosenthal, «La integración regional en los años noventa», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 50, 1993 (agosto), p. 13.

ante terceros, se justificaba plenamente acelerar la apertura entre los socios andinos, así como con otros países de la región.<sup>7</sup>

En todo caso, una característica del neoliberalismo es desplazar al mercado las decisiones que antes estaban en manos del Estado. Ejemplo de ello es que la planificación ya no constituye un mecanismo en la orientación de las políticas públicas. Ocurre igual en materia de integración; se propugna que sea el mercado, vía precios, el que decida las corrientes de comercio internacional. Por ello la programación industrial, mecanismo central del antiguo esquema del Grupo Andino, ha sido menoscabada, cuando no eliminada.

De todas formas podemos enumerar una serie de medidas en materia de integración que han obedecido a la inspiración de este nuevo enfoque que, por lo menos en lo que tiene que ver con el Grupo Andino, ha significado un cambio radical del esquema:

1. Fijación de aranceles bajos y uniformes. La tesis más radical es la que fija arancel *flat* (único) para todo el comercio (que es el que se implementa en Chile) y que plantea cero arancel.
2. Eliminación de tratamientos preferenciales para los países de menor desarrollo relativo, bajo la consideración de que los proteccionismos conducen a una asignación ineficiente y costosa de los recursos. La tesis de la reciprocidad, en todos los casos, cobra plena vigencia.
3. Énfasis en una integración de carácter comercial; en tal virtud se han desmantelado las otras políticas de desarrollo industrial, y las complementarias como las agrarias, laborales, educativas, de salud, etc.
4. Las programaciones de cualquier tipo carecen de sentido en virtud de que el mercado asigna los recursos de la manera más eficiente posible.
5. Disminución del papel asignado al Estado en las iniciativas a tomar, en favor de una preponderancia del rol del mercado y de la empresa privada. Solo la capacidad de dirección estatal no ha sido cuestionada.
6. Escasa importancia a la constitución de organismos supranacionales; la estructura institucional de la integración prácticamente no cuenta; a lo sumo se crean secretarías ad-hoc que cumplen tareas administrativas.
7. Los mecanismos de apoyo financiero como fondos de compensación de saldos de balanza de pagos, u otros organismos financieros de fomento, son entendidos como desvíos en los canales de información (precios) que se remiten a los agentes económicos.

En términos generales éstas son las principales políticas desplegadas por la estrategia neoliberal y aperturista en materia de integración regional en nuestros paí-

7. Pedro Carmona, «Políticas de convergencia y efectos del ajuste en la integración regional», en *Integración Latinoamericana, Revista del INTAL*, Buenos Aires, No. 191, 1993 (julio), p. 33.

ses. Y de esta manera precisamente se concilian la tesis de la apertura global con la integración regional, despojándole a ésta última de los instrumentos que disponía en la perspectiva de obtener un desarrollo integral de la región, y otorgándole un carácter marcadamente comercialista. Sin embargo hay prestigiosos académicos que están en desacuerdo con la tesis de que la integración presenta hoy un acento comercialista ya que, manifiestan, apunta a objetivos globales de producción:

Esto frecuentemente da origen a críticas sobre la exagerada importancia que se otorga a los arreglos comerciales, en detrimento de otras potencialidades de la integración. En este sentido cabría recordar primero que estos arreglos se conciben no tanto con el propósito de incrementar el intercambio comercial, como con el de estimular la producción y elevar la productividad.<sup>8</sup>

Las posturas alternativas de este enfoque, esto es, las que abogan por una integración dirigida e *integral*, aún no parecen reponerse del auge de políticas neoliberales y aperturistas que se revitalizaron precisamente al calor de las deficiencias del modelo industrializador sustitutivo.

El entorno internacional ha experimentado cambios dramáticos que se resumen en lo que se denomina un *novísimo orden económico internacional*. Es en ese nuevo marco que deben plantearse las nuevas estrategias de integración.

Sin embargo hay autores que dentro del seno de la corriente liberal han cuestionado ciertas tesis de la unión aduanera. Es el caso de Bela Balassa, quien a pesar de ser un exponente del enfoque liberal, cuestiona las tesis antes mencionadas de Viner, con el objetivo de complementarlas. Nos interesa analizar algunos aspectos de su pensamiento dado que el autor expresa criterios en torno al Estado y la integración cuando sostiene que los planes de la integración económica se llevan adelante para contrarrestar las discriminaciones impuestas por la intervención estatal. El autor se refiere sobre todo al caso de los países europeos que, como consecuencia de la intervención estatal en los asuntos económicos, resultaron desintegrados económicamente.

Por otra parte este economista distingue implícitamente entre un tipo de integración para los países desarrollados, y otra para los subdesarrollados. En el primer caso el objetivo fundamental estaría dado por el crecimiento económico como consecuencia de las economías de escala, de una mayor confianza en el comercio entre estos países y de los consecuentes cambios tecnológicos. En el caso de los países subdesarrollados el objetivo central de la integración sería lograr el desarrollo económico, para lo cual los programas de industrialización en el contexto de economías de escala aparecen como los mecanismos más idóneos. Así mismo, una ventaja para estos países viene dada por una mayor capacidad de negociación y una disminución de su *vulnerabilidad externa*.

8. Rosenthal, op. cit., p. 16.

Hay otro elemento coadyuvante para el proceso de integración de los países subdesarrollados que, como señala Balassa, es el elemento *imitación* que sería necesario estudiar desde una perspectiva real:

El creciente interés por el proceso de integración en los países subdesarrollados puede ser atribuido, en parte, a un deseo de imitar el ejemplo europeo con el deliberado propósito de contrarrestar los posibles efectos de la diversificación del comercio en el Mercado Común Europeo.<sup>9</sup>

Esta concepción aparece como eurocéntrica a primera vista y, si bien no podemos desconocer que aún persisten ciertos proyectos carentes de identidad en nuestro medio y sin un sustento propio, no es menos cierto que las conversaciones en América Latina sobre proyectos de integración se iniciaron antes de que se estableciera el Mercado Común Europeo.<sup>10</sup>

Sin embargo, lo importante no es determinar cuál antecedió cronológicamente, sino que cada esquema dé cuenta de sus realidades estructurales y especificidades enmarcadas en un contexto internacional. Por otra parte, una cuestión de fondo que subyace al planteamiento de Balassa es el relativo a la distinción entre diversos grados de desarrollo, y la distinta intervención estatal en un contexto de integración económica. En efecto, Balassa destaca una idea para ese entonces aceptada comúnmente, que se refiere a que los países subdesarrollados requieren de un mayor grado de intervención estatal frente a los países desarrollados, en los cuales los mecanismos de mercado funcionarían más eficientemente al no presentar distorsiones tan marcadas como en las economías subdesarrolladas. Balassa hace la siguiente afirmación: «la influencia del Estado en la vida económica parece ser que disminuirá a medida que el desarrollo aumente».<sup>11</sup>

Han transcurrido algunos años después de estas afirmaciones y hemos constatado por un lado las insuficiencias de un modelo que en América Latina ha sido calificado como de Estado interventor y que, sin embargo frente a aquella época, no ha conseguido mayores avances cualitativos en términos de desarrollo en nuestros países. Por otro lado hemos asistido al retorno de un modelo liberal de apertura que teóricamente prescinde de la actuación del Estado en la vida económica y, sin embargo, el ideal del desarrollo no ha sido alcanzado.

Entonces pareciera plantearse una situación paradójica y sin aparente solución, pues ni el intervencionismo estatal habría conducido al desarrollo en nuestros países, ni el modelo económico liberal (que también ya ha sido implementado) po-

9. Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1980, p. 6.

10. La Carta de Quito fue suscrita en 1948 por Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, y constituye el primer antecedente de importancia en los esfuerzos de integración de nuestros países. El Tratado de Roma, que instauró la integración de Europa, fue suscrito en 1957.

11. Balassa, op. cit., p. 11.

dría ejecutarse con éxito en sociedades subdesarrolladas. Este constituye a nuestro entender un debate crucial en este mismo momento, frente al desconcierto y la ausencia de alternativas.

En relación a la integración económica, Balassa distingue dos posturas opuestas: por una parte, lo que el denomina *ideal liberalista* que propugna el libre cambismo y concibe la integración como la simple remoción de obstáculos al libre movimiento de mercancías. De acuerdo con los liberales son las reglas del mercado libre las únicas que deben actuar para *regular* la integración y la cooperación económica entre los países. Parece ser que este modelo es el que pretende, con algunos matices, implementarse actualmente no solo a nivel del Grupo Andino sino de todos los grupos y bloques que vertiginosamente se promueven. Estos aspectos, sin embargo, los analizaremos con mayor detalle más adelante.

En el otro extremo se encuentra lo que Balassa denomina el *ideal direccional* que fundamentalmente habría sido aplicado a los países socialistas a través de la coordinación de planes económicos nacionales, en los que se excluye totalmente el mercado. A pesar de que Balassa no niega la necesidad de una intervención estatal en una agrupación económica, más bien se pregunta si una integración significa mayor participación del Estado o, por el contrario, del mercado en la esfera económica:

En realidad, el problema no consiste en si la intervención gubernamental es necesaria o no, en una área integrada: el problema estriba más bien en saber si la integración económica se traduce en una participación más intensa del Estado en los asuntos económicos, o en mayor confianza en los instrumentos del mercado.<sup>12</sup>

En todo caso, en nuestro criterio, eso mismo dependería del modelo de integración que se implemente en una área determinada. A su vez, arribar a ese modelo, y no a otro, estaría dado por un complejo juego de factores: las condiciones de la economía mundial, el grado de desarrollo de las economías que se integran, el nivel de identidad histórico-cultural de los habitantes de la región, la decisión política de los gobiernos de esos países, e inclusive el contexto ideológico-político prevaleciente en ese momento.

Por otra parte, el autor comenta que generalmente se juzgan los beneficios de la integración dentro de la ciencia económica del bienestar, cuyo criterio central es el *óptimo paretiano*. Mas dentro de este esquema conceptual prevalece el principio de eficiencia estática y, de acuerdo con Balassa, se debería tomar en cuenta también la eficiencia dinámica que tiene que ver tanto con el desplazamiento de la frontera de producción como con factores como el progreso tecnológico, la distribución de la inversión, las relaciones interindustriales, etc., todo lo cual ciertamente ampliaría

12. Balassa, op. cit., p. 10.

el espectro de criterios con los que se juzguen los beneficios de la integración, superando las concepciones clásicas al respecto.

En nuestro medio se han postulado ya algunas críticas al modelo de integración comercialista y ortodoxo que se lleva adelante en el seno mismo del Grupo Andino que, evidentemente, ha sufrido un cambio radical de su enfoque.

Germánico Salgado ha abordado los problemas que implica el aceleramiento de la integración regional en América Latina frente al aperturismo generalizado que se experimenta en nuestros países, y manifiesta que tanto el proceso de integración regional como el de liberalización marchan juntos, pero en un momento determinado se tendrá que dar preferencia a uno u otro.<sup>13</sup>

Además plantea para el contexto actual de internacionalización de la economía una apertura externa que debe adecuarse en función de la integración regional, en la perspectiva de lograr el desarrollo de América Latina. Esta integración debe tomar en cuenta el proceso de innovación tecnológica que, a propósito, se constituye en el mayor justificativo de la apertura externa; así mismo debe considerar la corriente de liberalización externa. También advierte que es necesario modificar la estructura de nuestras exportaciones incorporando altos componentes de conocimiento; finalmente insiste en tomar en consideración la situación de crisis financiera continua que experimenta la región.

Los esfuerzos de integración que se han desencadenado a partir de fines de la década anterior debemos entenderlos a criterio de Salgado, como una salida regional frente al proceso mundial de articulación de bloques económicos y, concretamente, como un caso más dentro de la estrategia global que consiste en delegar al mercado la responsabilidad de las políticas de desarrollo:

Las manifestaciones de esta marea de apertura son cada vez más frecuentes, de modo que su expresión en la integración económica debe verse más bien como una derivación –un caso especial– de una actitud de alcance más general que, al menos, pretende desplazar hacia el mercado mundial el centro de gravedad de la política de desarrollo.<sup>14</sup>

Compartimos esta opinión en la medida en que consideramos que el proceso de internacionalización del capital es cada vez más agresivo, e involucra a nuestras pequeñas economías nacionales que se ven vulneradas frente al despliegue de la globalización que tiene su mejor expresión en el repunte del capital financiero, en las inversiones cruzadas, y en el auge de las grandes empresas transnacionales. En tal virtud, los procesos de revitalización de integración deben ser entendidos en esta dinámica particular, toda vez que estamos inmersos en esta oleada neoliberal.

Considero que la integración regional aún tiene un lugar estratégico en el es-

13. Germánico Salgado, «Integración latinoamericana y apertura...», op. cit.

14. Salgado, *ibid.*, p. 161.

pectro de las posibilidades que visualizan un desarrollo de nuestra región. Definir las características que ésta debe reunir en el nuevo contexto de globalización y apertura es una tarea compleja, pero debe ser asumida con el criterio de que la integración regional no debe perder espacios sino, al contrario, constituirse en un proceso cada vez más integral como una meta cierta en el desarrollo.

## LA PROPUESTA ESTRUCTURALISTA

El enfoque más acabado dentro de la teoría estructuralista, en nuestro medio, probablemente sea el desarrollado por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, durante la década de 1950 y 1960. Los postulados cepalinos, si bien marcaron una línea de acción en cuanto a la conducción económica de los países latinoamericanos, no fueron aplicados de forma *pura*, debido a factores diversos como las especificidades propias de cada economía latinoamericana, que variaban entre sí (la economía mexicana, brasileña o argentina difería en mucho de la economía ecuatoriana o boliviana). Otro factor que influyó para que se modifiquen las originales propuestas cepalinas tiene que ver con las presiones ejercidas por países como Estados Unidos, de indiscutible ascendente sobre América Latina hasta hoy; a esto habría que sumar los intereses de las empresas transnacionales que tenían expectativas de mercado en nuestros países en esos momentos, y que ahora han consolidado su despliegue en todo el mundo como un elemento central en el contexto de globalización en el que estamos inmersos.

A pesar de ello, las propuestas de la CEPAL tuvieron profunda incidencia sobre las políticas desplegadas por los estados latinoamericanos. Sin temor a equivocación se puede afirmar que la propuesta estructuralista, desde la vertiente cepalina, propuso un esquema global de desarrollo para América Latina, que, en mayor o menor medida, fue aplicado por nuestros países en tiempos distintos.

El modelo de sustitución de importaciones que se implementó en Ecuador tuvo su despegue en la década de 1950 con las leyes de fomento industrial, se consolidó en los años sesenta con la planificación institucionalizada de la Junta Nacional de Planificación, y tuvo su punto culminante en la década de 1970, algo tardío en relación a otros países; pero fue cuando contamos con recursos, fruto del auge petrolero, que nos posibilitaron desarrollar infraestructura y consolidar el proceso industrializador.

La CEPAL en sus inicios en realidad sistematizó y teorizó sobre prácticas que ya estaban siendo aplicadas en algunos países de América Latina. En efecto, la II Guerra Mundial nos había obligado a retrotraernos sobre nosotros mismos, debido a que en los países desarrollados la industria de la guerra había concentrado todos sus esfuerzos. Bajo este contexto la incipiente industria interna debió empezar a produ-

cir con el objetivo de sustituir las importaciones, cada vez más difíciles, desde los países desarrollados.

La estrategia propuesta por la CEPAL era profundizar en ese proceso bajo la consideración de que el eje tradicional de nuestra economía, la exportación de productos tradicionales, nos era muy desfavorable debido al deterioro de los términos de intercambio. De hecho, nuestras economías periféricas incorporan mayor trabajo en los productos y, al entablarse el comercio, transfieren valor a las economías desarrolladas a través de una disminución persistente de los precios de los bienes primarios que exportamos y un aumento en los precios de los bienes industriales que importamos.

Estos factores, aunados a las crisis de los países centrales que inciden directamente sobre nuestras economías, desembocan en una creciente vulnerabilidad exterior que llega a convertirse en una dependencia inherente a la estructura misma de nuestro sistema. La integración de nuestros países, en ese momento, es concebida como un mecanismo para conseguir el anhelado desarrollo y, por tanto, para coadyuvar a superar los problemas de déficit de balanza de pagos, insuficiente acumulación de capital y escasa inversión.

Sin embargo, para conseguir todos estos objetivos, la CEPAL consideraba que las solas fuerzas del mercado no bastarían; habría que lograr una decidida participación del Estado en estos procesos, toda vez que el mercado presentaba distorsiones que era necesario corregir.

En materia de integración la Comisión plantea las siguientes tesis:

Al proponer la importancia del Mercado Común Latinoamericano, aunque fuera como un objetivo de largo aliento, lo hace dentro del contexto general del desarrollo; es decir, visualiza a la integración como un mecanismo para lograr crecimiento y desarrollo en base de ventajas de mercados ampliados.

Puntualiza que el mercado común debe ser *el resultado de una política, antes que de una fórmula*, oponiéndose de esta manera a los esquemas clásicos de integración previstos para los países desarrollados que siguen una linealidad prefigurada, y que no responden a nuestras especificidades o, como se diría en el mismo argot cepalino, posteriormente a nuestras *heterogeneidades estructurales*.

La gradualidad constituye un criterio constante en los planteamientos de la Comisión, que visualiza al Mercado Común como un objetivo de largo plazo que no debe descuidarse, pero que sin embargo debe ser alcanzado mediante etapas sucesivas, y por medio del establecimiento de metas parciales pero realizables. Para América Latina por ejemplo preveía la constitución de una zona preferencial en la que debía darse una sistemática reducción de aranceles en el plazo de diez años.

Por otra parte se reconocen en Latinoamérica distintos grupos de países, que se diferencian por su desigual grado de desarrollo económico: el grupo más desarrollado está conformado por Argentina, Brasil y México; en su lado opuesto tenemos



los de menor desarrollo que son Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay (que ha tenido una posición oscilante); y los restantes de América del Sur eran los llamados de mercado insuficiente o de desarrollo intermedio. En tal virtud, lo importante era coordinar mecanismos de integración equitativos para este abanico de naciones; de ahí puede entenderse la prudencia de no pretender de un solo paso la instauración de la unión aduanera, sino avanzar hacia metas más seguras que no generen conflictos entre los intereses distintos de estos países.

Con la instauración del mercado común se pretende lograr el despegue de nuevas actividades productivas, esto es, no tanto inmiscuir a las actividades ya existentes sino desarrollar, como fruto de los beneficios de economías de escala, por ejemplo, industrias que anteriormente se pensaban irrealizables por sus altos costos productivos.

Más aún, la CEPAL advierte una interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo económico, dado que el primero podrá concretarse siempre y cuando exista una América Latina con un alto índice de crecimiento, y ésta a su vez podrá crecer solo con el comercio que supone la integración.

El esquema de integración propuesto perseguía dos objetivos estratégicos; por una parte, lograr una industrialización más acelerada y extendida de la que ya se venía desarrollando en la región como consecuencia de la autarquía impuesta en el transcurso de la segunda guerra mundial; y, por otra parte, disminuir la vulnerabilidad exterior de nuestra economía que, basada en exportaciones de productos primarios que cada vez reciben menos divisas, vuelve sumamente débil a nuestra economía y dependiente del comercio con los países centrales.

En el contexto que empezaba a actuar la Comisión se producían tasas de crecimiento no muy significativas, además que las exportaciones tradicionales experimentaban ritmos de crecimientos inferiores a los registrados por las importaciones; bajo estas circunstancias debe entenderse el planteamiento cepalino de profundizar la industrialización por sustitución de importaciones, ya que las divisas, como consecuencia de la desigualdad en los términos de intercambio, resultaban cada vez más insuficientes para abastecer la necesidad de importar. De ahí el descenso obligado del coeficiente de importaciones y la necesidad *ineludible*, según la CEPAL, de industrializarse para sustituir esas importaciones.

Sin embargo, una industrialización de cada país por separado, o en términos cepalinos, en *compartimientos estancos*, no sería eficiente ni siquiera en industrias de consumo, mucho menos en las de bienes de capital, automotores o bienes de consumo duradero. Es decir, ni los países más desarrollados de entre los de América Latina, que contarían con mercados suficientes para industrias básicas, podrían desarrollar aisladamente un proceso industrializador que ahorrara costos productivos y que se especializara en ciertas ramas al tratarse de industrias de bienes de capital. Concomitantemente, los países más pequeños y de menor desarrollo correrían el riesgo de abordar un proceso industrializador ineficiente por sus altos costos que, al

final de cuentas, no significara ningún beneficio en términos de crecimiento y elevación del bienestar de la población.

La única salida que plantea la Comisión frente a esta situación, tomando en cuenta la experiencia de Europa Occidental, de Estados Unidos y la Unión Soviética, es la integración de los países de América Latina que permita, por una parte, una industrialización eficiente y, por otra, obtener los beneficios de una especialización adecuada. Ahora bien, se insiste en que esta integración debe ser gradual; la meta última, el mercado común, debe lograrse por fases progresivas que no generen conflictos entre los países.

Sin embargo no se debe pensar, como es un lugar común, que la CEPAL únicamente se preocupó de la industrialización por sustitución de importaciones, es decir de un proceso autárquico de desarrollo que excluyera toda posibilidad de comercio con países de fuera de la región. Esta es una idea equivocada y, obedece, según nuestro criterio, a una vulgarización de los postulados cepalinos.

Por el contrario, la meta de estimular las exportaciones no se dejó de advertir, pero éstas ya no deberían tener el carácter tradicional de antes –de productos primarios– sino que serían exportaciones de productos manufacturados. La fuente de estas exportaciones serían las nuevas industrias instaladas como beneficiarias del establecimiento de la integración latinoamericana. La CEPAL manifiesta, textualmente, la importancia del mercado común en este proceso:

Que se expanda este tipo de intercambio industrial depende de dos factores, por un lado, la aptitud de América Latina para exportar y, por otro, la disposición de los grandes centros a facilitar las correspondientes importaciones mediante un tratamiento arancelario adecuado. En cuanto a lo primero, el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de exportación industrial.<sup>15</sup>

Como se advierte, el proceso no es solo hacia adentro sino que prevé un comercio industrial para subsanar el problema de la reducción del coeficiente de importaciones.

Bajo estos parámetros, el mercado común latinoamericano en el que pensaba la CEPAL no afectaba las grandes corrientes de comercio internacional sino que, al contrario, las incentivaba; sobre todo si las formas de este mercado común eran las adecuadas y si se redefinía una nueva política comercial, según la cual los países desarrollados presentarían una receptividad mayor a este flujo de nuevas exportaciones.

Se señala además que la industria tiene la función de emplear mano de obra desplazada de actividades que se tecnifican como la agricultura o la artesanía; en tal virtud, si la sustitución de importaciones se produce en todos los ámbitos, sin espe-

15. CEPAL, «El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales», en *El Mercado Regional Latinoamericano*, Santiago de Chile, 1959, p. 6.

cialización ni eficiencia, la mano de obra empleada estará siendo subutilizada. Si, por el contrario, para los productos manufacturados se abren mercados, en la región y fuera de ella, la mano de obra utilizada será de alta productividad, y nuestros productos podrán competir por sus costos en el mercado.

El principal objetivo de la integración, según los postulados cepalinos, es desarrollar en primer término las exportaciones de productos industrializados entre los países de la región y, posteriormente, incentivar el comercio de productos tradicionales de exportación. El mercado común brinda la posibilidad, a los países latinoamericanos de menor desarrollo de que el proceso sustitutivo no sea tan radical, es decir, que no se extienda a todos los productos con la consiguiente ineficiencia que esto acarrearía.

En efecto, la integración que se planteaba, permitiría exportar un tipo de bienes industriales a los países de la región, y obtener a cambio de ellos otros que no les convenía producir en razón de sus escasos recursos naturales, de las condiciones de la población o de su insuficiente mercado interno; estas importaciones se obtendrían de países socios en la integración.

Precisamente el hecho de exportar más productos, e importar otros tantos de los mismos países de la región, es un mecanismo que, de acuerdo con la CEPAL, contribuye a disminuir la vulnerabilidad exterior de nuestros países. Pero para que éste sea un proceso íntegro debe encontrar *reciprocidad* en cada uno de los países latinoamericanos; solo así los mecanismos de exportación-importación funcionarían a la par, dando la posibilidad de que se desarrollen industrias de exportación, de que se empleen eficientemente todos los factores productivos, y que la tasa de crecimiento sea mayor.

El mercado común se convierte en un arma, según argumenta la Comisión, para disminuir la vulnerabilidad externa que no se ha logrado superar ni con el proceso sustitutivo en marcha, ya que al desarrollarse en *compartimientos estancos* las importaciones se reducen hasta niveles que afectan el grado de ocupación del país. Frente a esto, el Mercado Común brinda la posibilidad, a través de una constante especialización, de obtener productos dentro de los países de la región. Los países de mayor desarrollo sustituirían importaciones en bienes de capital y de consumo duradero, mientras que los de menor desarrollo se iniciarían especializando en industrias de consumo; de tal manera que el comercio intralatinoamericano contribuiría a disminuir la vulnerabilidad con el resto del mundo.

Aunado a ello, la Comisión propone el establecimiento de un régimen de pagos y créditos multilaterales que proporcione la flexibilidad suficiente a las economías latinoamericanas para enfrentar los problemas de la inestabilidad del comercio y de las eventuales crisis financieras.

La CEPAL, al advertir que uno de los problemas centrales que interfieren para la consecución de una alta tasa de desarrollo es la limitada capacidad de absorción de capital extranjero, plantea el mercado común como una salida a esa limitación. En efecto, éste debería ofrecer estímulos suficientes —ayuda técnica y asisten-

cia financiera— a los empresarios latinoamericanos para que inviertan en industrias de bienes de capital. El desarrollo de este tipo de industrias constituiría un recurso válido para lograr una elevada tasa de capitalización en nuestros países.

La inversión extranjera no es visualizada como una alternativa válida para que incurriera de manera exclusiva en estos campos, sino que la capitalización debe ser realizada con nuestros propios recursos económicos. Al argumentar las razones de este hecho, textualmente se dice:

A medida que aumenta la masa de capital extranjero se acrecientan también sus servicios financieros y van requiriendo una proporción creciente de los recursos provenientes de las exportaciones, y cuanto más crezca la proporción de estos servicios tanto menos margen habrá para la importación de bienes de capital con esos recursos.<sup>16</sup>

Sin embargo la CEPAL previene de los posibles efectos que el mercado común podría causar sobre actividades productivas sensibles como la agricultura: la competencia abierta y súbita de este esquema de integración acarrearía graves estragos a esta actividad que ocupa a un gran porcentaje de la población y de la tierra de los países latinoamericanos. En tal virtud debe darse un tratamiento especial a los productos agrícolas, mediante programas de desarrollo y tecnificación de la producción agrícola caracterizada por su baja productividad, sobre todo la destinada al mercado interno.

A pesar de ello, como consecuencia de la competencia al mercado común le correspondería la tarea de redefinir paulatinamente la producción con el objetivo de lograr un empleo más racionalizado de los factores productivos, tierra y mano de obra; y, por otro lado, de frenar el excesivo proteccionismo a estas actividades, convirtiendo al comercio intralatinoamericano de estos productos, si fuera el caso, en una alternativa más racional frente a la ineficiente producción interna.

Con el objetivo de que el mercado común —que constituye, como ya lo manifestamos, un medio para lograr que el proceso de industrialización por sustitución de importaciones— sea más racional económicamente hablando, deben, según el propio Prebisch, fijarse metas cuantitativas que permitan ir superando los obstáculos derivados de la implantación del Tratado de Montevideo de 1960.

Estas metas cuantitativas tienen que ver con reducciones de aranceles fijados de antemano, y con plazos concretos que constituyan puntos de referencia en las negociaciones. Fue Prebisch quien propuso que la reducción de aranceles se la realice a base de un promedio aritmético entre los países.

De acuerdo con la CEPAL, el establecimiento de estas metas depende de decisiones políticas superiores, es decir, aquí le asigna un importante papel a los *estados* latinoamericanos y a sus gobiernos. Bajo el mismo contexto, recalca en la im-

16. CEPAL, op. cit., p. 8.

portancia de planificar dentro del esquema de la libre competencia, y precisamente esta planificación significa intervención del *Estado* que va a generar mejores condiciones para competir:

Quienes pretenden ir directamente al mercado común con la liberación total de aranceles esperan que el libre juego de las fuerzas económicas resuelva todos los problemas, sin acción planificadora alguna. Esa acción no es incompatible con la competencia. Esta es indispensable a la eficacia del sistema económico en que vivimos. Aunque parece paradójico, hay que intervenir en el libre juego para crear condiciones adecuadas al funcionamiento de la competencia. *Intervención impersonal del Estado* que guíe, ampare y estimule, pero que no perturbe ni frene arbitrariamente la conducta de los individuos en la vida económica.<sup>17</sup>

Esta cita, que recoge las palabras de Prebisch, nos inhibe de hacer mayores comentarios sobre el excesivo *intervencionismo estatal* del que se acusa haber promovido la CEPAL y su director. A nuestro entender, la desviación intervencionista que se produjo en varios países de América Latina obedeció no tanto a la aplicación a rajatabla de los postulados cepalinos, cuanto a la acción de grupos de presión, principalmente industriales ineficientes, que no quisieron ceder sus privilegios. Cómo lograron ellos articular sus demandas a las acciones estatales, es un asunto del que nos ocuparemos con mayor detalle más adelante.

De otra parte, se diferencian las distintas ramas e industrias para sugerir una política de rebaja de aranceles. Por ejemplo, en la agricultura, se considera que serían necesarios programas que permitan distribuir racionalmente la producción, así como prever la demanda futura de la población; es decir, que en criterio de la Comisión no es conveniente que todo lo resuelvan las libres fuerzas del mercado.

También se distingue entre las industrias existentes, llamadas de *crecimiento vegetativo*, en las que la demanda crece junto con la población, y las industrias dinámicas. En el primer caso, se considera que debe seguirse un proceso cauteloso en la rebaja de aranceles, dado que podrían correr riesgos la mano de obra ocupada en ellas.

En el caso de las llamadas *industrias dinámicas*, que serían las de bienes de capital, productos intermedios y bienes duraderos de consumo, se estima que la desgravación y eliminación total de aranceles debería ser mucho más acelerada. Y por otra parte, en el caso de las materias primas, se sugiere la supresión total de los aranceles en el comercio intralatinoamericano, e inclusive el establecimiento de un arancel externo común para el comercio con el resto del mundo.

Toda esta política, afirma Prebisch, acarrearía perjuicios para determinados

17. Raúl Prebisch, «Los obstáculos al Mercado Común Latinoamericano», en *Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 139, (el subrayado es mío).

grupos de empresarios y obreros; para palearlos sería necesario crear un fondo que compense los desequilibrios generados.

Con el objetivo de que el establecimiento de las industrias dinámicas no constituya un desperdicio de recursos escasos en los diferentes países de América Latina, se plantea la posibilidad de arribar a acuerdos llamados de *complementación industrial*, según los cuales se programaría una distribución equitativa de ventajas en cuanto a estas industrias entre los países latinoamericanos. La manera sugerida de hacerlo tiene que ver fundamentalmente con incentivos fiscales, asistencia técnica y financiamiento a las industrias del programa, mientras que otras que quisieran establecerse en la misma zona no gozarían de estos beneficios.

Esta idea que plantea la CEPAL ciertamente se contrapone a un *laissez faire* en lo que se refiere al desarrollo de estas industrias. Además, a fin de que estos arreglos se den en el marco de la integración, se recalca en la importancia de decisiones políticas y en la pertinencia de negociar simultáneamente para una amplia gama de actividades industriales, con el objetivo de lograr implementar el principio de reciprocidad entre los países y llegar a resultados satisfactorios.

Sin embargo estas ideas cepalinas, que frecuentemente han sido calificadas de proteccionistas, encuentran su mejor defensor en las propias palabras de Prebisch:

Es cierto que este privilegio –los tratamientos preferenciales– podría ser de duración limitada, pero se correría el riesgo de que las industrias así amparadas se acostumbren a ello y sea difícil, si es que no imposible, abandonar el tratamiento preferencial e instaurar la competencia dentro de la zona. [...] Cabría pensar que las restricciones exorbitantes que buena parte de nuestros países han impuesto a ciertos bienes importados por razones de balanza de pagos –y que se añaden a la exagerada protección ya existente– han llevado a la iniciativa privada a seguir el cauce más fácil del mercado nacional, produciendo a costos elevadísimos pero también con ganancias sustanciales.<sup>18</sup>

Así mismo, la CEPAL recalca que para el funcionamiento adecuado del esquema planteado es de fundamental importancia la puesta en práctica del *principio de reciprocidad*, según el cual ningún país asociado podría derivar de la zona más ventajas que las que otorga. Para implementarlo concretamente hay varias medidas sugeridas por la Comisión, como la promoción de actividades en los países de menor desarrollo, la aceleración o la demora de la rebaja de aranceles cuando fuera el caso, o medidas de carácter monetario como las devaluaciones. También se proponen *arreglos de pagos* con el objetivo de que el país deudor pueda tener un período de holgura para cancelar sus deudas, e inclusive se podría presionar al país acreedor a para que equilibre sus cuentas mediante mayores importaciones en la zona.

18. Prebisch, op. cit., p. 142.

Se propone la creación de un organismo de fomento y promoción que actúe al igual que los bancos de fomento locales, pero a nivel de todos los países; más esto previamente deberían elaborarse estudios y proyectos de cada caso en particular, con ayuda de los gobiernos y de los organismos privados, para que realicen las propuestas pertinentes.

El llamamiento al apoyo desde los países desarrollados hacia los subdesarrollados, y concretamente desde el mercado común europeo hacia la formación del mercado común latinoamericano, constituye una reiterada invocación de la Comisión. Por ejemplo, el tratamiento que la CEPAL dio en la práctica a Centroamérica fue especial, ya que constituían países de menor desarrollo. Primero, ellos deberían formar el mercado común, y luego, integrarse a la zona de libre comercio que constituía la ALALC, y dentro de ella debería recibir el tratamiento de zona de menor desarrollo relativo.

La armonización de políticas de naturaleza económica constituye otro mecanismo aconsejado para lograr con mayor efectividad el establecimiento de una integración económica para superar los problemas del subdesarrollo. Más aún, la planificación a nivel de país –los planes de desarrollo nacionales– deben tomar en cuenta las metas del mercado común latinoamericano. Esta armonización de políticas, así como todo el esquema de la integración, requiere de *medidas deliberadas*, que pueden nacer por iniciativa de los estados nacionales y de los organismos internacionales.

Mercado e intervención del Estado constituyen dos mecanismos que para CEPAL no son excluyentes en la construcción de la integración y la unidad latinoamericana. Prebisch así lo asevera:

Se necesitará disciplina en la competencia. La competencia, condicionada por la intervención del estado, impondrá serios reajustes a la actividad económica a medida que se rebajan o eliminan aranceles. Pero ello es ineludible para contribuir a la validez dinámica del sistema.<sup>19</sup>

Un elemento básico señalado por la CEPAL, y que además constituye un planteamiento central de toda la corriente crítica de la teoría clásica, se refiere a que la integración proporcionaría un beneficio que no tiene que ver con la creación y desviación de comercio que constituyen los puntos centrales de la visión clásica, sino que se relaciona con las ventajas de ampliar los mercados para desarrollar industrias de escala.<sup>20</sup> Esta tesis se apunala en el hecho de que los países subdesarrollados carecen de mercados internos sólidos, ya sea por su reducida población o porque la gran parte de ella no tiene ingresos suficientes como para ampliar su nivel de consumo.

19. Prebisch, op. cit., p. 149.

20. Germánico Salgado, *El pensamiento sobre la integración económica y la cooperación en América Latina y sus tendencias actuales*, Madrid, AIETI, 1986.

Las ventajas de las economías de escala han sido ampliamente explicadas por los economistas: se basan en la curva de costos decrecientes, según la cual, a medida que la producción aumenta los costos descienden. Y sobre todo hay ciertos sectores o tipos de industrias que requieren amplias escalas incluso para iniciar su producción; fundamentalmente son las industrias de bienes de capital y bienes intermedios.

Cabe distinguir una secuencia en el pensamiento cepalino en torno de la integración, dado que se planteó, en un primer momento, la liberalización del comercio intralatinoamericano para expandir equilibradamente el comercio; evidentemente, esto no constituye integración. Posteriormente se planteó ampliar los mercados, vía liberalización-integración, para lograr un desarrollo industrial eficiente. En la actualidad, frente al contexto de apertura, la tesis del regionalismo abierto en materia de integración se inscribe en la política general propugnada por la CEPAL de transformación productiva con equidad, como lo analizaremos más adelante. Esta secuencia, cuando menos en su primera parte, difiere en mucho de la visión clásica tradicional, que ve en el comercio el fin y objetivo último de la integración, aspecto que hoy es retomado en los esquemas como el mismo Grupo Andino, y que de alguna manera es avalado por el Estado ecuatoriano.

El pensamiento de la CEPAL y sus planteamientos se van consolidando como fruto de la experiencia, del contacto con las diversas realidades de los países latinoamericano, y con los cambios que experimenta la región. En ese sentido el postulado de la integración se presenta como parte de su estrategia general de desarrollo. Como es fácil advertir, no es el enfoque ortodoxo de la integración el que incorpora la CEPAL a su propuesta; al contrario, constituye una crítica de éste al hacer de la planificación, y ya no del mercado, un soporte de la estrategia de desarrollo.

En tal sentido se postula la necesidad de *medidas concertadas*, las que precisamente estarían a cargo, tanto en su programación como en su ejecución, de los estados de los distintos países en coordinación con los organismos propios de la integración. La CEPAL parte del principio de que los acuerdos bilaterales son válidos pero se debe propender a que estos se multilateralicen sobre la base de la convergencia y la ampliación.

Prebisch postuló una integración limitada para Centroamérica al interesarse mucho en ese proceso a partir de 1952. Concibió una fórmula distinta de la planteada por las modalidades clásicas de integración, esto es zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común. Se abogó, en un primer momento, por la creación de un sistema de integración que abarcara a todos los países latinoamericanos, pero encontró sus resistencias en Estados Unidos y el GATT. Posteriormente, y para tranzar en las negociaciones, se llegó a instancias distintas de las inicialmente pensadas como el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

La Comisión, en la negociación del Tratado Multilateral de Centroamérica diseñó una integración hasta cierto punto negociada, es decir, con una intervención



directa de los negociadores de los distintos estados. Sin embargo hubo grupos económicos que preferían menores intervenciones de estos negociadores y un proceso más automático en la integración.

Históricamente podemos constatar que al momento de llevarlo a la práctica, siempre fue modificado, el modelo de integración propugnado por la CEPAL en el que la planificación y, por lo tanto el Estado desempeñaban un papel básico. Se trazaron algunas tesis en relación con la conformación del mercado regional, que posteriormente devino en la ALALC. Estas tesis tienen que ver con la gradualidad de las metas en la integración, es decir, primero se debía arribar a una zona preferencial que era realizable, para luego llegar a la meta del mercado común latinoamericano. Por otra parte se planteaba la generalidad en el esquema de integración, esto es, que todos los países deberían inscribirse sin formar grupos aparte, aunque correlativamente se admitían tratamientos diferentes para los países más pequeños, llamados de menor desarrollo relativo y los intermedios.

Debido a la campaña realizada por países más grandes de la región, que tenían mejores condiciones para negociar, se impulsó la libre competencia, el mercado y los precios como los mecanismos centrales en la integración latinoamericana y, concretamente, en el establecimiento de industrias de integración. De tal manera que la planificación y la gestión estatales quedaron relegadas a un segundo plano.

El esquema de la ALALC presentó algunas dificultades que tienen que ver con lo engorroso que significaban las negociaciones producto por producto, aunado a que los mecanismos de reciprocidad no eran de carácter automático, por lo que resultaban de difícil aplicación.

En esta fase es necesario tomar en cuenta el boicot que se produjo a las propuestas de la CEPAL a través del proyecto de constitución de una zona de libre comercio impulsada por los llamados países del sur: Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, quienes contaban con el apoyo de Estados Unidos y del GATT; contrariando de esta manera la propuesta de zona preferencial de la CEPAL que consideraba la gradualidad como un mecanismo indispensable en la integración latinoamericana; se violentaba así mismo el principio de generalidad que planteaba la Comisión en el sentido de no restricción para ningún país latinoamericano. Este proyecto presionó a la CEPAL para que las negociaciones se acelerasen bajo estos nuevos esquemas, ya que éstos países ejercían mayor presión que los otros.

Todo esto dio como resultado la constitución de una zona de libre comercio a la cual se arriba en el Tratado de Montevideo de 1960. Es de destacar la participación de la empresa privada de los países de mayor tamaño y más desarrollados en las negociaciones, quienes desde un principio habían establecido el mercado y la libre competencia como punteros del acuerdo de integración, y apenas se admitió, a insistencias de la Comisión un sistema preferencial para los países de menor desarrollo; sin embargo no se diferenciaron a los países intermedios que se denominaban de mercado insuficiente.

Hay un elemento que es importante señalar para fines de nuestro estudio, y

se refiere a la creación y capacidad de decisión de organismos comunitarios. La CEPAL, en el marco de negociación del Tratado de Montevideo, debió aceptar organismos comunitarios como la Secretaría Ejecutiva y el Comité Ejecutivo Permanente que, prácticamente, no tenían ningún poder ni capacidad de decisión de carácter supranacional, cuando lo que promovía eran precisamente organismos comunitarios fuertes.

En resumen, estos de la década de 1950 hasta la de 1970, serían los principales planteamientos cepalinos acerca de integración regional de América Latina. A partir de los años de 1980 las políticas cepalinas se modifican en el contexto de la crisis de la deuda externa, hasta llegar a la actualidad en pleno proceso de apertura externa.

No toda la propuesta estructuralista sobre la integración se agota en la institucionalidad cepalina. Hay autores importantes que coinciden con algunos planteamientos cepalinos y los desarrollan aún más; otros que sin siquiera inscribirse dentro de esta corriente hacen críticas al enfoque clásico de la integración, ubicándose por lo tanto en un esquema alternativo. Nos parece importante sistematizar los planteamientos de algunos autores representativos.

Un autor importante que desarrolló su pensamiento en la década de 1960 es Hiroshi Kitamura, quien hace sus mejores aportes al criticar al enfoque clásico ortodoxo.<sup>21</sup> Para Kitamura la teoría tradicional solo ha puesto énfasis en los efectos estáticos de bienestar por la creación y desviación de comercio, pero no ha tomado en cuenta los efectos dinámicos que puede generar la integración en relación a los problemas centrales del desarrollo económico que, en su criterio, son los patrones de inversión y de progreso tecnológico, sobre todo si consideramos el contexto de los países subdesarrollados, puesto que lo que se pretende de ellos es un desarrollo económico acelerado.

Al referirse al concepto de integración económica, Kitamura diferencia entre cooperación e integración. El primer concepto tiene que ver con acciones relativas a campos definidos, que no pretende crear una estructura institucional nueva. En todo caso constituye una etapa inferior con respecto a la integración. Por contraposición, la integración pretende conseguir una meta institucional, una unificación plena.

Kitamura señala que la subordinación de la soberanía nacional solo constituye uno de los medios para alcanzar el objetivo de la integración, y que su importancia no debe ser sobredimensionada.

La linealidad y progresividad que caracteriza a la integración propuesta por el liberalismo económico, difiere del enfoque relativista y con momentos desiguales

21. Hiroshi Kitamura, «La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas», en Germánico Salgado, comp., *Economía de la integración latinoamericana, lecturas seleccionadas*, Buenos Aires, tomo I, INTAL-BID, 1989, pp. 91-109.

que plantea Kitamura. En efecto, la armonización de políticas no necesariamente debe darse en la última fase de la integración, sino que puede ser necesaria en etapas tempranas de la misma. Esto es importante en el contexto de los países subdesarrollados. Es decir un enfoque relativista y flexible constituye el ideal de integración para nuestra región, según el autor.

Un análisis aparte merece la atención que presta Kitamura al nivel de intervención estatal que ha sido necesario implementar en la economía a partir de las crisis y distorsiones. En ese contexto plantea que la integración supone «consultas continuas entre los gobiernos y la necesidad de reconciliar intereses y puntos de vista divergentes». <sup>22</sup> Por ello, precisamente, una conformación de bloques económicos regionales con una tradición histórica e intereses económicos comunes sería más viable que una integración universal.

Los argumentos en favor de la constitución de estos bloques regionales son varios de acuerdo con Kitamura: por el lado económico, la necesidad de arribar hacia economías de escala y de mercados ampliados; por el lado político, la importancia de adquirir un poder de negociación mayor, así como los avances en el pensamiento político que consideran que la concepción de nación-estado ha sido ya superada.

Los supuestos de los que parte la teoría económica tradicional, que son los de equilibrio y competencia perfecta, contrastan con los desequilibrios estructurales que perviven en los países subdesarrollados; estos desequilibrios tienen que ver fundamentalmente con las necesidades de importar de estos países frente a su capacidad real. De ahí que el análisis sobre los beneficios de la integración en el marco de la teoría de la unión aduanera sean cuestionados por Kitamura.

Por otra parte, en la concepción del autor, los beneficios que puede acarrear una integración económica regional, no serán a corto plazo. Al contrario, en el largo plazo se vislumbrarían ciertos efectos; por ejemplo, la integración coadyuvaría a crear condiciones de desarrollo acelerado, y estos efectos se producirían precedidos de una serie de hechos que se encuentran entrelazados, como el ensanchamiento de los mercados, la disminución parcial de la dependencia por el comercio, el cambio en el volumen y la estructura de la inversión.

La idea de sustituir importaciones de bienes de consumo y de otros mediante la producción nacional e inclusive mediante el comercio regional (sustitución entre países) es avalada por Kitamura en la perspectiva de liberar divisas para comprar bienes de capital y acrecentar el volumen de inversiones, todo lo cual desembocaría en un crecimiento más acelerado.

La autosuficiencia productiva nacional a base de mercados nacionales estrechos es una desventaja que conlleva irracionalidades por los altos costos de producción; frente a esto se delinea la propuesta de la especialización a escala regional; in-

22. Kitamura, op. cit.

cluso la misma *desviación de comercio* se justificaría como consecuencia de la integración en la medida que se modifican los patrones de comercio en favor de una especialización en la región.

Las críticas de Kitamura a la teoría clásica de la unión aduanera son reiteradas:

La teoría tradicional de las uniones aduaneras no parece proporcionar respuestas adecuadas a este problema vital [el desarrollo económico]. Su análisis se limita usualmente a pérdidas y ganancias de bienestar derivadas de diversos grados de especialización, como resultado de los cambios en los patrones de comercio existentes [...], apenas han sido tocados los efectos de una unión aduanera sobre el nivel de la actividad económica agregada o sobre la tasa de crecimiento económico. Aún cuando se han logrado algunos atisbos importantes en el mecanismo de la sustitución entre países, la relevancia de semejante teoría para el problema de la integración económica regional parece hallarse seriamente limitada.<sup>23</sup>

Ciertamente Kitamura abunda en argumentos que desvirtúan el planteamiento de la teoría clásica relativos a que la desviación de comercio es negativa para el bienestar mundial. Por otra parte, si bien en un primer momento la desviación de comercio se haría sentir luego de una integración regional, esos efectos podrían ser compensados, dado que al subir los ingresos de esos países se dispondría de divisas para importar bienes de capital, por lo que el volumen global del comercio en definitiva crecerá.

La desviación de comercio, incluso para las regiones subdesarrolladas, sería un componente necesario en el contexto de la política de integración, dado que las discriminaciones forman parte de la economía mundial contemporánea, y las áreas menos desarrolladas deben hacer uso de estos mecanismos con el objetivo precisamente de promover su desarrollo.

La industrialización constituye, a criterio de Kitamura, otro argumento en favor de la integración regional, sobre todo en ciertos productos que requieren un alto componente de capital y economías de escala; para estos productos, el ensanchamiento del mercado puede constituirse en una oportunidad cierta de despegar en el proceso de industrialización. De tal manera que el argumento de la competencia como mecanismo para lograr una mayor productividad, que tendría significación en los países desarrollados según el autor, carece de importancia en las regiones subdesarrolladas, en favor del argumento de la industrialización.

La planificación y el rol asignado al Estado dentro del esquema de integración regional que propone Kitamura cobra importancia bajo la consideración de que las simples medidas de liberación del comercio, esto es las acciones negativas para eliminar barreras que obstaculicen el comercio, no surtirían los efectos esperados de

23. Kitamura, op. cit., p. 99.

crecimiento y desarrollo. Por ello, el Estado tendría un papel que cumplir en lo que tiene que ver con la concertación de políticas económicas tanto a nivel interno, como en la coordinación y armonización entre los diferentes países. Además, es el mismo Estado quien debe garantizar un marco general adecuado, que evite distorsiones estructurales, y lograr lo que Kitamura llama *organizar el mercado*.

La reiterada defensa a la posición regionalista en el autor tiene su cimiento en el hecho de que resulta más fácil coordinar y armonizar políticas entre países interdependientes con antecedentes históricos y culturales comunes y, además, con grados homogéneos de desarrollo. En este contexto se plantea que la dotación de factores como determinantes de la especialización no es tan importante cuanto las diferencias en la tecnología. Por ello la especialización negociada y planificada dentro del esquema de la integración sería muy conveniente para los países subdesarrollados.

En nuestro medio también se han elaborado profundos análisis sobre los procesos de integración. A continuación reseñamos la clasificación que Germánico Salgado hace de los modelos y políticas de integración existente,<sup>24</sup> quien parte de la interrogante acerca de si existen modelos generalizables que sustenten los procesos de integración. Para encontrar estos modelos intenta determinar las características diferenciales substantivas que se presentan en los procesos de integración. Salgado distingue las siguientes características de los procesos de integración: la integración por el objetivo propuesto, esto es zona preferencial, de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total.

Posteriormente diferencia la integración por las *responsabilidades del Estado y la empresa privada en la economía*. Esto da lugar a varios modelos de integración, como las economías liberales en las que los agentes privados y el mercado se encargan de la asignación de recursos y la estabilización, mientras que el Estado cumple un papel secundario.

También están las economías mixtas en las cuales las funciones se distribuyen por igual entre los dos agentes mencionados. El Estado se encarga de la función distributiva e incluso de estabilización.

Y, finalmente, las economías del socialismo que, según lo manifiesta Salgado, tiene en este momento solo un interés histórico. En ella el Estado sería el núcleo para el funcionamiento de la economía.

Un planteamiento substancial es el que sostiene que la integración asumiría características distintas, en los países desarrollados, a las de los países en desarrollo. En los primeros, las metas de integración interesarían por sus efectos inmediatos en el comercio. En cambio, en los países subdesarrollados importa el beneficio a mediano y largo plazo que pueda acarrear la integración dentro de la estructura general de producción.

24. Germánico Salgado, «Modelos y políticas...», op. cit.

Por otro lado el grado de homogeneidad o, en el otro extremo, de heterogeneidad que presentarían las estructuras económicas de los países antes de la integración, es otro elemento a considerar. En este contexto Salgado plantea que esto es importante especialmente para los países en desarrollo, en lo que tiene que ver con sus estructuras industriales. En esta clasificación está reconocida la importancia que tiene el Estado y su contraparte, el mercado, no solo en los procesos reales de integración, sino también en las formulaciones teóricas que al respecto se hacen.

El autor manifiesta que no serían necesarios determinados prerrequisitos económicos para implementar un modelo de integración, sobre todo tratándose de países en desarrollo. Al menos el modelo clásico ortodoxo, a criterio de Salgado, no sería generalizable, ya que olvida el tratamiento de ciertos efectos de la integración que interesan para el caso de nuestros países. Al no existir un modelo alternativo coherente y riguroso, recurre a una serie de observaciones, experiencias y análisis para señalar ciertas direccionalidades que deberían seguir las políticas públicas de integración en nuestro contexto; y manifiesta que habría una flexibilidad en las formas de la integración que deben acomodarse a las condiciones de los países participantes. La simple liberalización del comercio, o la más exigente integración de políticas, depende de las metas que se fijen los países en cuanto a integración.

Si hablamos de una integración más exigente se hace indispensable concertar una política industrial entre los miembros, sobre todo si perseguimos el progreso tecnológico y el desarrollo industrial por otro lado, es necesario armonizar las políticas macroeconómicas básicas, para lo cual a su vez se requieren de instituciones comunitarias fuertes. Finalmente, la heterogeneidad y el desarrollo desigual de los miembros hacen necesarios mecanismos renovados de tratamiento preferencial, aunque hoy se prescindan de ellos.

José Antonio Ocampo realiza un detallado análisis de las nuevas teorías del comercio internacional y las implicaciones que ellas traen para las políticas en los países en vías de desarrollo.<sup>25</sup> Analiza los principales efectos a nivel del comercio entorno de los distintos tipos de economías de escala: estáticas, de especialización, externas y dinámicas. Concluye, en su análisis, que es importante mantener una política industrial y comercial activa, por medio de la cual el Estado apoye selectivamente ciertos sectores, y cuestiona la tesis de la neutralidad de los incentivos. Incluso manifiesta que estos últimos estudios avalan una actuación directa del Estado para corregir las fuentes que generan las economías de escala o las distorsiones del mercado:

la implicación más importante es que la neutralidad de incentivos y el carácter pasivo de la política industrial tan en boga en la literatura ortodoxa reciente, no son ne-

25. José A. Ocampo, «Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo», en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 20, Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1991 (julio-diciembre), pp. 193-210.

cesariamente políticas óptimas. (...) Algún grado de selectividad y activismo es, así, necesario, incluyendo protección a ciertos sectores y subsidios a las exportaciones en otros, subsidios directos a las actividades que generan mayores externalidades y una participación activa del Estado en la promoción de nuevas actividades y en la coordinación de las decisiones privadas de inversión en sectores donde existen fuertes externalidades entre los proyectos de distintos agentes privados.<sup>26</sup>

También aboga en muchos contextos por un «subsidio directo al desarrollo tecnológico, a las actividades que generan externalidades sobre otros sectores y a la comercialización externa».<sup>27</sup>

Finalmente, es necesario analizar la nueva postura de la CEPAL, de *regionalismo abierto*, dentro del esquema de transformación productiva con equidad, que ciertamente significa un cambio sustancial respecto al anterior modelo ya analizado. Parece ser que la Comisión se adapta a las nuevas circunstancias del entorno internacional con propuestas que avalan buena parte de las políticas de apertura que ya se vienen implementando en la región. Por ello inclusive resulta forzado inscribirlas dentro del enfoque estructuralista, y no en el anterior.

La postura cepalina del regionalismo abierto<sup>28</sup> concilia los acuerdos de integración a nivel regional con los esfuerzos de los países por insertarse competitivamente en la economía internacional; es decir, aboga no solo por una complementariedad de estos elementos, sino por colocar a la integración al servicio de una economía más *abierto y transparente*.

Sin embargo, frente al riesgo reconocido por la CEPAL de que se produzca una fragmentación por la conformación de bloques económicos, la integración jugaría el papel de *mecanismo de defensa* que diversifique los riesgos.

Existe, en criterio de la CEPAL, todo un entorno que ha facilitado un avance de hecho en materia de integración: las políticas macroeconómicas impulsadas que han brindado un marco coherente y estable, la liberalización comercial unilateral, la promoción no discriminatoria de exportaciones, la desreglamentación y eliminación de trabas a la inversión extranjera, las privatizaciones y la supresión de restricciones de pagos; todo esto ha posibilitado la instauración de condiciones similares en cada uno de los países.

Bajo estos parámetros, la tesis del regionalismo abierto impulsada por la Comisión pretende compatibilizar los acuerdos de integración con la liberalización comercial. En este sentido, a la apertura se añade un componente preferencial de los acuerdos de integración fortalecido por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. Con esta concepción se convierte a la integración en un elemento que estaría en función del nuevo eje de desarrollo, del modelo de creci-

26. José A. Ocampo, op. cit., p. 199.

27. José Antonio Ocampo, op. cit.

28. CEPAL, *Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.

miento hacia afuera y, por lo tanto, debería adecuarse a los requerimientos de este proceso.

La CEPAL puntualiza un conjunto de políticas concretas que favorecería la construcción del regionalismo abierto. La liberalización amplia de mercados por sectores, con la elaboración de listas negativas y la limitación de barreras arancelarias y no arancelarias, sería un mecanismo idóneo, al igual que la liberalización de mercados en términos de países, con una adhesión flexible de nuevos miembros, conciliación de normas y el trato nacional a la inversión intrarregional. Estas políticas reducirían los costos económicos de los acuerdos.

La adopción de normas estables y transparentes, la multilateralización del proceso de integración hasta llegar a una zona de libre comercio regional y/o hemisférica, y el establecimiento, en su caso, de aranceles externos comunes de manera gradual, constituyen todos ellos mecanismos que promueven un regionalismo abierto. Así mismo, las políticas destinadas a proteger la inversión intrarregional y a evitar la doble tributación, la adopción cuidadosa de normas de origen, y la reducción de trabas y costos de transacción son medidas encaminadas al mismo objetivo.

Las negociaciones y consultas previas deben ser utilizadas ante la existencia de desequilibrios interregionales y ya no las antiguas represalias. De otra parte, los organismos financieros regionales deben ser reforzados jurídica y económicamente, mientras se requiere el incentivo de los mecanismos de creación de liquidez. Paralelamente la armonización de normas o la adopción de normas internacionales, en criterio de la CEPAL, es una necesidad de los acuerdos de integración.

Los arreglos sectoriales flexibles y abiertos son promovidos con la finalidad de ser puestos al servicio de las empresas. La Comisión habla del establecimiento de instancias de cooperación entre los sectores público y privado. El asunto de la transferencia tecnológica ocupa un lugar especial, ya que se insiste en la constitución de vínculos con países de fuera de la región con el fin de lograr innovaciones tecnológicas; el mismo proceso de apertura comercial trae consigo, se afirma, una transferencia de tecnología. El acceso a ella y al financiamiento deben estar al alcance de las empresas medianas y pequeñas.

De acuerdo con este esquema, la demanda se ampliaría en virtud de la misma integración regional que, aunada a la integración social de cada uno de los países como consecuencia de la transformación productiva, debería verse compensada con un fortalecimiento de la oferta.

Por otra parte la CEPAL estima que, en el actual contexto de liberalización, los países no se preocupan mucho por los costos del proceso de integración. Bajo esta argumentación, los tratamientos preferenciales para ciertos países que antes eran implementados hoy no se consideran necesarios. Apenas se postula un proceso de desgravación arancelaria más lenta en caso de que se requiera garantizar igualdad de oportunidades para ciertos países que se juzgan rezagados. El tratamiento especial que se promueve, involucra la generación de beneficios tanto para los países con menor capacidad de aprovechar el potencial de la integración como para el resto. El



óptimo paretiano nuevamente es utilizado en el sentido de que ciertas políticas de integración pueden ser aceptables si benefician a unos países y no resultan negativas para otros. Se habla además de incentivos crediticios o fiscales a la inversión en esos países; así como medidas que tiendan a procurar un progreso tecnológico.

En cuanto a la coordinación de políticas macroeconómicas se sostiene que resulta muy difícil dado un contexto de inestabilidad. Sin embargo se debe empezar por un intercambio de información de las repercusiones de unas economías sobre otras. Se podrían establecer reglas generales sobre las políticas a adoptar, pero al menos la coordinación en materia de política cambiaria no es factible de aplicar en fases iniciales del proceso de integración, como es el caso de la integración latinoamericana. La armonización de normas laborales y de competencia, así como las de medio ambiente y propiedad intelectual, deben prestar creciente atención.

En relación a la estructura institucional se manifiesta que, si se trata de procesos complejos de integración, serán necesarias instituciones más desarrolladas; en caso contrario bastará con instituciones modestas, en sus propios términos. Debe ser la dinámica del proceso de integración la que decida el tipo de institucionalidad.

En el análisis cepalino actual no se define una política estatal activa en cuanto a apoyo directo a los procesos de integración. Evidentemente tampoco se niega una actuación del Estado, siempre necesaria, aunque según el enfoque, como ya lo hemos visto, ésta cambia de matiz. En esta declaración de principios se aboga por una interrelación entre el sector público y el privado, y por una participación más democrática en los procesos de integración que articule los distintos intereses sociales.



## CAPÍTULO II

# Las políticas estatales en el Ecuador frente a la integración subregional andina, a partir de 1989

### ASPECTOS GENERALES SOBRE LA CONCEPTUALIZACION DEL ESTADO

El debate en torno del Estado es uno de los más ricos y complejos al interior de las ciencias sociales. Los enfoques teóricos, las perspectivas disciplinarias, los acercamientos metodológicos con los cuales se han abordado la problemática del Estado han sido tan diversos que resulta una tarea titánica intentar siquiera sistematizar estos aportes.

En tiempos modernos, las conceptualizaciones que consideran al Estado como la instancia que representa los intereses generales de la colectividad, que procura el bien común, y por tanto tiene una posición neutral frente a la sociedad, han sido objeto de críticas por sus posturas preservadoras del status quo. Del lado opuesto las concepciones que consideran al Estado exclusivamente como un aparato al servicio de la clase dominante también han sido objeto de reparos en virtud de su análisis simplista y reduccionista de las complejas relaciones entre la sociedad y el Estado.

En todo caso parece que en medio de las discrepancias hay acuerdos acerca de un origen histórico del Estado, es decir, prevalece la concepción de que el Estado no ha existido siempre, sino que en un momento determinado de la vida societal se hizo necesaria una instancia capaz de procesar los intereses contradictorios de la sociedad. Por ello precisamente es imperativo abordar el análisis con una perspectiva histórica, dado que desde su surgimiento hasta la actualidad han devenido diversos tipos y formas estatales, dependiendo del contexto general en el que se insertan.

Aunque han sido superadas las teorías teocráticas que afirmaban un origen divino y natural del Estado, y por tanto su existencia eterna, la polémica entre teorías marxistas, contractualistas, organicistas y juristicistas parece que aún no está totalmente zanjada.

Según Oscar Oszlack<sup>1</sup> podemos reconocer la existencia del Estado cuando se presenta un conjunto de características, esto es, cuando el Estado está en capacidad

1. Oscar Oszlack, *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES, 1978, p. 12.

de «1. externalizar su poder; 2. institucionalizar su autoridad; 3. diferenciar su control; 4. internalizar una identidad colectiva». Por una parte, es muy importante el reconocimiento tanto a nivel interno como externo, lo cual está asociado a un grado de legitimidad entre los miembros de un grupo social. La comunidad de intereses sin duda constituye una fuerte pauta que nos permite acercarnos hasta la idea de Estado-nación como un solo proceso constitutivo, aunado a la existencia de símbolos que permiten la conformación de una identidad común y diferente del resto; todo lo cual deviene en una suerte de institucionalidad que se traduce en el aparato administrativo estatal.

Los enfoques reduccionistas que consideran al Estado únicamente como un aparato político-administrativo que organiza la vida social, pecan de ser muy parciales; y, a nuestro entender, no dan cuenta de las complejas relaciones que se establecen entre la organización política y otras formas organizativas de la sociedad.

Las concepciones jurdicas que tienden a concebir al Estado en sus manifestaciones jurídico-formales, —como un sistema de normas jurídicas, o como la organización política constituida por territorio, población y soberanía—, de igual manera se rige por criterios superficiales que no nos permiten entender la esencia del fenómeno estatal. Todas estas concepciones ubican al Estado como un ente superior y neutral, que se sitúa sobre los conflictos de la sociedad, precisamente para dirimirlos con imparcialidad.

Las tesis marxistas, o mejor leninistas, que definen al Estado únicamente como el órgano de dominación de una clase social sobre otra, tampoco permiten dar cuenta de toda la pugna política real que se experimenta dentro del Estado; por esto se les otorga el calificativo de instrumentalistas.

Debemos ir a la búsqueda de concepciones que superen estas visiones parciales y esquemáticas y que visualicen al Estado como la instancia en la cual convergen tanto los conflictos sociales como los consensos. La tesis de Gramsci acerca de la coerción como mecanismo para imponer la dominación y el consenso como medio de lograr la hegemonía, sigue demostrando su validez.

Participamos de la definición de Oscar Oszlak, quien supera la mera concepción del Estado como una cosificación, o como un conjunto de instituciones, cuando afirma que el Estado debe ser entendido

como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política.<sup>2</sup>

Otra definición que al Estado recoge esta complejidad es la de Jorge García-rena, que conceptúa como «la relación de dominación fundamental de la sociedad,

2. Oscar Oszlak, op. cit., p. 8.

que se constituye a partir de las desigualdades en la distribución del poder real de las clases y otras fragmentaciones sociales».<sup>3</sup>

Bajo esta perspectiva, el estado capitalista que hoy subsiste, y cuyas políticas en materia de integración corresponde analizar en el presente trabajo, presenta características muy peculiares respecto de otros tipos de estado no capitalista. Los preceptos de libertad e igualdad burgueses se instituyeron en ficciones jurídicas que encubren los conflictos y desigualdades que perviven en la realidad social. La mercantilización generalizada es un requisito indispensable que coadyuva al proceso de acumulación y reproducción del capital, soporte del sistema. El estado capitalista expresa entonces la compleja relación social de dominación de un determinado grupo hegemónico sobre otros.

Las relaciones que establecen los diferentes estados entre sí también generan un complejo debate puesto que unos hablan de una marcada interdependencia en un mundo globalizado, mientras que otra corriente mantiene la concepción de la dependencia económica y política como un elemento que explica los distintos niveles de desarrollo entre los países periféricos y centrales, e inclusive que repercute en la esfera política manifestándose en determinadas atrofias de la sociedad política y civil.

Cabe precisar que la tendencia actual de una creciente globalización e internacionalización del capital puede desembocar en un cuestionamiento de los estados nacionales como una forma de organización general de la sociedad. Hay autores que incluso afirman la constitución de una nueva forma de ejercer el poder en una especie de gobierno mundial. En los países centrales estas tendencias son evidentes, mientras que en los nuestros la soberanía en las decisiones de política económica, por ejemplo, ha sido cuestionada permanentemente, por lo que un Estado nacional de carácter estable y totalmente autónomo, como el europeo, realmente nunca ha existido. Es decir, se advierte la paradoja de que aún no tenemos estados nacionales sólidos y ya parece perfilarse la tendencia de una disolución de estas formas. Esto evidencia un problema recurrente en nuestra historia, que es nuestro advenimiento retardado a los procesos mundiales, lo cual siempre nos ha colocado en desventaja.

Sobre los límites entre la sociedad y el Estado deben diferenciarse los estados latinoamericanos de los europeos, pues las diferencias entre los estados de los países desarrollados y los subdesarrollados, y concretamente los de América Latina, son evidentes. Desde el proceso mismo de constitución del estado nacional, impuesto en nuestros países violentamente por la dominación colonial, se diferencia de un proceso lógico e histórico en los países centrales, que les otorga a éstos mayores grados de legitimidad y posibilita un desarrollo más *equilibrado* del capitalismo, que se traduce en formas más democráticas y *civilizadas* del quehacer político.

3. Jorge Garcíarena, «El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis y prospectiva», en *Revista de Economía Política Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 5A, ICI-CEPAL, 1984 (enero-junio).

Aparte de las funciones políticas e ideológicas que cumple el Estado, es necesario especificar que éste asume también importantes funciones económicas que, dependiendo de distintos enfoques, suelen ser evaluadas de modo diverso como lo señalamos en el capítulo anterior. Y precisamente alrededor de estas funciones se enmarca la temática de la integración, aunque ciertamente desborda la perspectiva económica para tocar aspectos sociales, culturales y hasta políticos.

En todo este contexto se advierte una crisis del Estado; sin embargo, como bien lo señalan algunos autores,<sup>4</sup> lo que se cuestiona en la actualidad no es el estado capitalista en sí mismo, puesto que una multiplicidad de circunstancias ha contribuido para que se fortalezca. Se trata de una crisis de la figura de *estado benefactor* en los países desarrollados, y del *estado desarrollista e intervencionista* de los países periféricos. Las críticas que más repercusiones han tenido son las que provienen de las posiciones neoliberales y ortodoxas que, bajo argumentos políticos y económicos, se han difundido rápidamente en la región.

Cabe recalcar que esta rápida propagación no responde a una simple boga ideológica, sino que se asienta en las nuevas condiciones del desarrollo de la economía mundial, que no solo globaliza los mercados financieros y las inversiones sino los modelos y patrones de organización política y económica. Es decir, los procesos de acumulación y reproducción del capital en la actualidad son cada vez más universalizantes y requieren de condiciones políticas que avalen esta dinámica sin mayores obstáculos.

Han existido otras críticas frente a este modelo de Estado en la región, que han contado con alguna representatividad académica pero poco sustento social; es la que desarrollaron algunos sectores de izquierda, fundamentalmente los asentados en el paradigma marxista, y que no tuvieron el grado de difusión que presentan ahora las tesis liberales.

En términos generales, la crisis de las formas estatales y el consecuente planteamiento de una *reforma del Estado*, obedecen a factores exógenos, como los mencionados anteriormente de nuevas necesidades de internacionalización del capital, pero también tiene componentes internos como el evidente agotamiento de un modelo de desarrollo hacia adentro con su correlato de un Estado interventor que propició beneficios ilimitados a determinados sectores en el poder, que provocó ineficiencias tanto al interior del aparato estatal como dentro de las estructuras productivas beneficiarias. Esta situación se evidenció con dramática fuerza en momentos de

4. F. H. Cardoso (1984), manifiesta que lo que realmente estamos viviendo es una transformación del régimen político antes que del Estado en sí, ya que el Estado como pacto de dominación y como máquina burocrática está fortalecido; lo que se cuestiona, a criterio de Cardoso, es el modo en que se mantiene esta dominación. Según J. Garciarena (1984), es necesario diferenciar entre una crisis básica del Estado, en la cual se cuestiona la matriz fundamental de la dominación social, y una crisis de una forma de Estado, es decir de la figura que éste asume permaneciendo invariante la relación de dominación, es a este segundo tipo al que nos abocamos en esta actual *crisis del Estado*.

una apertura generalizada y una competencia desenfrenada en el ámbito internacional. Estos condicionantes externos e internos no son dos parcelas aisladas; se articulan y condicionan desembocando en una profundización del proceso de crisis.

Al vincular la problemática del Estado con el tema de la integración, observamos que se destacan dimensiones tanto económicas como políticas en este proceso; es decir, la conducción del Estado del proceso integracionista implica en primer término una voluntad política del Estado por llevar adelante la integración, y requiere estar robustecida por un apoyo legitimador desde la sociedad. En segundo término, la tarea integracionista conlleva decisiones en el plano económico que afectan a los agentes de la economía al interior del país, y en las relaciones de éstos con el exterior.

Este es un proceso de doble vía, puesto que al mismo tiempo que el Estado –en cuanto aparato estatal y en cuanto Estado nación– se modifica con la implementación de estrategias integracionistas, el esquema de integración también es influenciado por las políticas estatales particulares.

La relación Estado e integración ha planteado una problemática recurrente de carácter político que se refiere al tema de la soberanía y la supranacionalidad. Abordar esto significaría entrar en un debate que no corresponde a los objetivos del presente trabajo. Sin embargo debemos manifestar que la soberanía en nuestros estados cada vez es más un término relativo, en la medida que la condicionalidad que imponen los organismos financieros internacionales impide un manejo autónomo en las políticas económicas y sociales; aparte de ello, la acción de las empresas transnacionales, de los capitales financieros privados y, en definitiva, de la globalización, parece inviabilizar un modelo de desarrollo nacional.

En este contexto, plantear las cesiones de soberanía en los esquemas integracionistas como un problema de dimensiones insuperables, nos parece un escollo más aparente que real, sobre todo en nuestros países subdesarrollados. Todo lo contrario, la existencia de organismos comunitarios supranacionales, dotados de competencias autónomas, probablemente sea el mecanismo más idóneo para lograr avances en la consecución de una «suprasoberanía de las nuevas instituciones de gobernabilidad integradora».<sup>5</sup>

Todos estos aspectos conceptuales deben tomarse en cuenta al momento de abordar las políticas estatales que se han implementado en nuestro país en materia de integración en los últimos años.

5. Yehezkel Dror, «Conducción del Estado hacia la integración», en *Integración Latinoamericana, Revista del INTAL*, Buenos Aires, Nos. 189-190, 1993 (mayo-junio), p. 5.

## EL ESTADO EN EL ECUADOR: UNA PERSPECTIVA HISTORICA

Nuestro país advino por la imposición del hecho colonial a la *civilización* y al mundo occidental y, consecuentemente, se articuló de una manera contradictoria y abrupta a los procesos económicos capitalistas que despejaban en Europa. Este proceso de ruptura creó condiciones que aún parecen pesar en la tortuosa historia de nuestras sociedades.

Posteriormente, la independencia de España generó solamente un país, un aparato estatal asentado en un territorio (Moreano, 1993: 16). La imposición de un conjunto de instituciones en realidades diametralmente opuestas a aquellas para las que fueron creadas, han producido distorsiones históricas que se han evidenciado en un exacerbado juridicismo que ha considerado que la promulgación de constituciones y leyes perfectas resolverían los problemas de la nación.

La permanente inestabilidad política, el caudillismo y los cuartelazos, las revueltas populares, el surgimiento de proyectos separatistas, son todos síntomas de un proceso que en definitiva se encontró basado en la ilegitimidad de un Estado formal. No se produjo un proceso convergente, como en Europa, entre el desarrollo de un Estado y una nación como un proceso lógico natural. En realidad amplios sectores sociales fueron excluidos de los intentos de establecer un proyecto de construcción del Estado ecuatoriano; las recurrentes movimientos indígenas a través de estos dos siglos nos demuestran este hecho aún no resuelto.

Aparejado a todo ello se encuentra la persistencia de formas productivas pre-capitalistas, que impedían la constitución de una sólida base material que impulsara la integración de las distintas regiones del país en un proyecto único que, a su vez, incidió para la conformación de un tipo de Estado que se ha llamado *Estado terrateniente* a lo largo del siglo XIX, afincado en el sistema de hacienda, y cuyos vínculos con el mercado mundial son todavía débiles.

Un hito como la Revolución Liberal en el país logra hacer avanzar la tarea de la unificación nacional emprendida por García Moreno, y supera la visión clericalista de unidad entre el Estado y la Iglesia a través de una laicización de la sociedad. La Revolución Liberal es entendida por numerosos cientistas sociales como un avance significativo hacia la construcción tanto de la autonomía relativa del Estado cuanto del Estado nacional. Sin embargo parece haber un acuerdo en que en esta etapa tampoco se consiguió la constitución definitiva del Estado-nación ecuatoriano, aunque se avanzó en la consolidación del Estado capitalista, que presentaban formas oligárquicas de ejercicio del poder.

Paralelamente a lo largo de la primera mitad del presente siglo se advierte una cada vez más agresiva articulación de nuestra economía al mercado mundial: la fase de exportación cacaotera y, posteriormente, bananera, con su ciclo de auge y crisis, nos da la pauta de este proceso. Sin embargo las formas productivas y las re-



laciones de producción que amparan estos procesos son de carácter heterogéneo, es decir, formas precapitalistas se articulan y confrontan a la vez con formas capitalistas en un proceso complejo que define una estructura económica singular.

Las reformas emprendidas en materia estatal en este primer período del siglo son diversas: las reformas jurídicas del período liberal marcan un primer hito, seguidas por la adecuación del aparato estatal a una nueva lógica financiera que se evidenció en la creación del Banco Central, de la Superintendencia de Bancos y de la Contraloría General, fruto de la misión Kemmerer que visitó nuestro país. Posteriormente se experimentó un cierto tinte progresista en el manejo estatal como producto de la incorporación de sectores medios en su administración, lo que desembocó en la expedición de leyes sociales como el código laboral.

Algunos autores<sup>6</sup> creen encontrar una relación directa entre el período de auge de exportación de cacao y banano con una relativa estabilidad política en estas fases, que se distingue de una generalizada inestabilidad y conflictividad en otros momentos de este período. Sin embargo, se ha recalcado en una ruptura entre la forma de explotación cacaotera, basada en la hacienda con un sistema de trabajo servil, y la explotación bananera, que extendió la plantación en la Costa rompiendo con las relaciones anteriores y generalizando el salario en las relaciones de trabajo. En otros términos se advierte una consolidación de formas capitalistas, que en ningún caso son generalizadas, dado que la estructura de tenencia de la tierra en la Sierra acusaba aún de un predominio de relaciones precarias.

Se produce igualmente una mayor diversificación de la sociedad civil; movimientos literarios e intelectuales surgen con alguna presencia como cuestionadores del *status quo*; los partidos políticos y la izquierda en particular adviene al escenario político influenciada por la revolución rusa. La revolución juliana de 1925 y, sobre todo, la revolución de mayo de 1944, marcan una impronta en la esfera política y social.

Sin embargo no se adviene a la consecución de un proyecto nacional de construcción del Estado. La ausencia de una clase burguesa nacional, capaz de liderar un proceso consensual a base de un proyecto histórico definido, y la carencia de una burguesía emprendedora, de estilo shumpeteriano, han sido reiteradamente mencionadas por nuestros sociólogos, situación que ha llevado a la imposibilidad de articular un *bloque hegemónico* en el poder del Estado al estilo europeo.

A partir de la década de 1950 arranca en el país un proceso de industrialización aún incipiente, todavía basado en los recursos generados por la agricultura de exportación<sup>7</sup> pertenecientes a la exportación de banano. Paralelamente, se implementan un conjunto de reformas institucionales, propiciado desde el Estado, y que

6. Lucas Pacheco, 1983, p. 118; Alejandro Moreano, 1993, p. 26.

7. Francisco Pareja (1992) sostiene que la agricultura de exportación ha transferido recursos a la industria que finalmente se ha mostrado ineficiente e incapaz de autosustentarse.

tiene como objetivo central crear un marco apropiado para un modelo de desarrollo *hacia adentro*. Se ejecutan grandes programas de infraestructura física para facilitar la expansión de las actividades económicas; de acuerdo con la nueva concepción del Estado, se moderniza y fortalece la estructura jurídico-administrativa para convertirlo en el motor del desarrollo del país; bajo esta perspectiva se dictan las Leyes de Fomento Industrial, de Fomento de la Artesanía y la Pequeña industria, de Fomento Agropecuario y Forestal y de Fomento del Turismo; se crea la Junta Nacional de Planificación; se ejecutan los censos de población y vivienda para conocer la realidad demográfica, habitacional y las condiciones de vida de la población; se crean los ministerios para la atención de la agricultura, industria, minería, comercio; y otros organismos especializados como el Centro de Desarrollo Industrial y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación.

Todas estas reformas responden a una nueva concepción del Estado como promotor del desarrollo que reemplaza a los tradicionales sectores dominantes debido a su incapacidad para liderar este proceso. La industrialización por sustitución de importaciones, avalada teóricamente por las tesis cepalinas, se apuntalaba, contrariamente a lo que hoy sucede, en el desarrollo del mercado interno. Así mismo, se registraron procesos de urbanización acelerada, acompañados de una modificación de la estructura social en virtud de una ampliación de los sectores medios.

Estos procesos cobran mayor vigencia en la década de 1960 cuando definitivamente entra en crisis el modelo agroexportador y es necesario ahondar en un programa de industrialización sustitutiva que dinamice nuestra economía. A la par eran indispensables reformas estructurales con el objetivo de eliminar los obstáculos que aún impedían una modernización de nuestra estructura económica. La reforma agraria fue un intento por modernizar la tenencia de la tierra e incorporar a este sector al desarrollo del capital.

En la década de 1970, con el auge del petróleo, se profundizan estas reformas. Al decir de numerosos investigadores, los enormes recursos petroleros producen un cambio cuantitativo y cualitativo en la sociedad ecuatoriana puesto que, como producto de una política nacionalista, ahora es el Estado quien maneja estos recursos y los distribuye, lo que incidiría para la consolidación de una creciente aunque no definitiva autonomía estatal.

Los cambios en el aparato estatal se evidencian en un crecimiento significativo del presupuesto del Estado, de la burocracia y del número de dependencias estatales, todo lo cual se resume en un mayor despliegue de funciones estatales. Pero estas transformaciones van más allá: para la consecución de ese desarrollo, el Estado no solo regula el funcionamiento del capital sino que participa activamente como productor y empresario. Si bien el Estado ecuatoriano no alcanza los niveles de intervención de otros países latinoamericanos, sin embargo su participación es importante en las esferas consideradas como estratégicas, (petróleo, energía eléctrica, telecomunicaciones).

El Estado se encarga directamente del manejo de la política económica, a tra-

vés de un control de las variables como tipo de cambio, tasa de interés, aranceles, subsidios, créditos, precios de productos básicos, etc. La política social tiene un lugar en este espectro de actividades estatales, sobre todo en aquellas que tienen que ver con educación, salud y seguridad social.

El manejo de los militares, a partir de 1972, instaura una nueva forma de Estado que supera las prácticas oligárquicas y reemplaza a una burguesía moderna, incapaz de consolidarse y dirigir un proyecto propio de modernización del Estado. La actuación de los militares debe entenderse en el contexto de una sociedad civil con escasa participación política, y como producto de una creciente profesionalización de la burocracia militar que, aunque de un modo no totalmente satisfactorio, a final de cuentas dirigió los procesos más importantes de reformas al interior del Estado. En este período los militares lograron la representación de intereses de varios grupos, lo que devino en un momentáneo consenso que les permitió implementar con relativa eficacia estas reformas (B. García, 1991).

Sin embargo el modelo económico de industrialización sustitutiva encontró sus propios límites. Los recursos que siguieron ingresando por la exportación de petróleo, sumado al endeudamiento externo a partir de 1975, sustentaron el proceso industrializador y, a la vez, impidieron su crisis. Al mismo tiempo, el posterior descenso en los precios del petróleo y la crisis de la deuda externa constituyeron el detonante de un proceso carente de una racionalidad económica suficiente que le permitiera autorreproducirse.

En efecto, el modelo *hacia adentro* se encontraba asentado sobre la demanda de un mercado interno pequeño, no tanto por su tamaño cuanto por la deficitaria capacidad adquisitiva de la población. Además, la incapacidad de producir bienes de capital que requerían altos aportes de inversión que no disponían o no arriesgaban las burguesías locales, determinó que se necesite una gran cantidad de bienes importados; de ahí que la demanda permanente y creciente de divisas para ejecutar las importaciones rebasara la capacidad de nuestra economía para generarlas, debido a que la orientación interna de la producción distrajo los esfuerzos exportadores. Por otra parte, el constante deterioro de los términos de intercambio contribuyó a la escasez de estas divisas.

Las manifestaciones de las deficiencias de este modo de crecimiento económico pueden verse en un excesivo y prolongado proteccionismo a determinadas ramas industriales (léanse grupos industriales) que trajo consigo una ineficiencia de esta producción nacional que, como estaba destinada en su mayor parte al mercado interno, produjo distorsiones en los precios que debían ser soportadas por los consumidores locales. La competitividad de estos productos, evidentemente, no contaba, puesto que la orientación era hacia el mercado nacional, salvo en ciertas manufacturas destinadas al mercado regional del Grupo Andino, como lo analizaremos posteriormente.

Además, los incentivos a la producción frecuentemente fueron desviados hacia empresas que utilizaban capitales foráneos, desvirtuando de esta manera el obje-

tivo de la protección. Por otra parte, el establecimiento de una *industria falsa*, que no genera valor agregado ni mayores beneficios a nuestra economía, es una consecuencia de esta política proteccionista viciada. Si bien se desarrollaron en nuestro país un conjunto importante de industrias en esta fase, que de otra manera no se hubieran constituido, no pudimos sobrepassar el nivel de fabricación de artículos de consumo y bienes intermedios. La dependencia externa se hizo evidente sobre todo en cuanto a tecnología.

La intervención del Estado, directamente como productor en lo que tiene que ver con las áreas estratégicas, pudo permitir un control nacional de importantes recursos que, de otra manera, se hubiesen desviado hacia el control de capitales extranjeros, con la consecuente desnacionalización que ello implica.

El manejo de la política económica, que hoy es reiteradamente criticado por los apologistas del mercado, obedecía a un paradigma distinto: el keynesiano, que sostenía que mientras mayor fuera el gasto fiscal se generaría mayor empleo y crecimiento. En la actualidad el manejo monetario y la estabilidad en los precios son priorizados frente a cualquier otra consideración; la aplicación de políticas monetarias restrictivas en el gasto, con la subsecuente reducción de empleados públicos (compra de renuncias), venta de empresas estatales que generan déficit, etc., son implementados como mecanismo para lograr reducir la brecha fiscal y contraer la base monetaria con el propósito de detener el crecimiento sostenido de los precios (inflación).

Sin embargo también se afecta o se pretende afectar, al calor de los ímpetus por *reestructurar el Estado*, a empresas estatales que han generado beneficios económicos y rentabilidad. El argumento aquí es distinto al de reducir el déficit, que obviamente no podría ser usado; se trata de que el Estado *no limite la iniciativa privada*. Lo que parecen olvidar los apologistas de estas políticas es el contexto en el que se dieron ciertas intervenciones estatales: ausencia de iniciativa privada en sectores económicos importantes, o quiebra de empresas privadas por un manejo inadecuado.

De tal manera que la dependencia estructural de nuestra economía, aunada a una estrategia nacional que no priorizó el manejo adecuado de sus escasos recursos, contribuyó al agotamiento de un modelo que se mostró inviable no solo en nuestro país sino en toda América Latina, demostrando ciertamente la dificultad de llevar a cabo un proyecto económico nacional de desarrollo en el contexto de un absorbente mercado mundial (Moreano, 1993).

Bajo estos parámetros debemos entender la crisis y cuestionamiento de un Estado que se mostraba funcional a un modelo de desarrollo concreto. En la circunstancia actual, este tipo de Estado, –protagonista del desarrollo, concentrador de funciones, empleador mayoritario, productor y empresario–, resulta disfuncional a las nuevas necesidades de un modelo de desarrollo diferente que en buena medida pretende ser trasladado en sus formulaciones de realidades distintas a las nuestras. Sin embargo no podemos ignorar las atrofias y errores cometidos al interior de ese ma-

nejo estatal, que hoy se convierten en la piedra de toque de los nuevos reformadores del Estado.

A pesar de ello debemos tomar en cuenta, como lo mencionamos anteriormente, que en el Estado se expresan los conflictos y consensos de la sociedad. En una sociedad como la nuestra, donde los grupos hegemónicos no han posibilitado una distribución más equitativa de los ingresos y los recursos, ni una integración social, ni una mayor democratización del Estado, se evidencia la incapacidad de éste por llevar adelante un proyecto nacional que represente los intereses mayoritarios.

El modelo de desarrollo desde dentro, que tardíamente logró *consolidarse* en nuestro país, entró en crisis, definitivamente en 1982, a propósito de la declaración de moratoria de la deuda externa de México, hito que marcó para el conjunto de América Latina el destape de la crisis.

La década de 1980 se caracteriza entonces por un estrangulamiento financiero, debido a que los préstamos de la banca internacional son suspendidos y, para obtener créditos de los organismos financieros, es necesario supeditar el manejo de la política económica interna a los condicionantes de estas instituciones, las cuales diseñan un conjunto de políticas de carácter monetarista, en búsqueda de la estabilización y con prescindencia de medidas sociales. De esta manera advienen las primeras políticas neoliberales a nuestro país después de que en otros países latinoamericanos, como Chile, se implementaron ya desde la década anterior.

En este período los civiles entran al frente de la conducción del Estado, luego de la institucionalización de un nuevo orden jurídico institucional, y como consecuencia de las presiones desde distintos grupos que pugnan por retomar la dirección del Estado. La administración de la crisis entonces se produce en el seno de una débil democracia representativa, que ve crecer las demandas frente a un Estado que se acrecienta constantemente como consecuencia ya no solo de una concepción que plantea robustecer la clase media como mecanismo de legitimidad, sino fundamentalmente de prácticas políticas clientelares y de reparto de beneficios.

Entonces, la ineficiencia de los servicios públicos estatales, el gran tamaño de la burocracia estatal, el impacto del balance de las empresas estatales sobre el déficit fiscal, el manejo administrativo deficitario de empresas estatales, la asfixia del sector público sobre el privado, etc., constituyen todos ellos argumentos que cuestionan el rol del Estado en la economía, y que son esgrimidos desde nuevas posturas liberalizantes; pero que en el fondo responden a un cuestionamiento más global, a la estrategia de desarrollo.

Los postulados de privatización, desregulación y reducción del tamaño del Estado, son todos planteamientos casi tautológicos para salir de la *crisis* de formas estatales desarrollistas e intervencionistas, sustentadas por la corriente neoliberal que, con los gobiernos de Thatcher y Reagan en Inglaterra y Estados Unidos respectivamente, fueron el augurio de un período caracterizado como conservadurista y rechazante.

El cuestionamiento a este tipo de Estado se produce entonces en el contexto

de la crítica más general, a un modelo de desarrollo determinado. En efecto, el neoliberalismo ha asociado el juicio acerca de la estrategia de desarrollo de industrialización, dirigida hacia el mercado interno, a la crítica hacia una forma estatal que se ha caracterizado como *intervencionista y desarrollista*. Más aún, según algunos autores, el neoliberalismo ha tomado como sinónimos el libre comercio, la orientación comercial hacia afuera, y la ausencia de intervención estatal (Salazar, 1990; Sunkel, 1990). Con lo cual nuevamente se evidencia un análisis simplista que no reconoce los matices y los posibles beneficios que acarrearían intervenciones estatales activas y discriminadas, como algunas experiencias históricas parecen haberlo demostrado.<sup>8</sup>

La perspectiva neoliberal se compone de elementos de filosofía política y filosofía económica. En cuanto a su adscripción política, el énfasis puesto en la libertad individual se asienta en la concepción de que el bienestar general se logrará sobre la base del aporte de cada uno de los individuos que, en el afán de lograr su bienestar particular, inconscientemente promueven el bienestar colectivo.

De ahí que en sus postulados económicos planteen que el mecanismo del mercado y del sistema de precios sean los más eficientes en la asignación de recursos. Por lo tanto, toda intervención de organismos ajenos a esta lógica, como el Estado, provocarían distorsiones en esta asignación eficiente. En efecto, las preocupaciones en torno de la eficiencia son prioritarias en este esquema, mientras que la equidad no tiene mayor cabida entre los fines de las políticas neoliberales, al menos en un primer momento, porque de lo que se trata es *de hacer primero un gran pastel para luego repartirlo*.

En lo que se refiere al sistema de comercio se evidencian algunos postulados neoliberales que, al igual que las políticas anteriores, han sido anunciados en nuestro país. El acento en las exportaciones como mecanismo para lograr crecimiento es fundamental; de esta manera se superan, de acuerdo al argot liberalista, los sesgos antiexportadores vigentes en la estrategia de desarrollo *hacia adentro*. El problema frente a esta política radica en que, por una parte, si no se toman medidas adecuadas se tiende a afectar a la estructura industrial destinada al mercado interno, con todos los efectos colaterales que ello implica. Por otra lado fijar la estrategia *exclusivamente* con una orientación comercial externa significa que, dado nuestro particular grado de desarrollo, nos insertaremos en la economía mundial como productores de materias primas con poco valor agregado, y sin mayor incorporación de tecnología, lo cual de ninguna manera contribuiría a superar las condiciones en las que estamos inmersos, salvo las de grupos determinados que sean los beneficiarios directos de las políticas exportadoras.

Es necesario considerar que, si bien es cierto la mayor internacionalización y

8. Los países del sudeste asiático son presentados, por diversos teóricos y divulgadores neoliberales, como el ejemplo paradigmático de una política sustentada en el libre comercio. Sin embargo, la contraparte neoestructuralista recalca constantemente la distorsión de estas «evidencias» manifestando que se encubre el verdadero papel que ha jugado el Estado en estas economías.

globalización de la economía determina que *no nos podemos quedar rezagados* frente a estos procesos, los países en vías de desarrollo como el nuestro tienen y seguirán teniendo, en un plazo aún indeterminado, serios problemas para lograr que nuestra inserción sea exitosa. En efecto, problemas como las crecientes medidas proteccionistas de los países desarrollados ya han dificultado el intercambio de nuestros productos primarios.<sup>9</sup> El desarrollo de la biogenética que tiende a reemplazar a los productos primarios, el énfasis en medidas proteccionistas del medio ambiente respecto de los productos que se comercia, el crecimiento en los índices de comercio de productos industrializados a nivel mundial y como contraparte, la declinación del comercio de productos primarios, son todos ellos factores que no auguran un futuro promisorio para las exportaciones de productos primarios, que realmente es en lo que se concentra nuestro comercio actualmente,<sup>10</sup> y en lo que, de alguna manera somos competitivos.

El problema de fondo radica en que hemos cambiado desde una estrategia deficiente basada en la industrialización sustitutiva, con la modalidad de un Estado interventor que ciertamente ha provocado *distorsiones*, a una nueva estrategia de apertura y con un Estado prescindente; es decir, no hemos logrado consolidar un tipo de desarrollo y fácilmente transitamos a otro. La evidencia en los países asiáticos, y que es constantemente recalca por los teóricos neoestructuralistas, es que éstos lograron *consolidar* una industrialización efectiva y solo posteriormente se lanzaron a una etapa de apertura; el papel que el Estado ha desempeñado en estos procesos es, ciertamente muy distinto del que le asigna la estrategia neoliberal.

Probablemente lo más recomendable habría sido una implementación adecuada del modelo industrializador sin los desvíos y distorsiones que impusieron ciertos grupos de presión que el propio Estado en nuestro país permitió. Además, un cambio oportuno en el énfasis de la estrategia es una cuestión fundamental, antes priorizando la industrialización y el mercado interno, ahora poniendo acento en la exportación y en una inserción competitiva.

Desde luego, las estrategias, aunque enfatizen y prioricen algún aspecto, no son excluyentes. Una coordinación adecuada entre la modalidad tiempo que tome en cuenta el contexto internacional y las propias condiciones del desarrollo interno, así como la implementación específica de la propia estrategia, son valiosas. En otras palabras, el éxito en la aplicación de un modelo resulta de un complejo juego de elementos, tanto de las condiciones externas como de aspectos del propio nivel previo

9. Nos referimos al caso del banano y del atún, que tienen problemas de comercialización con la Unión Europea y Estados Unidos respectivamente, quienes se han armado de todo un sistema muy sofisticado de restricciones al comercio y que, a criterio de muchos analistas, practican una política abierta de *comercio administrado* que contrasta con los postulados de libre comercio que pregonan.
10. «Más de la tercera parte del total exportado en el último año correspondió al petróleo y derivados. El resto de la oferta exportable se repartió entre las exportaciones tradicionales con un importante 47% en 1994 y las no tradicionales con un 17%», en *Revista semanal Economía*, diario *Hoy*, Quito, 1 al 8 de mayo de 1995, p. 1.

del desarrollo nacional, la correlación de fuerzas sociales y políticas existentes, el grado de aceptación social del modelo (consenso), la decisión política de llevarlo adelante, etc.

Hoy por ejemplo, el relativo énfasis que debería darse al mercado externo y la exportación no debería significar, de ninguna manera, una despreocupación del mercado nacional; una combinación adecuada de intervencionismo estatal; y mercado quizá sea lo más adecuado en el presente y el futuro inmediato, tanto en nuestro país como en la mayor parte de los de América Latina.

Por otro lado, la crítica que argumenta hacia las imperfecciones y distorsiones del mercado, relacionada con competencia imperfecta, monopolios, oligopolios, etc., y que en su momento fueron formuladas por los estructuralistas, hoy son retomadas por los neoestructuralistas en un contexto en el que parece que aquellas imperfecciones no se han superado, sino que posiblemente se hayan agudizado. Estas críticas son esbozadas frente a un neoliberalismo que ha retomado los antiguos supuestos de competencia perfecta para realizar las sugerencias de política económica.

Otras críticas importantes al modelo neoliberal en general tienen que ver con la presencia de externalidades, disponibilidad insuficiente de información para los agentes económicos; lo cual, unido a los factores mencionados anteriormente, avalarían una intervención más activa del Estado.

Aparte de estas justificaciones que se relacionarían más con *fallas del mercado*, también existen factores sociales como desempleo, desigualdades y la necesidad de cerrar la brecha del atraso y la pobreza,<sup>11</sup> que se convierten en elementos que refuerzan la concepción de que una intervención estatal, sobre todo en sociedades subdesarrolladas como las nuestras, es indispensable para corregir estas distorsiones.

Sin embargo es preciso investigar en qué medida realmente están siendo aplicadas en nuestro país las transferencias de responsabilidades del desarrollo del sector público al sector privado que auspicia el neoliberalismo, e inclusive cabría analizar en qué medida nuestra sociedad sería susceptible de que se operen estos procesos, dado que las demandas estatales son abundantes, no solo de los grupos marginados sino de los mismos sectores dominantes, ya que algunos de ellos parecen haberse acostumbrado a recargar sus demandas y obtener *gestiones estatales* favorables a sus intereses. Otros grupos que creen poder cumplir a cabalidad con ciertas funciones que antes desempeñaba el Estado, demandan para sí estos nuevos roles; de esta manera pueden participar directamente en el proceso de acumulación de capital, evitando las antiguas mediaciones estatales.

En este contexto general debemos entender las políticas estatales en materia

11. David Ibarra, «Los acomodos de poder entre Estado y mercado», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 42, 1990 (diciembre), pp. 69-96.



de integración en nuestro país; es decir, un Estado con todas las características históricas, que a breves rasgos hemos descrito, y que actualmente se encuentra inmerso en una reforma jurídica sistemática como corolario de un proceso global de transformaciones. Pero también se han experimentado cambios, en la misma dirección pero al interior del esquema de integración del que forma parte nuestro país, el Grupo Andino, aspecto que analizaremos a continuación; pero antes es necesario recalcar que estos dos procesos, a nivel nacional y a nivel subregional, obedecen a una misma lógica: la incesante globalización e internacionalización del capital.

## EL PROCESO ANDINO, CARACTERISTICAS Y EVOLUCION HISTORICA

### **El Grupo Andino bajo el enfoque estructuralista**

Al momento de su surgimiento, y en una primera etapa, el Grupo Andino puede ser clasificado como un Acuerdo de segunda generación.<sup>12</sup> Surgió como un intento por superar la concentración de beneficios y el posterior estancamiento de la ALALC, al que pertenecían ciertos países de desarrollo intermedio y de menor desarrollo relativo como Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, que fueron los que iniciaron el Grupo Andino, en búsqueda precisamente de lograr un desarrollo más equilibrado en la región y mejorar persistentemente las condiciones de vida de la población de estos países.

En 1966 se establecen los primeros contactos entre estos países que vivían un período de relativo crecimiento. Sin duda los mayores mentores del Acuerdo fueron los presidentes Carlos Lleras de Colombia y Eduardo Frei de Chile. Aunque se pudieron sentir influencias desde varios frentes: la CEPAL y su política en materia de integración es una fuente de inspiración para el Grupo; el Tratado de Roma, que estableció la integración europea; y aún ciertos postulados de la Alianza para el Progreso, implementados para detener el influjo creciente de la revolución cubana. En 1968 empiezan las negociaciones formales que culminan en mayo de 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena suscrita por cinco de ellos, excepto Venezuela que se excluye en último momento.

El proyecto del Grupo Andino no era incompatible jurídicamente con la

12. Germánico Salgado (en el Seminario de Integración Económica, Maestría en Derecho Económico, Universidad Andina, Quito, 1994) ha clasificado los esfuerzos de integración de América Latina y el Caribe, de acuerdo a sus características, en:  
Acuerdos de I Generación: ALALC, MCCA;  
Acuerdos de II Generación: GRAN, ALADI, CARICOM;  
Acuerdos de III Generación: GRAN, MERCOSUR, GRUPO DE LOS TRES.

ALALC; más aún, se inscribía dentro del Tratado de Montevideo de 1960, dado que esta última organización establecía una zona de libre comercio, mientras que el Grupo Andino fijaba como meta la institución de una unión aduanera. En efecto, el Grupo Andino desde su origen fue un esquema mucho más exigente de integración ya que pretendía superar la visión estrictamente comercial de la ALALC y por lo tanto buscaba una integración más profunda.

La ausencia de disparidades mayores entre éstos países es lo que les impulsa a conformar una subregión aunque, como lo han resaltado algunos estudiosos, tenían dificultades derivadas del escaso intercambio comercial preexistente, así como de la deficiente infraestructura que existía entre ellos.

El esquema andino en esta fase ha sido calificado como exigente, amplio y ambicioso, ya que fijaba metas y plazos concretos, que no siempre se cumplieron. Al proponer una unión aduanera se determinó la consecución de un arancel externo común que se lograría en un plazo de diez años, mientras tanto se estableció un arancel mínimo común con el objetivo de asegurar un margen de preferencia mínimo para la producción subregional.

La meta que buscaba el Grupo en esta primera fase no puede ser clasificada como una unión aduanera sin más, debido a que va más allá de la liberalización y el arancel común, pues incluye armonización de políticas, lo que le acerca a una Unión Económica; es decir, no puede ser identificada en ninguno de los estereotipos ortodoxos (Salgado, 1986) que, como lo manifestamos anteriormente, denotan una linealidad prefigurada. Más bien se hace evidente que existe una clara inspiración estructuralista en el Acuerdo de Cartagena.

Uno de los elementos claves en el acuerdo fue la política industrial conjunta que partía del supuesto de que, frente a economías de escala y mercados segmentados y pequeños como los nuestros, se hacía necesaria una programación industrial en nuestros países como único mecanismo para lograr una industrialización económicamente racional. El instrumento para llevar adelante esta política fueron los programas sectoriales de desarrollo industrial. Para el establecimiento de estos mecanismos fue necesario superar ciertas posiciones de los países más grandes como Colombia, Venezuela y Chile, que preferían una liberalización automática del intercambio comercial, mientras que los países pequeños abogaban por una programación industrial.

En el Acuerdo se recogen dos tipos de políticas, aparentemente contrarias, con el objetivo de contribuir a la formación de un mercado regional. Se trata, por una parte, de la liberalización arancelaria automática y lineal y la adopción de un arancel externo común, para la mayor parte de los productos, enmarcado en el mecanismo de precios.

Otro tipo de productos que necesitaba de las escalas que ofrecía un mercado ampliado, se inscribía dentro del sistema de las *industrias de integración* que utilizaba como mecanismo básico la programación común para la asignación de estas industrias en cada país. Bajo esta perspectiva se combinan el mercado y la planifica-

ción en el Acuerdo, sustentándose en la tesis de que el mecanismo de precios, si bien es válido para las actividades ya existentes, produce una concentración de beneficios y, en lo que tiene que ver con las industrias de integración que a final de cuentas era el objetivo básico de la integración andina, se debe asegurar un reparto equitativo en el establecimiento y beneficios de éstas, precisamente mediante los programas sectoriales de desarrollo industrial.

Otra política importante del Acuerdo es la Decisión 24, adoptada en 1970, que regulaba la inversión extranjera en la subregión. El criterio que amparaba esta política respecto del capital extranjero se basaba en la consideración de que el desarrollo debía sustentarse fundamentalmente en la empresa y el capital nacional, y que era oportuno negociar con el capital extranjero en condiciones más ventajosas en virtud del mercado ampliado que se ofrecía. Esta política concreta estaba inscrita en un marco más global que se relaciona con toda una armonización de políticas en los países de la subregión.

Un principio fundamental que inspiró la misma creación del Grupo Andino fue la exigencia de un desarrollo equitativo entre los distintos países, sobre todo en lo que tiene que ver con el reparto de beneficios en las industrias de escala y el desarrollo tecnológico, así como por los costos de la implementación de la liberalización arancelaria vía precios de mercado. Bolivia y Ecuador se adhirieron al grupo bajo la consideración de países de menor desarrollo relativo, con lo cual obtuvieron numerosas concesiones entre prórrogas de plazos y exenciones que, a la postre, llevarían a un sistema omnipresente e inefectivo de tratamientos preferenciales.

Evidentemente, al tratarse de un programa de integración de esta naturaleza, en el que se incluyen la planificación y medidas diversas que garanticen una distribución equitativa de las industrias de integración, se requería de una estructura institucional acorde con estas exigencias. La Junta del Acuerdo de Cartagena fue concebida como un organismo supranacional que tenía por finalidad proteger los intereses comunitarios; en tal virtud se le otorgó el privilegio de iniciativa; sus miembros eran elegidos por unanimidad y no representaban necesariamente a cada uno de los países ya que eran tres los integrantes de ella. La Comisión estaba constituida por representantes plenipotenciarios de los distintos gobiernos, quienes aprobaban las materias en discusión mediante un sistema especial de votación por mayoría, con la finalidad de no estancar las negociaciones.

Es necesario analizar brevemente, en los hechos, en qué medida se implementaron las disposiciones jurídicas del Acuerdo. En una primera etapa<sup>13</sup> de puesta en ejecución de las distintas disposiciones del Acuerdo, se vivió una fase de dina-

13. Germánico Salgado (1993) divide al Grupo Andino en las siguientes etapas:

Primera etapa, de 1971 a 1975-76;

Segunda etapa, de 1976 a 1982;

Tercera etapa, de 1983 a 1988;

Cuarta etapa, de 1989 hasta la actualidad.

mismo: el intercambio comercial entre los países andinos creció vertiginosamente, se adoptó el arancel externo mínimo, se avanzó en armonizaciones de política como la misma Decisión 24; en cuanto a la programación industrial, en esta etapa se logró aprobar el programa metalmecánico; las instituciones comunitarias funcionaron como estaba previsto. Es necesario destacar que en este período (1973) Venezuela se incorpora al Grupo, con lo cual, para ese momento, son seis los países signatarios del Acuerdo.

Los problemas pronto empezarían a evidenciarse, cuando se hicieron presentes otras concepciones generales sobre política económica en particular y sobre el desarrollo en general. La crisis con Chile, que implementaba un neoliberalismo a ultranza con la dictadura militar, llevó a diferencias muy profundas en las concepciones de integración y, concretamente, con lo relacionado con el nivel del arancel externo común que, finalmente, ocasionó la ruptura de Chile con el Grupo en 1976, época en la que precisamente se adviene a una fase del Grupo caracterizada como de incumplimiento recurrente en las decisiones y plazos previstos.

En efecto, la inexistencia de un mecanismo jurídico como el Tribunal Andino dio pie para que afloraran los incumplimientos en los plazos, acompañados de sucesivas prórrogas. La causa de fondo de este incumplimiento ha sido analizada por estudiosos del grupo, de la siguiente manera:

La clase de integración económica que sistematiza la fórmula del Grupo Andino, es [...] un corolario de la corriente de pensamiento económico latinoamericano que de modo genérico se podría denominar como *estructuralismo* [...] Si este modelo de integración y desarrollo es un paradigma estructuralista, es lógico que el sistema mismo sea funcional a esa concepción [...] Si se rechaza la concepción básica, es decir el modelo, no tiene lógica el acoger el sistema, y esto es lo que, en nuestra opinión, ha sucedido en nuestras sociedades en el decenio de los 70.<sup>14</sup>

En otras palabras, la marcha del Grupo no podía estar libre de estos problemas, sobre todo los de incumplimiento, si los países, los gobiernos y las sociedades en general no estaban convencidas de la importancia de la integración regional y de la industrialización, y menos aún si pensaban, apoyados en concepciones contrarias como las neoliberales, que era preferible la libre competencia en los mercados internacionales. Todo esto –sumado a los intereses de los grupos de presión que se veían en algunos casos perjudicados por las decisiones del Acuerdo, y a la campaña de la empresas transnacionales– desprestigió el Acuerdo y creó una atmósfera propicia para el incumplimiento.

El comercio crece a un ritmo menor que el experimentado en la fase precedente. Los programas sectoriales de desarrollo industrial aprobados legalmente, para esta época, totalizan tres: el petroquímico, el metalmecánico y el automotriz. Se

14. Germánico Salgado, *El Pensamiento sobre la integración económica...*, op. cit., pp. 69-70.

hacen evidentes las dificultades de negociación de cada uno de ellos, así como su deficiente implementación que no generó los equilibrios que se esperaban en los países de menor desarrollo relativo (Bolivia y Ecuador) lo que conllevó paralelamente incumplimientos y represalias de estos países.

Los Protocolos de Lima y Arequipa firmados en los últimos años de la década de 1970, se encargaron de prorrogar legalmente los plazos incumplidos. La acción de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reservas, sin embargo, es de destacarse en este período.

Para el inicio de la década de 1980 continuaba el arancel externo común sin definirse y los programas industriales sin implementarse. Pero la crisis de la deuda externa, en 1982, ocasionaría definitivamente un golpe duro al comercio intrasubregional, que descendió hasta niveles insospechados, debido a las restricciones a las importaciones que debían realizar los países en ahorro de divisas. A partir de allí se implementó un sistema de comercio administrado de carácter bilateral, pasando por alto el programa de liberación del Acuerdo.

Hay que sumar, a todos estos problemas, los conflictos territoriales entre nuestros países, que en buena medida dificultan el proceso de integración. En el caso del Ecuador, el incidente de 1981 con el Perú, y nuevamente el registrado en febrero de 1995, resquebrajan las perspectivas de integración. Más aún si el Grupo Andino ha pretendido arribar a una integración global con una cooperación en varios ámbitos, para lo cual ha adoptado convenios en materia de educación, ciencia y cultura, salud, trabajo, en preservación del medio ambiente, en desarrollo tecnológico, etc.

Se puede afirmar que, a lo largo de la década de 1980, el proceso andino de integración experimentó una fase de retroceso en lo que tiene que ver con el comercio de la subregión, encontrándose además en una situación de violación de las disposiciones del Acuerdo, como lo manifestamos anteriormente, circunstancia que se superaría solo en 1987 con la suscripción del Protocolo de Quito que implementó una reforma jurídica del Acuerdo.

El Protocolo de Quito significó una reducción de las exigencias del Acuerdo original referente al arancel externo común: se introdujo la posibilidad de celebrar acuerdos de complementación industrial bilaterales, se debilitó la programación industrial y se eliminó la exclusividad de propuesta de la Junta (Salgado, 1993). A partir de 1989 se experimentaría una reforma verdaderamente profunda del Acuerdo, la misma que será analizada en un apartado distinto porque se encuadra en una concepción muy diferente sobre la naturaleza y los fines mismos de la integración.

Antes de pasar a esta nueva etapa es necesario recalcar que este esfuerzo de integración emprendido en los setenta en la subregión fue una alternativa que buscaba no solo incrementar el intercambio sino que, enmarcado en la posición estructuralista, procuraba cambiar la estructura industrial de nuestros países andinos, objetivo que se consiguió apenas muy parcialmente.

Los factores que influyeron para este relativo fracaso del Grupo Andino tie-

nen que ver con varios hechos de índole externa e interna, sin embargo nos parece oportuno anotar que si en general los países subdesarrollados experimentan situaciones críticas, difícilmente sus esfuerzos de integración pueden sustraerse de estos efectos y funcionar a la perfección; de ninguna manera es una justificación a los incumplimientos, cuyas causas centrales ya han sido analizadas. Sin duda la Unión Europea, por ejemplo, experimenta un desarrollo acelerado y exitoso en materia de integración, que de hecho está influenciada por la bonanza de estos países. Ello no quiere decir que se convierta en una tarea imposible la integración entre países en desarrollo, sino que evidentemente es una tarea más compleja, debido a los difíciles obstáculos que deben ser superados; probablemente por ello, inclusive, una intervención más activa del Estado sea aún necesaria, así como una firme voluntad política por sacar adelante estos procesos.

Existen otras causas específicas que han tenido su grado de influencia en el Grupo; la irrupción de concepciones neoliberales en el ámbito andino, la crisis de la deuda externa y los conflictos territoriales (Salgado, 1993) han sido analizados como hechos externos que han permitido considerar al Grupo Andino como una institución poco afortunada dado el contexto en el que ha debido desarrollarse.

Sin embargo, las deficiencias internas, que también han sido analizadas por los mismos estudiosos, han puesto en evidencia que razones de índole política y técnica dificultaron llevar a buen término los programas de desarrollo industrial. Por otra parte, el exceso de disposiciones en torno del tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo condujo a una extralimitación en el uso de este instrumental. Otra falla importante se relaciona con el hecho de no haber previsto desde un principio un sistema adecuado de solución de controversias, toda vez que el Tribunal Andino de Justicia se estableció apenas en 1979, lo que obviamente contribuyó para los reiterados incumplimientos.

Según Alicia Puyana,<sup>15</sup> las diferencias en el desarrollo económico entre los socios andinos ha llevado a que los países más avanzados propugnen una política de mayor liberalización mientras que los menos desarrollados han puesto mayor énfasis en un desarrollo industrial programado, lo que a su vez ha conducido a la inexistencia de un *objetivo nacional* común a todos los países miembros que, según el Acuerdo, se pensaba que era la industrialización conjunta. Esto habría llevado a un estancamiento en esta fase del Grupo.

Los resultados positivos deben, en honor a la verdad, mencionarse: el incremento del intercambio y la creación de nuevas corrientes anteriormente inexistentes entre nuestros países andinos; el incremento en el componente tecnológico de ciertas exportaciones hacia fuera de la subregión como fruto de la implementación de

15. Alicia Puyana, «Integración económica entre socios desiguales», en Germánico Salgado, comp., *Economía de la integración latinoamericana, Lecturas Seleccionadas*, Buenos Aires, tomo II, INTAL, 1989, pp. 195-199.

los programas industriales; la agilidad y fortaleza de las instituciones financieras comunitarias; el fortalecimiento de un aparato institucional comunitario; y una experiencia insoslayable a su favor; son probablemente los logros de un esfuerzo de integración que hoy aparece rehabilitado, aunque bajo nuevas circunstancias.

### **El Grupo Andino bajo el enfoque neoliberal**

El Grupo Andino, a partir de noviembre de 1994,<sup>16</sup> fecha de aprobación de la Decisión respectiva, se ha constituido ya en una unión aduanera, luego de un período relativamente corto de negociaciones y de aceleración de la integración. Previamente, en septiembre de 1992, se perfeccionó la zona andina de libre comercio.

En efecto, a partir de 1989, a través del mecanismo de reuniones presidenciales periódicas, se imprimió un nuevo dinamismo al proceso integrador; pero a la vez se han trastocado no solo los instrumentos de integración, sino inclusive los objetivos mismos y la razón de ser del Grupo.

Anteriormente el objetivo último era lograr una transformación en la estructura industrial de los países que posibilite ir disminuyendo la brecha que nos separaba de los países desarrollados. Hoy en cambio, las metas de industrialización ya no son consideradas; lo que se pretende, a través de la apertura y liberalización, es alcanzar una mejor inserción de nuestros países en la división internacional del trabajo, y consecuentemente incrementar el nivel de exportaciones; de ahí el acento marcadamente comercialista que ha tomado el Acuerdo en estos últimos años.

Sin duda las reformas fundamentales que ha traído la nueva concepción al Acuerdo de Cartagena son esencialmente las siguientes:

1. Rápido perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio (programa de liberación) y la Unión Aduanera (arancel externo común).
2. Eliminación de listas de excepciones y de nómina de reserva para la programación, con lo cual la integración comercial rige para toda la producción, sin resguardo ninguno.
3. Derogación de los programas sectoriales de desarrollo industrial, con lo cual el mercado no interferido rige para toda la integración. Esta liberalización ha producido una rápida expansión del comercio subregional; el problema es lograr que este incremento del comercio se sostenga lo cual es muy difícil si no existe una integración productiva, y no solamente comercial como ahora.

Otra característica de la unión aduanera andina, de la que se ha excluido Perú temporalmente, —recientemente se ha ampliado el plazo de su reintegro hasta 1996—, es la fijación de niveles arancelarios bajos frente a terceros, lo cual implica un grado mínimo de preferencia entre los socios del Grupo. La estructura arancela-

16. La fecha efectiva en que empezó a funcionar la unión aduanera andina, con la participación de Colombia, Venezuela y Ecuador, fue el 31 de enero de 1995, como se recoge en los artículos de pren-

ria puesta en vigencia contempla los aranceles de 5% para los productos agrícolas, 10% para las materias primas procesadas, 15% para los semielaborados y 20% para los productos terminados; el sector automotriz puede aplicar un arancel de hasta el 40%. Realmente esta Unión Aduanera la conforman Colombia, Venezuela y Ecuador, puesto que a Bolivia le han permitido continuar aplicando su arancel nacional que varía entre 0 y 10%.

Existe una supresión total de los obstáculos al comercio intrasubregional (liberalización comercial), y una disminución de los mismos a nivel extrasubregional (aranceles comunes externos bajos). Pero más allá de estas características de apertura comercial, la filosofía que anima hoy al Grupo es distinta en la medida que se han desmantelado los mecanismos de planificación y coordinación comunitarios, y se confía en las fuerzas del mercado como asignadoras de recursos. Bajo este criterio, mecanismos como la programación industrial conjunta ha sido desechada en la práctica, aunque formalmente pervivan algunas normas vigentes en el Protocolo de Quito.

Paralelamente, el rasgo anterior implica un menor poder de decisión de los organismos comunitarios, concretamente de la Junta del Acuerdo, a la que se le ha quitado la exclusividad de iniciativa, en favor de un mayor poder de los representantes nacionales. Cabe anotar que se encuentra en preparación toda una propuesta de reforma a la institucionalidad andina, que contempla una revisión de la estructura de la Junta, pretendiendo reducirla a un solo miembro, lo cual contribuirá evidentemente en favor de su vulnerabilidad. Así mismo se elaboran proyectos de Reforma al Tribunal Andino de Justicia.

El tratamiento al capital extranjero ha sido reformulado completamente; hoy recibe igual trato que el capital nacional en cada uno de los países andinos. Esta política desde luego se inscribe dentro de una más global que exige, por varios medios, la apertura en las legislaciones nacionales y de integración a la inversión extranjera que, de todas formas, parece resistirse a incursionar masivamente en nuestras economías.

Por otra parte, los tratamientos preferenciales a los países de menor desarrollo relativo ya no son importantes, por lo que la distribución de beneficios y costos de la integración es nuevamente confiada al mercado. Estas son las características centrales del Acuerdo en este momento, que han dado pie a que sea calificado de un acuerdo comercialista.<sup>17</sup>

Es necesario preguntarse por qué el Grupo Andino ha experimentado este cambio tan radical en el modelo de integración, ¿y cuáles son las causas que han de-

sa.

17. «Hoy se puede afirmar que el texto del Acuerdo de Cartagena ya no refleja las prioridades nacionales y que, en lo principal, más bien sirve de marco general a una política comercialista, en la que lo importante es la casi total liberación del comercio intrasubregional y extrasubregional», Luis Luna Osorio, en «El Grupo Andino y el cooperativismo», Quito, ponencia presentada a la Conferencia Re-



terminado la implementación de estas reformas? Consideramos que hay algunos elementos explicativos que están dialécticamente relacionados entre sí. Por una parte, los resultados del modelo anterior de integración sin duda fueron poco halagadores en relación a las expectativas y grado de exigencia del Acuerdo, los factores que a su vez provocaron estos resultados ya los analizamos en la sección anterior; en todo caso, cabe recalcar que grupos sociales interesados en una política proteccionista excesiva y/o en detener la implementación de ciertas políticas del Grupo, pudieron haber llevado a los persistentes incumplimientos en su interior.

El modelo de integración desde 1969 hasta 1989 estuvo asentado sobre un paradigma más global de desarrollo, que es el de industrialización por sustitución de importaciones, que en mayor o menor medida practicaban nuestros países andinos; cuando este modelo de desarrollo se volvió disfuncional a las crecientes necesidades de internacionalización del capital, sobre todo en los países periféricos, se hizo necesario un cambio en el patrón de desarrollo, orientado ahora hacia afuera, hacia la conformación de un mercado mundial.

En tal virtud, en primera instancia, se desplegó un conjunto de estrategias de manejo de política económica de carácter recesivo, de ajuste. Posteriormente toda la concepción que sustenta los procesos de desarrollo: política económica, social, Estado, reformas jurídicas y políticas son de carácter neoliberal. Bajo este esquema globalizante debemos entender las transformaciones no solo a nivel del Grupo Andino, sino de todas las iniciativas de integración del continente. Como ya ha sido interpretado, el nuevo modelo del Grupo Andino no es más que un «subproducto de la apertura» (Salgado, 1990). Más aún, puede ser entendido como una necesidad de uniformización de los países andinos en cuanto a producción, consumo, pensamiento, información, comunicación, concepción sobre el futuro, etc., en la perspectiva de contribuir a una mejor acumulación y reproducción del capital transnacional (Moncada, 1992).

## EL ESTADO EN EL ECUADOR FRENTE A LA INTEGRACION SUBREGIONAL ANDINA A PARTIR DE 1989

### **La participación del Ecuador en el Grupo Andino**

La participación del Ecuador en el Grupo Andino puede ser evaluada desde distintas perspectivas y por lo tanto resulta complejo llegar a un criterio general que califique simplemente de positiva o negativa la integración subregional. Sin embargo es necesario ir desbrozando el camino. Para ello debemos diferenciar un primer momento, desde los inicios del grupo hasta 1989, en que el intercambio comercial acusó una subida importante en sus rubros, debido a que era muy escaso antes de la suscripción del Acuerdo; en 1969, las exportaciones apenas llegaban a un promedio

de 12 millones de dólares, mientras que las importaciones oscilaban entre los 19 millones. Para fines de la década de los ochenta, las exportaciones promediaban 52 millones de dólares, fuera del petróleo, mientras que las importaciones ascendieron a 86 millones.

Pero lo más importante no es tanto la magnitud del intercambio comercial, sino que en esta etapa se sentaron las bases para lograr un cambio cualitativo en la estructura de nuestras exportaciones a los países miembros del Grupo. En efecto, en los primeros años, la venta de productos manufacturados al resto de países andinos era insignificante, bordeaba el 20%, mientras que las exportaciones tradicionales representaban el restante 80%. Para 1982 esta situación cambia radicalmente ya que el 22% corresponde a productos primarios y el 78% a industrializados.<sup>18</sup>

Sin duda esto constituye el mayor logro para nuestro país en el Grupo. Anteriormente señalamos que el objetivo central del Acuerdo consistía en buscar un cambio en la estructura productiva de nuestros países, y al menos en parte esto parece haberse logrado, dado que nuestro comercio con los países de la subregión se basa en productos de un mayor nivel agregado, y que no presentan el consabido deterioro en los términos de intercambio que sí se produce en el comercio con otras regiones del mundo; de ahí la necesidad de aprovechar este espacio para lograr avances en este sentido.

Sin embargo, los programas sectoriales de desarrollo industrial fueron aplicados muy parcialmente en nuestro país, y si bien hubo pequeños logros, las expectativas en cuanto a la instalación de industrias, de generación de empleo y de comercio en general, no pudieron concretarse.

En los primeros años de la década de 1980, el comercio de nuestro país con la subregión sufrió un fuerte impacto por las restricciones de la crisis de la deuda, y por las tasas que bajaron significativamente.

Posteriormente, cuando cambia radicalmente el esquema andino y los objetivos mismo del Grupo, se producen avances evidentes derivados de la instauración de la zona de libre comercio. Podemos afirmar que desde 1986, antes de la reactivación del Grupo, hasta 1994, fecha en que se encuentra constituida la zona de libre comercio, (ver cuadro 1) la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones es del 41%, mientras que para el mismo período la tasa promedio de crecimiento de las importaciones es del 52%.

Además podemos afirmar que actualmente se ha revertido totalmente la tendencia presente en los primeros años, puesto que el 90% de nuestras exportaciones al interior del Grupo corresponden a productos manufacturados, que constituyen exportaciones bastantes diversificadas.

Por otra parte, el balance comercial, excluido el petróleo, de nuestro país con el resto de países del Grupo es deficitario en estos últimos años.

Cuadro 1. BALANZA COMERCIAL DEL ECUADOR FRENTE AL GRUPO ANDINO  
(EN MILLONES DE DOLARES)

Años	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Saldo
1986	42,9	91,1	- 48,2
1987	125,1	241,1	-116,0
1988	177,1	78,1	99,0
1989	183,0	92,9	90,1
1990	188,5	181,7	6,8
1991	203,7	233,3	-29,6
1992	175,5	172,6	2,9
1993	268,0	162,8	105,2
1994	385,6	504,7	-119,1

Fuente: *Boletín Anuario*, No.16 del Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual*, No. 1719, mayo 1995.

Elaboración: La autora.

Únicamente en nueve años, de los veintiséis de vida del Acuerdo, hemos logrado un balance positivo que nos indica que lo que resta por hacer, en relación a nuestro país, en el contexto del Acuerdo de Cartagena es aún una tarea pendiente.

### **El cambio de rumbo del Estado ecuatoriano frente a la integración andina**

Cuando hablamos de políticas estatales en materia de integración es necesario diferenciar dos momentos: por una parte, la gestión administrativa que desarrolla el Estado, al interior del esquema de integración, es decir la participación como aparato estatal dentro del Grupo Andino. Y, por otra parte, el Estado en la conducción de la política económica que afecta a la integración, es decir el Estado en sus funciones de planificador industrial, de elaborador de políticas, e incluso como productor de bienes y servicios.

También cabría diferenciar entre funciones económicas del Estado y funciones políticas en el proceso de integración. Sin embargo todas estas distinciones tienen finalidades explicativas más que reales, dado que en la práctica tienen una relación dialéctica.

El Ecuador es un país pequeño, y su condición de país de menor desarrollo relativo (PMDR) aún no ha sido superada. Este hecho condiciona que, históricamente, en el Grupo Andino, hayamos mantenido posiciones que apoyan los tratamientos preferenciales, las políticas compensatorias, la gradualidad de las liberalizaciones, aspectos que se inscriben dentro de políticas *heterodoxas*.

Sin embargo no podemos desconocer que en estos últimos años las tesis del Ecuador frente a la integración subregional se han trastocado en cierto sentido, pre-

cisamente debido a la alteración en el modelo de desarrollo y en el patrón de acumulación.

Al menos en un primer momento este cambio en la dirección de sus políticas ha sido consecuencia, más que de un convencimiento interno en la dirección política del Estado, de presiones de diversa índole que van desde las impuestas por los organismos financieros multilaterales, pasando por la de los países asociados de mayor tamaño, para terminar en las presiones de grupos productivos internos que pugnan por un cambio de estrategia.

En los primeros años de la apertura al Estado ecuatoriano le interesaba un nuevo impulso al esquema integracionista que reactivara las corrientes de comercio, y eventualmente contribuyera a una dinamización de la economía, más aún cuando atravesamos una crisis que se prolongaba a lo largo de la década de 1980. En este contexto la integración andina se convertía en una alternativa que era necesario aprovechar al máximo, sobre todo si otros países y regiones también se unían y desarrollaban políticas proteccionistas frente a otros bloques.

Sin embargo, el Estado y particularmente el gobierno de ese entonces no compartían plenamente con las tesis neoliberales de apertura indiscriminada y rápida, puesto que la socialdemocracia reivindicaba en su discurso tanto la gradualidad de los ajustes como la necesidad de un Estado activo que promoció e incentive un desarrollo equitativo.

Hemos de mencionar la dificultad de capturar información pormenorizada, que nos permita inferir con certeza cuáles han sido las tesis del Ecuador ante los organismos del Grupo Andino y sobre todo cómo se desarrollaron las negociaciones, pero hemos tenido acceso a algunas de las actas de las reuniones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que es el órgano político integrado por los plenipotenciarios de los diferentes países. Sumado a ello, algunas entrevistas a personas vinculadas con la temática de la integración nos permiten establecer algunas tendencias generales sobre las posiciones del Estado.<sup>19</sup>

En efecto, en los primeros años de la apertura, el Ecuador pelea persistentemente por mantener los tratamientos preferenciales. En actas de la Comisión textualmente se expresa:

Ecuador destacó que su posición en relación con el tratamiento del tema (...) se basa fundamentalmente en precautelar el tratamiento previsto en la Disposición Transitoria Primera del Acuerdo de Cartagena, referida a Bolivia y Ecuador como países de menor desarrollo relativo, y principalmente para salvaguardar las inversiones y flujos de comercio generados en las únicas plantas industriales que subsisten en la Decisión 28. La Delegación de Ecuador deja expresa constancia de su interés [sobre] el tema en cuestión (...) [y] presentó una propuesta específica, que fuera examinada en

18. Cifras tomadas de *Revista Martes Económico*, diario *El Comercio*, Quito, 30 de mayo de 1995, p. 3.

19. Estas entrevistas –realizadas a Germánico Salgado, Jorge Rosas Gonzales, Milton Cevallos, Mauro

la Reunión del Grupo de Expertos de la Comisión para el análisis de la Nueva Nómina de Reserva, el tratamiento a los productos del sector automotor (...) sea conocida y resuelta por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en el presente período de sesiones e insistió en que dicha propuesta sea tratada en un próximo período de sesiones de la Comisión, a más tardar en el mes de marzo de 1990.<sup>20</sup>

Posteriormente se evidencian las reticencias de nuestro país para aceptar los niveles de arancel externo mínimo común por que afectaban a su suministro de materias primas, y en esta época consigue el apoyo de Perú a sus tesis:

La Representación del Perú, a fin de que se llegase a un acuerdo comunitario en lo que atañe a los niveles del Arancel Externo Mínimo Común, y a pedido de la representación del Ecuador, manifestó que, cuando se dé aplicación al Artículo 3 de la Decisión 260, no acompañará con su voto la aprobación de una Decisión que obligue al Ecuador a la adopción de niveles arancelarios mínimos para la importación de los siguientes productos incluidos en el Anexo de la Decisión 268: (se detalla una lista de 15 productos que constituyen materias primas para la cadena textil). Por su parte, la representación del Ecuador manifestó que en su oportunidad no aprobará la Decisión de la Comisión a la que hace referencia el párrafo anterior.<sup>21</sup>

Para el tratamiento de los nuevos Programas de Integración Industrial, la posición de Ecuador fue de abstención, y sobre productos que antes mantenía tratamientos preferenciales era el único país que pedía continuar con las normas generales del Acuerdo:

Con el voto afirmativo de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela, la Comisión aprobó la siguiente Decisión (298 Ubicación de los productos de la Derogada Decisión 120). El Ecuador continuará rigiéndose por las normas generales del Acuerdo. Asimismo, con el voto afirmativo de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela y la abstención del Ecuador, aprobó las siguientes Decisiones (...) Decisión 299 Programa de Integración Industrial del Sector Siderúrgico, Decisión 300 Programa de Integración Industrial del Sector Metalmeccánico.<sup>22</sup>

Interesa destacar la polémica que se dio al momento que Venezuela y Colombia iniciaban conversaciones en el marco del Grupo de los Tres con México. En primer término la Junta presentó un proyecto para el otorgamiento de preferencias arancelarias a terceros países, y señaló la importancia en primer término, de profun-

Benavides y Luis Orlando Díaz— constan en la tesis original a manera de anexos (N. E.).

20. Acta final de reuniones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Lima, 28 de noviembre de 1989 (por el Gobierno del Ecuador firma José Serrano Herrera), pp. 7-8.

21. Acta final de la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Lima, 19 de mayo de 1990 (por el Gobierno del Ecuador firma José Serrano Herrera), pp. 6-7.

22. Acta final de la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Caracas, 16 de mayo de 1991 (por

dizar en la integración subregional para luego pasar a la construcción de la integración regional, es decir, mantuvo posiciones críticas respecto a las negociaciones de Venezuela y Colombia. Venezuela posteriormente defiende sus negociaciones señalando que:

en el contexto actual de cambios acelerados hay que ser imaginativos para seguir innovando el esquema subregional (...) acerca de los acuerdos que Venezuela está negociando (...) señaló que no se trata de acuerdos de integración propiamente dichos sino que se buscan acuerdos comerciales (...)

[señaló] que en principio se puede ser miembro de una unión aduanera y de varias zonas de libre comercio al mismo tiempo.<sup>23</sup>

En este contexto inmediatamente se hizo extensivo el apoyo de Bolivia y Colombia a la tesis venezolana, mientras que Ecuador y Perú expresaron su oposición tanto al proyecto de la Junta como a un proyecto alternativo que fue presentado por la delegación de Venezuela:

El Representante del Perú señaló que en estos momentos en que el Grupo Andino está teniendo una nueva oportunidad para demostrar que sí puede funcionar eficazmente, no tiene sentido arriesgarlo en aras de negociaciones comerciales que ni siquiera son cabalmente integracionistas (...). El Representante del Ecuador concordó con esta posición y manifestó que no se podía poner en riesgo a un proyecto integracionista completo y renovado como es el Grupo Andino, el cual trasciende el plano meramente comercial. Por tanto, señaló que los acuerdos comerciales con terceros deberían cumplir con el Ordenamiento Jurídico Andino y garantizar que no se afecten los intereses comerciales o de otra índole de los cinco Países Miembros así como la consolidación definitiva del Grupo Andino. Aclaró, en tal sentido, que su país no se oponía a que se celebren acuerdos comerciales con terceros países de la región, pero recordó que las Directrices Presidenciales plantean negociaciones como Grupo Subregional. Por esta razón solicitó que la Comisión, con el apoyo de la Junta, adelante las acciones necesarias para que el Grupo Andino negocie con México, Chile y MERCOSUR, y que este tema sea examinado en la próxima reunión de la Comisión.<sup>24</sup>

Es de destacar en la actualidad el cambio en la posición ecuatoriana toda vez que es de conocimiento público las intenciones de nuestro país de adscribirse al G3, con lo cual ciertamente se terminaría con el Grupo Andino, dado que Perú resolvería definitivamente su salida y Bolivia probablemente igual, dada la continuidad geográfica y el mercado que representa Perú para ese país.<sup>25</sup>

el Gobierno del Ecuador firma Juan Falconí Puig), p. 3.

23. Acta final de la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, agosto de 1991 (por el gobierno del Ecuador firma Juan Falconí Puig), p. 6.

24. *Ibíd.*, p. 7.

Posteriormente se empieza a tratar sobre la estructura arancelaria para la definición del AEC, y la Junta presenta una propuesta que prácticamente recibe la aprobación de todas las delegaciones de países, excepto la de Ecuador, que manifiesta:

(...) que dada la trascendencia del tema en discusión, éste requería un mayor análisis y por consiguiente, no debía aprobarse precipitadamente (...) señaló que, en su caso, no los ha animado la idea de obstaculizar la aprobación del AEC. Simple y llanamente han visto que se trata de una medida de la más grande trascendencia, a tal punto que más importante que cumplir plazos, es adoptar el mecanismo que realmente convenga a los intereses de los países.<sup>26</sup>

Desde 1991 Ecuador mantuvo la tesis de que no se establezcan aranceles altos para proteger la industria nacional y subregional; por eso luchó incansablemente en las negociaciones para fijar niveles mínimos para las importaciones desde terceros de materias primas y bienes de capital. «Por su parte, la Delegación del Ecuador reiteró la necesidad de que se establezcan en el AEC niveles reducidos para las materias primas y bienes de capital, y que éste de preferencia sea del 5%».<sup>27</sup>

En torno de la no participación del Ecuador en los nuevos programas de integración industrial, la Junta presentó una propuesta para la aplicación del arancel externo por el Ecuador en estos programas en su condición de país no participante; en esta oportunidad Ecuador reiteró su posición:

La Delegación del Ecuador hizo un recuento de las razones por las que este país no participó en los mencionados Programas de Integración, reiterando el hecho de que los niveles del Arancel Externo Común establecidos en estos Programas eran demasiado altos, lo cual determinó que su país no participara en dichos programas y se acogiera a las normas generales del Acuerdo. Sin embargo, considerando que para el cumplimiento del Arancel Externo Mínimo Común el Ecuador debe acogerse al Artículo 104 del Acuerdo, propuso que este tema sea tratado en el marco de la negociación global del AEC.<sup>28</sup>

Sin duda el escollo más grande que ha tenido que superar la negociación ecuatoriana en el seno del Grupo Andino en estos últimos años ha sido la negociación del AEC. Ha sido un proceso difícil, y el siguiente texto de las reuniones de la comisión así nos lo demuestran:

Después de un amplio debate, la Comisión acordó adelantar una reunión tripartita entre Colombia, Ecuador y Venezuela, para continuar las conversaciones al respec-

25. Ver en anexos, en la tesis original, entrevista a Germánico Salgado.

26. Acta final de la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, 26 de diciembre de 1991 (por el Gobierno del Ecuador firma Juan Falconí Puig), pp. 3-4.

27. *Ibid.*, p. 6.

to. Para tal fin, Colombia y Venezuela presentarán sus puntos de coincidencia en busca de una aproximación con Ecuador.<sup>29</sup>

Debemos mencionar que algunos de los criterios que en reuniones anteriores fueron defendidos, como la importancia de negociar en bloque, en estos últimos años de la apertura son cuestionadas:

Finalmente, la Representación del Ecuador se refirió a la importancia de no negociar en bloque lo relativo a la desgravación arancelaria, a fin de preservar las preferencias vigentes, y sin extender las preferencias otorgadas a determinados países por su condición de menor desarrollo relativo a los demás países del MERCOSUR.<sup>30</sup>

Todas estas gestiones de la delegación ecuatoriana evidencian que, en un primer momento, se quiso negociar un tratamiento preferencial que, evidentemente, no se consiguió por varias razones. Las nuevas corrientes teóricas e ideológicas que abogan por una neutralidad de incentivos son tesis que influenciaron no solamente a nivel de los países más grandes del Grupo, que siempre tuvieron reticencias al momento de aprobar un tratamiento preferencial, sino que llegaron a influenciar a los mismos países de menor desarrollo como Bolivia, que no apoyó las tesis ecuatorianas, ni pidió para sí ningún tipo de tratamiento preferencial, más allá de que le permitieron mantener su propio nivel arancelario de 10 y 15%.

Aunado a ello, el tratamiento que ha querido negociar el Ecuador ha sido muy pobre, es decir, no se han diseñado estrategias complejas y creativas que puedan permitir lograr equilibrios en el reparto de beneficios, tanto a nivel de países como a nivel interno. Pareciera como si el impacto de la nueva oleada neoliberal, habría producido un choque hasta dejar absortas y carente de iniciativa a la negociación ecuatoriana. Luego se han ido acomodando, poco a poco, en las negociaciones actuales, a las tesis neoliberales, aunque con una pasividad mayor que otros países.

El Grupo Andino contempla en su diseño estratégico, a más del sector comercio, aspectos como integración física, sector industrial, agropecuario, servicios, desarrollo científico y tecnológico, integración fronteriza y turismo. Sin embargo el énfasis comercial en la estrategia ha ocasionado resultados casi exclusivamente en el intercambio en esta etapa de reactivación. Además no se le han asignado a los estados tareas mayores, no se estima necesario una planificación de mediano y largo plazo, sino que se deja a la iniciativa de los empresarios los esfuerzos por la integración, lo que conduce a que los beneficios se concentren en estos sectores, dando como resultado una integración comercial y de mercados, con todos los desequilibrios

28. *Ibid.*, pp. 9-10.

29. Acta final de la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Bogotá, 21 de octubre de 1993 (por el Gobierno del Ecuador firma Jorge García Torres), p. 4.

30. Acta final de la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Santa Cruz de la Sierra, 23 de



que esto puede proporcionar en economías asimétricas como las nuestras.

Ecuador no ha sido la excepción en estos procesos. Se ha puesto mucho énfasis en la negociación de un AEC que ha sido el único elemento que ha concitado el manifiesto interés de los empresarios. Efectivamente, nuestra industria no tiene un autoabastecimiento de materias primas, y mucho menos de bienes de capital, lo cual condujo a que tanto el Estado ecuatoriano como los empresarios privados pusieran mucho empeño en que estos rubros tengan muy bajo arancel externo, con el propósito de poder importar materias primas y bienes de capital más baratos de terceros países. Con la participación de ambos sectores, público y privado, se diseñaron extensas listas de materias primas y bienes de capital que debían tener un arancel de entre 0 y 5%. Dicha lista llegó a totalizar sobre los 1.000 productos.

Fue una negociación bastante difícil debido a que implicaba plantear a los otros países, que sí producían estas materias primas, que les dieran un margen menor de arancel para importar de terceros, y no comprarles a ellos.<sup>31</sup> Por ello demoró tanto hasta llegar al establecimiento del AEC con los cuatro niveles y con los anexos especiales que se aprobaron, que fueron negociados fundamentalmente por nuestro país. Según el anexo 2 el Ecuador tiene derecho a incluir alrededor de 900 subpartidas con cinco puntos menos de los niveles del AEC; este beneficio no tiene límite temporal. En cambio en el anexo 4 son productos que constituyen la lista de excepciones. Ecuador tiene un tratamiento especial ya que tiene derecho a 400 subpartidas, frente a Colombia y Venezuela que tienen 230. Los productos de este anexo pueden establecer cualquier nivel arancelario, excepto en los productos que exista un comercio subregional con un promedio anual de cien mil dólares. Tiene vigencia de 4 años y se reduce anualmente en cincuenta subpartidas mediante el traslado al anexo 2.<sup>32</sup>

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que existe un conjunto de políticas públicas internas que afecta para una inserción favorable de nuestro país al interior del esquema subregional, fundamentalmente en este último período. El manejo de todas las variables económicas se realiza en función de priorizar el control de la inflación. Este manejo monetarista de la economía determina que el tipo de cambio sea utilizado como un ancla de los precios, lo que ha conducido a un rezago permanente de la paridad cambiaria toda vez que la devaluación no va a la par de la inflación. La sobrevaluación de la moneda nacional evidentemente resta competitividad a nuestras exportaciones destinadas no solo al mercado subregional sino a todo el mundo, situación que ha motivado la queja permanente de los sectores exportadores. En el fondo, este tipo de políticas evidencia una contradicción en el tratamiento del tipo de cambio dentro del marco del neoliberalismo: por una parte, la estabi-

enero de 1995 (por el Gobierno del Ecuador firma José Vicente Maldonado), p. 3.

31. Ver en anexos, entrevista a Germánico Salgado.

lidad de los precios y, por otra, la apertura, el énfasis hacia afuera de la economía (Salgado, 1990).

La integración debería tener como objetivo central el cambio en las estructuras productivas de nuestros países, sobre todo en los subdesarrollados; para lograr esto una estrategia de industrialización es prioritaria. En este aspecto encontramos una doble carencia; por una parte, la falta de una estrategia industrial andina global del Grupo, ya que se desmontaron los programas sectoriales de desarrollo industrial y no se diseñaron políticas nuevas que proporcionen resultados favorables, más allá de los proyectos de integración industrial (PROI) y los convenios de complementación industrial (CCI), que no han dado resultados, y a los cuales no se ha incorporado nuestro país. Y, por otra parte, la carencia de una estrategia interna de industrialización.

En este momento se plantea un problema que se refiere a la real posibilidad de que los estados nacionales diseñen estrategias nacionales particulares que se vinculen a la integración, frente a un esquema que no prioriza estos objetivos, como es el esquema andino actual. Sin embargo, consideramos que hasta cierto punto es posible tomar iniciativas, diseñar políticas propias y aprovechar del mercado ampliado.

Por otra parte, nuevamente a nivel interno, la reducción del tamaño del Estado, llevada a cabo en estos últimos años, ha sido un elemento que ha afectado significativamente la implementación y el diseño de la política de integración en el país. En efecto, el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (MICIP) ha reducido su personal de un modo dramático; la Dirección de Integración, parte del ministerio, cuenta con poquísimos funcionarios (de 30 han pasado a menos de 10), lo que sin duda ha contribuido un manejo deficiente de la política integracionista. De las entrevistas realizadas con funcionarios medios de esos organismos pudimos advertir que algunos técnicos que trabajan en integración, e inclusive en comercio exterior, son críticos del proceso de apertura, lo que se puede entender si se considera que ha sido personal técnico formado dentro del esquema anterior. Generalmente son las elites en el poder las que impulsan desde arriba la estrategia aperturista.

Dentro de este mismo contexto se advierte en nuestro país una falta de coordinación entre distintas instancias públicas que manejan el comercio exterior y la problemática de la integración. La disputa entre el Ministerio de Industrias y la Cancillería es de conocimiento generalizado, lo que evidencia un problema de competencias no resuelto aún. Se ha planteado, desde varios sectores, la necesidad de la creación de un Ministerio de Comercio Exterior que se especialice en desarrollar una estrategia de comercialización que, al decir de los sectores productivos, el Estado no la tiene.

Es necesario mencionar que a criterio del actual ministro de industrias la negociación que ha realizado el Ecuador en el seno del Grupo Andino, relacionada con la estructura del AEC, ha sido exitosa; más aún, plantea que nuestro país ha «recu-

perado el reconocimiento de los países andinos como país de menor desarrollo relativo».<sup>33</sup> Lo que más destaca el ministro como logro de las negociaciones es la permanencia del Anexo 2 (lista de más de 800 productos con una diferencia de cinco puntos menos en relación al AEC), y la posibilidad de diferir el nivel de aranceles hasta cero para la importación de bienes de capital y materias primas no producidas en la región, y la extensión de 320 subpartidas que habían sido negociadas anteriormente en el Anexo 4 a 400. Sin embargo ha admitido que la unión aduanera, y concretamente el AEC, será aplicado solamente cuando resulte conveniente, ya que puede ser perforado por los convenios suscritos con terceros países. Más allá de esto, nos llamó la atención que el ministro admitiera la intención de acelerar negociaciones especialmente como México, Chile y el Mercosur «con el fin de tener convenios que constituyen una fuente alternativa de bienes, materias primas e insumos».<sup>34</sup>

Consideramos que es válida la búsqueda de convenios con otros países y bloques, pero no como una alternativa a la integración andina, sino más bien como una integración complementaria que busque diversificar la producción y el comercio, y no suplantar el ya existente en la subregión, porque ciertamente dice muy poco de nuestro espíritu integracionista.<sup>35</sup>

En definitiva encontramos que la actuación del Estado ecuatoriano en torno a las políticas de integración ha cambiado sustancialmente respecto del modelo anterior, en el que tenía un intervencionismo directo, a través de la aplicación de los PSDI, por ejemplo. Incluso podríamos afirmar, de la lectura de las actas de las sesiones de la Comisión, que actualmente hay una relativa pasividad en el seno de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, puesto que el Estado ecuatoriano no lleva propuestas suficientemente estructuradas y tampoco en el número que se requiere al seno de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Es un Estado plenamente liberal hoy que, si bien en los primeros años de la apertura ofreció resistencias, ahora negocia en un mundo neoliberal: no ha ofrecido resistencias a que se implementen aranceles externos bajos, sino que ha pugnado por unos más bajos todavía; ha participado plenamente de la apertura al capital extranjero como consecuencia de la derogatoria de la Decisión 24; no ha diseñado ni propuesto una estrategia de industrialización que utilice las ventajas del mercado ampliado andino para economías de escala; ha dado énfasis a la integración comercial; a nivel interno no ha diseñado mecanismos para que los beneficios de la integración comercial sean equitativos; se ha sumado a la tendencia hacia una flexibilización la-

32. Ver en anexos, entrevista a Jorge Rosas G.

33. Entrevista a José Vicente Maldonado, *Revista Martes Económico*, diario *El Comercio*, 6 de diciembre de 1994, p. 17.

34. *Ibíd.*

35. Ver al respecto, en los anexos, la entrevista con Germánico Salgado, quien manifiesta en relación a nuestra intención de negociar con México para comprarle materias primas que sí producen Colombia y Venezuela: «esta es la única ventaja que es muy local y dice muy poco de la solidaridad regio-

boral; no se ha interesado en que los distintos segmentos de la sociedad civil participen activamente en el proceso integracionista, salvo los empresarios; participa plenamente de la tendencia a negociar con terceros vulnerando los principios del Acuerdo; apoya las reformas jurídicas que vulnerarían aún más la institucionalidad comunitaria con la disminución de la Junta a un solo miembro.

Debemos entender que el Estado ecuatoriano se ha sumado a la oleada neoliberal, sin mayores resistencias, sin hacer una evaluación crítica, sin considerar nuestro menor nivel de desarrollo y muy a pesar de que la evidencia empírica de muchos países como los del sudeste asiático ha demostrado que el Estado ha desempeñado papeles importantes en el desarrollo y promoción de sus economías.

Finalmente, dentro de la problemática de la integración se ha planteado, por convocatoria de Estados Unidos, la conformación de una zona de libre comercio hemisférica para el 2005; nuestro país participó de esta «negociación» en Miami. La queja de los sectores productivos al respecto tiene que ver con que no se les ha consultado para tomar esta decisión; sin embargo, en consideración del *contexto de apertura y globalización en el que estamos inmersos*, han manifestado que no queda más que integrarse. El problema es mucho más complejo, porque por una parte queremos priorizar nuestros esquemas regionales, y por otra embarcarnos en una aventura que no tiene precedentes, porque se trata de una modalidad de integración de un nuevo tipo entre países con desiguales niveles de desarrollo, tan desiguales que no tendrían sentido los principios de reciprocidad y de la cláusula de nación más favorecida.

Evaluar la estrategia norteamericana de articularnos a una integración comercial es un análisis urgente que requieren abordar nuestros países para plantear políticas alternativas. Por lo pronto, esta integración ya ha sido calificada como un tipo de *integración subordinada* que tiene como objetivo paliar momentos de crisis del capitalismo.<sup>36</sup>

En contraposición, la zona latinoamericana de libre comercio es, gracias a la homogeneización de modelos y políticas, un hecho muy cercano, que encuentra justificaciones no solo en elementos económicos, sino en raíces culturales y sociales que deben merecer nuestra atención.

nal, si estamos en el Grupo será porque queremos que los otros también crezcan y que nos vendan».

36. «La integración subordinada contradice todas las explicaciones teóricas existentes con respecto a cómo debe ser constituida una integración beneficiosa y democrática entre diversos países. Evidentemente, dadas sus características, la integración subordinada no es un proceso de integración permanente. Más bien resulta una forma a mediano plazo de resolver momentos de crisis fundamentales en el proceso de desarrollo del capitalismo», Aline Frambes-Buxeda, «La integración subordinada en

## CAPÍTULO III

# La sociedad civil frente a la integración subregional andina en el Ecuador, a partir de 1989

### ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

El proceso de integración rebasa los límites de la acción del Estado y del mercado y, si sus objetivos son exigentes, demanda la más amplia participación de la sociedad, que permita llevar adelante con éxito estos procesos. Por ello hemos estimado conveniente analizar brevemente cuál ha sido la participación de distintos segmentos de la sociedad civil en nuestro país frente a la integración andina en estos últimos años que, como ya lo manifestamos, ha trastocado sus anteriores objetivos.

La conceptualización de la sociedad civil, al igual que del Estado, ha sido un largo y complejo debate al interior de las ciencias sociales. En efecto, los jusnaturalistas (Hobbes y Locke) la definieron en contraposición a la sociedad natural, al estado de naturaleza o primitivo, y por lo tanto la concibieron como sinónimo de sociedad política en la cual se establecía un poder y un sistema de normas. Hegel definía a la sociedad civil como la instancia de mediación entre la familia y el Estado, como el espacio en que los intereses comunes encuentran una primera reglamentación que aún no es el Estado porque está privada de su organicidad.

Marx retoma el interés acerca de ella y la concibe en la esfera de la estructura, como el ámbito de las relaciones económicas sobre la cual se asientan las relaciones políticas, y constituye en esta perspectiva la organización de los intereses privados de la sociedad burguesa.

Gramsci, aunque al interior de la vertiente marxista, difiere y profundiza en la concepción de sociedad civil de Marx, la inscribe dentro de la superestructura, aunque en una dimensión distinta a la estatal, puesto que abarca no las relaciones materiales-económicas sino las ideológico-culturales; es decir, sería el espacio en el que se organiza el consenso de las clases dominantes que posibilita ejercer su hegemonía, en contraposición a la organización de la coerción que posibilita el dominio político, el cual se desarrolla en el ámbito estatal.

Actualmente parece prevalecer el concepto de la sociedad civil como un mero equivalente de una sociedad apolítica y en sentido opuesto al Estado, que es entendido como la sede exclusiva de lo político; así se identifica la sociedad civil como la sociedad en general. Consideramos que la sociedad civil ciertamente es la expresión de una organización distinta al Estado, pero en íntima articulación con éste,

organización que aglutina movimientos y actores sociales diversos, con propuestas y proyectos, incluso de carácter político.

La sociedad civil, concepto consustancial al desarrollo del capitalismo, adquiere por ello mismo distintas modalidades, formas de expresión y relaciones con el Estado. Así cabe diferenciar entre las formas de sociedad civil y las relaciones que establece con el Estado en las sociedades centrales de las periféricas, en las que, debido a su peculiar desarrollo, ha sido el Estado quien, generalmente, se ha encargado de crear y fortalecer una sociedad civil, tendencia contraria a la experimentada en los países del centro, en los cuales los procesos de constitución de los estados nacionales surgieron desde abajo y por presiones de una sociedad ya organizada y constituida.

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en nuestras naciones presentan distorsiones y aberraciones que difícilmente pueden ser superadas en el seno de democracias artificiales, basadas en un sistema excluyente en la propiedad e inequitativo en la distribución de los ingresos. Nuestras *democracias*, lejos de constituirse en el espacio más adecuado que propicia el robustecimiento de los movimientos sociales, tienden a perpetuar la debilidad y desorganización de la sociedad, dado que el voto se constituye en el único y exclusivo acto que *legítima* el ejercicio del poder.

Para efectos de nuestro análisis, retomamos el concepto de Moreano quien define a la sociedad civil como:

el escenario en el cual se constituye la dirección histórica, ético-espiritual de la sociedad... La sociedad civil comprende órganos e instituciones privadas de la sociedad que sirven de mediación-legitimación-consenso entre el poder y la sociedad y que organizan a esta como conjunto de intereses privados.<sup>1</sup>

## CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ECUADOR

Como hemos dicho, la sociedad civil en los países periféricos, y concretamente en los latinoamericanos, difiere en gran medida de las sociedades organizadas en los países centrales. Parece existir un consenso casi generalizado que afirma que la sociedad civil de nuestros incipientes estados nacionales es débil, inconsistente, amorfa y sin una representatividad que garantice una negociación de sus demandas con el Estado.

Sin embargo hay autores que consideran que esta caracterización de la socie-

América Latina», en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, No. 133, 1994 (septiembre-octubre), p. 162.

1. Alejandro Moreano, «La reforma del Estado y la descentralización», en *Reforma del Estado, pro-*

dad civil en nuestros países se inscribe dentro de una corriente autoritaria que da pie para que se postule la necesidad de un Estado absorbente e incluso represivo al cual le correspondería la tarea, a través de sus elites, de organizar, dinamizar y transformar a la sociedad anárquica y peligrosa, hasta que llegue a su madurez (Ianni, 1990: 26).

Es innegable que se evidencia una división radical entre sociedad y Estado, por la carencia de mediaciones que recojan las demandas sociales, e inclusive una separación entre la misma sociedad civil y el Estado, puesto que los partidos políticos, que serían el vínculo que las articule, carecen de representatividad y de legitimidad social.

Los distintos gremios de obreros, campesinos, indígenas, estudiantes, profesionales; las universidades; las cámaras de la producción; los medios de comunicación; las ongs; si bien todos son organizaciones con algún grado de autonomía frente a lo estatal, no dejan de permanecer subordinadas al Estado o a los partidos políticos, y no participan en la toma de decisiones fundamentales de la nación.

Ahora bien, si la sociedad civil no ha podido hacerse cargo de la dirección de la sociedad y del poder, no es, a nuestro entender, por una imposibilidad congénita y predeterminada de ésta. Las clases dominantes no han querido avanzar en la construcción de consensos nacionales que permitan implementar proyectos basados en los intereses de amplias mayorías sociales; por el contrario, los proyectos excluyentes y minoritarios, aliados a intereses externos, han sido la tónica que ha marcado la historia política de nuestro país. Por ello el ámbito de acción y despliegue de la sociedad civil ha sido persistentemente estrangulado e inclusive violentado.

Nuestro país experimenta una dinámica particular en torno de la constitución de su sociedad civil en las últimas décadas. Anteriormente, a principios de este siglo, y hasta la década de los sesenta inclusive, el Ecuador estaba constituido por sociedades regionales: la Costa se articulaba a la oligarquía agroexportadora, mientras que la Sierra lo hacía a la clase terrateniente. En este contexto los grupos subordinados estaban excluidos, salvo revueltas esporádicas, de la participación política y de la organización social. El caudillismo decantado en un populismo casi institucionalizado llegó a ser una característica permanente de nuestro sistema político, que evidentemente traía aparejada una exclusión de distintos sectores sociales.

En la década de 1960 y sobre todo en la de 1970 se evidencia una mayor diversificación de la sociedad civil, expresada en la irrupción de nuevos actores sociales con propuestas propias. El auge petrolero de alguna manera contribuyó para un afianzamiento del sector medio de la sociedad. Por ello es explicable que la propuesta de cambio anunciada por el gobierno militar en 1972 haya tenido apoyo de estos nuevos sectores.

Sin embargo, la ausencia de canales de participación propios de los regímenes dictatoriales provoca un sofocamiento de las emergentes demandas sociales, que solo pueden encontrar una vía de expresión con el regreso al constitucionalismo. La convocatoria a distintas comisiones para la elaboración del proyecto de Constitución

y su posterior aprobación mediante referéndum en 1978 constituye, sin lugar a dudas, una demostración fehaciente de la gran heterogeneidad que había alcanzado nuestra sociedad.

Con el retorno a la democracia, las manifestaciones de estos distintos segmentos de sociedad civil se diversifican y, en lugar de lograr una cohesión suficiente que permita estructurar proyectos de largo aliento, se produce una atomización evidenciada en las múltiples movilizaciones que reivindican apenas soluciones inmediatistas.

Según algunos analistas, el error se produjo debido a que en este nuevo período no se establecieron normas que regularan una participación social efectiva; únicamente se reguló a nivel de lo político, con lo que se profundizó la escisión entre la sociedad y el sistema político (Pachano, 1989: 106). Más allá del nivel jurídico, las causas debemos verlas en la exclusión y marginación económica y social de la que son objeto amplios estratos de población, situación que no permite una integración social ni una participación efectiva que consolide una democracia en el extenso sentido de la palabra.

En el transcurso de los sucesivos períodos de gobierno hemos asistido, con mayor o menor intensidad, a reiteradas demostraciones de activación de una sociedad que pugna por participar realmente en el quehacer social y político. En todo caso la construcción de una auténtica sociedad civil, con actores «autónomos y deliberantes», en nuestro país es aún una tarea pendiente.

## LOS SEGMENTOS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ECUADOR FRENTE A LA INTEGRACION ANDINA

Hemos advertido que, a pesar de todas las debilidades e inconsistencias encontradas en el seno de nuestra sociedad civil, frente a la problemática de la integración ha existido una preocupación manifiesta aunque, como es natural, ésta ha decaído en el transcurso del proceso.

En efecto, en los primeros años de vigencia del Acuerdo, las manifestaciones acerca de los posibles beneficios o perjuicios que acarrearían los procesos de integración eran continuas. Posteriormente, como consecuencia del estancamiento que experimentó el Grupo Andino, los *movimientos sociales* parece que olvidaron la importancia de la integración para el desarrollo del país.

Con la reactivación de la integración a finales de la década pasada, el interés de algunos segmentos de la sociedad civil también se ha reactivado.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que el rol protagónico que cumple el Estado en los procesos de integración impediría en cierta medida que los actores de la sociedad civil puedan superar la brecha entre el discurso en el que expresan sus



posturas frente a la integración, y las acciones prácticas que en torno de esta problemática se haga.

Es probable que puedan ejercer mayores o menores medidas de presión que incidan para futuras modificaciones del Acuerdo, o de la forma en que se implementa la integración, actitud que evidentemente dista de la pasividad.

Con el propósito de advertir una posible variación o ruptura entre el primer período y el segundo en la integración, haremos una breve alusión a los planteamientos expresados por trabajadores sindicalizados, servidores públicos, empresarios y periodistas frente a la integración, en el seno de un ciclo de mesas redondas destinado a debatir sobre esta temática, en los primeros años del Grupo Andino.<sup>2</sup>

Los trabajadores, en sus conclusiones, se muestran partidarios de una unificación de la legislación laboral entre los distintos países suscriptores del Acuerdo; solicitan un tratamiento especial para el sector agropecuario por su especial sensibilidad frente a procesos de integración; la capacitación es otra preocupación central ya que se solicita el establecimiento de centros de capacitación y la ampliación de los existentes como el SECAP, así como también la libre circulación de trabajadores con fines de adiestramiento. A sabiendas de que la competencia puede eliminar ciertas actividades productivas se pide que el gobierno provea fondos para la reconversión de la mano de obra.

Los servidores públicos proponen una reestructuración de la administración pública con el objetivo de estar a tono con las exigencias que demanda la integración; por otro lado plantean una difusión permanente de la problemática de la integración y sus alcances. Se solicita adiestramiento para los funcionarios que laboren en las dependencias de integración. La inestabilidad política que campeaba en el país en ese entonces es también objeto de preocupación, y por eso se invoca por una estabilidad que favorezca al país. Comprometen a comerciantes e industriales a lograr la integración de sectores menos favorecidos, y demandan a su vez el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Integración, dotada de autonomía suficiente.

Los empresarios por su parte solicitan financiamiento a organismos internacionales con el objeto de realizar estudios de mercado y de factibilidad en relación a la participación del Ecuador en el mercado subregional andino. Se plantea la necesidad urgente de crear un Instituto de Comercio Exterior que se encargue del diseño y la ejecución de la política de comercio exterior; en este mismo ámbito se pide al Estado que establezca incentivos a las exportaciones de productos manufacturados, y se recomienda al sector público la programación financiera y técnica para la realización de la infraestructura que necesita el país.

Por otra parte plantean que, luego de un estudio comparado de las legislaciones de los países andinos, se incorporen a nuestra legislación todas aquellas dispo-

*puesta popular*, Quito, Fundación José Peralta, 1993, p. 17.

2. *La integración subregional andina y el Ecuador*, ciclo de mesas redondas organizado por la Comi-

siciones presentes en los otros ordenamientos, que favorezcan el desarrollo económico en general y el industrial en particular. Hasta tanto se pide que los poderes públicos se abstengan de realizar reformas a la Ley de Fomento Industrial que disminuya las ventajas e incentivos que ella otorga. En este mismo ámbito se demanda una política estable de fomento industrial que «incluya la permanencia de la legislación de incentivo a la industria a fin de que el empresario ecuatoriano pueda dedicar por entero su atención a los compromisos derivados del Pacto Andino».<sup>3</sup>

En cuanto a su propia organización se propone la creación de una Federación Ecuatoriana de Cámaras de Industrias y de Secretarías Técnicas en Quito y Guayaquil para que realicen la investigación y programación técnica necesarias

Los empresarios proponen una armonización de la legislación en materia no solo de fomento industrial sino sobre tratamientos a los capitales extranjeros y empresas multinacionales; a así mismo, una coordinación entre el sector público y el sector privado para establecer criterios generales que servirán para orientar la industrialización y asistencia técnica y financiera para la industria.

Finalmente se plantea que el gobierno nacional participe en la formulación de una estrategia global subregional que contenga objetivos y metas que debería alcanzar el área en el período de perfeccionamiento del Acuerdo.

Los periodistas, por su parte, piden facilidades para que los representantes de los medios de comunicación obtengan datos referentes al proceso integracionista. Plantean además que se incluya en los programas educativos de todos los niveles la materia de integración; y por otra parte la instrucción masiva entre sectores populares sobre los antecedentes, medios y consecuencias de integración; ellos en contraparte se comprometen a la popularización de los conocimientos sobre distintos aspectos de la integración. Demandan a los propietarios de los medios que concedan tiempo y espacio suficiente para la publicación y difusión del material periodístico respectivo.

De los planteamientos precedentes podemos inferir que hay una gran presión sobre el aparato estatal para que satisfaga distintas demandas en torno del proceso integracionista. Esto puede entenderse si tomamos en cuenta las características tanto del Estado como de la sociedad civil que definimos anteriormente, es decir la presencia de un Estado que tendía a copar los espacios que ni el mercado ni la sociedad estaban en capacidad de cubrir o no les interesaba hacerlo.

La política de subsidios, de proteccionismo, que hoy es tan cuestionada por ciertos sectores, sale a flote como una exigencia del mismo sector empresarial, lo que nos da la pauta para afirmar que la estrategia de desarrollo hacia adentro por sustitución de importaciones, que luego devino en un proteccionismo exagerado y prolongado, constituyó una política agenciada por grupos de poder que se beneficiaron de ella.

Si bien algunas de las demandas han sido tomadas en cuenta, otras, planteadas hace veinticinco años, como la creación de un fondo para la reconversión de la mano de obra, la creación de un Instituto de Comercio Exterior, la incorporación de la cátedra de integración en todos los niveles educativos, etc., hoy siguen vigentes, como lo veremos más adelante.

Aparte de este nivel enunciativo, varios grupos, fundamentalmente empresarios y trabajadores, mostraron un marcado interés en los primeros años del Acuerdo, en los cuales se negociaban los programas sectoriales de desarrollo industrial. Un estudio que evalúa la actuación de estos grupos sociales señala: «[Al empresariado] le preocupaba que los programas industriales puedan tener efectos distorsionantes en la actividad industrial y que pudieran verse afectados sus intereses».<sup>4</sup> Los trabajadores, por su parte, apoyaban tanto el desarrollo industrial cuanto las políticas nacionalistas como la Decisión 24, sin embargo no pudieron tener una participación directa, por la ausencia de instancias de participación a nivel nacional.

A nivel andino, se instituyó el Comité Asesor Económico Social, como un apoyo para el funcionamiento de la Junta. En la práctica este Comité no tuvo mayores resultados debido a que se reunían juntos empresarios y trabajadores, y dado que eran dos auditorios distintos, fue difícil la coordinación. Por otra parte, ni la Junta, ni los gobiernos le dieron importancia como un mecanismo del Acuerdo; por ello las consultas hechas al Comité no invocaban autoridad y no tenían que negociarse. Posteriormente se reformó este Comité y se dividió en un Comité Laboral y otro Empresarial. A criterio de algunos estudiosos este Comité si bien evidenciaba un afán democratizador, dado el contexto de planificación gubernamental sobre el que se asentaba todo el modelo andino, significó una vinculación únicamente con el sector empresarial andino, quienes eran convocados sobre bases predefinidas.<sup>5</sup> Debido a la ideología actual de los gobiernos andinos los empresarios participan mucho más que los trabajadores en el tema integracionista.

En estos últimos años, concretamente desde principios de 1990, hemos advertido una reactivación de la preocupación de ciertos segmentos de la sociedad civil acerca del establecimiento de una zona de librecomercio andina, y posteriormente la conformación de una unión aduanera andina.

El debate acerca de si podríamos ser competitivos para abrir nuestras fronteras al resto de países andinos constituyó un tema insistente en el período en que se establecían las formas de integración arriba enunciadas. Específicamente, luego del Consejo Presidencial Andino realizado en La Paz en noviembre de 1990, se debía decidir sobre el adelanto de la instauración de la zona de libre comercio a partir de enero de 1992. En nuestro país las posturas de los distintos sectores económicos fue-

3 Op. cit., conclusiones de los empresarios, pp. 4-5.

4. Martha Loaiza, «El proceso de integración andino, una visión de los aspectos sociales», en *Revista Ecuador Debate*, Quito, No. 23, 1991 (junio), p. 50.

ron diversas; en un estudio que analiza la temática se hace un buen resumen de las posiciones de diversos sectores económicos.<sup>6</sup> La Cámara de Comercio de Quito y la Cámara de Agricultura de la Primera Zona compartían la tesis de una desgravación total y acelerada a partir de 1992, pues veían «la oportunidad de expandir sus mercados y ampliar sus negocios; en la medida que los comerciantes de la sierra realizan básicamente operaciones de importación, es claro su interés en la desgravación acelerada».<sup>7</sup>

Por otra parte, la Cámara de Industriales de Guayaquil, la de Agricultura de la Segunda. Zona, la de la Construcción, los pequeños industriales, y la Federación de Exportadores se definían por la tesis de una desgravación parcial en 1992, que incluya una lista de excepciones que paulatinamente, luego de una reestructuración productiva y tecnológica, se abra al mercado andino hasta 1995.

Finalmente, la Cámara de Comercio de Guayaquil y la industria textil abogaban por realizar la desgravación en 1995, ya que argumentaban que el país aún no estaba en condiciones de competir con países como Colombia y Venezuela, lo que sumado a desigualdades en ciertas variables económicas como el tipo de cambio podría ocasionar distorsiones en nuestra economía.

Como es de conocimiento general, se arribó a la zona de libre comercio en septiembre de 1992, y hemos alcanzado una unión aduanera desde noviembre de 1994, formalmente, aunque en la práctica empezó a funcionar desde enero de 1995.

Así mismo, declaraciones de todos los segmentos del sector empresarial en este último período han sido recogidas por una prestigiosa publicación mensual.<sup>8</sup> En este análisis se hacen dos preguntas fundamentales a los representantes de prácticamente todos los sectores productivos:

1. ¿Cómo está enfrentando su sector el proceso de desgravación arancelaria?, y;
2. ¿Qué problemas afronta su sector para competir con opciones de éxito en este proceso?

El representante del sector agrícola<sup>9</sup> expresa que se espera copar los mercados de los países fronterizos. Sin embargo anota que la inestabilidad política ha impedido trazar una estrategia conjunta de ellos con los Ministerios de Finanzas, Industria y Agricultura. Se solicita además que el Estado facilite las acciones necesarias tendientes a modernizar nuestra economía; fundamentalmente piden garantías «en lo relativo al respeto a la propiedad privada sobre la tierra, que se ha convertido en elemento que desmotiva nuestra actividad»,<sup>10</sup> en este contexto debería enten-

5. M. Loaiza, op. cit., p. 49.

6. Marco Romero, «¿Aperturismo indiscriminado o negociación generalizada?», en *Revista Ecuador Debate*, Quito, No. 23, CAAP, 1991 (junio), pp. 21-29.

7. M. Romero, op. cit., p. 22.

8. «Desgravación con riesgo, un reto andino histórico», en *Revista Diners*, Quito, No. 116, 1992 (enero), pp. 10-24.

9. Nicolás Guillén, op. cit., p. 11.

derse la nueva Ley Agraria, que encontró fuerte oposición de los sectores indígenas.

De su parte, el representante de la pequeña industria<sup>11</sup> reclama la necesidad de actualizar el marco jurídico que permita enfrentar el reto andino, conforme lo había anunciado el gobierno. La industria automotriz, por otro lado, manifiesta a través de su representante<sup>12</sup> que su sector espera con moderado optimismo la desgravación arancelaria ya iniciada pues en algunos países la industria de ensamblaje es muy antigua y con costos menores; así mismo existiría el inconveniente para su sector de fijación de altos aranceles para su materia prima y productos intermedios. Sin embargo, como hemos constatado, en este ámbito industrial también se ha logrado incrementar los intercambios, puesto que se han exportado automotores a Colombia y Venezuela; aunque esta medida es interpretada como un reparto de mercado realizada por las mismas transnacionales que comercian entre filiales.

Para ciertos segmentos de la industria textil les va a resultar muy difícil competir con la producción colombiana o venezolana, afirma el vocero de este sector productivo,<sup>13</sup> pero habrán otros segmentos que sí estén en capacidad de hacerlo. Nuevamente este sector reclama las reformas prometidas que ayuden al empresario ecuatoriano a competir dentro del Pacto Andino.

El sector ganadero<sup>14</sup> critica la inexistencia de definiciones claras por parte del gobierno que fortalezcan al sector pecuario; sin embargo afirma que el gremio está en capacidad y decisión para atender la demanda interna y generar volúmenes destinados en una franja de exportación al mercado andino. Más adelante expresamente se manifiesta que «la falta de decisión política del gobierno, su propensión al intervencionismo en el sector privado de la economía y la ausencia de medidas para reactivar los sectores productivos, pueden hacer fracasar cualquier intento integracionista». La dificultad principal con la que cuenta el sector, en criterio de su representante, es la inseguridad en la propiedad sobre los medios de producción y la obsolescencia de leyes como la reforma agraria, que posteriormente fue derogada, incluso habla de «un reparto racista de la tierra», y al mismo tiempo que lamenta que el Banco de Fomento otorga préstamos con intereses *de mercado*, critica una política de precios congelados y pide una política de precios *de mercado*, lo cual evidentemente resulta contradictorio.

El sector bancario, por su parte,<sup>15</sup> dice haber tomado ya las medidas para hacer frente a los desafíos que implica la integración, tales como el establecimiento de contactos para mantener relaciones formales de negocios con bancos de los diversos países andinos, el otorgamiento de los créditos para empresas que tengan ventajas competitivas frente a las del resto de países. En cuanto a las dificultades señala nue-

10. Op. cit.

11. Op. cit., Harry Eiser, p. 12.

12. Op. cit., Carlos Ponce Martínez, p. 13.

13. Op. cit., Rodolfo Kronfle, p. 13.

14. Op. cit., Nicolás Dávalos G., p. 14.

vamente la obsolescencia de nuestras leyes, el bajo nivel de capital de las instituciones financieras del país, y el mayor riesgo crediticio para ciertas empresas que no están preparadas para competir.

La agroindustria, a través de su representante,<sup>16</sup> se refiere fundamentalmente a la situación de la industria cervecera que enfrenta altos aranceles para la cebada importada, así mismo se pide que se vigile el ingreso legal del producto de los demás países andinos pues, si bien no hay aranceles, el impuesto al consumo selectivo es alto lo que le restaría competitividad.

De todas estas afirmaciones podemos deducir que hay un acuerdo generalizado por solicitar reformas jurídicas implementadas por el Estado que garanticen los derechos de propiedad de los medios de producción utilizados, que incentiven y favorezcan las actividades productivas; las funciones normativas del Estado se inscriben dentro de aquellas que le asigna la teoría clásica. Pero ciertos sectores demandan otras acciones del Estado, que rebasan lo jurídico, y que tienen que ver con incentivos directos como créditos preferenciales, rebaja de aranceles de ciertas materias primas, exoneraciones fiscales, etc. Estas políticas ciertamente se ubicarían dentro de las funciones no recomendadas por la teoría liberal, calificadas de intervencionistas; pero son los sectores favorables a la apertura, a la reforma estatal y críticos del intervencionismo, los mismos que solicitan medidas de promoción y protección. La dualidad del discurso empresarial es una constante en estos últimos años, lo cual no se origina en una confusión ideológica o teórica sino en el mantenimiento de una posición que beneficia sus intereses, es decir, abogan por una intervención estatal o por un repliegue del Estado, según el caso, en función de intereses particulares de estos sectores.

En este período de reactivación los periodistas también han expresado su preocupación sobre el proceso integracionista, el rol que deben desempeñar en él y observaciones generales entorno al mismo. El Seminario Comunicación e Integración, organizado en Cuenca en abril de 1992, por la Escuela de Comunicación Social de la Universidad del Azuay, con el auspicio de la UNESCO, CIESPAL e ILDIS, expresa tanto la posición del periodismo como la preocupación de la universidad y otras instituciones por participar activamente en el debate acerca de la integración.

El propósito del seminario fue amplio y, a criterio de los mismos organizadores, «los temas fueron variados y pretendían abarcar desde la gran visión de una América Latina unida, hasta el papel que universidades, facultades y escuelas de comunicación deben desempeñar en este proceso».<sup>17</sup>

15. Op. cit., Angel Torres, p. 15.

16. Op. cit., Adolfo Brinkmann, p. 16.

17. Este seminario dio origen a la publicación de la *Revista Universidad - Verdad*, Cuenca, No. 9, Universidad del Azuay, 1992 (octubre), p. 8. A continuación transcribimos la nómina de ponencias presentadas con los autores e instituciones a las que representan, para constatar la diversidad de temáti-

A continuación destacaremos las ideas centrales de las ponencias más importantes que nos permitan visualizar las posturas y planteamientos del periodismo, de la universidad, y de otras instituciones.

En primer término, José Moncada, reconocido cientista social y analista político, vinculado a la universidad ecuatoriana, y en este seminario representando al ILDIS, plantea en lo fundamental que los esfuerzos de integración que se realizan hoy tienen contenidos sustancialmente distintos de los que se perseguía hace 30 años. Antes la integración constituía un mecanismo para defender a las economías nacionales de los avatares del comercio internacional, para proteger nuestros recursos naturales, obtener un desarrollo equitativo entre los miembros, preservar nuestra identidad, etc.

Hoy estos propósitos han sido reemplazados, contrariamente a lo que ocurre en esquemas de integración como el europeo o el de los países asiáticos, por «una liberalización y apertura al comercio y a la inversión internacionales, la implementación de una racionalidad económica basada en la lógica del mercado, la iniciativa privada y el redimensionamiento del Estado».<sup>18</sup>

Estos cambios se explican, según el autor, por las nuevas condiciones impuestas por el capitalismo internacional, especialmente por el predominio del capital financiero, condiciones que se resumen en el término *globalización*, que ha generalizado en nuestros países la implementación de una estrategia aperturista y neoliberal. Todo esto, sumado al desgaste de la estrategia proteccionista e industrializante anterior y a la ausencia de una real voluntad política de los gobernantes de los cinco países para avanzar en los compromisos adquiridos, ha desembocado en un nuevo estilo de integración, que no ha ofrecido mayores resistencias debido a que poderosos agentes sociales nacionales e internacionales se benefician de él.

Sin embargo esta nueva estrategia no tiene mucho futuro de acuerdo con Moncada, debido a que el aperturismo no es implementado a cabalidad en los países centrales, de ahí que los conflictos tenderán a agravarse hasta que se deba cambiar hacia una estrategia distinta. En este nuevo contexto será necesario implemen-

cas abordadas:

«Los procesos de integración de América Latina», José Moncada, ILDIS; «La participación del Ecuador en la integración andina», Boris Cornejo; «La nueva etapa de integración de América Latina y el Caribe», Telasco Pulgar, Instituto de Comercio Exterior de Venezuela; «Cultura, integración y comunicación», Claudio Malo, Universidad del Azuay; «Universidad, comunicación e integración», Joaquín Moreno, Universidad del Azuay; «La comunicación: factor clave en el proceso de integración», Alejandro Alfonzo, UNESCO; «Las facultades de comunicación social y la integración en AL», Joaquín Sánchez, FELAFACS; «El Video en la integración», Rafael Roncagliolo, IPAL; «Telecomunicaciones e integración en los países del GRAN», Ricardo Herrera, ASETA; «Formación de comunicadores en el área de integración»; Asdrúbal de la Torre, CIESPAL; «La cadena solar» Gonzalo Ruiz, Ecuadoradio; «Prensa escrita e integración», Marcelo Egüez, *El Comercio*; Nicanor Merchán, *El Mercurio*, Susana Klinkicht, diario *Hoy*; «El proceso de integración cinematográfica en América Latina», Hoelle Hullebroeck.

tar una integración no solo de carácter *fenicia* o comercial, sino más amplia, que busque la ocupación de la mano de obra mediante la instalación de nuevas unidades productivas, que explote racionalmente nuestros recursos naturales, y que reafirme la identidad histórica de los países del Grupo Andino.

Telasco Pulgar, representante del Instituto de Comercio Exterior de Venezuela, destaca en su ponencia<sup>19</sup> que, dadas las características que han asumido los distintos esquemas de integración en América Latina, es necesario lograr la convergencia de los diferentes programas e iniciativas de integración, hasta alcanzar el objetivo del mercado común latinoamericano y caribeño. En efecto, pensar ahora en la construcción de un mercado común para América Latina no es tan utópico como lo fue en la década de 1960; la uniformidad de las políticas económicas, y de la misma estrategia aperturista harían pensar en la posibilidad cercana de lograr esta convergencia; aunque las características de estos acuerdos, evidentemente, serían muy distintas a las de entonces.

Una de las ponencias más importantes del seminario fue la de Alejandro Alfonso,<sup>20</sup> en la que plantea, que la comunicación es un elemento clave en el proceso de integración de América Latina. El autor señala que un punto débil del proceso integracionista es la falta de conocimiento real de la población sobre lo que significa la integración, y manifiesta que el proceso no ha permeado hacia la base social y por ello no hay interés desde la sociedad. Esto se explica debido a una falta de conceptualización de la integración como un proceso global que involucre a toda la población. Tampoco ha habido una estrategia global de educación, información y comunicación; por ello la población no ve a la integración como un factor que pueda contribuir a mejorar su calidad de vida.

El expositor que se refiere al tema del video y la integración considera que ésta no se limita a convenios intergubernamentales o iniciativas empresariales; no habrá integración ni transmisión significativa de producción audiovisual nuestra si no se crean los mecanismos para la participación de la sociedad civil. Reclama un lugar protagónico junto al Estado y a las empresas, a los productores independientes. Al momento se ha desarrollado la comunicación en la perspectiva de la integración, dentro de un esquema informal, de comunicación alternativa; por ello plantea la necesidad de que los medios formales se abran a este proceso.

La Cadena SOLAR (Sociedad Latinoamericana de Radiodifusión) es una empresa multinacional andina, EMA, fundada en 1991, con el objetivo de fomentar las cadenas radiales para profundizar el intercambio de noticias y programas, producir mensajes propios, con nuestras voces e interpretación de los sucesos, nos dice la ponencia de Gonzalo Ruiz.

En cuanto a la prensa escrita, se plantea que se debe evitar que la integración

18. José Moncada, op. cit., p. 15.

19. Op. cit., «La nueva etapa de la integración de América Latina y el Caribe», pp. 41-54.



se convierta en una empresa exclusivamente técnica, de minorías burocráticas. Por ello la prensa escrita debe informar no solamente sobre mejoras de indicadores económicos sino de trabajo y de condiciones de vida de población. Además se plantea que debe abordar su tarea no solo con una actitud crítica sino dispuesta a conciliar intereses antagónicos y lograr consensos. Se recalca en el hecho de que en América Latina no existe una empresa de noticias internacionales que pueda ampliar y manejar su propia política informativa.

La universidad, por su parte, se plantea que no ha desempeñado ningún papel hasta ahora, no se ha consultado sus criterios, y cuando los ha dado no han sido tomados en cuenta; esto se podría deber a que la misma universidad ha tenido problemas de comunicación con las instancias gubernamentales, con los medios de información e incluso entre ellas mismas. Sin embargo, a nivel global del esquema integracionista, una muestra importante de lo que puede hacer la universidad en la integración es el caso de la Universidad Andina Simón Bolívar, que nace por mandato del Parlamento Andino en 1985, y cuyos objetivos fundamentales son «coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andina de los pueblos de la subregión; y prestar servicios a universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimiento científico, tecnológico y cultural».<sup>21</sup>

La ponencia que aborda el tema de integración a nivel de las facultades de comunicación social en América Latina (FELAFACS), que tiene más de una década de implementación, plantea que es necesario superar la concepción de los medios como instrumentos masivos de comunicación al servicio de intereses mercantilistas, en favor de un proceso humanizado de comunicación orientado a apoyar los procesos de transformación social. Se propone una educación universitaria que prepare comunicadores con una concepción humanista.

De este amplio espectro de temáticas y perspectivas abordadas en este seminario en Cuenca, encontramos que un denominador común es que se exige una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia de integración. Así mismo, se recalca en la necesidad de que la población conozca en detalle sobre las características, beneficios y costos del proceso integracionista; es decir que la educación-comunicación e información constituyen una clave para lograr una integración real. Existe un consenso de estos distintos segmentos de la sociedad civil para que la integración sea un proceso global, que supere el exclusivo intercambio comercial, para afincarse en aspectos culturales, educativos y sociales. Esto permitiría *racionalizar* un proceso que, si tomara como referente de su eficacia únicamente

20. Op. cit., pp. 89-114.

te la dimensión económica, es posible que no encuentre un sustento seguro.

Uno de los segmentos de la sociedad civil que mayor riqueza conceptual aportaría a los procesos integracionistas es con seguridad, el grupo de intelectuales y académicos que analizan con rigor esta temática. Múltiples y variadas han sido las posiciones de los académicos sobre el resurgimiento de la corriente integracionista, presentados en foros nacionales e internacionales, por lo que resultaría una tarea titánica sistematizar estos aportes. Sin embargo, existe una publicación de prestigio en nuestro medio que ha dedicado un número específico para abordar varios aspectos sobre la integración.<sup>22</sup>

Marco Romero plantea que, frente al aperturismo indiscriminado que propone la oleada neoliberal, es necesario diseñar una estrategia global de negociación que permita manejar las relaciones económicas internacionales en función de la lógica de las relaciones nacionales. En este contexto la integración subregional juega un papel importante, que debe manejarse con cuidado ya que no sería prudente una desgravación acelerada, y debe complementarse con la participación de nuestro país en otros organismos multilaterales, de tal manera que amplíe su margen de manobra.

León Roldós critica la nueva estrategia de integración aperturista que pretende que nuestros países subdesarrollados se asemejen a los países desarrollados del capitalismo. Plantea algunos aspectos que debe incluir esta nueva estrategia, como la negociación de excepciones en productos sensibles, especialmente la agricultura; el establecimiento de un arancel externo común que le permita negociar al Grupo con terceros; la implementación de programas sociales en nuestros países; un énfasis especial en ciencia y tecnología, y proyectos de reconversión del sector empresarial y laboral.

Frente al gran cambio en el contexto mundial, Boris Cornejo plantea que América Latina está siendo marginada de la economía y de las decisiones políticas mundiales. Por ello la integración subregional es una tarea prioritaria dado que respuestas aisladas serán menos eficientes y duraderas.

Jorge Reinel conceptúa el auge del proceso integracionista actual enmarcado en la estrategia global de apertura auspiciada por el sistema financiero internacional, que adopta una integración subregional competitiva, basada en el mercado. Frente a

21. Prospecto de la Universidad Andina Simón Bolívar, Subsede Quito, Quito, 1993, contraportada.

22. *Revista Ecuador Debate*, Quito, No. 23, 1991 (junio). Los artículos que tratan aspectos relacionados con la integración son los siguientes: «Aperturismo indiscriminado o negociación generalizada», Marco Romero; «La integración aperturista», León Roldós; «Integración: respuesta al desafío mundial», Boris Cornejo; «Estrategia de integración en el contexto de la apertura comercial», Jorge Reinel; «El proceso de integración andino una visión de los aspectos sociales», Martha Loaiza; «Impactos de la apertura comercial regional en el sector agropecuario ecuatoriano», Hugo Ramos y Mónica Acosta; «¡Declaremos la paz! ¿Y ahora qué con el Pacto Andino?», Zonia Palán; «Integración andina, planteamientos críticos y alternativas», José Moncada; «Grado de vulnerabilidad de la industria ecuatoriana dentro del Grupo Andi-

este modelo realiza algunas propuestas: por ejemplo, que el esquema actual deba consultar los intereses nacionales y las relaciones de poder emergentes y no solamente la condicionalidad externa, para lo cual los órganos legislativos deben sancionar las nuevas estrategias adoptadas. Insiste en la formulación de alternativas de consenso que expresen los intereses populares; demanda el establecimiento de un fondo de compensación social que beneficie a los afectados por las políticas de integración; plantea la creación de un Consejo de Defensa Subregional Andino, como una instancia político-militar encargada de defendernos de agresiones de terceros; plantea que se debe promover una integración cultural mediante fusión de empresas editoriales (radio, TV y prensa), homogeneización de currículos educativos, convalidación de títulos, etc.

De otra parte se analizan el tratamiento que los aspectos sociales han recibido en el seno del Acuerdo de Cartagena. Martha Loaiza plantea que el interés por los aspectos sociales perduró durante la etapa de dinamismo del Grupo; posteriormente, en la crisis este interés decayó, y ahora en los noventa se revitaliza la reflexión respecto a la necesidad de retomar estrategias integradas para el desarrollo social.

Zonia Palán critica el actual esquema de integración por considerarlo una derivación de la Iniciativa de las Américas propuesta por Bush, que consolida una integración basada en una producción competitiva entre nuestros países, y que ha centrado la discusión de la competitividad en la *flexibilidad laboral*, aspecto que desvía el verdadero carácter de la competitividad internacional. José Moncada, en general, coincide con esta apreciación, y manifiesta que la formulación de una alternativa al actual esquema es una cuestión política que requiere la presencia de nuevos actores sociales con proyectos que avalen un auténtico desarrollo nacional.

De la breve descripción de estos distintos aportes podemos advertir que se coincide en señalar esta nueva etapa de la integración andina asociándola a los procesos de apertura incentivados por las nuevas condiciones internacionales del desarrollo del capitalismo. Algunos autores critican esta estrategia por considerar que no beneficiaría a los amplios sectores sociales, sino más bien que se caracterizaría por ser una estrategia excluyente.

Así mismo se hace hincapié en la necesidad que los distintos actores sociales participen activamente con sus propuestas e iniciativas, en la definición de nuevas políticas integracionistas que rebasen la integración comercial y se extienda al ámbito social, educativo, cultural, tecnológico, etc.

En estas propuestas se evidencia una actitud cautelosa para la definición de un arancel externo común que otorgue capacidad de negociación de nuestros países frente a terceros. En todo caso no se cuestiona la urgente necesidad de una integración efectiva de nuestros países; todo lo contrario, se concibe a ésta como una necesidad urgente. Sin embargo se tiene reparos sobre la modalidad de esta integración.

El sector laboral en nuestro país, que evidentemente ha perdido el dinamismo y la capacidad de convocatoria de épocas pasadas, sigue teniendo interés en el

proceso integracionista. La preocupación manifiesta, sin embargo, se ha centrado en los efectos que este nuevo modelo de apertura podría tener para el sector, puesto que la flexibilización laboral es una tendencia generalizada en nuestros países.

Dentro de este nuevo enfoque de integración aparece revalorizada la participación empresarial como un actor central del proceso, situación que ha sido celebrada por los gremios empresariales. Pero junto al repliegue que como contraparte ha experimentado el Estado, podemos advertir que el sector laboral no ha sido convocado con la misma fuerza, ni tampoco se han perfeccionado caminos para lograr una participación laboral a nivel nacional que vincule posteriormente sus expectativas a los organismos comunitarios.

La más amplia participación social en la definición de las estrategias y políticas integracionistas, y en la toma de decisiones fundamentales, no solo que avalaría la legitimidad de un Acuerdo como el de Cartagena, sino que reflejaría las reales expectativas e intereses de este variado espectro de segmentos de la sociedad que necesariamente cuenta en un proceso tan importante como la integración.

## CAPÍTULO IV

# Conclusiones y recomendaciones

Luego del análisis precedente hemos podido llegar a establecer algunas conclusiones que no constituyen verdades absolutas sino, por el contrario, aportes e ideas que pretenden incitar el debate sobre una problemática que no es nueva, pero sí insoslayable y actual: la integración en América Latina.

Nos hemos permitido esbozar algunas recomendaciones sobre la base de la investigación desarrollada, que ha partido de la premisa de que la integración en la región, y en el área andina en particular, constituye un mecanismo relevante para lograr crecientes niveles de desarrollo y de bienestar para amplios sectores sociales.

1. La teoría clásica de la integración se sustenta en el esquema de las ventajas comparativas, según el cual cada país debe especializarse en producir aquello que presente una ventaja mayor o una desventaja menor, lo cual está determinado por la dotación de factores productivos. Esta división internacional del trabajo explicaría el creciente intercambio comercial entre los países.

Posteriormente, dentro de este mismo enfoque, la teoría de las uniones aduaneras plantea los efectos de la integración en términos de creación y desviación de comercio, lo que acarrearía consecuencias positivas y negativas, respectivamente. El establecimiento de una unión aduanera sería conveniente al bienestar mundial, siempre y cuando los efectos positivos superen a los negativos.

Según la teoría clásica ortodoxa existe una linealidad ascendente en el proceso de integración: se parte desde zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, unión económica, hasta llegar a una comunidad económica total. En todo caso el objetivo último de la integración es el establecimiento del libre comercio, las formas anteriores solo son subóptimos temporales.

El neoliberalismo remozca muchas de las tesis liberales y, aunque no teoriza rigurosamente sobre la problemática de la integración, en la práctica ha inspirado toda la corriente aperturista y regionalizadora que se experimenta en América Latina. La supremacía del mercado es antepuesta en detrimento de políticas estatales activas, la neutralidad de los mecanismos económicos es postulada para conseguir una eficiente asignación de los recursos. Aboga por aranceles bajos y planos, inexistencia de instituciones supranacionales, medidas violentas de liberación comercial y ausencia de tratamientos preferenciales.

Sin embargo, la teoría clásica de la integración no puede explicar, en los países subdesarrollados, los beneficios y costos de los procesos integracionistas, en virtud de que se basa en supuestos que no se cumplen como el de la competencia perfecta, condiciones estáticas, y equilibrios.

2. En contraposición, dentro del estructuralismo, la CEPAL en un primer momento diseñó para América Latina un enfoque más acabado desde esta perspectiva. Visualizó a la integración como un mecanismo de constitución de mercados ampliados que harían posible el objetivo de la industrialización basada en una eficiente especialización por países, y la oportunidad de disminuir la vulnerabilidad externa de nuestras economías. Al no ser el mejor asignador de recursos, el mercado debía dar paso a políticas estatales planificadas y a una intervención impersonal del Estado. La gradualidad en la liberación comercial, los mecanismos de compensación social y los tratamientos preferenciales constituyen sin duda características de los esquemas propugnados por la CEPAL.

El esquema cepalino, con varias modificaciones, se implementó en América Latina; por las condiciones internacionales y por fallas de implementación el modelo trajo como consecuencia el evidente agotamiento de esta vía de desarrollo. El nuevo esquema del regionalismo abierto trata de conciliar el aperturismo con la integración regional en una perspectiva avalizadora de los procesos actuales.

Los aportes en la vertiente estructuralista recalcan en la importancia de aprovechar las economías de escala y entienden a la integración no simplemente para incrementar el comercio, como en la visión clásica, sino para conseguir el desarrollo de las economías periféricas. La especialización productiva adquiere una gran importancia, al igual que una flexibilidad respecto a los patrones clásicos de integración.

3. Las nuevas teorías del comercio internacional plantean que el Estado debe apoyar selectivamente a determinados sectores productivos, y que se deben corregir las distorsiones de mercado y dar un tratamiento especial a las externalidades.

No existe en los países subdesarrollados una *teoría* de la integración suficientemente estructurada y sistematizada. Han habido esfuerzos importantes de escuelas como la cepalina y de numerosos autores individuales que se han basado en principios heterodoxos. Muchos de estos esquemas han sido cuestionados por la oleada neoliberal que experimenta América Latina. Sin embargo, desde el enfoque neoliberal, no ha habido una elaboración teórica que supere las deficiencias antes atribuidas a la teoría clásica, ni que trate de adecuarse al contexto de los países en desarrollo, esto es desequilibrios, heterogeneidad y distorsiones en el mercado.

4. Para la elaboración de una teoría alternativa deberían tomarse en cuenta elementos económicos como la posibilidad de lograr una industrialización que permita aprovechar las economías de escala; la eventualidad de establecer especializa-

ciones eficientes por países; la probabilidad de obtener un incremento en la competencia por un mercado ampliado.

Pero también deberían considerarse elementos políticos que evalúen la importancia estratégica de la integración, sobre todo si se toman en cuenta las asimetrías y el escaso poder de negociación de nuestros países. Los elementos culturales y sociales de las comunidades a integrarse, sin duda, deben propiciar acciones para obtener una integración global que rebase las expectativas económicas, y que se asiente en sustratos culturales comunes y en una integración social que elimine las disparidades existentes.

5. Hemos considerado al Estado como la instancia en la que convergen los disensos y los consensos sociales, es decir, el Estado puede ser conceptualizado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. El Estado capitalista expresa un tipo de relación de dominación social.

La crisis actual del Estado es realmente la crisis de una forma de Estado capitalista: el Estado desarrollista e interventor, que pasa por una crisis provocada por una creciente globalización inclusive de los patrones de organización política y económica y, además, causada por el agotamiento del modelo de desarrollo sobre el cual se asentaba, el modelo hacia adentro de industrialización sustitutiva; que, en su concreción práctica, propició beneficios ilimitados a diferentes sectores en el poder y las consecuentes ineficiencias productivas y económicas. El cuestionamiento a este tipo de Estado debe entenderse en el marco más general de cuestionamiento a un modelo de desarrollo. Este es el contexto en que conceptualizamos el nuevo rol del Estado frente a las políticas de integración.

Cuando hablamos de la actuación del Estado en integración nos referimos a una voluntad política por llevar adelante los procesos integracionistas y al conjunto de decisiones económicas que afectan tanto a los agentes al interior del país como a las relaciones con el exterior.

6. El tema de la supranacionalidad debe ser planteado desde una perspectiva real, puesto que la existencia de organismos supranacionales regionales probablemente constituya un mecanismo que logre crecientes niveles de una *suprasoberanía* que se traduzca en un mayor poder de negociación de nuestros países.

7. Por otra parte, es necesario analizar desde una perspectiva histórica el desarrollo del Estado en el Ecuador para reflexionar sobre el presente. La imposición del hecho colonial produjo sociedades fragmentadas y conflictivas, características que aún hoy no se logran superar. El Estado terrateniente del siglo anterior, la revolución liberal y la consecución de un Estado laico, la inestabilidad política, el modelo agroexportador con sus recurrentes crisis, el desarrollismo de los cincuenta y sesenta, el auge petrolero de los setenta que logra consolidar un Estado cada vez más autónomo, constituyen probablemente hitos importantes dentro de esta perspectiva

histórica, que han desembocado en la década de los ochenta en el agotamiento de un modelo de desarrollo nacional autónomo, que se mostró inviable en toda América Latina.

La sociedad ecuatoriana en particular no advino a la consecución de una modernidad plena. Los grupos hegemónicos no han posibilitado una distribución equitativa de los ingresos y de los recursos, ni una integración social y una democratización del Estado. De ahí la incapacidad del Estado por llevar adelante un proyecto nacional de desarrollo.

Un problema relevante es que hemos transitado de una estrategia de desarrollo a otra, sin consolidar un modelo, ni implementarlo a cabalidad, sino con muchas distorsiones impuestas por las crecientes presiones sociales. Las fallas del mercado, las externalidades, los mercados segmentados y reducidos, las distorsiones, las insuficiencias de información, y las persistentes asimetrías sociales en nuestros países, permiten una actuación más directa y discriminada de un Estado que exprese los intereses realmente nacionales, y de amplios grupos sociales.

8. El Grupo Andino, en sus años de existencia, ha sido orientado desde dos enfoques distintos de integración que se vinculan con los modelos generales de desarrollo que fueron implementados en cada uno de nuestros países. Dentro del estructuralismo el objetivo era lograr un cambio de la estructura industrial de nuestros países mediante los PSDI, y promover el desarrollo equitativo de los países menores; aspectos como la regulación a la inversión; extranjera y una estructura institucional sólida constituyeron características del Grupo.

Una primera etapa estuvo caracterizada por un dinamismo especial; posteriormente los recurrentes incumplimientos pueden ser explicados en la medida en que los gobiernos, los empresarios y la sociedad en general, no estuvieron convencidos de la importancia de la integración y de la industrialización, lo que, aunado a una disparidad de objetivos entre los países andinos, condujo a una situación caótica.

La crisis de la deuda externa afectó duramente al Grupo Andino, evidenciándose un claro retroceso. Sin duda la dificultad de integrar economías en desarrollo es una tarea compleja que debe superar muchos obstáculos; por ello mismo es necesaria una presencia activa de un Estado con estrategias claras y concertadas así como también con una firme voluntad política.

El Grupo Andino, bajo el neoliberalismo, pretende alcanzar una mejor inserción internacional de nuestros países en la división internacional del trabajo e incrementar las exportaciones utilizando mecanismos como la apertura y la liberalización. En efecto, la liberalización del universo arancelario entre los países miembros y la adopción de aranceles externos comunes bajos es una realidad dentro del Grupo, lo que otorga un nivel de preferencia reducido a la subregión. Así mismo, el desmantelamiento de mecanismos de planificación y coordinación comunitarios determinados por una transferencia al mercado en la asignación de los recursos; el debi-



litamiento de las instituciones comunitarias; la distribución de costos y beneficios de integración que son confiados al mercado caracterizan al presente esquema.

El modelo de integración anterior estuvo asentado sobre un paradigma de desarrollo, que es el de la industrialización por sustitución de importaciones, cuando éste se volvió disfuncional a las crecientes necesidades de internacionalización del capital se requirió un cambio en el patrón de desarrollo hacia la conformación de un mercado mundial.

9. La participación del Ecuador en el Grupo Andino puede ser evaluada como positiva pero insuficiente. Se partió de un intercambio comercial bajo; sin embargo, en la primera etapa se sentaron las bases para lograr un cambio cualitativo en la estructura de nuestras exportaciones. Los PSDI apenas fueron aplicados en nuestro país. El comercio en los últimos años se ha incrementado, pero es más lo que resta por hacer que lo obtenido hasta el momento. Para lograr avances significativos se deben rediseñar claras estrategias estatales y de la sociedad en general.

10. Por otra parte, por su condición de PMDR, el Ecuador históricamente en el Grupo Andino, ha mantenido posiciones que se inscriben dentro de políticas heterodoxas y estructuralistas. En los primeros años de la apertura el Ecuador mantuvo una posición hasta cierto punto crítica de las tesis neoliberales y aperturistas extremas. Posteriormente, y hasta hoy, se han ido adecuando –al final del gobierno de Borja, y sobre todo en el de Durán Ballén– a las tesis neoliberales, que participan plenamente del modelo. La negociación ecuatoriana se ha concentrado en estos últimos años de apertura en lograr aranceles externos bajos para materias primas y bienes de capital, debido a la insuficiencia en estos aspectos, con el propósito de poder importar de terceros a menores costos.

El énfasis comercial en la estrategia ha ocasionado resultados casi exclusivamente en el intercambio, no se han asignado a los Estados tareas mayores y se deja a la iniciativa de los empresarios los esfuerzos de integración, dando lugar a una integración de mercados con desequilibrios y concentración de beneficios.

La negociación ecuatoriana ha conseguido el establecimiento de los Anexos de la Decisión 370 que establece el AEC, en los que se rebajan aranceles para la importación de materias primas y bienes de capital desde nuestro país hacia terceros; éste es el único tratamiento de excepción que ha logrado el país.

11. La integración debería tener como objetivo central el cambio de estructuras productivas de nuestros países, para lo cual una estrategia de industrialización es prioritaria. Sin embargo hay una doble carencia con respecto a esta estrategia industrializadora; del Grupo en general, y del Estado en el Ecuador.

Existe una falta de coordinación y de distribución de competencias sobre el manejo de la problemática de integración. El redimensionamiento del tamaño del Estado ha afectado también negativamente a la política integracionista.

En definitiva, la actuación del Estado ecuatoriano ha cambiado sustancialmente, al igual que el modelo de desarrollo y la estrategia de reproducción del capital internacional. El Estado ecuatoriano se ha sumado a la oleada neoliberal sin ofrecer mayores resistencias. Actualmente, cuando se plantea la conformación de una integración continental, es necesario abordar un amplio análisis y debate sobre una problemática compleja que pone sobre el tapete el tema de una integración subordinada.

12. En los países en desarrollo el Estado debe desempeñar un papel relevante en los procesos de integración, no solo para corregir distorsiones y desequilibrios, sino que para participar activamente en la promoción de sectores productivos estratégicos seleccionados como parte de una planificada estrategia de desarrollo. Además los incentivos que se adopten deben ser temporales y sobre la base de resultados, para evitar los errores del pasado.

13. Consideramos que la sociedad civil ciertamente es la expresión de una organización distinta al Estado, pero en íntima articulación con éste, organización que aglutina movimientos y actores sociales diversos, con propuestas y proyectos, incluso de carácter político.

Las clases dominantes no han querido avanzar en la construcción de consensos nacionales que permitan implementar proyectos basados en los intereses de amplias mayorías sociales; por el contrario, los proyectos excluyentes y minoritarios, aliados a intereses externos, han sido la tónica que ha marcado la historia política de nuestro país. Por ello el ámbito de acción y despliegue de la sociedad civil ha sido persistentemente estrangulado e inclusive violentado.

Anteriormente, a principios de este siglo, y hasta la década de los sesenta inclusive, el Ecuador estaba constituido por sociedades regionales. Posteriormente, en la década del sesenta y sobre todo en la del setenta, se evidencia una mayor diversificación de la sociedad civil, expresada en la irrupción de nuevos actores sociales, con propuestas propias.

14. En los primeros años de vigencia del Acuerdo de Cartagena, las manifestaciones acerca de los posibles beneficios o perjuicios que acarrearían los procesos de integración eran frecuentes. Posteriormente, como consecuencia del estancamiento que experimentó el Grupo Andino, los movimientos sociales aparentemente olvidaron la importancia de la integración para el desarrollo del país. Sin embargo, con la reactivación de la integración a finales de la década pasada, el interés de algunos segmentos de la sociedad civil también ha resurgido.

Se ha evidenciado una gran presión sobre el aparato estatal para que satisfaga distintas demandas en torno del proceso integracionista. Esto puede entenderse si tomamos en cuenta las características del Estado y de la sociedad civil que hemos definido, es decir la presencia de un Estado que tendía a copar los espacios que ni el

mercado ni la sociedad estaban en capacidad de cubrir o no le interesaba hacerlo.

La política de subsidios y de proteccionismo, que hoy es tan cuestionada por ciertos sectores, sale a flote como una exigencia del mismo sector empresarial, lo que nos da la pauta para afirmar que la estrategia de desarrollo hacia adentro por sustitución de importaciones, que luego devino en un proteccionismo exagerado y prolongado, constituyó una política agenciada por grupos de poder que se beneficiaron de ella.

15. Desde principios de los noventa, hemos advertido una reactivación de la preocupación de ciertos segmentos de la sociedad civil acerca del establecimiento de una zona de libre comercio andina, y posteriormente la conformación de una unión aduanera andina. El debate acerca de si podríamos ser competitivos para abrir nuestras fronteras al resto de países andinos constituyó un tema insistente en el período en que se establecían la zona de libre comercio y la unión aduanera; sin embargo no se lograron consensos en los sectores productivos.

Se ha podido advertir una dualidad en el discurso empresarial como una constante en estos últimos años, lo cual no se origina en una confusión ideológica o teórica, sino en el mantenimiento de una posición que beneficia sus intereses, es decir se aboga por una intervención estatal o por un repliegue del Estado, según el caso, en función de intereses particulares de estos sectores.

En cuanto a los planteamientos de otros segmentos de la sociedad civil hemos podido determinar que hay un acuerdo para exigir una mayor participación de los distintos grupos sociales en la toma de decisiones en materia de integración. Así mismo, se recalca en la necesidad de que la población conozca en detalle sobre las características, beneficios y costos del proceso integracionista; es decir, que la educación-comunicación y la información constituya una clave para lograr una integración real. Existe un consenso de estos actores sociales para que la integración sea un proceso global, que supere el exclusivo intercambio comercial, para afincarse en aspectos culturales, educativos y sociales. Esto permitiría racionalizar un proceso que si tomara como referente de su eficacia únicamente la dimensión económica, es posible que no encuentre un sustento seguro.

Dentro de este nuevo enfoque de integración, aparece revalorizada la participación empresarial como un actor central del proceso, situación que ha sido celebrada por los gremios empresariales. Pero junto al repliegue que como contraparte ha experimentado el Estado, podemos advertir que el sector laboral no ha sido convocado con la misma fuerza, ni tampoco se han perfeccionado caminos para lograr una participación laboral a nivel nacional, que vincule posteriormente sus expectativas a los organismos comunitarios.

16. La más amplia participación social en la definición de las estrategias y políticas integracionistas, y en la toma de decisiones fundamentales, no solo que daría aval a la legitimidad del Acuerdo de Cartagena, sino que éste reflejaría las reales

expectativas e intereses del variado espectro de segmentos de la sociedad que necesariamente cuentan en un proceso trascendental como es la integración.

Será necesario diseñar, concertar y difundir una verdadera *cultura de la integración* en nuestras sociedades, que haga posible avanzar en un proceso democrático de integración con beneficios para las amplios grupos sociales. Creemos que todos los cambios propuestos pasan por una voluntad política de impulsar esas transformaciones, lo cual a su vez está determinado por la irrupción de nuevos actores sociales en la conducción del Estado.

# Bibliografía

- Agosin, Manuel; French-Davis, Ricardo. «Liberalización comercial y desarrollo en América Latina», en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, No 133, 1994 (septiembre-octubre), pp. 54-71.
- Anitat, Augusto; y otros. «La integración andina en el nuevo escenario de los años ochenta», en Germánico Salgado, comp., *Economía de la integración latinoamérica, lecturas seleccionadas*, Buenos Aires, tomo II, INTAL-BID, 1989, pp. 183-194.
- Aspiazu, María; Samaniego, Alvaro. «Desgravación con riesgo, un reto andino histórico», en *Revista Diners*, Quito, No. 116, 1992 (enero), pp. 10-24.
- Ayala, Enrique; Quintero, Rafael. «Teorías e ideologías sobre el Estado en el Ecuador, 1948-1984», en Pablo González Casanova, comp., *El Estado en América Latina, teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 367-404.
- Balassa, Bela. «Hacia una teoría de la integración económica», en Miguel Wionczek, comp., *Integración de la América Latina, experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 3-14.
- *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1980.
- Banco Central del Ecuador. *Boletín Anuario*, Quito, No. 16, 1994.
- *Información estadística mensual*, Quito, No. 1719, 1995 (mayo).
- CAAP, *Revista Ecuador Debate*, Quito, No. 23, 1991 (junio).
- Cappeletti, Ricardo. «Los factores sociológicos en el proceso de integración entre naciones en desarrollo», en *Integración latinoamericana, Revista del INTAL*, Buenos Aires, No. 14, 1973 (septiembre), pp. 153-174.
- Cardoso, Fernando H. «La sociedad y el Estado», en *Revista de economía política Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 5 A, ICI-CEPAL, 1984 (enero-junio).
- Carmona, Pedro. «Políticas de convergencia y efectos del ajuste en la integración regional», en *Integración latinoamericana, Revista del INTAL*, Buenos Aires, No. 191, 1993 (julio), pp. 30-36.
- CEPAL. «El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales», en *El Mercado Regional Latinoamericano*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1959, pp. 3-10.
- *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801 (SES.25/4), Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994.
- Diario *El Comercio*. *Revista Martes Económico*, Quito, 1994 (6 de diciembre).
- *Revista Martes Económico*, Quito, 1995 (30 de mayo).
- Diario *Hoy*. *Revista Economía*, Quito, 1995 (1 al 8 de mayo).
- Dornbusch, Rudiger. «Los costos y beneficios de la integración económica regional», en

- Perspectivas económicas de la implementación de la ALADI*, Córdoba, IEERAL, 1982, pp. 97-111.
- Dror, Yehezkel. «Conducción del Estado hacia la integración», en *Integración latinoamericana*, *Revista del INTAL*, Buenos Aires, No. 189-190, 1993 (mayo-junio), pp. 3-9.
- Frambes-Buxeda, Aline. «La integración subordinada en América Latina», en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, No. 133, 1994 (septiembre-octubre), pp. 152-163.
- French-Davis, Ricardo. «El Pacto Andino: un modelo original de integración (conclusiones)», en Ernesto Tironi, comp., *Pacto Andino: carácter y perspectivas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978, pp. 66-70.
- Galtung, Johan. «Una teoría estructural de la integración», en *Integración latinoamericana*, *Revista del INTAL*, Buenos Aires, No. 5, 1969 (noviembre), pp. 11-49.
- Garciaarena, Jorge. «El Estado latinoamericano en perspectiva: Figuras, crisis y prospectiva», en *Revista de economía política Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 5A, ICI-CEPAL, 1984 (enero-junio).
- Ianni, Octavio. «El Estado y la cuestión nacional», en Pablo González Casanova, comp., *El Estado en América Latina, teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 25-39.
- Ibarra, David. «Los acomodos de poder entre estado y mercado», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 42, Naciones Unidas, 1990 (diciembre), pp. 69-96.
- Jaber, Tayseer. «La importancia de la teoría tradicional de la integración para los países subdesarrollados», en *Integración latinoamericana*, *Revista del INTAL*, Buenos Aires, No. 9, 1971 (noviembre), pp. 157-175.
- JUNAC-INTAL. *Diseño estratégico del Acuerdo de Cartagena*, Galápagos, 1989 (diciembre).
- — — *Principales indicadores del Grupo Andino: 1990-1994*, Lima, 1994 (diciembre).
- — — *Historia documental del Acuerdo de Cartagena*, Lima, s/f.
- Kitamura, Hiroshi. «La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas», en Germánico Salgado, comp., *Economía de la integración latinoamericana, lecturas seleccionadas*, Buenos Aires, tomo I, INTAL-BID, 1989, pp. 91-109.
- Lagos, Ricardo. «Crisis, ocaso neoliberal, y el rol del Estado», en *Revista de economía política Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 5A, ICI-CEPAL, 1984 (enero-junio).
- Lahera, Eugenio. «El Estado y la transformación productiva con equidad», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 42, Naciones Unidas, 1990 (diciembre).
- Luna Osorio, Luis. «El Grupo Andino y el cooperativismo», Quito, ponencia presentada a la Conferencia Regional de Alianza Cooperativa Internacional, 1994 (agosto).
- Méndez Munevar, Jorge. «Las estrategias de desarrollo en América Latina», en Gustavo Lagos y Raymundo Barros, comps., *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica latinoamericana*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1990, pp. 205-210.
- Moncada, José. «La integración andina y el desarrollo económico ecuatoriano», en Ernesto Tironi, comp., *Pacto Andino, desarrollo nacional e integración andina*, Lima, IEP ediciones, 1978, pp. 126-163.
- Moreano, Alejandro. «La reforma del Estado y la descentralización», en *Reforma del Estado, propuesta popular*, Quito, Fundación José Peralta, 1993, pp. 13-58.
- Ocampo, José A. «Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo», en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 20, Sociedad Estatal Quinto Centenario editor, 1991 (julio-diciembre), pp. 193-210.

- OEA. *La integración subregional andina y el Ecuador*, ciclo de mesas redondas organizado por la Comisión Ecuatoriana de la Alianza para el Progreso y la Oficina de la OEA, Quito, 1970.
- Oszlack, Oscar. *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES, 1978.
- Pacheco, Lucas. «Introducción» al libro *El Estado y la economía*, Quito, IIE-PUCE, 1983, pp. 11-35.
- Pareja Cucalón, Francisco. *La evolución socio-económica del Ecuador: modernización sin desarrollo*, Uruguay, CEPAL, 1992.
- Perroux, Francois. «Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo», en *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970, pp. 26-41.
- Portantiero, Juan Carlos. «La múltiple transformación del Estado latinoamericano», en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1989 (diciembre), pp. 88-94.
- Prebisch, Raúl. «Los obstáculos al mercado común latinoamericano», en Miguel Wionczek, comp., *Integración de la América Latina, experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 136-150.
- Puyana, Alicia. «Integración económica entre socios desiguales», en Germánico Salgado, comp., *Economía de la integración latinoamericana, lecturas seleccionadas*, Buenos Aires, tomo II, INTAL, 1989, pp. 195-199.
- Quintero, Rafael; Silva, Erika. *Ecuador: una nación en ciernes*, Quito, tomo III, FLACSO-Abya-Yala, 1991.
- Rosenthal, Gert. «La integración regional en los años noventa», en *Revista de CEPAL*, Santiago de Chile, No. 50, Naciones Unidas, 1993 (agosto), pp. 11-19.
- Salgado, Germánico. «El desarrollo y la integración de América Latina – conclusiones –», en *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970, pp. 114-121.
- — — *El pensamiento sobre la integración económica y la cooperación en América Latina y sus tendencias actuales*, Madrid, AIETI, 1986.
- — — «Los patrones de una integración viable y sus modalidades», en Germánico Salgado, comp., *Economía de la integración latinoamericana, lecturas seleccionadas*, Buenos Aires, tomo I, BID-INTAL, 1989, pp. 159-183.
- — — «Integración Latinoamericana y apertura externa», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 42, Naciones Unidas, 1990 (diciembre), pp. 147-169.
- — — «Modelos y Políticas de integración», en *Integración latinoamericana, Revista del INTAL*, Buenos Aires, No. 186, 1993 (enero-febrero), pp. 12-19.
- Sunkel, Osvaldo. «El sistema capitalista mundial y la integración latinoamericana», en Gustavo Lagos y Raymundo Barros, comps., *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica latinoamericana*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1990, pp. 303-307.
- Sunkel, Osvaldo; Zuleta, Gustavo. «Neoestructuralismo vs. neoliberalismo en los años noventa», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 42, Naciones Unidas, 1990 (diciembre), pp. 33-53.
- Universidad del Azuay. *Revista Universidad - Verdad*. Cuenca, No. 9, 1992 (octubre).
- Vacchino, J. M. «Teorías, esquemas y experiencias de integración económica regional», en *Nuevo Mundo*, Revista de Estudios Latinoamericanos, Caracas, Universidad Simón

Bolívar, 1982, pp. 154-182.

- — — «Viabilidad y desarrollo nacional e integración regional», en Gustavo Lagos y Raymundo Barros, comps., *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica latinoamericana*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1990, pp. 91-113.

Otros documentos:

Actas varias de las reuniones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, desde 1989 a 1994.



# Universidad Andina Simón Bolívar

## Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andina de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, capital de Bolivia, una sede nacional en Quito, Ecuador, y oficinas en La Paz, Cali y Caracas.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la Constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales e Indígenas. En conjunto con la Escuela Politécnica Nacional ofrece programas en Informática y en Ciencias (Matemáticas y Física). Realiza también programas de intercambio académico.

# Universidad Andina Simón Bolívar

## Serie Magíster

1

Mónica Mancero Acosta,  
ECUADOR Y LA INTEGRACION ANDINA, 1989-1995:  
el rol del Estado en la integración entre países en desarrollo

2

Alicia Ortega,  
LA CIUDAD Y SUS BIBLIOTECAS:  
el graffiti quiteño y la crónica costeña

3

Ximena Endara Osejo,  
MODERNIZACION DEL ESTADO Y REFORMA JURIDICA,  
ECUADOR 1992-1996

A partir de un tratamiento conceptual sobre los enfoques teóricos de la integración —que de alguna manera evalúan el rol del Estado en estos procesos— la presente publicación analiza el tema del Estado y la integración en el Ecuador.

Mónica Mancero revisa el proceso que desembocó en la constitución del Grupo Andino y define dos momentos en su evolución: el primero, guiado por el enfoque estructuralista, y el actual, en el que prima una visión neoliberal y de mercado.

El texto se detiene en las preocupaciones que la sociedad civil ha manifestado en el último período acerca de la integración subregional, y relleva la necesidad de exigir una mayor participación de los distintos actores sociales tanto en la definición como en la implementación de los mecanismos del Acuerdo.

En la perspectiva de lograr el desarrollo regional, la autora perfila los elementos económicos que debería contemplar una teoría alternativa de la integración, considerando tanto elementos políticos que evalúan la importancia estratégica de la integración, como elementos sociales en la perspectiva de eliminar las asimetrías existentes.

La autora concluye que el Estado en los países en desarrollo debe desempeñar un papel relevante en los procesos de integración, no solo para corregir distorsiones y desequilibrios, sino para promover a determinados sectores productivos como parte de una planificada estrategia de desarrollo.



*Mónica Mancero Acosta, ecuatoriana, nacida en 1967, obtuvo una Licenciatura en el área de Ciencias Sociales en la Universidad de Cuenca, en 1993. Ha sido investigadora del Instituto de Investigaciones de la misma universidad. Cursó la Maestría en Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar en el período 1993-1995. Actualmente es profesora de las Escuelas de Economía y Sociología, e integrante del Centro ACORDES de la Universidad de Cuenca.*

*Ha publicado algunos artículos en revistas académicas relacionados con sistema político, integración y género.*