

EL ESTADO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN: Caso de Venezuela en la Comunidad Andina

Ana Marleny BUSTAMANTE*

THE STATE IN THE PROCESSES OF INTEGRATION: The case of Venezuela in the Andean Community

Abstract

There is agreement in political and academic circles about the relevance of the State in the processes of regional integration. Even though such relevance and support are basic requirements, the incursion in the study about the limitations of the developing countries to fulfil that requirement has been of little concern, especially in its purpose of achieving development using regional integration. With this research there was the purpose of reviewing and exemplifying, with the case of Venezuela, the capacity of the States to fulfil and derive benefits of its experience in the Andean Community. The work takes the variables provision of resources and of personal with enough formation in the decisional and executive organs as a requirement to improve the efficiency of the bureaucracy and the capacity of the State to succeed in the experience of integration. The research uses a documental and field methodology to verify part of the findings of the design of Barbara Geddes about the capacity of the State. The conclusion is that the Venezuelan governments have not dedicated enough resources or a capable enough bureaucracy to achieve its objectives of development, to increase the capacity of the State and, consequently, obtain more benefits from the Andean integration experience.

Key Words: State, provision of resources, bureaucracy, regional integration, Andean Community.

Resumen

Hay consenso en los círculos políticos y académicos sobre la relevancia del Estado para adelantar los procesos de integración regional. Aunque tal relevancia y apoyo del Estado a la integración son requisitos básicos, poco se ha incursionado en las limitantes de los países en vías de desarrollo para cumplir con ese papel, especialmente en su propósito de desarrollo utilizando a la integración regional. Con esta investigación se propuso revisar y ejemplificar, con el caso Venezolano, la capacidad del Estado para adelantar y derivar beneficios de su experiencia en la Comunidad Andina (CAN). El trabajo toma las variables provisión de recursos económicos y de personal con formación suficiente en los órganos decisorios y ejecutorios, como requisitos para contribuir a mejorar la eficiencia de la burocracia y la capacidad del Estado para tener éxito. Se plantea una metodología documental y de campo para verificar parte de los planteamientos del diseño de Barbara Geddes sobre la capacidad del Estado en América Latina. Se concluye que los gobiernos venezolanos no han aportado los recursos o la suficiente eficiencia burocrática para el logro de sus objetivos de desarrollo, para aumentar la capacidad del Estado y, consecuentemente, obtener más beneficios de su experiencia de integración andina.

Palabras Claves: Estado, provisión de recursos, burocracia, integración regional, Comunidad Andina

* Ph.D en la Universidad de Liverpool, Maestría en Ciencia Política. Licenciada en Educación, Universidad de Los Andes, Táchira. Directora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de Los Andes, Táchira. e-mail: apemia5@hotmail.com



1. Introducción

Los trabajos sobre los requisitos para alcanzar con éxito una integración económica y política exitosa y sostenible en el tiempo destacan una serie de atributos económicos, geográficos y políticos, entre otros. Así, Pelkmans (1993) incluye un contexto político favorable al proyecto de integración, homogeneidad relativa en los niveles de desarrollo, coincidencia entre los países miembros en el orden económico que se persigue alcanzar y un grado de integración económica entre ellos bastante próxima o superior a la mantenida con el resto de los países al mundo.

Frambes Buxeda (1994) también le otorga un papel significativo a la similitud en los niveles de desarrollo de los países que pretenden adelantar un proceso de integración. Destaca la homogeneidad relativa en los órdenes económico y social, además de resaltar el papel que tienen los gobiernos de los Estados en los procesos de integración regional. En este orden de ideas, insiste en la necesaria existencia de Estados fuertes, líderes y comprometidos con la experiencia para que actúen como fuerza motriz e impulsora del proceso. Vacchino (1981) por su parte, incluye la contigüidad geográfica, la homogeneidad en los niveles de desarrollo, el número de países, la dimensión de los mercados y la existencia de una comunidad de intereses entre los países que optan por la integración.

Desde el punto de vista político y de las relaciones internacionales,

North, Koch y Zinnes (citado por Lindberg, 1994:102) consideran que los países buscan o logran iniciar un proceso de integración cuando existe un sistema compatible de valores entre ellos, el compromiso con una “nueva forma de vida”, élites mutuamente actuantes activadas a favor de la integración, homogeneidad ideológica básica, un área central o país (es) líder(es) capaz(ces) de dirigir el proceso. Además, al iniciarse el proceso deben aumentar el número de políticas compatibles entre los países miembros. Haas y Lindberg (Lindberg, 1994: 104) destacaron que los Estados deben seguir viendo que sus intereses están siendo representados en el proceso o que al menos son consistentes con la idea de integración y en consecuencia, los sacrificios que se hagan en algunos momentos, deben verse compensados en otros.

En síntesis, los analistas de la integración económica y política coinciden en señalar la función destacada que le corresponde al Estado para adelantar con éxito la integración regional, bien sea que ésta persiga objetivos económicos o políticos de menor o mayor alcance. El Estado no sólo es importante como garante de las condiciones para iniciar el proceso sino de su seguimiento y fortalecimiento para garantizar la homogeneidad de criterios respecto al modelo económico en construcción, las fuerzas económicas y sociales comprometidas y la percepción favorable en cuanto a la satisfacción de los intereses nacionales.

Para que un Estado tenga éxito en la integración regional, requiere de una capacidad de gestión para conducir el proceso, de manera sostenida y organizada. Aún cuando se disponga de recursos, la capacidad del personal para desempeñarse en sus nuevas funciones es fundamental para desarrollar organizaciones efectivas (Les Metcalfe, 1993, Geddes, 1994). Dentro de un proceso de 'integración' se generan desafíos y se requieren aptitudes y experiencia para implementar

nuevas políticas y formar las instituciones requeridas. La integración es un proceso para reducir los obstáculos y eliminar las barreras al comercio, haciéndose necesario, en la esfera administrativa, una cantidad considerable de reorganización y reestructuración institucional.

Razones que explican el limitado éxito de la CAN incluyen causas externas e internas a cada país y bastante se ha dicho sobre ellas. No obstante, poco se ha analizado sobre la importancia del Estado como integrador no sólo nacional sino subregional. Con el propósito de estudiar parte de las trabas que enfrentan los gobiernos latinoamericanos para aumentar la capacidad de gestión del Presidente (gobierno) y del Estado en general, Bárbara Geddes (1994, 12-19) asume como premisa que lo más importante para los presidentes es mantenerse en el gobierno o de ser reelecto en su debida oportunidad. Para ello se vale de la distribución de empleos y favores los cuales le permitirán mantener una burocracia a su disposición y su respaldo cuando se requiera. Paradójicamente, este interés conspira contra su sana

1. Entre otros tenemos: Sidney Dell, *A Latin American Common Market?*, London, Oxford University Press, 1967; D. Seers and Vaitsos C., *Integration And Unequal Development*, London, Macmillan, 1980; Alicia Puyana, *Economic Integration among unequal partners: The case of the Andean Group*, New York, Pergamon, 1982; A. Jaffe C. y A. Riquez C., *Regimen político e integración en América Latina*, Caracas, USB, 1988; William Glade, *El Papel de las empresas del sector público en la Integración de la estructura industrial Latinoamericana: Algunas Consideraciones Preliminares.*, No. 175, Offprint series, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1985. IRELA; 'Integration and Cooperation in Latin America: New Concepts, Multiple Efforts', Dossier No. 44, Madrid, 1993; E. Floto, 'Partners in Dependency: the case of private foreign investment in the Andean Group' Working Group No. 23, Centre for Latin American Studies, University of Cambridge, 1975.

intención de aumentar la capacidad del Estado, contra la eficiencia de la burocracia y contra su intención de cumplir con las promesas electorales; las cuales tienden a estar asociadas a la dotación de recursos económicos para el desarrollo. Así el presidente es prisionero de este dilema y el logro de estos objetivos divergentes y en consecuencia compromete la autonomía relativa del Estado. Geddes parte del supuesto que una burocracia efectiva es importante para el logro de los objetivos tanto del Estado como del presidente. Señala que la habilidad de la maquinaria o burocracia puede debilitarse de tres formas: por una provisión inadecuada de recursos (no se otorgan suficientes fondos), por la selección inadecuada de personal, es decir por falta de experiencia y/o porque el personal tiene excesiva discrecionalidad, que opta por obtener sus objetivos personales en detrimento de los del Estado. De lo anterior se infiere que para que un gobierno cumpla con los compromisos adquiridos debe poseer y destinar los suficientes recursos a los órganos o instancias encargadas de adelantar las acciones, asegurarse de que cuenta con el personal adecuado en términos de capacitación para el cargo y finalmente debe darle suficiente libertad de acción pero resguardando el interés nacional antes que el margen de actuación de los representantes del gobierno.

Si se acepta que la capacidad del Estado, o de los gobiernos como los representantes del poder del Estado, para responder a los compromisos con el país se encuentra limitada por estos factores, entonces es apropiado pensar que la capacidad para cumplir con los compromisos, en términos de política exterior y particularmente de la integración andina, también serán afectados.

2. Metodología

El trabajo se realizó utilizando la investigación documental y de campo; la cual consistió en la revisión de documentos y el periódico El Nacional durante el período 1973-1998 y en entrevistas a expertos y personas directamente involucradas en la integración andina. Durante su realización se siguieron varias fases o etapas. La primera se inició con un diagnóstico y revisión de las Decisiones del Acuerdo de Cartagena desde 1969 hasta 1996. Aunque el ingreso de Venezuela al Acuerdo fue en 1973, el país debió adaptarse al ordenamiento jurídico previo. Esta revisión se agrupó siguiendo los mecanismos y medidas propuestas por el Acuerdo de Cartagena para lograr los objetivos de los países miembros: armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de legislaciones nacionales, la programación conjunta, un programa de liberación del intercambio comercial, arancel externo común, programas para acelerar el desarrollo de

los sectores agropecuarios y agroindustrial y la integración física, entre otros. Se logró así ubicar los compromisos asumidos para luego detectar los incumplimientos de las Decisiones de la Comisión, a nivel subregional. Aunque tal identificación de incumplimientos no verificaba directamente las fallas de Venezuela, permitió dirigir la exploración hacia Venezuela para buscar las posibles causas de estos incumplimientos.

Con dicha información se inició la segunda etapa que consistió en verificar las ideas orientadoras del trabajo, consistentes en el estudio de las limitaciones que enfrentan los gobiernos para aumentar la capacidad de gestión y negociación y en consecuencia para maximizar los beneficios que puedan ofrecer experiencias de integración, como la andina, en nuestro caso. Para la recolección y análisis de la información se utilizó como guía dos de los tres elementos del diseño de Barbara Geddes de su trabajo *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (1994). En él se asumen: la dotación de recursos económicos y de personal con formación suficiente en los órganos decisorios y ejecutorios como las variables principales del estudio. La variable relativa a la discrecionalidad de los funcionarios o representantes del gobierno se deja para una etapa posterior de la investigación debido a la dificultad que reviste la sis-

tematización de la información ante la falta de continuidad de los documentos que evidencien patrones de actuación de los decisores y gestores de la acción del gobierno en la integración. Además esta es una variable sensible de analizar mediante entrevistas pues hay escasa disposición a colaborar para aportar información considerada de alto grado de discrecionalidad. En esta etapa se procedió, por un lado, a

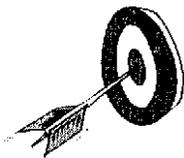
ubicar las áreas o programas correspondientes a la integración andina, así como las oficinas creadas para cumplir con los compromisos del Acuerdo y

por otro a identificar los órganos y/o personal encargado de tomar y adelantar las decisiones vinculadas con el Acuerdo.

En cuanto a las estrategias para nombrar funcionarios en cargos claves, Geddes utiliza un Índice de Estrategia de Nombramiento para los Cargos que consiste en las respuestas a ocho preguntas, a saber:

1. ¿Fue el criterio para seleccionar el ministro de Hacienda más partidista y menos de capacidad?
2. ¿Fueron, al menos 90% de los ministros nombrados, miembros del partido o de la coalición?
3. ¿Estuvieron los nombramientos de segundo nivel concentrados entre los miembros del partido o de la coalición?

4. ¿Se abstuvieron los miembros del partido de quejarse públicamente acer-



ca de los nombramiento del gabinete económico, realizados por el presidente?

5. ¿Estaban protegidos los empleados del sector público o de los miembros del partido?
6. ¿La selección de cargos para las entidades previamente despolitizadas o recientemente nacionalizadas dependió de la militancia al partido?
7. ¿Fue imposible aislar agencias previamente aisladas?
8. ¿Aparecieron en la prensa escándalos acerca de la nominación de cargos?

El rango de la cuenta de respuestas negativas constituye el Índice de Estrategia de Nombramiento, siendo ocho el índice máximo. Índices bajos determinan elevada concentración de los criterios del partido en la selección de funcionarios y menos respeto por la capacitación y formación profesional. Altos índices indican una fuerte oposición a los criterios del partido, y en muchos casos, respaldo por el mantenimiento y extensión de las «islas de competencia» existentes (1994, 156157). Es necesario indicar que se hace énfasis en la

militancia política, la formación y el entrenamiento de los funcionarios, no en su actuación en el cargo.

Las ocho preguntas fueron aplicables directamente para la selección de los cargos vinculados con la política de integración económica del gobierno, particularmente a la integración andina. En consecuencia, para esas agencias de gobierno se adaptó el índice propuesto, eliminando las preguntas 6 y 7 ya que estas resultaron difíciles de verificar o responder. Aquí el índice máximo es de seis y se obtiene del promedio de la sumatoria de las respuestas negativas aplicadas a cada agencia de gobierno en cuestión. Las agencias directamente vinculadas son: El Presidente del Instituto de Comercio Exterior (ICE), los Ministros de Relaciones Exteriores, Fomento, Hacienda, de Agricultura y Cría, de Comunicaciones, de Minas e Hidrocarburos, el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el Presidente del Banco Central. De ellas se identificaron los cargos gerenciales y de rango medio en cuanto a su vincu-



lación con el partido de gobierno o el presidente de turno según el caso, así como su formación técnica y experiencia profesional. En el análisis de los órganos para garantizar la eficiencia del Estado se procedió a identificar los más importantes creados para facilitar la incorporación del país al Acuerdo, a saber: el ICE como instancia de la Cancillería durante la primera etapa de la integración y como parte del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), en la segunda etapa. La información de elaborar el índice se obtuvo de la revisión los Libros Amarillos de la Cancillería y de la revisión de El Nacional durante el periodo 1973-1998.

Además de lo anterior, se aplicó la técnica de la encuesta y como instrumento de recolección un cuestionario abierto, enviado por correo normal y electrónico a expertos y actores participantes de la integración andina, aunque algunas entrevistas se realizaron personalmente. Se obtuvieron 10 respuestas. La información obtenida con este instrumento se toma como información cualitativa, por la naturaleza de la misma. La entrevista ayudó a reforzar resultados y percepciones obtenidas de la investigación documental y como tal se expondrán en la sección de resultados cuando se considere pertinente reforzar o destacar hallazgos.

La tercera etapa consistió en la elaboración de tablas cuando fue posible,

debido a los vacíos de información; que en el menor de los casos evidencia descuido por guardar una memoria de gestión con suficiente confianza y rigurosidad como para comparar y corroborar ejecutorias y decisiones. Los resultados que se presentan son el esfuerzo de varios años de búsqueda y se tiene conciencia siguen siendo insuficientes para determinar tendencias, pero es preferible intentar sistematizar esta información y señalar la vía de análisis propuesta para que, en algún momento se pueda continuar o confirmar. También forma parte del esfuerzo por ampliar los rangos de investigación sobre la integración andina, más allá de la simple recolección y descripción.

3. Resultados

En la revisión de las Decisiones del Acuerdo de Cartagena se detectó que se aprobaron 397 Decisiones entre los años 1969 y 1996 (Ver tabla No.!), periodo que la investigación se planteó cubrir inicialmente, pero debido a la influencia de una serie de circunstancias, entre las que se incluyen el auge y desaceleración del regionalismo abierto y el cambio político que se empezó a producir en Venezuela a partir de 1998, esta investigación se extendió hasta este último año en la revisión de las consecuencias de las Decisiones, aunque la cuenta y selección de las mismas se detuvo en 1996.

TABLA 1.
DECISIONES DE LA COMISIÓN DEL ACUERDO DE
CARTAGENA.
1973-1996

DESCRIPCION/MECANISMOS	TOTAL	MODIFICADAS	DEROGADAS
Armonización de políticas económicas y coordinación de planes de desarrollo	16	-	-
Programación de industrialización regional y programas industriales	60	43	4
Programa de liberación de intercambio comercial	37	27	3
Arancel externo común	38	32	-
Programa de desarrollo agropecuario e industrial	35	27	1
Competencia comercial	17	10	1
Integración física	27	20	-
Cooperación económica y social	19	7	-
Otras (financiero, funcionamiento, administración del presupuesto)	148	-	-
Total	397	166	9

Como puede verse la actividad del Acuerdo fue bastante lenta (aproximadamente 15 Decisiones por año) y con retrocesos o desacuerdos constantes entre sus miembros, a juzgar por las modificaciones realizadas en áreas consideradas básicas para el funcionamiento del proceso de integración como lo son el programa de industrialización regional, la liberalización comercial y el arancel externo común. Se muestra que el mayor número de decisiones corresponde a la categoría «otras»; es decir, al nombra-

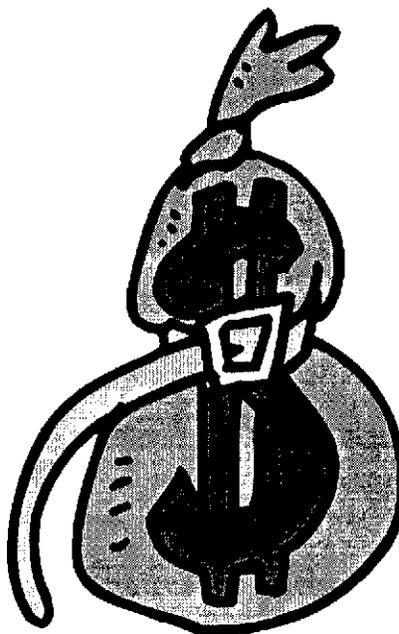
miento de funcionarios, miembros de la junta, presupuesto anual y la elaboración de las normas de funcionamiento de los órganos del acuerdo, incluyendo los protocolos modificatorios.

Para una mejor exposición de los resultados que muestren el seguimiento de las variables esta parte se dividirá en dos: Los recursos económicos para la integración y los recursos institucionales y burocráticos para la integración.

3.1. LOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA INTEGRACIÓN

Durante la etapa de sustitución de importaciones, el Estado venezolano, lógicamente, debió destinar recursos económicos importantes para la integración subregional. Venezuela era uno de los países más favorecidos y mejor dotados económicamente de entre los que conformaban la CAN. En 1973 contaba con mayores recursos financieros, pues no sólo tenía el PIB Per cápita más alto de la subregión (US. \$ 1203) (Jun/di 248.1977) sino que además, contaba con mayor poder adquisitivo, un mercado más homogéneo, una proyección de desarrollo a futuro; debido tanto a su condición de país petrolero miembro activo de la OPEP como al acceso fácil a los mercados internacionales de divisas. Contaba además, con planes de desarrollo industrial comparativamente avanzados. Al respecto Puyana (1983: 114) puntualiza que:

«... el predominio de Venezuela como principal mercado nacional para el desarrollo industrial del GRAN es indiscutible. Si a la dimensión del mercado añadimos la disponibilidad de recursos para el financiamiento del desarrollo... Venezuela tiene una poderosa posición de negociación gracias a que su mercado nacional representa un aumento del 50% en la demanda sub-regional de manufacturas».



En consecuencia, Venezuela estaba en mejores condiciones que sus socios para actuar como líder del proceso y con mayores potencialidades para cumplir con los compromisos asumidos en el seno de la CAN, por cuanto contaba con una buena dotación estructural de recursos económicos; por lo que se infería fácilmente que tenía mayores posibilidades de otorgar o destinar más recursos para la integración que sus socios. Sin embargo, según se observa en la tabla No. 11, Venezuela incumple con algunos de sus compromisos en la CAN durante el período en estudio.

TABLA 2.
VENEZUELA:
INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE CARÁCTER GENERAL

Materia	1975-1988	1990-1998
Armonización de políticas económicas y sociales		
Económicas		
1. Propiedad Industrial	Falta incorporar Dec. 85	N.D
2. Agropecuarias: Sistema Andino de Planificación Agropecuaria	No se incorporó	No se ha logrado
Sociales		
1. Instrumento Andino de Migración Laboral	No se continuó	N.D
2. Reglamento del instrumento Andino de Seguridad Social	No se incorporó	N.D
Tecnológicas		
1. Bases para una Política Tecnológica		N.D
Programación conjunta		
1. Programa metalmeccánico	Falta incorporar Dec. 146	Incumple el AEC en 58 subpartidas
2. Programa petroquímico	Se incorporó Dec. 91 Incumple niveles de Arancel Externo Común AEC	Incumple el AEC en 5 subpartidas
3. Programa automotor	Incumple programa de liberación Falta incorporar Dec. 120 y conexas	Entra en vigencia el programa de liberación
Programa de liberación de intercambio comercial		
1. Desgravación automática, no producidos, lista común, entre otros	No ha puesto en aplicación las rebajas del 31-12-79, 31-12-80. Se incumple parcialmente Dec. 137	N.D
2. Actualización de la NABANDINA	Falta cumplir Dec. 145	
Arancel Externo Común	No se cumplió con la Decisión para un Arancel externo mínimo común: Incumple en 163 ítems de la NABANDINA.	Incumple en 194 subpartidas de la NABANDINA. Falta eliminar aranceles con todos los socios. Sólo se cumple con Colombia
Integración Física		
1. Transporte internacional por carretera (pasajeros y mercancía)	—	Incumple Decisión. 399 sobre libre tránsito de mercancías por carretera
2. Sistema Troncal Andino de Carretera	Incumplimiento en la construcción de carreteras	Incumplimiento parcialmente en la construcción de Carreteras
3. Tarjeta Andina de Migración	N.D	N.D

Fuente: Elaboración Propia, Datos tomado de la Comunidad Andina de Naciones, 1969- 1996, www.comunidadandina.org [Consulta en Línea].

Dec. = Decisión.
N.D. = No disponible.

A pesar que los incumplimientos visibles parecieran pocos, muchas fueron las discusiones entre los socios. La revisión documental evidencia que los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) (ver tabla No. 1) fueron los que concentraron mayor cantidad de recursos durante los años 70 y 80 y fueron también los que más incumplimientos y quejas generaron.

Los PSDI fueron aprobados por la CAN y debido a la aparente abundancia financiera, Venezuela era el socio que mayores oportunidades tenía de cumplirlos. Este trabajo centra su análisis en los PSDI debido a la escasez de información sistemática de las otras áreas propuestas y porque la industrialización fue el área emblemática del proceso de integración andina en la etapa de regionalismo cerrado y aún sigue siendo significativa en la de regionalismo abierto. Su fundamentación sigue sosteniendo el proceso. Los PSDI iniciados incluyen la industria metalmecánica (septiembre 1972), Petroquímica (septiembre de 1975), automotriz (octubre de 1976) y Siderúrgico (diciembre de 1980). Tal como se mencionó, durante los años 70 y parte de los ochenta, Venezuela dedicó parte importante de su actividad en la CAN a su consolidación.

I. Una de las razones que explicarían el fracaso de los PSDI y el in-

cumplimiento de Venezuela, paradójicamente, es la escasa disponibilidad de recursos financieros destinados a los mismos, debido a que efectivamente, los gobiernos no contaban con una disponibilidad presupuestaria para adelantarlos, por cuanto eran proyectos de envergadura que requerían ingentes recursos presupuestarios (JUN/SEM.PP.PQ/1/dt10 Rev.2, 1977 2. Adicionalmente, y en correspondencia con lo anterior, la planificación adelantada desde la Junta resultó contraria a las necesidades e intereses de la planificación nacional ya que los recursos de inversión que la Junta establecía para el sector petroquímico venezolano se correspondían con un tipo de industria integrada verticalmente y en la práctica las asignaciones rompían con ese proceso lógico de desarrollo. Se asignaban coproducciones o industrias complementarias aguas abajo importantes a otros países. Al PSDI que se le dedicó mayor esfuerzo nacional fue al petroquímico. Este se planteaba, como objetivo central, el establecimiento de una industria petroquímica subregional altamente integrada y eficiente que contribuyera al aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y del potencial de la subregión en la adaptación, creación y transferencia de tecnología, permitiendo la participación, como productores, a todos los países miembros. Veamos la asignación de productos e industrias a Venezuela para luego ver su desarrollo:

TABLA 3.
ASIGNACIÓN DE PRODUCTOS PETROQUÍMICOS
A VENEZUELA CON LA DECISIÓN 91

Asignación	AEC	Asignación	AEC
Polietileno de baja densidad	30%	Anhídrido Ftálico	30%
Polietileno de alta densidad	30%	Tetracloroetileno	30%
Negro de humo	30%	PVC Suspensión	30%
Caucho SBR	30%	PVC Emulsión	30%
Caucho PBR	30%	Cloroacetato	30%
Éteres de propilenglicol	30%	Estireno	30%
Propilenglicoles	30%	Poliestirenos	30%
Clorofluorometanos	30%	Cloruro de vinilo monómero	30%
Metanol	20%	Tolueno diisocianato	30%
Alcohol Isopropílico	30%	Epóxido de propileno (OXIDO)	30%
Cloruro de Etileno	30%	Polipropilenglicoles	30%
Dipropilenglicol	30%	Tricloroetileno	30%

Fuente: Elaboración propia de los datos tomados de la Decisión 91, *Gaceta Oficial* del Acuerdo, Lima, 1975.

El programa petroquímico (Decisión 91) asigna a Venezuela 24 productos cuando el país sólo tenía capacidad o instalaciones para 11, a saber: cloruro de vinilo (monocloroetileno), alcohol metílico, (metanol), epóxido de propileno (óxido de propileno), clorofluorometanos, polietilenos de baja y alta densidad, cloruro de polivinilo tipo suspensión y emulsión y poliestirenos, anhídrido Ftálico y Carbono (principalmente negros de humo). De estos el representante titular de Venezuela a nombre del gobierno cede, a

favor de Bolivia y hasta 1991, su participación en el mercado subregional de Polietileno de alta densidad (JUNAC, 23/05/74), quedando con 10 de los asignados en producción. Los trece (13) restantes requerían de un gran capital para la instalación de las plantas. Eran productos de alto refinamiento, estaban al final de la cadena de la industria petroquímica (Balaguer, 1994) Y además requerían de grandes inversiones para los cuales el mercado andino no garantizaba o garantizaría, a mediano plazo, el retorno de la inversión. Vene-

zuela estaba interesada en llegar a tal estadio del desarrollo de su industria, pero, por su gran complejidad e inversión, se aceptaban como proyectos a mediano y largo plazo que no podía cumplir en los lapsos previstos. Por ello, en su momento, expresó que las asignaciones deberían considerar la inversión como un parámetro de indiscutible necesidad para ciertos tipos de plantas que le fueron asignadas pues «la inversión requerida para algunas de ellas es tan grande que no debieran ser objeto de asignación» (J/RIAT-19.2, 1974:6). Tal era el caso del metanol y el DTI asignados cuya producción estaba íntimamente ligada al suministro energético mundial. Su mercado tenía que ser mundial para que su producción fuese económicamente viable. Sin embargo, a pesar de haber expuesto las limitaciones y dificultades para el éxito del programa, el país termina aceptándolo y convirtiéndolo en Ley de la República según los decretos 1725-27 del 21/10/1976. Con ello se asumía un compromiso, del cual se tenían serias objeciones y existían limitaciones para lograr la efectividad de su programación nacional y subregional. En 1977 los socios del GRAN reconocen la necesidad de recurrir al financiamiento internacional para continuaron el PSDI petroquímico.

Aunado a lo anterior, la Decisión 91 ignoró la capacidad de producción instalada en el país en este rubro y los planes de desarrollo integrados que se

venían adelantando hasta el momento, según lo contemplado en el III y IV Plan de la Nación (CORDIPLAN, 1970). En consecuencia, al quedar al margen de la programación industrial, los productos que el país venía elaborando o se había planteado producir no tenían preferencia comercial en el GRAN y debían buscar mercados en terceros países y/o someterse a las normas propias del período de sustitución de importaciones predominante esas fechas. Evidentemente, Venezuela fue destinando cada vez menos recursos a este PSDI. Productos como: Etileno; Propileno; Butadieno; Cumeno y Acetona (Propanona), al no ser asignados a Venezuela, rompían con la cadena de integración que se venía produciendo en esa industria. Con ello, Venezuela se escinde entre el mercado mundial y el subregional; teniendo mayores capacidades y oportunidades hacia el primero, por lo que empieza a mostrar serios retrasos con sus compromisos andinos (JUN/di 483, 27 julio 1980; CON/LXVIII-E/DI 1, 15-17 Junio 1992). Tal como se evidencia en la Tabla No. IV.



TABLA 4.
CASO VENEZUELA: PROGRAMA PETROQUÍMICO

Fuente: Elaboración propia de datos tomados de Junta de la Comunidad Andina
www.comunidadandina.org [consultada en Lima] 15/06/1999

Instrumentos que conforman el programa	Nivel antes del Compromiso	Objetivo propuesto	Objetivo logrado (1976-1980) Dec. 91 - Dec. 53	Objetivo logrado (1981-1984) Dec. 170	Objetivo logrado hasta 1985	Objetivo alcanzado 1990-1998 Dec. 295	N.D.: No Disponible
1. Asignación de producciones	Se llevaba a cabo una estrategia de desarrollo nacional de la industria petroquímica, contenida en el III y IV plan de la nación	24 asignaciones de productos básicos e intermedios	De las 24 asignaciones, 11 estaban en producción y en fase de proyecto de instalación	De las 24 asignaciones, 11 estaban en producción y en fase de proyecto de instalación	De las 24 asignaciones, 11 estaban en producción y en fase de proyecto de instalación	Se iniciaron proyectos para aumentar la producción existente y diversificación de productos como PVC, Polietileno, Metanol y estireno	
2. Arancel Externo Común (AEC)	Regía Legislación Nacional	Se establecieron protecciones entre 10% y 35%	De las asignaciones Venezolanas se cumplió con tan solo 3 de ellas. 15 Asignaciones por encima y 6 por debajo de lo establecido	Para la producción existente, 50% cumple con los niveles del AEC y 50% tiene niveles mayores. Para los no producidos el 78% tiene niveles superiores, existen regímenes arancelarios de excepción	N.D.	Se registra incumplimiento en 5 subpartidas MANDINA	
3. Incorporación a la legislación interna	Legislación Nacional	Incorporar a la legislación de cada país la decisión 91 sobre el PSDI petroquímico	Decreto 1725 publicado en gaceta oficial el 21 de octubre de 1976, donde se incorporó la Dec. 91 al ordenamiento jurídico del país.		Decreto 1348 publicado en gaceta oficial el 12 de noviembre de 1986, pone en vigencia la Dec. 170		
4. Competencia Regional	Legislación Nacional	Eliminar las restricciones que se pueden dar en el comercio subregional de productos petroquímicos así como medidas de protección industrial por los países miembros (Art. 23, Dec. 91)	Las empresas son del Estado, por lo tanto gozan de exoneraciones arancelarias y es frecuente la existencia de medidas que permiten la exoneración de los derechos arancelarios ante solicitudes por parte de los importadores	Las empresas son del Estado, por lo tanto gozan de exoneraciones arancelarias y es frecuente la existencia de medidas que permiten la exoneración de los derechos arancelarios ante solicitudes por parte de los importadores	Las empresas son del Estado, por lo tanto gozan de exoneraciones arancelarias y es frecuente la existencia de medidas que permiten la exoneración de los derechos arancelarios ante solicitudes por parte de los importadores	Cambio en las políticas públicas destinadas al fomento de las exportaciones, estableciéndose mecanismos de liberación comercial	

Como se evidencia de las presiones y retardos en el cumplimiento de los compromisos de los socios, el PSDI petroquímico se fue flexibilizando paulatinamente hasta abandonarse sin una declaración oficial al respecto. Así, en 1978, la Decisión 130 excluye el anexo 2 de la Decisión 91 donde aparecen los productos asignados a los socios del GRAN y, en consecuencia, cada país tiene mayor libertad de producción. La Decisión 170, agrega a los anexos 1, 2, 4 Y 5 de la Decisión 91 los polieteres polioles derivados del óxido de propileno como un ítem de la NABANDINA.

Por otra parte, el PSDI petroquímico ignora o deja de lado a los fertilizantes, un sector importante para la industria petroquímica. Venezuela tenía grandes empresas nacionales produciendo este tipo de insumo, que resul-

tó ser significativo en el período posterior a 1989 cuando el GRAN cambia de orientación y de política respecto a la integración regional. A partir de 1991, la exportación de fertilizantes ha ido aumentando (Gutiérrez, 1998).

El programa automotriz fue sometido a aprobación en marzo de 1974 y sufrió una serie de modificaciones a causa de las presiones ejercidas por los países miembros y por los fabricantes ya establecidos. Como resultado el número de categorías de camiones se elevó a seis y se introdujeron acuerdos de ensamblaje, coproducción y de complementación, reduciendo volúmenes de producción y niveles de eficiencia. Ello llevó a que el 13 de septiembre de 1977 se aprobara la decisión 120, que establece el PSDI automotriz. El programa asignó a Venezuela los siguientes renglones.

TABLA 5.
ASIGNACIÓN A VENEZUELA DE PRODUCTOS
EN LA DECISIÓN 120

Clasificación	Definición	CC/Ton
A3	Modelo básico	1500 - 2000 CC
A4	Modelo básico	2000 + CC
C	Vehiculos por debajo de 2.5	Hasta 2700 CC
* B 1.1	Camiones y Vehículos	Hasta 3 Ton.
** B 1.2	Camiones y Vehículos	De 3 a 4.6 Ton.
B3	Modelo Básico	De 9 a 17 Ton.
B4	Modelo Básico	17 + Ton.

Fuente: Junta, carta informativa, núm 69, octubre 1977

* Convenio de ensamblaje con Bolivia

** Convenio de ensamblaje con Colombia.

La programación sectorial automotriz, también tenía serias limitaciones para su realización durante la etapa del regionalismo cerrado. Para que la inversión en la producción automotriz tuviese éxito, el tamaño del mercado de vehículos debería alcanzar economías de escala; es decir ser lo suficientemente grande como para permitir reducción de costos medios en el ensamblaje, y economías externas en la fabricación de componentes importantes (ensamblaje de motores). Se estima que la demanda anual para alcanzar este requerimiento debía girar en alrededor de 600 mil vehículos (Puyana, 1984:355). En realidad, la demanda estimada por la JUNAC para 1985 fue de 400 mil vehículos, cifra que no se logró. Para 1991 la demanda fue de más de la mitad, alcanzándose una cifra próxima a 210 mil. De ésta, el mercado venezolano fue el más importante con una absorción de aproximadamente el 35% (Sánchez, 1994).

Antes de la firma del Acuerdo de Cartagena, Venezuela contaba con siete (7) ensambladoras de las principales empresas automotrices del mundo: Chrysler (Chrysler Andina a partir de 1973 y desaparecida en 1974), International, General Motors, Ford, Renault, Jeep de Venezuela, Mack y Toyota. El tamaño y productividad de sus plantas no se había pensado en términos del mercado andino porque las empresas se habían ajustado a las condiciones predominantes en la época

de sustitución de importaciones que exigían a las transnacionales el establecimiento de sus plantas al interior de cada país. Para estas empresas, sólo el mercado venezolano era suficientemente importante y atractivo como para justificar la instalación de plantas. Así, Venezuela mostró una producción automotriz anual promedio de 159.046 vehículos (Ministerio de Fomento, 1992) entre 1974 y 1980.

La programación industrial del sector automotriz le asignó a Venezuela la producción de 7 modelos, (ver Tabla No. 5) que incluían vehículos de pasajeros desde 1500 hasta 2.700 CC, camiones de 3 a 4.6 toneladas (ton.) y de 9 a más de 17 ton. De estos, el GRAN establecía que deberían realizarse convenios de ensamblaje con Bolivia y Colombia para la producción de camionetas y camiones de hasta 3 ton. y camiones de 3 a 4.6 ton. respectivamente. Igualmente, se reguló el número de modelos por marca, estableciéndose un único modelo básico (Decisión 120 13/09/77).

Obviamente, las compañías transnacionales no estaban interesadas en participar de este arreglo porque ello significaba el cierre, ampliación y/o apertura de plantas en países que para ellas no resultaban atractivos para justificar inversiones. Así, la satisfacción de las asignaciones y la política automotriz del GRAN no formaba parte de sus objetivos y prioridades.

Aunque el boicot de las empresas transnacionales y del gobierno norteamericano fue significativo para obstaculizar la programación automotriz, y en general a la integración regional, y para crear malestar entre los socios andinos (Seers & Vaitos, 1981; Briceño R., 2001 a, 99), un factor importante para entorpecer este PS0110 constituyó la incapacidad de los gobiernos para asumir un programa bastante rígido y que se tornaba costoso al colocar el peso del financiamiento de las plantas por crearse en manos del Estado ya que el sector privado no estaba interesado en participar. A este desinterés se suma la cautela de las empresas transnacionales ante la aprobación de la Decisión 24 que establecía un programa dirigido a la creciente participación del capital nacional en el sector industrial y limitaciones a las remesas de capital al exterior.

En consecuencia, el sector privado no participó en la instrumentación de la Decisión 120 y el Estado venezolano, aunque la incorporó a la legislación nacional media. Ite Decreto Ley 920 del 16/05/75 (J/DI/83, 11/06/85), en el articulado del decreto no se plasman las disposiciones contenidas en ella relativas a la fabricación de componentes extranjeros básicos, la clasificación por categorías de vehículos y no se elimina la producción de los modelos no asignados. Tal acción muestra complacencia con las empresas

transnacionales y poca disposición gubernamental para cumplir con los compromisos andinos. El poco interés del gobierno venezolano para invertir en una industria altamente controlada por el capital extranjero se detecta en 1985 cuando el trabajo de consultoría de la JUNAC destaca que en las empresas terminales automotrices, el alto componente importado refleja la escasa significación de la de sustitución de importaciones (J/01/83, 11/06/85: 62) y de la integración del sector automotriz. En el caso de Venezuela, para 1992, el componente importado en la fabricación de vehículos alcanzaba el 60% del costo de producción (Sánchez, 1994: 30).

Lo anterior refleja que los niveles de inversión pública en Venezuela fueron limitados para cumplir con sus compromisos derivados de la Decisión 120. Sin embargo, aunque el Estado no cumplió con el GRAN, antes, durante y después de la etapa de sustitución de importaciones y de su ingreso en el Acuerdo de Cartagena, parte importante de la inversión nacional en el sector, se destinó a la industria de partes y piezas para abastecer las ensambladoras (Favenpa, 1993). Con ello, el país alcanzó competitividad al iniciarse el proceso de apertura propio del regionalismo abierto y éste sector, junto con el alimentario mostraron incrementos en el desempeño industrial (Cervilla, Viana y Malavé, 2001 :21-24).

Tanto el PSDI metal mecánico, aprobado en 1972 mediante Decisión 57, y el siderúrgico aprobado por la Decisión 160, en 1980, no mostraron avances significativos. El primero, se modificó en 1979 mediante Decisión 146 para reestructurar el programa e incorporar a Venezuela al mismo, pero «los países miembros no estaban convencidos de que realmente existiera un mercado ampliado» (Junta, Jun/di 359, 1980) y, en consecuencia, las iniciativas de inversión, pensando en ese mercado fueron nulas. Esta situación también era evidente en Venezuela, por lo que no hubo inversión en el sector metal mecánico siguiendo los planes que inspiraron los PSDI. El segundo permaneció inerte hasta 1988 cuando se intentó revitalizarlo, pero hasta el momento no se conoce intento alguno que haya tenido éxito en ese sentido.

Durante la etapa de regionalismo abierto, Venezuela tampoco parece disponer o destinar los recursos suficientes para financiar la integración subregional. Debido a que se hace necesario que el Estado disminuya sus niveles de intervención en el ámbito económico, es el sector privado el que tiene que mostrar su capacidad de inversión y negociación. En el caso de la participación del sector empresarial en la CAN se observa que de las muchas empresas que manifestaron su apoyo, sólo unas pocas se han beneficiado y mantenido su respaldo des-

pués de la entrada en vigencia de la unión aduanera. Otras empresas, si bien no la han rechazado abiertamente se mantienen a la expectativa. Por ejemplo, el sector automotriz, siderúrgico y de algunos alimentos siguen respaldando la integración; los sectores textil y calzado y de papel de celulosa la rechazan abiertamente mientras que la mayoría de los sectores se mantienen sin pronunciarse.

La participación del sector automotriz, metalúrgico, de productos químicos y petroquímicos, agropecuarios y agroindustriales representaron el 72% de las exportaciones de Venezuela a Colombia (Giacalone, 1999; 125). De éstos, los productos líderes de exportación hacia Colombia son: vehículos de cilindrada superior a 3000 cc., cerveza de malta, vehículos iguales o inferiores a 3 Ton, aluminio sin alear, vehículos de cilindrada superior a 1000 cc., pero inferior a 1500 cc., polietileno de densidad superior o igual a 0.94 y laminados entre otros (Gutiérrez, 1998,131). Parte importante de las exportaciones provienen fundamentalmente de la industria básica, por cuanto son productos que requieren de un valor agregado adicional para que surta efectos importantes en la economía nacional, como son generación de empleo y fortalecimiento de otros sectores. Ese sector fue estimulado y consolidado durante el período de la industrialización por sustitución de importaciones y se

abrió a la exportación con las reformas y apertura económica.

Adicionalmente a la escasa capacidad de adaptación de la industria venezolana a la apertura comercial, el Estado debió establecer la plataforma que le permitiera tomar ventaja de la nueva política económica y de integración. Esta plataforma se debía armonizar con los principios del regionalismo abierto y en consecuencia permitir que las leyes del mercado fuesen las que determinaran la oferta y la demanda, la reestructuración empresarial o el ajuste. Pero como se evidenció, los sectores que mejor se ubicaron en el mercado colombiano, con la excepción del automotor, fueron los vinculados al sector petroquímico y metalmeccánico que habían sido, y continuaban siendo protegidos y estimulados por el Estado y formaban parte de la industria básica nacional. El sector privado nacional, salvo excepciones como Polar, Cisneros y Mavesa ha venido reduciendo su actividad comercial viendo alejarse las oportunidades de internacionalización. A finales de los noventa, el número de empresas se había reducido en 33% y el empleo en 62% (García, 2001, 17-18). En consecuencia, el sector industrial no parecía estar preparado para superar la etapa fácil de la apertura, la cual consiste en adaptar y/o reajustar las empresas al mercado mostrando ingenio, especialización, eficiencia y efectividad, pero sobre todo, capacidad de

absorción de los impactos de la integración, las crisis internas y externas.

Hay otros elementos en los cuales el Estado debió invertir para lograr su cometido. Ellos son fundamentalmente unas políticas macroeconómicas, industriales y comerciales estables y coherentes con el proyecto de integración y de desarrollo. Para Cervilla, Viana y Malavé se requiere la acción del Estado para guiar y controlar la tasa y dirección del cambio técnico. También señalan que «Un Estado eficiente, mercados competitivos, adecuados derechos de propiedad, y estabilidad en las reglas del juego, constituyen un marco institucional básico para potenciar la competitividad» (2001,26). De lo anterior y del comportamiento del Estado venezolano durante la década de los noventa se infiere que, efectivamente, no se podía cumplir con los objetivos ni los compromisos adquiridos, partiendo de la aceptación del regionalismo abierto y la apertura como estrategia de desarrollo nacional y andina. Desde 1992, Venezuela ha venido experimentando cambios profundos en su institucionalidad, en sus objetivos de desarrollo, en sus políticas económicas y sociales. Poco se ha podido hacer para aumentar la capacidad del Estado en este escenario. Lo anterior evidencia que hubo una dotación insuficiente de recursos económicos para el desarrollo y la integración regional durante el periodo analizado.

3.2. RECURSOS INSTITUCIONALES Y BUROCRÁTICOS PARA LA INTEGRACIÓN

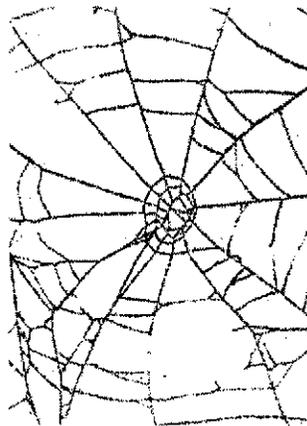
Debido a que la dotación de recursos institucionales del Estado para la integración andina es más próxima a la creación de la burocracia para la integración, se tratarán en este aparte. En primer lugar se expondrá lo relativo a la creación institucional básica y en segundo, se dedicará la atención a la eficiencia de la burocracia para la integración.

3.2.1. ÓRGANOS CREADOS PARA LA INTEGRACIÓN COMERCIAL:

La estrecha vinculación entre la Comisión del Acuerdo de Cartagena, (órgano encargado de legislar en la CAN), con el Instituto de Comercio Exterior (ICE), debido a que su Presidente, o un representante en calidad de alterno, es el encargado de representar a Venezuela en ese órgano de integración, conduce a centrar la atención del trabajo en el ICE, aunque la Dirección General Sectorial de Economía y Cooperación Internacional del MRE y otras instancias de los distintos ministerios representados en el ICE también participan. Pero se destaca al ICE porque éste se define como «el organizador y planificador de la política comercial exterior del país». En la década de los noventa se sustituye por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

Los cambios en el escenario internacional y el creciente papel asignado a las relaciones comerciales y económicas entre los países venían reclamando, desde los años cincuenta, la adaptación institucional para atender los asuntos económicos como aspecto prioritario de la agenda de la política exterior. Desde los sesenta, aunque con cierto retardo, en Venezuela se propuso la creación de un organismo que se encargara del estudio y formulación de la política comercial venezolana ya que la Dirección de Política Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, que estaba más vinculada a las relaciones con el exterior y no estaba facultada para ello, y además, en principio, carecía de la experiencia técnica en las relaciones de comercio exterior. Se requería formar una política uniforme que vinculara la economía nacional con la internacional. El ICE se creó en 1970, (Gaceta Oficial 129.294 del 17.08.70) como un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores con el mandato de adelantar la «formulación, coordinación, evaluación, planificación y promoción del comercio exterior» (Art. 1). Una de las primeras funciones del ICE fue la coordinación de los trabajos necesarios para negociar el ingreso de Venezuela y adaptar los instrumentos y leyes nacionales a lo pautado en las condiciones de ingreso del país al Acuerdo de Cartagena, (Libro amarillo, 1970) y perseguía precisar las bases de una política co-

mercial. El consejo directivo del ICE estaba constituido por los Ministros de: Relaciones Exteriores, Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría, . Comunicaciones, Minas e Hidrocarburos, por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el Presidente del Banco Central, el Presidente de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), un representante de la Confederación Venezolana de Trabajadores, un representante de la Asociación Venezolana de Exportadores y por el Presidente del Instituto. Aunque la estructura administrativa era pequeña y dependía del «libre nombramiento y remoción del Presidente del Instituto» (Art.9 del decreto de creación del ICE), se pensó que esta estructura pondría fin a la dispersión de atribuciones en materia de política comercial y permitiría coordinar la política económica y comercial. Esta estructura cambió con el tiempo no sólo al desaparecer la CVF, sino que se fue haciendo más compleja orgánicamente y para 1996 su organigrama era bastante complejo, .contaba con 6 directores generales, y 12 directores sectoriales, además de la consultoría Jurídica, oficina de personal e informática, entre otras (Libro Amarillo 1997, p. 385). Algo similar había ocurrido en los otros ministerios



vinculados al ICE y las oficinas asociadas a la integración regional contaban con creciente personal.

La nueva visión de la política comercial del gobierno planteó la creación de un nuevo organismo en sustitución del ICE.

Se señaló que la nueva política requería que se atendiera el sector productivo nacional porque este sería el sector que permitiría colocar las exportaciones no tradicionales, facilitar la apertura y adelantar la política comercial internacional. Desde 1994 se empezó a proponer la modificación de la Ley Orgánica de Administración Central para crear un nuevo Ministerio: el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) que absorbiera las funciones del ICE y de parte importante del Ministerio de Fomento. La misión del MIC se centraría en «promover el desarrollo industrial, comercial y de servicios en un marco de competitividad, facilitar la actividad del sector productivo nacional en los mercados internacionales; todo ello para contribuir al desarrollo económico en un marco de equidad social» (ICE, 1995, p.3). Con el MIC se pretendía transformar, modernizar e integrar las estructuras nacionales en general, particularmente aquellas que aplican estrategias, polí-

ticas y acciones que promuevan la producción y el comercio tanto interno como externo, con la finalidad de elevar la productividad y la competitividad del país como salida a la economía rentista nacional. En resumen, se admitía que el ICE no había logrado armonizar o crear una política coherente y coordinada entre los distintos organismos del Estado para atender la política de producción y de comercio exterior. Entre las funciones del MIC se encuentran la «representación de la República en organismos internacionales, eventos y cualesquiera otros actos internacionales en materia de integración económica, comercio internacional de bienes y servicios, inversiones extranjeras y propiedad intelectual (N.18, Art.28, ICE, 1995, pp.29-30) y la negociación y ejecución de los acuerdos internacionales en materia de integración económica entre otras. El MIC fue creado en 1996 y empezó a funcionar en enero de 1997 cuando el presidente Caldera designa a Freddy Rojas Parra como Ministro de Estado en ese despacho. La propuesta de creación del MIC muestra, otra vez una estructura organizativa simple de cuatro ámbitos y un promedio de cuatro subáreas por ámbito (ICE, 1995, p.II).

3.2.2. Burocracia para la integración. Este apartado se centrará en indagar sobre la capacidad y eficiencia de la burocracia para adelantar las funciones del organismo para el cual

sirve. La capacidad de la burocracia depende, siguiendo a Geddes, de la dotación de personal con suficiente capacidad y formación técnica para desempeñarse en el cargo, independientemente de la filiación política partidista o de compromisos clientelares con la estructura política del gobierno de turno. En el caso venezolano, la creación y nombramiento de una burocracia para la integración depende del Presidente y de su disposición por construir una administración competente. pues es él quien tiene el poder de designar tanto el Gabinete Ministerial, como la responsabilidad de conducir la política exterior de la República. Los presidentes tienden a usar diversas estrategias para nombrar sus agentes en la administración: leales al partido casi sin considerar su capacidad, criterios técnicos para nombrar algunos sectores más importantes, potenciales rivales dentro de su partido o coalición gubernamental y estrategias mixtas que buscan fundamentalmente «compartimentalizar» o crear «islas de competencia» dentro de la administración. Tales estrategias permiten utilizar a la burocracia como fuente de beneficio particular, como fuente de favores para la organización del presidente para construir una maquinaria política o como herramienta para implementar políticas.

La aproximación que hace Geddes

a la burocracia venezolana, en el Índice de Estrategia de Nombramiento para los Cargos que realizan los presidentes en Latinoamérica, muestra que Rafael Caldera (1969-74) obtuvo un índice de 5.0; Carlos A. Pérez (1974-79) de 4.0; Luis Herrera (1979-1984) de 3.0; Jaime Lusinchi (1984-1989) de 4.0; Carlos A. Pérez (1989-1993) de 7.0, y Rafael Caldera (1994.-1998) de 5.0.

El índice indica el grado de profesionalización y capacitación de los agentes de la administración pública. A menor índice, menor profesionalización y menor capacidad para formular e implementar políticas de administración. En el caso de los tres primeros períodos presidenciales se aplicó una estrategia de «compartimenta-

lización» en la cual la capacidad domina la selección de cargos en agencias clave!;, pero también se atienden las necesidades de los partidos o simpatizantes. El índice de 3.0 indica que hubo menos interés por la profesionalización o capacidad técnica en el nombramiento de los funcionarios del gobierno, mientras que el índice de 7.0 muestra una estrategia antipartido, que ignoraba abiertamente el partido y favorecía la capacidad técnica de los funcionarios.

El índice resultante de la revisión del nombramiento de los funcionarios de gobierno vinculados con la integración andina, tal como se mencionó en la metodología, se muestran en la tabla No. VI.

TABLA 6.
ÍNDICE DE ESTRATEGIA DE NOMBRAMIENTO PARA LOS CARGOS VINCULADOS CON LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LOS PRESIDENTES DE VENEZUELA

Presidente	Índice
Rafael Caldera (1969-1974)	2.0
Carlos A. Pérez (1974-1979)	3.0
Luis Herrera C. (1979-1984)	1.0
Jaime Lusinchi (1984-1989)	2.0
Carlos A. Pérez (1989-1993)	5.0
Rafael Caldera (1994-1998)	3.0

Fuente: Elaboración propia a partir de información de las memorias y cuenta de los respectivos Ministerios y organismos involucrados

Se espera que los miembros del equipo de gobierno sean formuladores de política básica al igual que ejecutores de política y, en este sentido, el Presidente debe moverse entre distintas estrategias que le permitan maximizar su poder político e influencia a largo plazo, sobrevivir en el gobierno, construir una organización política con lealtades fuertes hacia su persona y gobernar efectivamente. Estos objetivos parecen conflictuar pero en la medida en que pueda, por ejemplo, designar funcionarios leales a su persona, al partido y además con formación profesional y técnica suficiente, entonces estará logrando una alta capacidad burocrática en el gobierno y en consecuencia, aumentando la capacidad y autonomía del Estado para responder a los desafíos nacionales e internacionales.

En el caso de los índices observados para los presidentes venezolanos se capta que en la primera presidencia del Dr. Rafael Caldera (Índice 2.0), por ser un constructor de partido y además tener una gran estatura política dentro del mismo, tenía en consecuencia mayor libertad para tomar decisiones en el otorgamiento de cargos que Luis Herrera, (índice 1.0) dentro de su mismo partido. Este último respondió más a los intereses del partido y dentro de éste, de su grupo de apoyo. Por su parte, los presidentes de Acción Democrática demostraron una gran disciplina partidista, con la excep-

ción de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez quien optó por ignorar el partido y designar profesionales independientes (Índice 5.0) para desempeñarse en cargos claves de toma de decisiones y de ejecución de políticas. Lo anterior evidencia que si bien la asignación de cargos es básica para aumentar la capacidad del gobierno y del Estado para construir una administración más competente y responder a las expectativas planteadas por el electorado; también lo es el hecho de que es altamente riesgoso para los presidentes construir tal administración al margen de los intereses del partido, grupo o de la coalición que lo respalda.

En resumen, los presidentes, con la excepción de la segunda presidencia de Pérez, trataron de mantener una estrategia de nombramientos que satisfaga al partido y los intereses particulares del grupo que los respaldó. Por ejemplo, «La negociación del ingreso de Venezuela al Pacto Andino estuvo a cargo de Julio Sosa Rodríguez, líder empresarial y amigo personal del presidente Caldera, lo cual pudo haber facilitado su labor de enlace entre el sector público y privado» (Gil) Yépez, 1978, 196 citado en Giacalone, 1999, 1 J 3) pero también evidencia la estrecha vinculación entre nombramiento para los cargos, profesionalización y política partidista.

Si bien estos indicadores tienden a evidenciar que el factor

partidista y grupal incidió en el nombramiento de la burocracia para la integración y que ésta pudo haber influido en la satisfacción de los compromisos y objetivos de la integración económica, tampoco se puede ignorar que los gobiernos, en algunos casos, optaron por seleccionar funcionarios que si bien eran miembros del partido, tenían una elevada formación profesional y técnica. Tales son los casos de Reinaldo Figueredo y de Sebastián Alegrett al frente del ICE durante los gobiernos de Pérez y Herrera respectivamente. En materia de integración durante la segunda presidencia de Pérez, el ejecutivo (presidente) desplazó en la política de integración

“al Ministerio de Relaciones Exteriores, y trabajando en estrecha vinculación con el Instituto de Comercio Exterior (ICE), el Ministerio de Hacienda, (bajo la gestión de Miguel Rodríguez), el de Fomento: donde se detectan dos etapas: una más activa bajo la conducción de Moisés Naime Imelda Cisneros, y otra con menor sesgo internacional bajo Pedro Vallenilla y Frank de Armas- y la oficina de Cordiplan después de 1992 cuando asumió su dirección Ricardo Hausmann (Mata Carnevali, 1996, 196, 206-2017 citado en Giacalone, 1998). Además todo el tren compartía convicciones similares a las del presidente». (Giacalone, 1999, 121-122).

4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

La revisión de las variables provisión de recursos y gerencia burocrática para conducir al Estado venezolano hacia una inserción exitosa en la integración andina mostró ser poco favorable para el país.

Como hemos visto, a pesar de que Venezuela puede considerarse un país con recursos económicos significativos, en comparación con sus socios andinos, para cumplir con sus planes de desarrollo y objetivos de política exterior, entre los que se incluye la integración andina, no canalizó suficientes recursos hacia el logro de los objetivos de integración. Durante el primer período de la integración, por ejemplo, los PSDI requerían recursos de inversión básicos que el país no proporcionó en la medida de los compromisos planteados. Con la etapa de regionalismo abierto, Venezuela tampoco parece disponer de los recursos económicos suficientes para financiar la integración. El regionalismo abierto requiere ajuste de las variables macroeconómicas, eliminación de subsidios y disminución de aranceles y liberalización comercial, entre otros. Para ello, el Estado debe proporcionar un marco institucional básico, que permita la competitividad entre los diferentes actores y la estabilidad económica suficiente para crear confianza en el sector productivo. Pero también

debe considerarse que la traducción de preferencias en acciones requiere de la capacidad de tomar decisiones burocráticas efectivas en el curso de su implementación. Tanto el desarrollo como el ajuste envuelven movilización de recursos entre los diferentes sectores de la economía, entre grupos sociales y entre áreas geográficas. Todo ello impone costos y genera oposición y en consecuencia compromete la autonomía y la capacidad del Estado.

Además del escenario internacional cambiante, se encuentran otras razones que explican estos resultados y que merecen mayor atención. Entre ellas tenemos: Proponer e intentar adelantar un programa de integración que contrariaba los objetivos de los Estados Unidos, la falta de apoyo de los actores sociales (empresarios y sindicatos), la dispersión de intereses u objetivos de política y limitaciones en la formación y capacidad de gestión y gerencial del personal para la integración.

El primer obstáculo, aunque no forma parte del análisis propuesto en este trabajo, no es deleznable ya que buena parte del proceso de integración andina se intentó adelantar siguiendo las ideas asociadas a la industrialización por sustitución de importaciones y/o regionalismo cerrado. Este período se extendió hasta 1989 fecha en que los Estados Unidos empezaron a respaldar los esfuerzos de la

Comunidad Andina. La falta de apoyo o de interés de los empresarios y sindicatos como actores tradicionales de la integración fue un componente bastante significativo y que indiscutiblemente incidió en la dispersión de objetivos que se planteó el país con la integración. Al respecto, Briceño Ruiz (entrevista, 2001b) señaló que el empresariado venezolano siempre ha estado bien organizado y que si no apoyó la integración en los setenta fue porque no le convenía, particularmente dentro de la política de sustitución de importaciones, mediante la cual buscaban apropiarse y disfrutar tanto del mercado nacional como de los beneficios que otorgaba el Estado a través de esta política. En la etapa del regionalismo abierto, la posición del empresariado favoreció a la integración andina pero esta posición puede revertirse fácilmente si se capta incertidumbre y pérdida de competitividad, por lo que el respaldo puede considerarse más superficial que real. Los sindicatos, por su parte, estaban lo suficientemente complacidos con el pleno empleo y en consecuencia los probables temores de desplazamiento de mano de obra de los países vecinos eran compensados altamente, en el momento por el pleno empleo, por los salarios y por el alto poder adquisitivo de la moneda, por lo que no participaron ni a favor ni en contra de la integración. En la segunda etapa de la integración, algunos sindicatos han mostrado cierta preocupación por las transformacio-

nes mi corregionales y geoeconómicas que la unión aduanera está produciendo en algunos sectores y zonas gráficas como la frontera colombo venezolana, la cual tradicionalmente se había considerado un ejemplo de integración. Si bien es cierto que los aspectos señalados contribuyeron a la dispersión de intereses u objetivos de 'Política de los gobiernos respecto a la integración, también lo son las limitaciones del personal para adelantar los objetivos de integración económica.

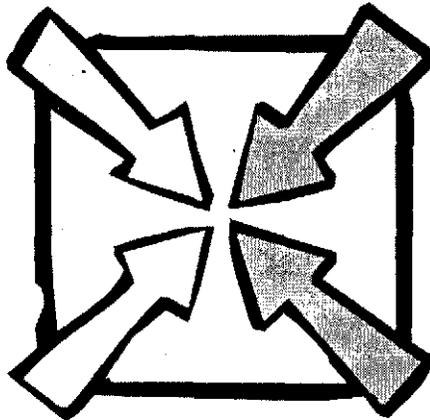
La discusión tiende a centrarse en torno a la capacidad de gestión de la burocracia.

Durante la etapa del regionalismo cerrado se requería de la creación de agencias del Estado o de la reorganización de las viejas para asegurar los fondos y el personal preparado para adelantarlos.

Durante el regionalismo abierto se ha requerido y exigido de los gobiernos la utilización de recursos en áreas que, por un lado reduzcan la influencia del Estado en la economía y por otro, refuercen su capacidad de control de

las fuerzas del mercado. En lo relativo a la integración andina se propuso la armonización de la legislación, la liberalización comercial y un arancel externo común mínimo. Esto requiere de la adecuación de las estructuras del Estado para crear una maquinaria más, eficiente y capaz de adelantar y mantener las reformas, generar desarrollo y fortalecer la autonomía. De los resultados respecto al reclutamiento de la burocracia en las agencias del Estado creadas o adaptadas para responder al objetivo de la integración económica y por ende de la andina, tanto los entrevistados como los analistas políticos coinciden en señalar que la limitación más importante que tienen los países, particularmente Venezuela, es el clientelismo y la hiperburocratización.

La justificación que presenta el ICE para crear el MIC se centra en la dispersión de políticas, falta de coordinación entre organismos, la desvinculación entre producción nacional y estrategias para comerciar en el exterior y la falta de una política nacional coherente. Razones similares, guardando las distancias temporales y de escenarios políticos, a las que motivaron la creación del ICE en su momento. Sin embargo, de 1970



a 1996, el personal destinado a atender la política de producción y comercio exterior y de integración económica había aumentado significativamente tanto en el ICE como en los Ministerios que constituían el directorio del mismo. Por ejemplo, para 1992, (González, 1992, 180) se reportó un total de 1759 personas empleadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, de los cuales, 890 eran diplomáticos y 498 contratados. Por su parte, Carlos Romero (1992; 209-238) detecta una complejidad y fragmentación organizacional que limita la eficiencia del sector externo de Venezuela. Los Ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores y Fomento entre otros tienen una diversidad de unidades que establecen labores de negociación y tareas diplomáticas sobre la integración. Pero el aumento de personal no convierte a estas instituciones en más eficientes y en consecuencia, no logran la misión para la cual fueron creadas, aunque las debilidades no sean totalmente atribuibles a la negligencia e incompetencia del personal.

¿Qué puede explicar estos resultados? Los índices de nombramiento de cargos expuestos son sólo indicadores de la falta de continuidad político-ideológica en los gobiernos, de las estrategias de nombramiento de cargos utilizados por los presidentes. En este sentido, Cardozo (1992; 106) citando a Guerón, señala que «Los problemas para evaluar las políticas y hacer revisiones a tiempo no se eliminan,

ni se reducen, con la fórmula de atención directa del Presidente o de algún otro alto funcionario gubernamental, pues sólo temporalmente está garantizando el seguimiento y evaluación, tan directamente vinculada con esa política a la permanencia de una persona o grupo de personas.»

Aunado a lo anterior, si se considera la estabilidad laboral que van adquiriendo algunos funcionarios que, con los cambios de gobierno simplemente van desarrollando una conducta de resistencia o «enlentecimiento» organizacional, entonces, puede aceptarse que la burocracia para la integración, a pesar de haber crecido numéricamente, no lo ha hecho para aumentar la capacidad del Estado para beneficiarse de la experiencia regional andina.

5. Conclusiones

El desarrollo de la investigación permite destacar aspectos resaltantes en cuanto a contenido y metodología.

1 La investigación mostró que, aunque los gobiernos puedan ser financieramente solventes o dispongan de recursos, no necesariamente otorgan suficientes provisiones de ellos para lograr las metas de desarrollo propuestas con la integración regional, tal como se evidenció en el caso de la CAN. Como resultado no se logra aumentar la capacidad del

Estado. Tales carencias o limitaciones obedecen a diversos factores, entre los que se cuenta la falta de una planeación racional, lógica y sistemática que sólo la burocracia eficiente y formada puede ofrecer.

2. La burocracia para la integración del país continúa mostrando limitaciones para la obtención de mayores beneficios de la integración de los que hasta los momentos se han obtenido. Estos están fuertemente marcados por los cambios en el escenario externo, por los cambios de política y de gobierno.

3. El procedimiento seguido para realizar la investigación resultó difícil

de adaptar, principalmente por los vacíos de información y por su escasa sistematización, lo que lógicamente deja vacíos difíciles de superar. Para el investigador sólo queda señalar la ruta de búsqueda y sistematizar la información disponible con la intención de que, más adelante otros investigadores que pretendan profundizar y continuar la búsqueda de explicaciones a la actuación del estado venezolano en la integración andina. Queda hacer un llamado a los órganos o instancias de gobierno nacional y subregional involucradas para que dediquen mayor atención y rigurosidad al resguardo de la memoria de lo actuado.



BALAGUER, A. y A. Segnini (1994), 'Proyecto Venezuela Competitiva', *Documento de Base No. 4*, Caracas, ediciones IESA, Pp. 106

BEJARANO, A. M. (1996), 'Para repensar las relaciones Estado, Sociedad Civil y Régimen Político. Una nueva mirada conceptual', *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol.2, No.2-3, PP.113-144,Caracas.)

BRICEÑO RUIZ, J. (2001 a) , 'De la integración autonómica al Regionalismo Abierto: Crisis y resurgimiento del regionalismo latinoamericano', *Cuadernos Americanos*, México, UNAM, Nueva época, año XV, Vol.5, No.89, Septiembre-Octubre 2001, pp".98-120.

BRICEÑO RUIZ, J. (2001b), 'Respuesta a Entrevista realizada para la Investigación' en Mérida,13 de Abril de 2001.

CARDOZO, E. (1992), 'El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela', Carlos Romero (coord.), *Reforma y Política exterior en Venezuela*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 77-110.

CERVILLA, M. H. VIANA Y J. MALAVE, (2001) 'Efectos de la apertura sobre la industria venezolana' en *Debates IESA*, Vol. 6, No.3, enero - marzo, pp. 21-26

COM7LXVIII. E/di 1(1992), 'Informe sobre el estado de cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena', Quito, 15-17 de junio, pp. 30.

CORDIPLAN (1979), IV Plan de la Nación (1970-1974), Capitulo XII, Programa de la Industria pp 291-327.

DELL,S. (1967), *A Latin American Common Market? London*, Oxford University Press.

FAVENPA (1993), *Directorio de empresas fabricantes de autopartes*. Caracas, Favenpa.

floto e. (1975), ' Partners in Dependency: The case of Private foreign investment in the Andean Group" *Working Group No. 23*, Centre for Latin American Studies, University of Cambridge.

FRAMBES B., A. (1994), 'Moving towards a sociology and Theory of subordinated integration, implications for Latin America and North America" paper presented at the XVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Atlanta. Marzo de 1994, pp. 42.

GACETA OFICIAL DEL ACUERDO (1977), *Decisión 120* Lima, 13/09/77.

GARCIA DE M., J. (2001), 'La internacionalización de la empresa venezolana en los noventa', *Debates IESA*, Vol.VI, No. 3, Enero-marzo, pp. 17-

- 20, Caracas.
- GEDDES, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building state capacity In Latin America*, California, press.
- GIACALONE, R. (1999), *Los empresarios frente al Grupo de los tres: Integración, Intereses e ideas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- GLADE, W. (1985), *El papel de las empresas del sector público en la integración de la estructura Industrial latinoamericana: algunas consideraciones preliminares.*, No. 175, Offprint series, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin.
- GONZALEZ U. E. (1992), 'El funcionario diplomático venezolano', en *Reforma y Política exterior en Venezuela*, Carlos Romero (coord.), Caracas, pp 173-190.
- GUTIERREZ, A. (1998), *Relomas e Integración Económica: Efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia*, Caracas, ULA - Fundación Polar.
- ICE, (1995), *Creación del Ministerio de Industria y Comercio. Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central*, Caracas 18 de enero de 1995. pp. 1-32.
- IRELA (1993), 'Integration and Cooperation in Latin America: New Concepts, multiple efforts', *Dossier No. 44* Madrid.
- JAFFE C., A. Y A. RIZQUEZ (1988), *Régimen político en América Latina*, Caracas, USB.
- JUNAC, (1974), Identificador 02723 'Declaración del representante de Venezuela cediendo a Bolivia la producción de Polietileno de Alta Densidad. (PEAD) Lima 23/05/74.
- JUNTA, *J/RIAT* .19.2 (1974), 'Planteamientos de los delegados de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela en el CAES respecto de la Programación Petroquímica' Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, 23 de mayo, p.6.
- JUNTA, Jun/di 248. (1977) 'Anexo Técnico al Informe de Evaluación 1976', Junta del Acuerdo Cartagena, Lima.
- JUNTA, JUN SEM.PP. Q//dt10Rev.2,(1977), 'Requerimientos financieros para la ejecución del Programa petroquímico', Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, 26-29 Septiembre.
- JUNTA JUN/di.483 (1980) Venezuela. Cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena y de las Decisiones de la Comisión ,pp.26.
- JUNTA, Jun/di 359 (1980), 'Anexo Técnico No.III, pp 303-305
- JUNTA, *J/DI/83* (1985), 'La industria terminal automotriz en el Grupo Andino', Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima 11 de junio. Trabajo de consultoría para la Junta del Acuerdo de Cartagena por el Ing. Mariano Crespo Franco, pp.119.
- LES Metcalfe (1993), 'Gestión de los Procesos de Integración: Capacidades de Liderazgo, Gerencia y Coordinación' *La Integración Regional en América Latina y Europa. Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta*, CEFIR, Uruguay, www.cefir.org.uy [consulta en línea].
- LINOBERG, L. (1994), 'Political Integration: Definitions and hypothesis', en Nelsen, Brent & Alexander Stubb, *The European Union. Readings on The Theory and Practice of European Integration*, pp.99-110.
- LOVE, J. (1990), 'The Origins of Dependency Analysis', *Journal of Latin American Studies*, Vo1.22, Part y, February, p.146.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1992), *Memoria y Cuenta correspondiente al año 1991* Caracas.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1997), *Libro Amarillo. correspondiente al año 1970*, Caracas.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1997), *Libro Amarillo. correspondiente al año 1996*, Caracas.
- PUYANA DE P. A. (1982), *Economic integration among unequal partners: the case of the Andean Group*. New York, Pergamon.
- REPUBLICA DE VENEZUELA (1970), *Gaceta Oficial*, No. 29.294 del 17 de agosto de 1970.
- SANCHEZ, R. (1994), 'Proyecto Venezuela Competitiva', *Documento de Base No. 9*, Caracas, Ediciones IESA, pp 96.
- ROMERO, C. (1992), 'La complejidad organizacional en el sector externo venezolano'. en *Carlos Romero (coord.) Reforma y Política exterior en Venezuela*. Caracas. Nueva Sociedad, pp. 209-238.
- SEERS, D. and C.VAITSOS (1980), *Integration and unequal development*, London, Macmillan.
- STEPAN, A. (1978), *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, pp. 29-40.