

---

# **INTEGRACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA PROCESOS Y ACTORES**

**JAIME BEHAR  
RITA GIACALONE  
NOEMI B. MELLADO**

**EDITORES**

**Instituto de Estudios Latinoamericanos  
*Universidad de Estocolmo***

**Grupo de Integración Regional  
*Universidad de los Andes, Mérida***

**Instituto de Integración Latinoamericana  
*Universidad Nacional de La Plata***



# **Integración regional de América Latina**

## **Procesos y actores**



# **Integración regional de América Latina**

## **Procesos y actores**

JAIME BEHAR  
RITA GIACALONE  
NOEMI B. MELLADO  
*Editores*

INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
*UNIVERSIDAD DE ESTOCOLMO*

GRUPO DE INTEGRACIÓN REGIONAL  
*UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, MÉRIDA*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA  
*UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA*

2001

**MONOGRAPH SERIES**

**37**

**Primera edición: Noviembre 2001**

**© Los editores y el Instituto de Estudios Latinoamericanos  
S-10691 Stockholm, Sweden**

**ISBN: 91-85894-57-5**

**ISSN: 0284 6675**

**Impreso en Suecia - Printed in Sweden  
Akademitryck AB, Edsbruk, Sweden**

# Indice

*Acerca de los autores*

*Prefacio*

<b>1</b>	<b>Introducción y síntesis</b>	
	<i>Jaime Behar, Rita Giacalone y Noemí B. Mellado</i>	
1.1	Aspectos generales	1
1.2	Aspectos macroeconómicos y comerciales	3
1.3	Sectores y empresarios	5
1.4	Trabajadores y campesinos	8
	Bibliografía	10
<b>2</b>	<b>El sistema financiero latinoamericano en un contexto de globalización y regionalización</b>	
	<i>Oscar Basso</i>	
2.1	Introducción	11
2.2	El sistema financiero en América Latina	12
2.3	La perspectiva de integración financiera en América Latina	26
2.4	Conclusiones	30
<b>3</b>	<b>Coordinación de políticas y unión monetaria. El caso del MERCOSUR</b>	
	<i>Jaime Behar</i>	
3.1	Introducción	33
3.2	Economía política de la integración	33
3.3	Aspectos teóricos de las uniones monetarias	37
3.4	El caso del MERCOSUR	39
3.5	Credibilidad de políticas y disparidad de instrumentos	46
3.6	Algunos comentarios finales	49
	Bibliografía	50

<b>4</b>	<b>Potenciales efectos de un área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR</b>	
	<i>Luis A. Toro Guerrero</i>	
4.1	Introducción	51
4.2	Proceso de negociación	52
4.3	Comercio CAN-MERCOSUR	56
4.4	Efectos potenciales	62
4.5	Conclusiones	65
	Bibliografía	67
<b>5</b>	<b>Agentes de producción y apertura comercial. El caso del comercio externo del arroz entre Colombia y Venezuela, 1989-2000</b>	
	<i>Luisa Elena Molina</i>	
5.1	Introducción	69
5.2	El problema	70
5.3	Objetivos	71
5.4	La apertura y los instrumentos de política comercial vigentes en la Comunidad Andina de Naciones (CAN)	72
5.5	La apertura y la producción de arroz en Colombia	73
5.6	Salvaguardia agropecuaria y comercio administrado	75
5.7	Importancia de las exportaciones de arroz de Venezuela hacia Colombia	80
5.8	Participación de los agentes de la producción en las negociaciones de comercio externo	83
	Bibliografía	84
<b>6</b>	<b>Reestructuración de las empresas siderúrgicas en Monterrey ante la apertura comercial, 1970-1998</b>	
	<i>Oscar Florez y Anabella Dávila</i>	
6.1	Introducción	87
6.2	Elementos contextuales	87
6.3	Elementos intrínsecos	93
6.4	Conclusiones	109
	Bibliografía	110

<b>7</b>	<b>Espacio, estado y empresarios. Los sectores metalúrgico y textil en la integración colombo-venezolana</b>	
	<i>Rita Giacalone</i>	
7.1	Introducción	113
7.2	La dimensión espacial de la integración regional	113
7.3	Los sectores metalúrgico y textil	116
7.4	Discusión y conclusiones	125
	Bibliografía	129
<b>8</b>	<b>La participación de los actores productivos en el MERCOSUR</b>	
	<i>Noemí Beatriz Mellado</i>	
8.1	Introducción	133
8.2	La participación social	135
8.3	La regionalización frente a las transformaciones globales	138
8.4	El MERCOSUR	144
8.5	Los actores y sus espacios de vinculación social	146
8.6	La actitud de los actores	153
8.7	A modo de conclusión	156
	Bibliografía	158
<b>9</b>	<b>Modos de participación de las organizaciones empresariales del MERCOSUR. El caso del sector lácteo argentino</b>	
	<i>Noemí Luján Olivera</i>	
9.1	Introducción	161
9.2	Algunas alternativas de participación	162
9.3	La relación organizaciones empresariales- estado en el MERCOSUR	163
9.4	Pluralismo ideológico - pluralismo analítico	164
9.5	Estilos de participación empresarial	165
9.6	¿Participación formal o lobby?	168
9.7	El escenario de la privatización de la negociación	169
9.8	Concentración y desnacionalización de las empresas	171
9.9	El fenómeno de la concentración en Argentina	172
9.10	El nuevo rol del Estado	175
9.11	La necesidad de participación de los empresarios pequeños y medianos	176
9.12	Comentario final	176
	Bibliografía	177

<b>10</b>	<b>La participación y el rol de las organizaciones sindicales en el MERCOSUR</b>	
	<i>Alejandro Darío Marinello</i>	
10.1	Introducción	179
10.2	La problemática	180
10.3	El ajuste estructural y los actores sociales	182
10.4	Las centrales sindicales y la integración	184
10.5	La participación sindical y la dimensión socio-laboral del MERCOSUR	186
10.6	Opinión de sectores sindicales argentinos sobre el sistema institucional del MERCOSUR	193
10.7	Consideraciones finales	195
	Bibliografía	197
<b>11</b>	<b>Los sindicatos de los sectores textil y metalúrgico en la integración andina. El caso de la integración colombo-venezolana</b>	
	<i>Marleny Bustamante</i>	
11.1	Introducción	199
11.2	Los actores sociales en la integración	201
11.3	La Comunidad Andina de Naciones y la participación de la sociedad civil	204
11.4	Resultados de la encuesta sobre la participación de los sindicatos textil y metalúrgico en la integración	206
11.5	Discusión y conclusiones	215
	Bibliografía	218
<b>12</b>	<b>De campesinos a empresarios en México. El caso del Comercial Citrícola Cacahuatpeque</b>	
	<i>Luis Fernando Ocampo Marín</i>	
12.1	Introducción	221
12.2	Al otro lado del espejo de la bahía de Santa Lucía	222
12.3	El Comercial Citrícola Cacahuatpeque (CCC)	223
12.4	¿Integración al mercado?	225
12.5	Identidades y des-identidades	226
12.6	Aquiles y la tortuga	227
12.7	Territorialización del modelo de desarrollo	229
12.8	Organizaciones y territorios inteligentes	230
12.9	Comentario final	231
	Bibliografía	231

## **Acerca de los autores**

**Oscar Basso**, Master en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Pontificia Comillas, España; Profesor de la Maestría en Finanzas de la Universidad de Pacífico, Lima, Perú, e Intendente de Instituciones Financieras de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú.

**Jaime Behar**, Doctor en Economía; Catedrático de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Estudios Latinoamericanos y Catedrático Adjunto de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Estocolmo

**Marleny Bustamante**, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Liverpool, Inglaterra; Directora del Centro de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de Los Andes, San Antonio del Táchira, Venezuela.

**Anabella Dávila**, Doctor en Administración Educativa por la Universidad Estatal de Pennsylvania, Estados Unidos; Profesora-Investigadora Asociada de la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México.

**Oscar Flores**, Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Complutense, España; Profesor- Investigador Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey, México.

**Rita Giacalone**, Doctor en Historia por la Universidad de Indiana, Estados Unidos; Profesora Titular de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela; Coordinadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR) e Investigadora en el Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL)

**Alejandro Darío Marinello**, Abogado y Especialista en Políticas de Integración; Candidato a la Maestría en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

**Noemí Beatriz Mellado**, Abogada y Economista, Universidad de La Plata; Profesora Titular de Economía Política y Relaciones Económicas Internacionales. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

**Luisa Elena Molina**, Doctor en Geografía por la Universidad de Laval, Canadá; Investigadora en el Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL) y Directora del Instituto de Geografía de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

**Luis Fernando Ocampo Marín**, Profesor investigador de la Maestría en Ciencias Sociales, Especialidad en Estudios Regionales, de la Universidad Autónoma de Guerrero, México.

**Noemí Luján Olivera**, Abogada; Docente-investigadora del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

**Luis A. Toro Guerrero**, Maestría en Economía Internacional de la Universidad de Sanm Francisco, Estados Unidos; Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela; Investigador del Grupo de Integración Regional (GRUDIR)

## Prefacio

El presente volumen incluye once de las ponencias presentadas por los participantes en el simposio *Participación de los actores sociales del sector productivo en la integración regional* (INT-8) organizado en el contexto del 50 Congreso Internacional de Americanistas que se llevara a cabo en Varsovia, en junio-julio del 2000. La selección y recopilación de los ensayos estuvo a cargo de los coordinadores del simposio en tanto que la edición del volumen es el resultado de una cooperación de más larga data entre sus respectivas instituciones.

A través de este prefacio los editores desean expresar su agradecimiento a todos aquellos que contribuyeron a la realización de esta publicación. En primer lugar queremos agradecer la colaboración de los investigadores que participaron en el simposio ya sea como expositores o comentaristas. Sus aportes fueron elementos fundamentales en el trabajo de corrección y mejoramiento de los trabajos por parte de los autores y compiladores. Asimismo deseamos agradecer a los organizadores del Congreso por habernos brindado la oportunidad de llevar a cabo esta propuesta. Nuestro agradecimiento va también a *Lucía Torre de Vilanova*, Universidad de Los Andes y *Virginia Queijo*, Universidad de Estocolmo quienes tuvieron a su cargo la responsabilidad de adaptar los manuscritos originales a los requerimientos técnicos y estilísticos de esta edición.

La organización del Simposio así como la edición del libro fue posible gracias al apoyo financiero de las siguientes instituciones: El Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de los Andes de Mérida, Venezuela, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, Suecia, la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, Venezuela y el Instituto de

**Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de la Plata,  
Argentina.**

*Jaime Behar*

*Rita Giacalone*

*Noemí B. Mellado*

*Estocolmo, Mérida y La Plata, Noviembre 2001*

# **1 Introducción y síntesis**

*Jaime Behar, Rita Giacalone y Noemí B. Mellado*

## **1.1 Aspectos generales**

Las implicaciones de la integración regional han sido abordadas en la literatura especializada desde diversas perspectivas. En este volumen se consideran tanto aspectos macroeconómicos como aquellos relacionados a los agentes sociales que participan en el proceso integracionista. Con respecto a los primeros, cabe recordar que, desde sus orígenes, los estudios correspondientes se han inspirado en el análisis de Viner (1950) sobre las uniones aduaneras y en los efectos de las mismas en términos de creación o desviación de comercio. Este tipo de enfoque, de carácter más bien estático, partía de las hipótesis convencionales en torno al comercio internacional, excluyendo fenómenos tales como las economías de escala y el surgimiento de diseños comerciales discrepantes con las predicciones de la teoría clásica de las ventajas comparativas. El avance del proceso de integración en Europa y la incorporación de las formas de competencia imperfecta al análisis integracionista, significó una mayor aproximación de los estudios académicos a la compleja realidad de la formación de bloques económicos regionales. No obstante, estos estudios seguían concentrados en el desarrollo comercial de la integración, sin tener en cuenta las implicaciones de dicho desarrollo en otras áreas de igual importancia como la financiera y la monetaria. En el caso de América Latina, estas áreas han cobrado especial importancia en el debate actual sobre la integración, dadas las características del contexto macroeconómico caracterizado no solo por la profundización de los lazos comerciales al interior de la región sino también por diversos procesos convergentes pero también contradictorios. Nos referimos, en especial, a la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos, la desregulación de la inversión extranjera, la expansión y multiplicidad de los acuerdos comerciales en la región y, finalmente, pero no menos importante, la intensificación de las negociaciones en torno a la propuesta estadounidense de conformar una zona de libre comercio hemisférica en el correr de esta década.

En lo que hace a los actores de la integración el debate académico ha girado en torno a tres grandes ejes teóricos: el carácter de la participación de dichos actores, los efectos de la integración sobre los mismos y el rol o roles que estos juegan en el proceso integracionista. Este último eje fue el que inicialmente se plantearon analistas como Haas (1958) con respecto a la experiencia europea o Schmitter y Haas (1965-66) con respecto a la latinoamericana. Desde la perspectiva de estos autores, los actores y el propio proceso de integración adquirirían sentido solamente como resultado de una relación mutua que los influía. Posteriormente, el interés analítico se desplazó a los efectos de la integración sobre los actores, con lo cual, implícitamente, el proceso se hizo más importante que estos últimos. Ello trajo como consecuencia que los actores dejaran de ser conceptualizados como factores capaces de facilitar o entorpecer el proceso de integración y pasaran a ser considerados como víctimas o victimarios en el mismo. Esto, sin duda, debe atribuirse a la influencia ejercida en este período por la teoría de la dependencia con su noción no sólo de un centro y una periferia sino también de actores privilegiados y actores relegados. En este contexto, la integración comenzó a visualizarse como parte de un modelo económico que permitía que ciertos actores “malos” por definición lograran imponer sus intereses en desmedro de otros actores “buenos”. De esta dualización, así como del debate en torno a la globalización, surgiría, sin embargo, una nueva perspectiva en la que se le concede una mayor importancia al eje de la participación. Mas específicamente, se presupone que a pesar de que el proceso de integración es irreversible los beneficios que el mismo puede aportar a los actores depende de su participación en dicho proceso. Conjuntamente con este cambio de perspectiva se ha producido una modificación en la percepción de quienes son los actores centrales de la integración. Si bien se sigue adjudicando un papel de importancia a los gobiernos y tecnoburocracias regionales, el énfasis mayor se ubica ahora en los actores empresariales, ya sea empresas transnacionales, grupos económicos o asociaciones industriales. Este cambio de énfasis es función del nuevo modelo económico que otorga prioridad a la participación del sector privado con respecto al público. El hecho es, sin embargo que, quizás por ello, en el debate actual subsiste el tono moralizante de décadas anteriores en el que se revaloriza el papel del Estado como garante de la incorporación de los intereses de los actores marginados, en particular los trabajadores urbanos y rurales. En suma, el debate contemporáneo sobre los actores de y en la integración regional puede reducirse a dos hipótesis centrales. En primer lugar, la presunción de que una justa distribución de los resultados positivos de la integración depende de la participación del mayor número de actores en la misma. En segundo lugar, se entiende que, para que esto sea posible, es necesario

dotar al Estado de nuevas funciones en el proceso integrativo. Finalmente, cabe anotar que este debate tiene implicaciones para el estudio de la identidad colectiva de los actores que participan en el proceso de integración. En efecto, bajo los presupuestos anteriores, la integración regional altera no solo el contenido del proceso (los intereses en juego en el mismo) sino también la percepción mutua de los diversos agentes.

Teniendo en cuenta la variedad de temáticas y esquemas de integración que se consideran en los diversos estudios incluidos en este volumen, hemos optado por un ordenamiento de los mismos basado en su grado de generalidad. De acuerdo a ello, los tres primeros capítulos se focalizan en aspectos macroeconómicos generales, tales como el sistema financiero, la coordinación de políticas monetarias y el comercio entre bloques. Los siguientes cinco capítulos abordan aspectos de la actividad empresarial en la integración, en distintos países y/o grupos de países, con énfasis en sectores específicos, entre otros, el agroindustrial, el textil y la siderurgia. Los tres últimos capítulos analizan la participación de las organizaciones sindicales en la integración así como en las transformaciones sufridas por el pequeño campesinado en un contexto de globalización y apertura. En lo que sigue, se presenta un breve resumen del contenido de los capítulos clasificados de acuerdo al criterio expuesto

## **1.2 Aspectos macroeconómicos y comerciales**

En su trabajo sobre el sistema financiero latinoamericano, *Oscar Basso*, analiza la evolución de este sistema en la última década y plantea las perspectivas para la integración global y regional de dicho sistema. De acuerdo al autor, la liberalización del sistema financiero ha cumplido un papel central en el crecimiento económico de los países de la región. En particular, se destaca el aumento notable de los flujos de inversión, los cuales, en la opinión del autor, han sido facilitados por la desregulación de las transacciones financieras. Asimismo, se señala la multiplicación de agentes intermediarios en el mercado respectivo y la expansión de los servicios colaterales. Un importante componente en este proceso ha sido el aumento de las fusiones y adquisiciones acompañado de una mayor participación de las instituciones bancarias extranjeras. Esto último habría aparejado una modernización del sector y un aumento de la exposición competitiva del mismo cuyos beneficios son visibles en términos de eficiencia y mejor explotación de oportunidades de negocios. El aumento de la eficiencia del sector financiero y su mayor incorporación a los mercados mundiales puede favorecer la aceleración del proceso de integración regional. Esto, sin embargo, depende, de que, como lo señala el autor, se establezcan las condiciones mínimas requeridas para la

estabilidad monetaria y financiera en la región. De cumplirse esta condición podrían crearse los medios adecuados para constituir un Mercado Común Latinoamericano. A ello contribuiría el hecho de que todos los países coinciden en el tipo de reglas y disposiciones que deben aplicarse en materia de servicios financieros.

El tema de la estabilidad monetaria y su relación con el proceso de integración es analizado por *Jaime Behar* en el contexto del MERCOSUR. En este caso, el estudio se concentra en los esfuerzos por lograr una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas con miras a avanzar hacia la constitución de una unión monetaria. Después de revisar la literatura especializada sobre el tema, el autor concluye que, en el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), debe considerarse primeramente el grado de sincronización de los ciclos económicos nacionales. El análisis de los datos correspondientes, indica que si bien esta sincronización ha aumentado en los últimos tiempos, no puede excluirse completamente la posibilidad de impactos de demanda diferenciados en los cuatro países miembros. Ello lleva al autor a enfocar las posibles divergencias nacionales a nivel del sector real de las economías, y, más específicamente, el funcionamiento de los mercados de trabajo. La conclusión es de que dichos mercados carecen de la flexibilidad necesaria para absorber choques diferenciados de demanda dentro del MERCOSUR y que dicha inflexibilidad depende más de las estructuras económicas vigentes que de las regulaciones de la oferta y la demanda laboral. Habiendo realizado este análisis, *Behar* se centra en los objetivos prioritarios de las políticas económicas de los dos grandes miembros del bloque, es decir Argentina y Brasil. La conclusión a la que arriba el autor es que si bien ambos países coinciden en otorgarle máxima prioridad al objetivo anti-inflacionario, lo cual facilitaría la concertación en el terreno de las políticas monetaria y cambiaria, el hecho es que los medios de estabilización utilizados difieren fundamentalmente. Según el autor, esto, más que las discrepancias y divergencias en otros terrenos, se ha transformado en un obstáculo insuperable para la armonización de las políticas macroeconómicas y, eventualmente, la transformación del MERCOSUR en una unión monetaria.

La vinculación comercial entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR es el tema abordado por *Luis A. Toro G.* Después de describir el proceso de negociaciones entre los dos bloques, el autor se aboca al análisis de los flujos comerciales recíprocos, constatando el crecimiento gradual de dichos flujos durante la última década. En particular, se destaca un incremento notable, tanto en términos relativos como absolutos, de las exportaciones colombiana y venezolanas a los países del MERCOSUR. Los mas importantes receptores de dichas

exportaciones son Argentina y Brasil. Un diseño similar se observa en las importaciones de la CAN provenientes del MERCOSUR. Un resultado positivo de esta evolución, a nivel de negociaciones, es la firma de un acuerdo de preferencias arancelarias entre ambos grupos en 1999. En opinión del autor, dicho acuerdo debe verse como un importante paso en el proceso de formación de una zona de libre comercio suramericana y, además, como una importante fuente de efectos beneficiosos para las economías de la CAN. Como ejemplo de estos beneficios potenciales, *Toro* señala el aumento de las exportaciones pesqueras en el caso de Ecuador y Perú, y petroleras y siderúrgicas en el caso de Venezuela. Entre los posibles perjuicios que puede ocasionar el acuerdo, el autor menciona la penetración de los mercados de la CAN por productos manufactureros provenientes, en particular, de Brasil. Más allá de este balance de beneficios y costos comerciales, el autor concluye que un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR adquiere un valor en si mismo en el contexto de las negociaciones con Estados Unidos en torno a la formación de un área de libre comercio hemisférica, ya que el mismo permitiría encarar esas negociaciones desde una posición más favorable a los intereses de la región.

### 1.3 Sectores y empresarios

En su estudio sobre agentes de producción y apertura comercial, *Luisa Elena Molina* analiza los efectos de un proceso –la apertura comercial de 1992 entre Colombia y Venezuela– sobre un grupo de específico de actores, los productores de arroz de los países mencionados. En ese sentido, *Molina* señala la importancia del comercio administrado, como respuesta colombiana a posibles prácticas de *dumping* de la parte venezolana. La autora considera, sin embargo, que dicha respuesta se relaciona más con la actividad de las empresas comercializadoras venezolanas que con la incidencia de los productores de ese país. Con respecto a estos últimos, la autora subraya las expectativas positivas de los mismos frente a la posibilidad de mayores exportaciones a Colombia como forma de compensación frente al estancamiento del consumo nacional del grano. Una consecuencia positiva de este proceso ha sido un mayor acercamiento entre los gremios productivos de ambos países. Esto, al entender de *Molina*, tiende a reforzar la intervención activa de los mismos en el proceso de integración binacional, contribuyendo a modificar dicho proceso.

Los efectos del proceso de liberalización económica en México en el sector siderúrgico constituyen el objeto de análisis del capítulo a cargo de *Oscar Flores y Anabella Dávila*. El estudio distingue entre los factores

contextuales e intrínsecos que han afectado la reciente reestructuración del sector. Entre los primeros, se hace especial énfasis en la privatización de las empresas estatales, las condiciones coyunturales de la economía y, finalmente, el acuerdo de libre comercio con EE.UU y Canadá. Para los autores, si bien estos factores tuvieron una fuerte incidencia en la reestructuración del sector, las particularidades de dicha transformación se derivan de las modalidades intrínsecas de la gestión empresarial. En particular, se destaca el carácter de empresas familiares de los grupos económicos que operan en el sector, con base predominante en el estado norteño de Nuevo León. Dichos grupos están organizados en divisiones encabezadas por una empresa controladora, lo cual no obvia que las unidades componentes mantengan un alto grado de autonomía financiera u operativa. Esto, a entender de los autores, ha permitido la combinación de la forma tradicional de control familiar con estrategias corporativas modernas basadas en la integración y diversificación de la producción así como en la implementación de alianzas con inversionistas extranjeros. Ello, a su vez, ha permitido una buena adaptación de las empresas a las nuevas condiciones creadas por la liberalización económica y la profundización de los lazos comerciales y productivos con EE.UU.

El eje de la participación de los actores y el rol de los mismos en el proceso de integración regional son los temas del estudio realizado por *Rita Giacalone*. El centro del análisis está constituido por un estudio de caso de los sectores metalúrgico y textil en el contexto de la apertura comercial entre Colombia y Venezuela. En el trabajo se destaca la importancia de las relaciones preexistentes entre los actores empresariales de los sectores y Estados involucrados como factor explicativo de las formas en que dichos actores participan en el proceso de integración. Esas relaciones se contrastan luego con la variable espacial a fin de establecer que los actores empresariales de la frontera no participaron en la consulta relativa a la apertura en cuestión. Una conclusión del estudio es que el modelo de integración regional prevaleciente en el continente latinoamericano tiende a reforzar el predominio de las empresas y grupos económicos centrales, más cercanos al Estado, en las coaliciones locales que apoyan dicho modelo. Otra conclusión es que las relaciones Estado-empresarios contribuyen a incrementar la importancia de factores no-económicos en la ubicación espacial de la actividad empresarial.

En los dos capítulos siguientes *Noemí B. Mellado* y *Noemí Olivera* se focalizan en la discusión actual sobre la necesidad de que los actores relegados participen en el proceso de integración regional a fin de tomarlo más democrático. Enfatizando el carácter comercial del proceso de integración MERCOSUR, la primera autora se aboca a establecer los factores que determinan quienes participan en dicho proceso. Su estudio

constituye una reflexión general en torno a los diversos actores sociales en el proceso de formación del MERCOSUR así como a la posibilidad y el derecho de esos actores de influir en la toma de decisiones. A estos efectos, la autora distingue dos niveles de influencia en dicho proceso. Uno que abarca los actores vinculados a los gobiernos así como a los grandes grupos económicos nacionales y las empresas transnacionales. Otro en el que se incluyen las centrales sindicales y las asociaciones de pequeños y medianos empresarios. En base al resultado de investigaciones propias y de otros autores, *Mellado* arriba a la conclusión de que mientras la participación del primer nivel ha sido decisiva en el proceso de formación e institucionalización del MERCOSUR, aquella correspondiente al segundo nivel ha sido muy reducida. No obstante, la autora señala que los actores de dicho nivel mantienen una actitud positiva frente al proceso integracionista y que ello amplía las posibilidades para que el mismo se profundice en una dirección más acorde con los intereses comunes de la sociedad.

*Noemí Olivera*, en cambio, se concentra en las modalidades de participación, rescatando el rol que puede jugar el Estado en un contexto de globalización y políticas aperturistas. Desde esta perspectiva, la autora aborda el problema de la escasa participación de la pequeña y mediana industria en el MERCOSUR. El estudio se centra en el sector lácteo argentino y en sus modos de participación en el proceso integracionista, haciendo hincapié en las diversas percepciones de los actores involucrados, en particular empresarios y funcionarios. Una de las conclusiones del estudio es que la participación del empresariado del sector mencionado, así como de otras ramas agroindustriales, en las negociaciones del MERCOSUR presenta tanto características de lobby como de grupo de presión en el diseño de políticas. Esto al tiempo que dicho empresariado reclama un papel protagónico en las negociaciones. En este contexto, la autora subraya el dilema que enfrenta el Estado. Por un lado se verifica la necesidad de un fortalecimiento del rol del Estado ante el aumento de la concentración del poder económico, favorecida por la circulación irrestricta de capitales y el propio proceso de integración. Por otro lado, se constata la dificultad de ejercer un control en esos movimientos financieros a nivel nacional. En la visión de *Olivera*, una forma de restablecer el balance es justamente a través de mecanismos que garanticen la participación formal de las pequeñas y medianas empresas en las diversas instancias integracionistas.

## 1.4 Trabajadores y campesinos

Continuando el análisis de los actores de la integración *Alejandro D. Marinello* estudia la participación de las organizaciones sindicales en el MERCOSUR. Su punto de partida es que si bien la integración por definición es incompatible con la marginalidad, en el caso del MERCOSUR, el sector sindical ha estado excluido relativamente del tema sociolaboral que le es propio. Basándose en documentos y entrevistas con representantes sindicales, el autor extrae conclusiones acerca de las diferentes percepciones y prioridades de las centrales de trabajadores en Brasil y Argentina. Estas diferencias, según el autor, emanan de la diversidad en los modelos de estabilización económica que se aplican en ambos países. Una segunda conclusión del trabajo es la falta de correspondencia entre los esfuerzos realizados por los actores sindicales para insertarse en el proceso de integración y lo magro de los resultados obtenidos en ese sentido, a pesar de la existencia de canales formales e informales para esa inserción. Ello se debe fundamentalmente a aspectos inherentes al propio proceso de formación del MERCOSUR en el que predomina la acción de los gobiernos y los grandes grupos económicos. Estas carencias constituyen un flanco vulnerable del proyecto MERCOSUR en la medida que no permiten una mejor redistribución de los costos y beneficios asociados a la integración.

Desde otro punto de vista, *Marleny Bustamente* analiza la participación sindical en la integración andina considerando para ello dos estudios de caso. A diferencia del estudio sobre el MERCOSUR, el trabajo de *Bustamente* tiende a adjudicar la escasa participación sindical a limitaciones de los propios actores. Apoyándose en los resultados de una encuesta, la autora confronta las opiniones y la actuación de los sindicatos textiles y metalúrgico de Colombia y Venezuela frente a la integración de ambos países. Una de los resultados de la encuesta es que no surgen diferencias visibles en el comportamiento sindical al discriminar por sector productivo. En general, se verifica una aceptación difusa de la integración y una falta de problematización de la misma. Esto, en opinión de la autora, ha contribuido a tomar pasivos a los sindicatos en el proceso de integración. A ello debe agregarse, la falta de una acción autónoma en función de diversos contextos, local, regional o global. Una conclusión del trabajo es que el interés y la participación de los trabajadores en la integración se deriva fundamentalmente de arreglos institucionales exógenos al movimiento sindical. En ese sentido, *Bustamente* argumenta que se puede afirmar que la relación de los sindicatos con los organismos de la integración sigue el mismo diseño corporativista que rige sus relaciones a nivel nacional.

En el último capítulo del volumen, *Luis F. Ocampo* nos transporta al ámbito de los pequeños productores rurales del estado de Guerrero en México. En este caso, el centro del análisis se ubica en las estructuras y el comportamiento clientelista desarrollados durante el prolongado período de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (1929-1998). Desde la perspectiva del autor, dicho período se caracterizó por un entorpecimiento de las iniciativas destinadas a promover una mentalidad independiente entre los productores mencionados, a pesar de las reformas jurídicas dirigidas a fomentar el surgimiento de empresarios y las inversiones privadas en áreas rurales. En este contexto general, el estudio de caso llevado a cabo por el autor muestra que si bien existen posibilidades ciertas para el desarrollo autogestionario, las mismas desaparecen ante una estrategia económica incompatible con las necesidades reales del medio rural. Aquí la integración regional aparece más como trasfondo contextual de una transformación doméstica que como catalizador de la misma, aunque podría argumentarse en sentido contrario. Si bien este capítulo no se ubica en ninguno de los ejes señalados previamente, el mismo ilustra la forma en que factores históricos, no-económicos actúan para retardar o facilitar la capacidad de participación de ciertos actores en la integración regional.

En su conjunto, los ensayos incluidos en este volumen presentan una visión matizada del proceso de integración regional. En lo que respecta a los aspectos macroeconómicos de dicho proceso, se verifica que a pesar de los logros alcanzados en materia de negociaciones comerciales y coordinación de políticas, los avances futuros en este sentido están fuertemente subordinados a los objetivos e intereses nacionales. Esta afirmación es válida tanto en lo que respecta a los esquemas subregionales existentes como a metas de más largo alcance, tales como la integración financiera y monetaria a nivel continental. En lo referente a los actores, lo primero que se comprueba es la diversidad de sus intereses específicos. El análisis concreto de los mismos permite verificar, sin embargo, que si bien el proceso de integración puede tener efectos sociales indeseables, estos efectos no son totalmente inevitables ya que dependen también de la percepción y voluntad de participación de los actores involucrados. En ese sentido, los estudios de caso demuestran que la conducta de dichos actores no siempre puede determinarse como función exclusiva de su posición o lugar en la estructura económica y social.

## **Bibliografía**

- Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe*. Stanford, Cal.:Stanford University Press
- Schmitter, P. y Haas, E. (1965-66) *The Politics of Economics in Latin American Regionalism: The Latin American Free Trade Association after Four Years of Operation*. Monograph 2. Denver, Col.: University of Denver
- Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace

## **2 El sistema financiero latinoamericano en un contexto de globalización y regionalización**

*Oscar Basso*

### **2.1 Introducción**

La actividad de un sistema financiero sano impulsa la inversión productiva y, por consiguiente, el crecimiento económico. Esto se debe fundamentalmente a que facilita la movilización de recursos de los agentes superavitarios hacia las unidades económicas deficitarias. Una mayor movilización de recursos a través de intermediarios financieros eficientes ayuda a reducir el costo de las operaciones de intermediación<sup>1</sup> y a ampliar las opciones de ahorro e inversión, tanto para los oferentes como para los demandantes de crédito. Adicionalmente, la percepción de la solidez y competitividad del sistema financiero tiene un impacto positivo en el ámbito macroeconómico, y juega un papel fundamental en la determinación del riesgo relativo de un país frente a otro. En ese sentido, el desarrollo de una actividad financiera competitiva y eficiente genera un círculo virtuoso en la economía al permitir romper las restricciones presupuestarias de los agentes mediante una asignación de recursos eficiente en un contexto intertemporal, reducir el costo del intercambio comercial, fomentar el ahorro privado y la inversión productiva, y vincular distintos mercados tanto en el ámbito doméstico como internacional.

Por otro lado, el incremento en la cantidad y calidad de los servicios prestados, así como la búsqueda de la eficiencia en un mercado altamente competitivo, cumplen un importante rol en la promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas, cuya adopción repercute positivamente en el nivel de satisfacción del cliente y en los costos de transacción y operación

---

<sup>1</sup> La existencia de costos de información y transacción crea incentivos para la aparición de los mercados e instituciones financieras. De no existir estos costos, no sería necesaria la existencia de un intermediario financiero que brinde recursos, financie proyectos, diseñe contratos para facilitar la administración y la diversificación del riesgo, y la realización de transacciones.

de las empresas financieras. Paralelamente, el sistema financiero, gracias a su función de transformador de plazos, permite la recomposición de los ahorros de corto plazo hacia más largo plazo y, por lo tanto, reduce el riesgo de iliquidez de las inversiones más rentables. A través de esto permite a los agentes económicos la posibilidad de incrementar su consumo presente y manejar intertemporalmente su liquidez.

Asimismo, mediante el ofrecimiento de depósitos y eligiendo la combinación adecuada entre inversiones líquidas e ilíquidas, los bancos proveen un seguro a los depositantes contra el riesgo de liquidez, y una mayor rentabilidad sobre sus recursos; mientras que, simultáneamente, facilitan la inversión de largo plazo en proyectos con altas tasas de retorno. Vía la eliminación del riesgo de liquidez, el sistema financiero puede incrementar la inversión en proyectos de alto rendimiento y acelerar el crecimiento de la economía.

Con relación al efecto de la inversión en el crecimiento, los modelos económicos recientes muestran que el mismo está íntimamente relacionado con los niveles de inversión. En estos modelos, la inversión es importante porque promueve la generación de nuevos productos, la acumulación de capital, la inversión en capital humano y en investigación y desarrollo. En términos de crecimiento de largo plazo, los contratos financieros mejoran el control corporativo y promueven una acumulación más rápida y eficiente de capital. Queda claro que existe una íntima relación entre el aparato productivo de la economía y el sistema financiero. Uno estimula al otro y viceversa. En ese sentido, es necesario que el círculo virtuoso que ello genera se fortalezca con el tiempo para que un país reduzca su vulnerabilidad ante una crisis financiera externa y garantice un crecimiento estable del ahorro, la inversión y la producción.

En este artículo se describe la evolución del sistema financiero latinoamericano y se analizan las perspectivas de integración del mismo.

## **2.2 El sistema financiero en América Latina**

### **2.2.1 Evolución de la actividad financiera**

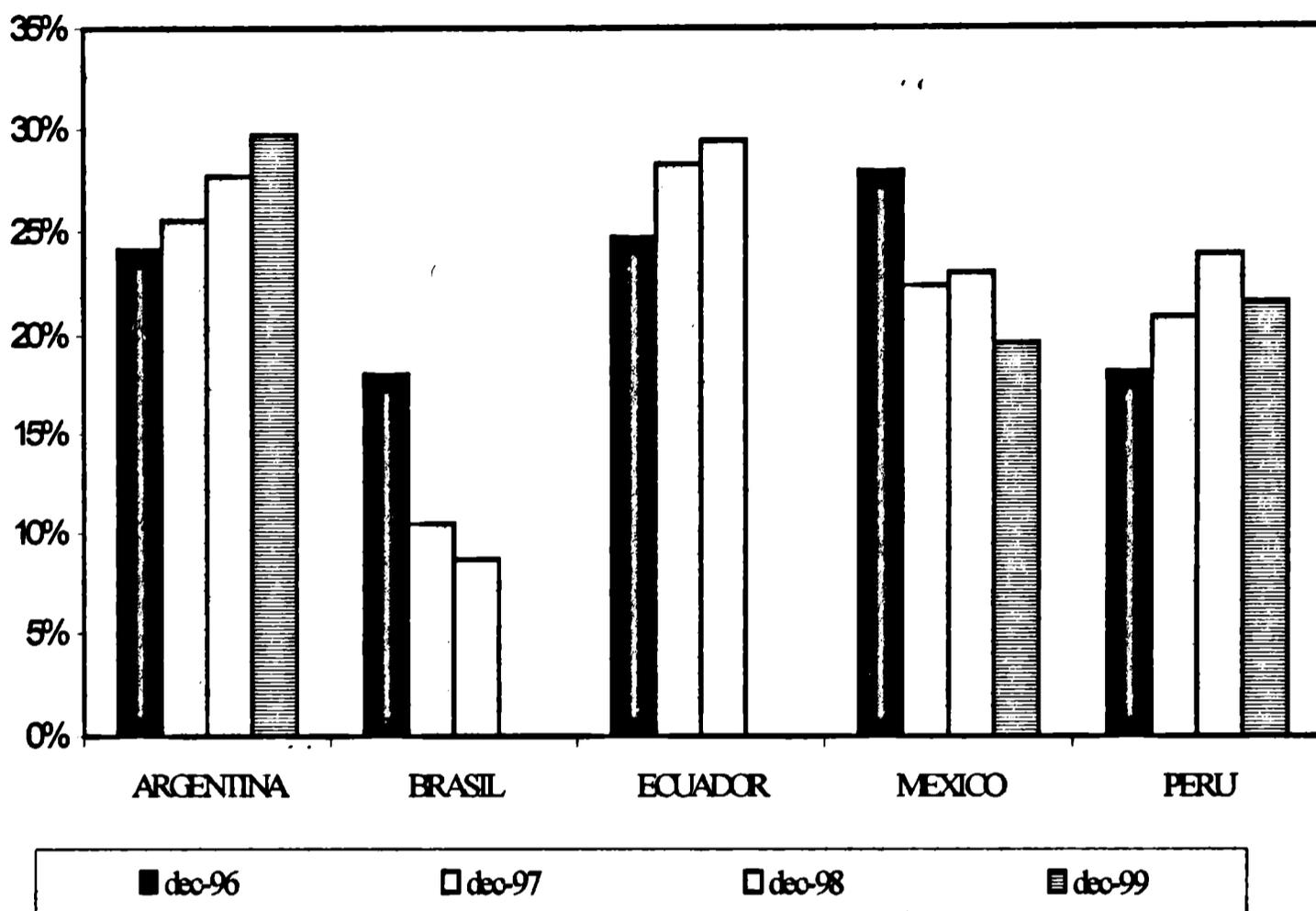
El surgimiento de mercados financieros multinacionales y de nuevos instrumentos financieros y mecanismos de intermediación apoyados en los avances de la tecnología, ha contribuido al proceso de integración y desregulación financiera a nivel mundial. En este contexto, los países latinoamericanos han acelerado su proceso de apertura a los mercados financieros mundiales. Como factores determinantes de dicha aceleración debe mencionarse la creciente necesidad de recursos para financiar el crecimiento del producto bruto interno y las brechas fiscales.

Con esta finalidad, desde principios de los noventa, se puso en práctica una serie de reformas en materia financiera. Su implementación abarcó dos aspectos fundamentales: por una parte, la liberación de las actividades de intermediación de fondos y, por otra, una importante reforma institucional orientada a corregir una situación bancaria vulnerable heredada de las crisis financieras de los ochenta. Estas medidas fueron adoptadas con el objetivo de incrementar la competitividad de los intermediarios financieros, bajo la concepción de que la apertura al capital externo generaría un proceso de modernización tecnológica, de diversificación de los instrumentos de financiamiento, así como mayor inversión, competencia y eficiencia en el sector. Entre las medidas estructurales adoptadas por las principales economías latinoamericanas se cuentan: la eliminación de los controles a las tasas de interés y tipos de cambio, flexibilización de la reglamentación de los mercados de valores, eliminación de las restricciones para la integración de los diferentes intermediarios, fortalecimiento de las instituciones, apertura a la inversión extranjera, creación de mecanismos que generen información confiable, veraz y oportuna sobre las operaciones y condiciones de otorgamiento de créditos, establecimiento de reglas de juego claras en un marco de estabilidad y seguridad jurídica que garanticen una adecuada protección de los derechos de propiedad, entre otras.

En el contexto actual de liberación y desregulación, en el que importantes flujos de capital son canalizados hacia América Latina, se puede decir que la integración de la región en los mercados globales financieros es casi un hecho. Como ilustración de ello se puede mencionar que en tanto el período 1984-1989 se caracterizó por un egreso neto de capitales, durante el período 1990-1999 se registro un ingreso promedio anual de 46.000 millones de dólares. Otra muestra de apertura e integración, es la creciente importancia de las empresas latinoamericanas en la incorporación en los mercados bursátiles de Estados Unidos de títulos y papeles de empresas de los países en desarrollo (American Depositary Receipts, ADR). Debe señalarse que el proceso de apertura financiera no se ha venido dando de manera aislada, sino que ha ido acompañada de una estrategia de integración económica caracterizada por la disminución de las restricciones a la inversión extranjera y la integración a nivel del sector real de las economías.

En América Latina, el sistema financiero ha tenido una evolución muy destacada en los últimos diez años en términos de acumulación de patrimonio, solvencia y participación en el financiamiento de corto, mediano y largo plazo, en sus distintas modalidades. En general, se puede afirmar que la contribución de dicho sistema a la economía latinoamericana es cada vez mayor. Como lo ilustra el gráfico 2.1, los

activos del sistema financiero latinoamericano representan una proporción creciente del Producto Bruto Interno. Dentro de dichos activos el rubro más importante lo constituye la cartera de préstamos.



**Gráfico 2. 1. Colocaciones (% del PBI)**

Paralelamente, el surgimiento y consolidación de una amplia gama de intermediarios financieros bancarios y no bancarios -como sociedades de inversión, cajas de ahorro y crédito, fondos administradores de pensiones, compañías de seguros, administradoras de fondos mutuos- así como el fortalecimiento y expansión de los mercados de capital y de productos financieros derivados, han permitido a las corporaciones financieras incrementar el nivel de intermediación financiera. Como se sabe, mercados financieros y de capitales diversificados proporcionan mayor flexibilidad para hacer coincidir las necesidades de inversión con los recursos disponibles; y al mismo tiempo, su crecimiento impulsa la expansión de nuevos servicios financieros no bancarios.

La competencia en las líneas tradicionales de negocio bancario y las nuevas oportunidades que vienen brindando mercados de capital más desarrollados han conducido a los bancos en América Latina a alterar significativamente sus actividades y su oferta de productos. Actualmente, los propios bancos participan en la expansión de negocios complementarios en los mercados de divisas, capitales y productos financieros derivados. Sobre este último punto, cabe mencionar, que el

reciente crecimiento de los mercados de productos derivados ha ocasionado que los agentes económicos en América Latina cuenten con una amplia gama de servicios financieros que no sólo permitan la intermediación crediticia sino también la intermediación del riesgo. Esta orientación del crecimiento de las operaciones fuera de balance ha estrechado los vínculos entre distintos intermediarios financieros, con una importante tendencia al fortalecimiento de grandes conglomerados.

Por otro lado, las fusiones y las adquisiciones bancarias se han revelado como el mecanismo más utilizado por las instituciones financieras latinoamericanas para alcanzar las dimensiones que el nuevo entorno competitivo exige. En el caso de las fusiones, por ejemplo, éstas obedecen a un proceso de ajuste de la banca y responden a la necesidad de lograr eficiencia y competitividad en el mercado. El banco fusionado no sólo aumenta su base de capital, tamaño y grado de diversificación sino que está en capacidad de aprovechar economías de escala que se traducen directamente en menores costos operativos y mayor eficiencia en la gestión y asignación de recursos.

**Cuadro 2.1.** Industria financiera latinoamericana. Fusiones y adquisiciones. Enero 1999-mayo 2000. Millones de dólares

País originador		País adquiriente	
Brasil	35,5	España	48,7
México	22,1	Estados Unidos	18,3
Chile	20,0	Holanda	12,5
Argentina	19,4	Italia	8,0
Colombia	1,3	Portugal	8,3
Panamá	0,9	Reino Unido	2,6
Perú	0,5	Francia	1,2

*Fuente:* Mercados Financieros Internacionales Globalización Financiera y Fusiones Bancarias.

Durante los dos últimos años, se ha producido un importante incremento en las operaciones de fusiones y adquisiciones de instituciones proveedoras de servicios financieros en Europa, Estados Unidos, Japón, y Canadá. Como se puede observar en el cuadro 2.1, esta tendencia de fusiones se repitió con similar fuerza en América Latina. Entre 1998 y 1999, las fusiones y adquisiciones bancarias en la región sumaron 9.825 millones de dólares; mientras que entre enero de 1999 y mayo del 2000 bordearon los 6.477 millones. Es importante recalcar que las adquisiciones de bancos locales por bancos extranjeros han contribuido a dinamizar y modernizar los sistemas financieros regionales, han incrementado los niveles de competencia, con efectos positivos sobre el acceso al crédito, la oferta de productos y servicios, y el valor del crédito. Sin embargo,

también han traído consigo una reducción del número de actores, ahora más grandes y reorientados a un esquema de banca universal; un aumento en la concentración bancaria y la aparición de nuevas figuras de propiedad, como las grandes compañías Holding. A este respecto, cabe señalar que, mientras en los países desarrollados responden básicamente a una necesidad expansiva, es decir captación de mayores mercados, en el caso de la gran mayoría de países de América Latina dichas fusiones responden a una necesidad de subsistencia ante la creciente presencia de intermediarios extranjeros.

La busca de nichos específicos de mercado ha sido otra estrategia de supervivencia aplicada por los bancos domésticos en América Latina. Los bancos locales han comenzado a elegir determinados segmentos de mercado ya que no todos los bancos extranjeros han decidido competir con las organizaciones locales en todos los rubros del negocio. No obstante, a pesar de esto, la constante reducción de entidades financieras netamente domésticas es un hecho. Sin embargo, la globalización y la apertura financiera también han generado ciertos problemas debido a la mayor vulnerabilidad de las economías emergentes frente al contagio de crisis externas. Las consecuencias inmediatas del contagio, en el corto plazo, repercuten en una mayor volatilidad de capitales de corto plazo, en mayores tasas de interés domésticas, en crecientes expectativas de devaluación de las monedas locales, en mayores *spreads* de los papeles de la deuda y, consecuentemente, en un deterioro en las clasificaciones de riesgo de los países afectados indirectamente.

La evolución reciente de la región debe ser entendida en este contexto. Con posterioridad a la buena *performance* registrada en 1997 en materia de inflación y crecimiento económico, la desaceleración y el estancamiento caracterizó 1998, 1999 y el 2000. Las crisis internacionales y el escenario posterior pusieron en juego la capacidad de reacción de los países de América Latina y, por consiguiente, la viabilidad de las reformas estructurales implantadas en materia económica y principalmente, financiera. El sector externo fue para la mayoría de los países un foco de dificultades. Al ingresar menos capitales externos a la región, se volvió más difícil financiar los déficit en cuenta corriente que se manifestaban en gran parte de los países latinoamericanos. Adicionalmente, con bajos precios de los productos primarios de exportación y una mayor competitividad de los productos asiáticos en los mercados internacionales - debido a la devaluación de sus monedas- el ajuste externo tuvo un impacto directo en el nivel de importaciones y exportaciones de la mayoría de los países. La conjunción de estos factores trajo consigo que el crecimiento promedio de la región para el período 1995-1999 fuera ligeramente inferior a 2,5%, en tanto se mantuvieron los desequilibrios en la cuenta

corriente de la balanza de pagos y un mayor nivel de endeudamiento externo.

Actualmente, se ha logrado controlar las presiones sobre algunas monedas; se ha detenido y revertido en cierta medida la caída de los índices de las bolsas, y la disponibilidad de líneas de crédito externas vuelve lentamente a los niveles previos a la crisis, sin embargo, aún persisten ciertas dificultades básicamente de orden fiscal.

### **2.2.2 Inversión extranjera en el sistema financiero**

Un tema sumamente relevante en el desarrollo económico latinoamericano es el ingreso de inversión extranjera. Los procesos de modernización y de cambios estructurales que iniciaron los países latinoamericanos a fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa atrajeron importantes flujos de capitales de corto, mediano y largo plazo. En los años noventa, el flujo de inversión extranjera directa hacia América Latina registró un crecimiento sin precedentes, pasando de 9.200 millones de dólares a cerca de 86.000 millones.

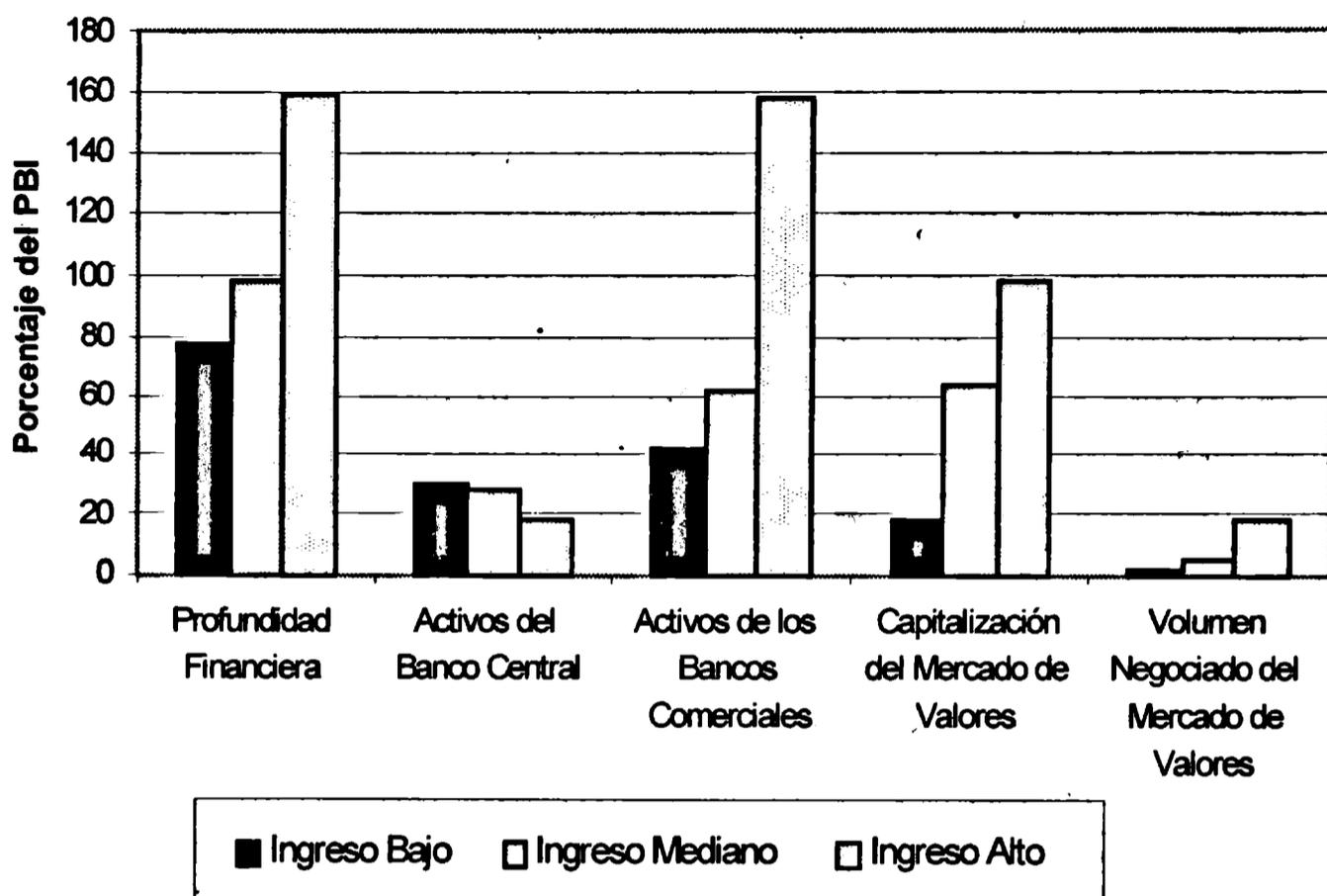
La modalidad de inversión directa –no sólo la magnitud- también sufrió cambios. Inicialmente, los principales flujos ingresaban por la privatización de las empresas estatales, en tanto que en estos últimos años, han cobrado mayor importancia las fusiones y adquisiciones de empresas privadas locales, mientras que el valor de las privatizaciones ha disminuido considerablemente<sup>2</sup>.

Con respecto al destino de la inversión extranjera directa, se aprecia también un cambio. Las inversiones destinadas a actividades manufactureras han cedido lugar a los servicios, principalmente a las telecomunicaciones, energía, y finanzas. En este proceso, el sector financiero ha jugado un papel preponderante aumentando la confianza de los inversionistas y el nivel de penetración de capitales extranjeros.

Adicionalmente, en los años 1998 y 1999, en el sector financiero se registraron compras de empresas privadas por parte de inversionistas extranjeros por un monto de 9.220 millones de dólares. Este movimiento se debió principalmente a la liberalización y desregulación generalizada de las actividades financieras y, por otro lado, a las dificultades que enfrentaron las entidades domésticas en un entorno más competitivo.

---

<sup>2</sup> Alrededor de 60% de la Inversión Extranjera Directa orientada a América Latina en los años 1998 y 1999 fue dirigida a la creación de nuevos activos y 40% a la compra de activos existentes.



**Gráfico 2.2.** Sistema financiero, mercado de valores y crecimiento en América Latina. Porcentajes del PBI

Los bancos transnacionales encuentran en América Latina nuevas oportunidades de inversión, definidas por atractivos niveles de profundidad financiera, dimensión de mercados, tasas de intermediación y de utilidades.

**Cuadro 2.2.** América Latina: Indicadores de bancarización. Habitantes/Agencias bancarias

País	Indicador
España (Referencial)	1,18
Argentina	8,44
Brasil	5,00
Venezuela	10,20
Chile	11,41
Colombia	12,26
México	19,11
Perú	20,96

*Fuente:* Retail Banking Conference for Latin America. Tomado del Documento: Fusiones Bancarias en Venezuela (1999).

A diferencia de los países desarrollados que cuentan con sistemas financieros maduros donde la alta competencia tiene un impacto directo en

las tasas de rentabilidad, América Latina se perfila como una interesante alternativa de inversión, al mantener un mercado financiero y de capitales en pleno desarrollo.

En lo referente al origen de la inversión, en la última década, España se ha situado como uno de los principales inversionistas en Latinoamérica. De los 1.280 millones de dólares invertidos en 1990, el año 2000 dio como resultado un monto de 20.000 millones. La inversión española en América Latina se inició con fuerza a principios de la década del noventa a través de su participación en los procesos regionales de privatización. Sin embargo, el volumen de inversión alcanzó una magnitud significativa a mediados de la década, con la estrategia de adquisiciones puesta en marcha por las entidades bancarias.

**Cuadro 2.3.** América Latina: Importancia de los bancos extranjeros 1998.  
Millones de dólares y porcentajes

País	Activos Totales	Participación Activos	Participación Propiedad
Argentina	160.636	43,2%	51,5%
Brasil	627.395	19,2%	21,4%
Chile	180.546	39,4%	35,9%
Colombia	30.945	21,5%	28,8%
México	117.160	19,0%	16,0%
Perú	22.074	39,8%	58,5%
Venezuela	22.430	32,4%	40,2%

*Fuente:* CEPAL 2000. Información: Salomom Smith Barney (1998-1999)

Actualmente, se debe resaltar que los bancos españoles representan 32,5% de los activos totales de los 20 bancos extranjeros más grandes de América Latina, superando a los de origen estadounidense, cuya participación asciende a 29,7%. Estos nuevos bancos, han comenzado a diversificar sus operaciones regionales mediante el ingreso a los mercados de las administradoras de fondos de pensiones, los seguros y las sociedades de inversión.

La inversión extranjera ha venido generando efectos beneficiosos en los sistemas financieros latinoamericanos. A nivel de estructura y organización, la aparición de nuevos competidores, bancos corporativos mixtos o especializados, con procesos de intermediación que se complementan con otro tipo de actividades y que cuentan con sistemas de comunicaciones, informática y "electronic banking" que aceleran el movimiento de la circulación del dinero y de los pagos- ha venido incrementando la competencia y la eficiencia en el sector. Sin embargo, la virtud de promover las inversiones extranjeras no radica solamente en la

inyección de mayor competencia; estas nuevas inversiones tienden a desarrollar oportunidades de negocio y gracias al acceso a tecnologías más avanzadas, permiten que su desarrollo y explotación sea más eficiente y rentable.

### **2.2.3 Marco regulatorio**

En las últimas décadas, los mercados financieros han experimentado importantes transformaciones: el surgimiento de nuevos centros intermediarios e instrumentos financieros, la creciente importancia de los mercados de capital en la intermediación del crédito, el incremento y la complicación de los riesgos que enfrentan las entidades financieras en un contexto de globalización económica<sup>3</sup> y, por consiguiente, una lógica transformación de la orientación de la regulación y supervisión financiera. En este contexto de cambio, ha sido necesario que en América Latina el crecimiento y la transformación del sistema financiero vayan acompañados de una modernización de los marcos regulatorios.

En materia de regulación financiera, las reformas adoptadas en la región abarcan desde el afianzamiento de las normas prudenciales hasta la mayor autoridad que se les ha otorgado a los supervisores bancarios. Para ello, ha sido necesaria la modernización y profundización del establecimiento de normas sobre adecuación de capital, requerimiento de provisiones por riesgo crediticio de la cartera de préstamos, el mejoramiento de los sistemas de supervisión de la calidad de los activos, así como también el establecimiento de límites más conservadores para la concentración excesiva de riesgos.

Dentro de este contexto de globalización y mayor apertura financiera en América Latina ha cobrado especial importancia la identificación, medición y control de los riesgos de mercado, cuyo desarrollo ha ido de la mano con el del mercado de capitales y la necesidad de mantener una adecuada cobertura frente a una mayor volatilidad de los precios; y la supervisión de conglomerados financieros sobre una base consolidada, nuevo enfoque que cobra relevancia ante la creciente diversificación de las actividades de los conglomerados financieros y la mayor concentración en el mercado, producto de la reciente ola de fusiones y adquisiciones.

Todos estos cambios se han desarrollado tomando como base las normas establecidas en los países desarrollados y, fundamentalmente, los

---

<sup>3</sup> La globalización involucra el libre movimiento de personas, la integración comercial, la inversión extranjera directa y la integración financiera. De estas cuatro modalidades, la que provoca mayores dificultades es la relativa a los capitales de corto plazo que ingresan libremente a un país con fines especulativos.

acuerdos del Comité de Basilea enfocados en la supervisión de riesgos financieros. Dentro de estos acuerdos, se recomienda, en lo referente a adecuación de capital, un coeficiente de capital ponderado en función del riesgo del 8% para países que se desenvuelven en contextos desarrollados; mientras que para aquellos que se desarrollan en contextos económicos más vulnerables, se sugiere la exigencia de un mayor respaldo patrimonial de los activos ponderados por riesgo. En la mayoría de países, los activos se ponderan en función al riesgo crediticio, como recomienda el acuerdo original de Basilea de 1988, mientras que cada vez más países consideran adicionalmente la ponderación por riesgo de mercado.

Por mencionar algunos ejemplos:

En el caso chileno, los activos ponderados por riesgo no pueden exceder 12,5 veces el patrimonio efectivo.

En Argentina la exigencia mínima de capital es 11,5% de los activos ponderados por riesgo para todas las entidades que operan en el mercado financiero argentino. La regulación define el requerimiento de capital en función de los riesgos implícitos de los distintos activos de la entidad, tanto los contabilizados en el balance como los de las cuentas de orden. La norma de capitales considera tres tipos de riesgos: de contraparte (crediticio), de tasa de interés y de mercado.

En lo que respecta al Perú, se tiene que el monto de los activos y créditos contingentes de una empresa financiera, ponderados por riesgo crediticio, en moneda nacional o extranjera, incluidas sus sucursales en el extranjero, no puede exceder de 11 veces su patrimonio efectivo destinado a cubrir riesgo crediticio, mientras que el monto de las posiciones afectas a los riesgos de mercado ponderadas por riesgo en moneda nacional o extranjera no puede exceder de 11 veces el patrimonio efectivo destinado a cubrir riesgos de mercado.

En cuanto a la exigencia de provisiones por préstamos, en la región se han impuesto normas más conservadoras en materia de constitución de provisiones para préstamos considerados riesgosos, lo cual resulta esencial para garantizar una adecuada liquidez y solvencia bancaria principalmente durante los períodos de desaceleración económica.

En países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, los deudores son clasificados en cinco categorías de acuerdo con el riesgo crediticio que representan. La primera de estas categorías incluye los préstamos considerados como normales o de reducido riesgo crediticio, y las siguientes incluyen los créditos que representan mayor riesgo de contraparte.

En muchos países, existen diferentes niveles de provisiones para préstamos de acuerdo con la modalidad del crédito, las condiciones del mismo, e inclusive en función de la existencia y cualidades de los

colaterales que lo respaldan. Por ejemplo, en el caso peruano, se contempla diferentes niveles de provisiones, considerando si el crédito cuenta o no con garantías de rápida realización, según las modalidades de financiamiento (Comerciales, Consumo, Hipotecario y Microempresa), pero principalmente, en función de la capacidad de pago del deudor. Para el caso de la concentración excesiva de riesgos, países como El Salvador, Guatemala, Perú, México, entre otros, impusieron límites para el otorgamiento de préstamos a un solo deudor, así como a las partes vinculadas a la empresa financiera. En algunos casos, estos límites se establecieron en función del capital contable del banco y en otros casos al nivel de patrimonio efectivo.

Otro aspecto que se debe señalar es la notable mejora en la remisión, divulgación, confiabilidad y transparencia de la información financiera de las empresas bancarias. En muchos de los países, esta información financiera se presenta de acuerdo con las Normas Internacionales de Contabilidad.

En lo que concierne a la supervisión consolidada, este nuevo enfoque de supervisión permite el seguimiento de los riesgos de los conglomerados a los cuales pertenecen las empresas financieras. La supervisión consolidada como parte de las recomendaciones del comité de Basilea, está siendo aplicada en muchos países de la región tales como Argentina, Chile, Colombia, México, Perú, entre otros.

#### **2.2.4 Crisis financieras internacionales y su impacto en Latinoamérica**

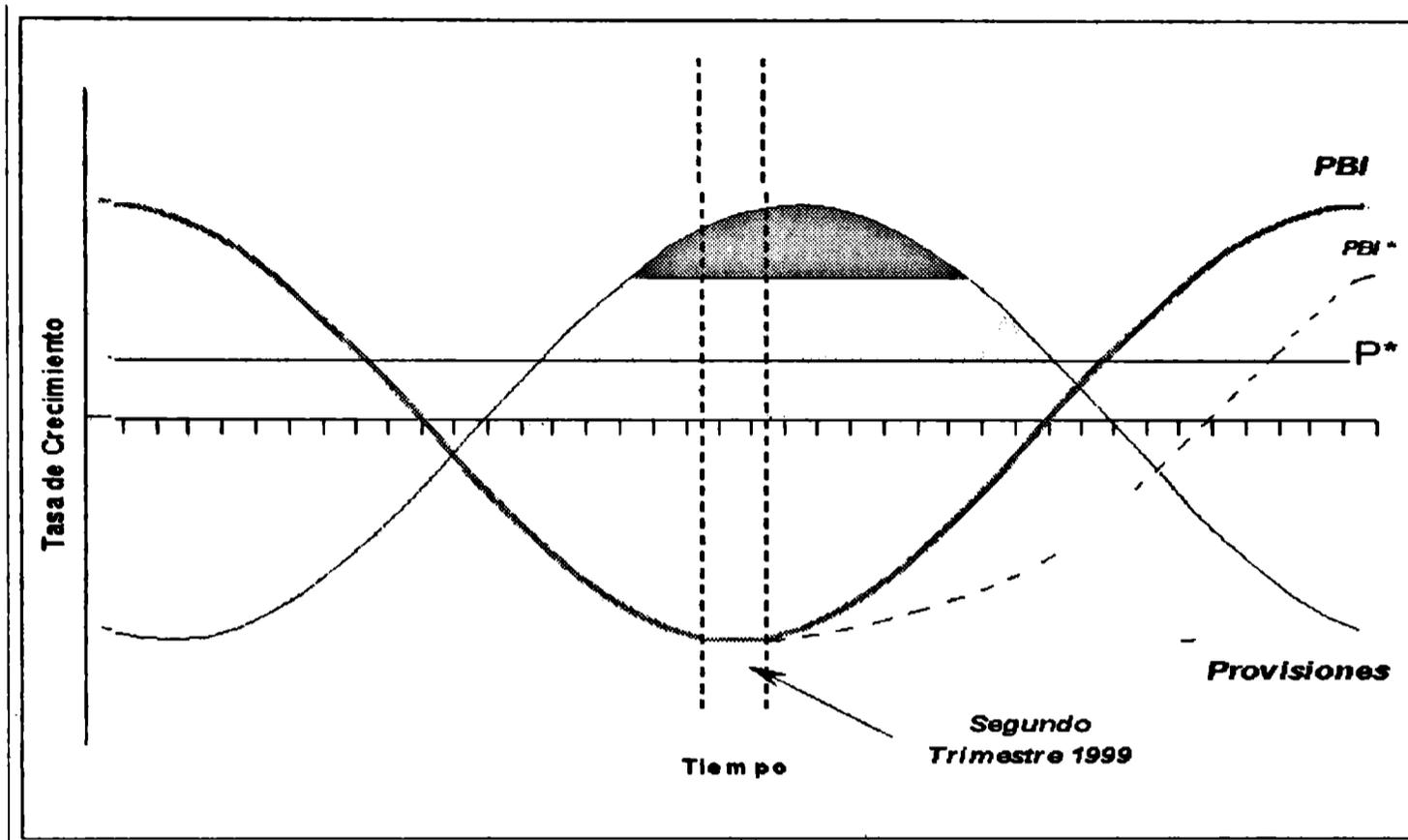
La integración financiera ha permitido a las economías emergentes el acceso a una mayor oferta de capitales, brindándoles la oportunidad de aumentar la inversión sin afectar el consumo. Sin embargo, los enormes beneficios que se derivan del acceso al crédito vienen, como es lógico, acompañados de nuevos desafíos de política económica, costos y riesgos<sup>4</sup>. Entre los riesgos se comprueba que la apertura de las economías y de los sistemas financieros puede tener una capacidad desestabilizadora muy grande en ciertos países, que se traduce en grandes ganancias de capital financiero pero grandes pérdidas del capital social, recesiones y desactivación productiva.

Una crisis bancaria impide el buen funcionamiento de los mercados financieros (obstaculiza que los bancos cumplan eficientemente con su

---

<sup>4</sup> Lo ocurrido en la región latinoamericana a raíz de la crisis asiática primero y rusa después en los últimos dos años, a nivel macroeconómico, es un claro ejemplo de ello.

función de intermediarios financieros<sup>5</sup>) y, en particular, repercute sobre los precios de las acciones y de los bienes raíces, lo que a su vez afecta las decisiones de inversión y ahorro de los agentes.



**Gráfico 2.3.** Ciclos del PBI y de las provisiones bancarias

Durante las crisis financieras, un factor que agrava la situación del sistema bancario es el movimiento anticíclico que existe entre el PBI y las provisiones que constituyen los bancos. Tal como se puede apreciar en el gráfico, a medida que el problema económico se va agudizando, se van exigiendo mayores provisiones a los bancos. Esta exigencia, derivada del deterioro en la calidad de activos de los bancos en épocas de crisis, se traduce en menor disponibilidad de recursos para otorgar financiamientos y en un consecuente retardo en la recuperación de la economía.

Al considerar las causas de estas crisis, hay consenso en señalar entre las principales:

- La rápida expansión del crédito externo y otros ingresos de capital de corto plazo empleados por la banca doméstica para financiar créditos a plazos mayores.
- Un régimen de tipo de cambio rígido que ha generado grandes entradas de capital.
- La liberación del sistema financiero (bajo una supervisión débil) y la subsiguiente expansión de crédito.

<sup>5</sup> Es decir, de canalización de los depósitos de los ahorristas hacia las oportunidades de inversión productiva.

- La vulnerabilidad de la economía ante cambios repentinos en la confianza, debido a incongruencias entre los plazos de los activos y pasivos de la economía.
- Problemas institucionales y políticos.

Estos factores, circunscritos en un contexto macroeconómico marcado por la depreciación de las monedas y un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, contribuyen a amplificar el efecto de las crisis. Esta situación de crisis a nivel Sistema Financiero se ha puesto de manifiesto durante los años noventa en una serie de episodios de crisis en el mundo: Europa (1992-93), México (1994-95), Asia (1997-98), Rusia (1998) y Brasil (1999).

**Cuadro 2.4. Costo fiscal de crisis bancarias como porcentaje del PBI**

País	Costo
Antes de 1990	
España (1977-85)	5,6
Argentina (1980-82)	55,3
Chile (1981-83)	41,2
Filipinas (1981-87)	19,8
México (1982-88)	4,0
Estados Unidos (1982-91)	3,0
Malasia (1985-88)	4,7
Entre 1990 y 1995	
Hungría (1990-93)	10,0
Japón (1990)	3,0
Suecia (1991)	5,0
Noruega (1991)	3,4
México (1994)	23,5
Venezuela (1994)	18,0
Brasil (1995)	10,0
Después de 1995	
Ecuador (1998-99) <sup>1</sup>	24,0
Colombia (1998-99) <sup>1</sup>	6,0
Perú (1998-1999) <sup>2</sup>	0,9

<sup>1</sup>Carta de Intención de Ecuador, FMI 2000. Carta de Intención de Colombia, FMI 1999.

<sup>2</sup>Proyectado

*Fuente:* Del Villar, Rafael; Backal, Daniel & Treviño, Juan P.; *Experiencia Internacional en la Resolución de Crisis Bancarias*, diciembre 1997.

Las crisis bancarias recientes de México y Asia subrayan que el sistema financiero -y el sector bancario en particular- no solamente han sido el amplificador de problemas originados en algunos otros sectores de la

economía, sino uno de los principales culpables de las crisis. Las caídas en el nivel de confianza y las crisis de liquidez son también factores comunes en Asia y México. Una lección importante de esas crisis es que, dado que los mercados financieros sobre-reaccionan, la política económica debe sobreajustar para restablecer la confianza, una vez que el país se encuentra bajo un ataque. En estas circunstancias, los costos de atrasar la aplicación de políticas son extremadamente altos.

Las dificultades que ha experimentado el sistema bancario latinoamericano han obstaculizado su desarrollo económico, generando un costo fiscal en promedio entre un 10% y un 25% del PBI, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro. La crisis en los países emergentes de Asia tuvo un fuerte efecto en el mercado financiero que terminó generando una crisis internacional. El efecto fue la turbulencia de la economía mundial que llegó a su clímax con la moratoria de Rusia, lo cual condujo finalmente a una crisis de confianza en todas las economías emergentes. La volatilidad de los mercados financieros internacionales en los dos últimos años, indujo a los inversionistas y a la banca internacional a protegerse con inversiones líquidas y de muy bajo riesgo, restringiendo las líneas de crédito dirigidas a las economías emergentes, causando problemas de liquidez en el sistema bancario latinoamericano. Este fenómeno es conocido como “Vuelo hacia la Calidad”. No obstante, los estragos causados por esos “shocks producto de la globalización” no han tenido los mismos efectos sobre todos los países de la región. Estas diferencias se pueden explicar por la fortaleza relativa de algunos sistemas financieros gracias al tamaño del sistema, sus niveles de capitalización y al rol de supervisión prudencial ejercido por los organismos de supervisión.

Ambas experiencias, México y Asia por un lado y América Latina en conjunto, en los últimos dos años, hacen pensar que es posible que los sistemas bancarios de las economías emergentes necesiten protección extraordinaria frente a los riesgos que conllevan los movimientos de capital a corto plazo. Dicha protección sería necesaria en la medida en que una perturbación de liquidez que afecta a los bancos del país, probablemente vendrá acompañada de una acusada reducción del acceso de dicho país a las fuentes de capital, en cuyo caso los Bancos Centrales también se ven limitados en su capacidad para actuar como prestamistas de última instancia si desean mantener cualquier objetivo macroeconómico<sup>6</sup>.

En este frente, el mecanismo tradicional de un banco central que actúa como prestamista de última instancia podría ser complementado con otras alternativas interesantes de defensa frente a la inestabilidad de los

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la estabilidad monetaria o de precios o una meta con respecto al tipo de cambio.

mercados financieros internacionales. Instrumentos como los encajes, la acumulación de reservas internacionales y la negociación de líneas de crédito contingentes -con cargo a las cuales pueden efectuarse desembolsos siempre que se produzca un deterioro de la situación en los mercados internacionales de capital- son algunas de ellas.

Otro tipo de medidas guarda relación con el sector financiero y, más concretamente, con la reglamentación preventiva. Como se mencionó, a lo largo de los años noventa se observó una tendencia clara en la región de adaptar los mecanismos de supervisión y regulación prudencial, de identificar y limitar los riesgos asociados a la acumulación de pasivos externos de corto plazo y de propiciar la gestión prudencial de los mismos.

A pesar de que muchos países han mejorado su sistema bancario, aún es necesario implementar mayores reformas. En ese sentido, debe entenderse a las crisis como oportunidades en las que es posible o es necesario revisar las políticas y orientaciones de mediano y largo plazo, tarea que normalmente aparece íntimamente relacionada con la recuperación del crecimiento y de los equilibrios macroeconómicos.

Por otro lado, las crisis financieras también llaman la atención sobre el tema de la transformación productiva y la competitividad, teniendo en cuenta que los problemas que se vivieron el año pasado en América Latina no se limitaron al sector financiero. Los precios de los bienes primarios, que aún representan la mayor parte de las exportaciones de muchos países de la región, continúan siendo muy volátiles. Otra lección que se puede extraer de las recientes crisis radica en la importancia que reviste la expansión y diversificación de la oferta exportable con valor agregado.

### **2.3 La perspectiva de integración financiera en América Latina**

La vital importancia que viene cobrando la integración de los servicios financieros y de los mercados de valores latinoamericanos responde básicamente a los cambios observados en el entorno económico y financiero a nivel mundial. En el mundo, la integración financiera es percibida como un proceso conducente a una asignación más eficiente de recursos y a una mayor competencia entre las instituciones financieras. En esencia, el llevar a cabo este proceso de integración tiene como objetivo establecer un mercado financiero competitivo y moderno, en el que estén claramente definidas tanto las actividades del mercado de dinero o mercado monetario como las del mercado financiero o mercado de capitales.

Los avances recientes de integración financiera en América Latina han respondido básicamente a una inquietud en materia de políticas de apertura global más que a una intención de establecer negociaciones al interior de los bloques de integración -actualmente orientados a la integración comercial- como por ejemplo el Grupo Andino (GRAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); y el Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia).

Los países latinoamericanos que han mostrado mayor interés en constituir bloques regionales han sido aquellos que han logrado consolidar sus reformas financieras vía un adecuado manejo de las variables macroeconómica en contraposición a aquellos países con economías vulnerables, en los que probablemente una liberación, apertura e integración del sistema financiero comprometa la estabilidad macroeconómica. Es por tanto que actualmente sólo se puede pensar en una integración financiera real y sólida cuando se establezcan unas mínimas condiciones comunes de estabilidad monetaria y financiera en la región<sup>7</sup>, las cuales todavía se encuentran en proceso.

Sin embargo, es importante destacar que los bloques de integración netamente regionales presentan semejanzas en sus disposiciones sustantivas y una serie de comunes denominadores que dejan la puerta abierta para la homogeneización y compatibilización de propuestas y proyectos con miras a la constitución del Mercado Común Latinoamericano<sup>8</sup>.

Actualmente, en materia financiera se puede decir que existe consenso en América Latina sobre la necesidad de:

- Fortalecer la supervisión bancaria y la reglamentación prudencial, con la adopción universal de los Principios Básicos de Basilea para la Supervisión Bancaria Eficaz.

---

<sup>7</sup> Condiciones que permitan reducir la alta volatilidad de capitales de corto plazo, las tasas de interés domésticas y las presiones devaluatorias sobre las monedas locales.

<sup>8</sup> Promueven una liberalización rápida de las barreras al comercio, tanto de origen arancelario como no arancelario, fijándose en un calendario estricto su reducción, armonización o eliminación. Proponen la coordinación o armonización de las políticas macroeconómicas. Visualizan una eventual libre circulación de factores (capital y mano de obra) dentro del ámbito de estos procesos de integración. Presentan todos una creciente diversificación de las materias objeto de negociación al incursionar en áreas que desbordan los aspectos estrictamente comerciales, abordando temas tales como: servicios, inversiones, propiedad intelectual y medio ambiente.

- Combatir el lavado de dinero y otros delitos financieros, con el fin de cerrar los canales para el movimiento de fondos ilícitos en las economías regionales.
- Apoyar el desarrollo del microfinanciamiento, lo cual se percibe como una salida eficaz para reducir la pobreza en América Latina.

Adicionalmente, en el plano de las áreas de integración subregional, es posible observar los siguientes avances en el tema de los servicios financieros:

- En la región de Centroamérica, a partir de 1993, los Estados signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana firmaron acuerdos para avanzar hacia la integración monetaria y financiera mediante la realización de las siguientes acciones:
  - Mantener una irrestricta libertad de pagos dentro de la región centroamericana, permitiendo el uso de diferentes medios de pago.
  - Promover el uso de las monedas nacionales en los pagos intraregionales, facilitando su libre negociación.
  - Facilitar la libre transferencia de capitales, promoviendo el desarrollo y el fortalecimiento del mercado de capitales centroamericanos.
  - Promover la integración financiera y de los mercados de capitales, facilitando el establecimiento y operación de los bancos, aseguradoras, sucursales, subsidiarias y otras entidades financieras nacionales, y de las bolsas de valores.
  - Prevenir y contrarrestar los movimientos financieros de carácter especulativo.
  - Actuar coordinadamente en el mantenimiento de las relaciones monetarias internacionales, fomentando la cooperación financiera con otras entidades regionales e internacionales.
- Destaca también dentro del ámbito de la integración centroamericana, el rol que cumple el Banco Centroamericano de Integración Económica, entidad que fue creada en el 1960 como un instrumento para impulsar la integración y el desarrollo económico y social del área. El BCIE brinda financiamiento y servicios de asistencia técnica en apoyo a proyectos de inversión y cooperación técnica del sector industrial, así como a obras de infraestructura en apoyo a la producción, las comunicaciones, la generación de energía, transporte y el desarrollo del sector agropecuario. Asimismo, financia proyectos habitacionales, de conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente, turismo y desarrollo social.
- En el ámbito de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Banco de Desarrollo del Caribe, conjuntamente con el BID anunciaron en noviembre de 1996, la firma de un acuerdo para financiar un programa

orientado al desarrollo del mercado de capitales de la subregión, que comprende dos subprogramas. El primero, se refiere al establecimiento de un mercado de capitales electrónico que considera la preparación de un marco legislativo y de regulación que facilite el desarrollo de un sistema de registro de acciones y formatos electrónicos para la difusión de la información financiera y el diseño e implementación de un programa de información para emisores e inversionistas. El segundo subprograma está orientado a promover el desarrollo y la competitividad de los sectores productivos y de exportación, teniendo como base el desarrollo e implementación de un plan de acción tendiente a incrementar el flujo de crédito hacia los sectores productivos.

- En el ámbito del mercado de valores, desde 1991 se encuentra operando la Bolsa de Valores del Caribe que funciona como un mecanismo de cooperación entre las bolsas de valores de los países miembros del CARICOM y comprende tanto la compraventa transfronteriza de valores por intermediarios bursátiles como los registros transfronterizos.

Finalmente, en materia de integración y uniformización de la supervisión y regulación financiera, un número importante de países de la región mantiene convenios bilaterales para el intercambio de información entre los respectivos entes reguladores de las actividades financieras. Por ejemplo, el Perú mantiene actualmente convenios con organismos supervisores de ocho países latinoamericanos, entre los que se encuentran: Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador, entre otros.

Asimismo, en 1999 se constituyó formalmente la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA). En dicha Asociación participan las autoridades máximas de supervisión bancaria del continente americano, con el objeto de fomentar el desarrollo y cooperación en materia de supervisión bancaria entre los distintos países que integran el hemisferio. La Asociación se constituyó con los representantes de las Superintendencias y Comisiones de supervisión bancaria de los países siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Su creación obedeció a la mayor relevancia que actualmente la supervisión bancaria y a la necesidad que tienen los organismos de supervisión bancaria del hemisferio de contar con una asociación independiente, cuya finalidad exclusiva sea la de fomentar la comunicación, la cooperación entre los supervisores bancarios y en general una mejor regulación y supervisión del hemisferio.

El ASBA considera primordial la aplicación continua y correcta de los mecanismos de supervisión y regulación en los sistemas financieros. Las tareas del ASBA se resumen en cinco grandes temas: la introducción de los principios de supervisión bancaria aprobados en la Convención de Basilea, la capacitación continental, el servicio a los asociados, la realización de estudios y la promoción de acuerdos de entendimiento entre los países miembros.

## 2.4 Conclusiones

El buen funcionamiento del sistema financiero impulsa el ahorro interno, la inversión productiva y por ende el crecimiento económico. El mismo promueve la innovación tecnológica y el desarrollo de nuevos servicios, así como la entrada de capitales del exterior. En el caso de América Latina, se puede concluir que el desarrollo del sector financiero viene impulsando el crecimiento económico y viceversa. Considerado como el conjunto de intermediarios cuya función principal es canalizar el ahorro hacia la inversión, ofreciendo a los ahorristas condiciones satisfactorias de seguridad, liquidez y rendimiento y a los inversionistas condiciones adecuadas de cantidad, plazo y precio, el sistema financiero cobra particular relevancia en los procesos de acumulación de capital, producción y distribución de bienes y servicios en las economías latinoamericanas.

Durante los próximos años, los países de América Latina tendrán que tomar decisiones en algunas áreas prioritarias para su desarrollo de corto, mediano y largo plazo, en el cual el sistema financiero jugará, como hasta el momento, un rol esencial. Con relación a este último punto, surge una pregunta ¿Cómo hacer para obtener los beneficios que ofrece la integración financiera y, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad de las economías domésticas y la exposición a los riesgos que ello conlleva? De acuerdo a lo sostenido en este trabajo, todas las medidas que apunten hacia estos objetivos redundarán en una mayor solvencia del sistema financiero, alentarán la entrada de capital estable en lugar de flujos de corto plazo, reducirán el riesgo crediticio de aplicación de recursos y minimizarán la vulnerabilidad de las economías a *shocks* externos. Sobre este último punto debe tenerse en cuenta la importancia de contar con políticas flexibles para que los países puedan ajustarse al entorno cambiante de los mercados internacionales de capital.

Una de las enseñanzas valiosas que dejaron las crisis financieras recientes es la insuficiencia de los indicadores macroeconómicos tradicionales para medir la real situación económica de un país. Surge de estas crisis la necesidad de cuantificar y valorar la importancia que reviste

el grado de vulnerabilidad financiera de las economías y los riesgos asociados con la liquidez- en particular, con el hecho de que los bancos conviven con un descalce por plazos que los hace vulnerables a los riesgos provenientes del contagio financiero. Los factores que dan origen a una crisis financiera son macroeconómicos y microeconómicos, tanto internos como externos. Una política macroeconómica expansiva en un entorno internacional favorable puede contribuir al sobrecalentamiento de la economía, a un endeudamiento externo excesivo y al surgimiento de burbujas especulativas en bienes raíces y acciones, comprometiendo así la estabilidad del sistema financiero. Si bien la desregulación y la apertura de los mercados financieros promueve su desarrollo eficiente en el largo plazo, ésta propicia, en determinadas circunstancias, el rápido y muchas veces desordenado crecimiento del sector financiero en el corto plazo.

La globalización financiera impone grandes retos para las autoridades financieras. Las crisis recientes de los mercados emergentes han demostrado que los mercados internacionales de capital rápidamente exhiben y castigan las debilidades económicas de los países haciéndolas vulnerables a dichas crisis. Por lo tanto, para extraer los grandes beneficios de la integración financiera a la vez que se minimizan los riesgos de una reversión repentina de los flujos de capital, es esencial que los países mantengan políticas macroeconómicas coherentes y apropiadas: una posición fiscal sólida, inflación baja, un régimen cambiario adecuado, un sistema financiero sólido con organismos de supervisión y regulación bien desarrollados y mercados de capital que funcionen eficientemente.



### **3 Coordinación de políticas y unión monetaria. El caso del MERCOSUR**

*Jaime Behar*

#### **3.1 Introducción**

La coordinación de políticas macroeconómicas ha adquirido gran actualidad en el debate en torno a la integración latinoamericana. En particular, se plantea que dicha coordinación debería tener como objetivo de largo plazo la adopción de una unidad monetaria común (Giambiagi, 1999, Eichengree, 1998). Si bien no todos los analistas comparten este punto de vista existe un consenso generalizado de que la convergencia de las políticas monetarias nacionales constituye una condición necesaria para el éxito estratégico del proyecto de integración. En este artículo se examinan, en primer lugar, los argumentos de economía política por los que se establece un vínculo de causalidad entre el desarrollo de la integración comercial y la monetaria, haciendo especial referencia a la experiencia europea. En segundo lugar, se consideran algunos aspectos teóricos de las uniones monetarias. Finalmente, se considera el caso específico del MERCOSUR.

#### **3.2 Economía política de la integración**

La idea de que el proceso de integración regional conduce necesariamente a la constitución de una unión monetaria emana de la racionalidad político-económica que se atribuye a dicho proceso. En ese sentido, se señala que ya en la etapa primaria de la integración, de carácter exclusivamente comercial, existe una disposición de los gobiernos nacionales a limitar su capacidad de toma de decisiones unilateral. En este caso, se trata de la fijación y/o modificación del impuesto arancelario, pero el hecho es que ello conlleva una primera cesión de autonomía nacional. Esto conduciría necesariamente a un proceso de mutuas concesiones de soberanía en otras áreas como única alternativa al estancamiento del proyecto integracionista

en el mediano plazo. Como ejemplos de esta disyuntiva se alude ya sea al exitoso desarrollo de lo que es hoy la Unión Europea (UE) o al fracaso del proceso de integración en América Latina en décadas anteriores.

Este tipo de argumentación se apoya en los criterios de eficiencia en los que se sustenta la teoría económica de los acuerdos preferenciales (AP). De acuerdo a dicha teoría, un AP cuya aplicación se limita a un subconjunto del universo de bienes transables es inferior a la formación de un área de libre comercio (ALC) por la que se eliminan todas las barreras al comercio entre los países signatarios (De Melo, et al. 1992). La inevitabilidad de la segunda etapa, en la que los países miembros de la ALC acuerdan la adopción de un arancel común (AC) constituyendo una unión aduanera (UA), se fundamenta en la misma lógica de eficiencia. En este caso, sin embargo, se agregan nuevos argumentos vinculados a los altos costos de administración de las ALC, particularmente en lo que tiene que ver con las diferencias arancelarias frente a terceros y el consiguiente necesario control de origen de las mercancías. Esto último crearía un potencial para la “exportación de la protección” (Krueger, 1997). La tercera etapa aparece como inevitable en función de consideraciones macroeconómicas. Más concretamente, se trata de los límites a la eficiencia en un tipo de mercado impuestos por las ineficiencias imperantes en los otros mercados. Así, por ejemplo, si bien es cierto que la UA, al establecer una política comercial común y permitir el libre movimiento de mercancías entre los países miembros, tiende a maximizar los beneficios del comercio, también es cierto que dicha maximización está limitada por las ineficiencias que persistan en los mercados de capital y trabajo. En particular, se hace referencia a los obstáculos a la igualación de las productividades marginales de los factores de producción impuestos por las restricciones a la movilidad de dichos factores (Lang y Ohr, 1995). La etapa natural o lógica es pues el establecimiento de un mercado común (MC) en el que rijan las así llamadas cuatro libertades, es decir, libre circulación de mercancías, servicios, trabajo y capital. Ello conduciría a un equilibrio de mercado óptimo en el sentido de que el incremento del comercio y los flujos de capital y trabajo intraregionales tendería a eliminar las diferencias nacionales en materia de precios.

Estas diferencias, sin embargo, no dependen solamente de obstáculos a la libre movilidad de bienes y factores de producción sino también de disparidades en las políticas macroeconómicas, particularmente la monetarias. De ahí que se postule la necesidad de acompañar la constitución del MC por serios esfuerzos de coordinación de dichas políticas. No obstante, se arguye, en tanto subsistan discrepancias nacionales en las instituciones del mercado de trabajo y altos costos de transacción en los otros mercados siguen habiendo condiciones favorables

para la discriminación de precios al interior del MC (De Grauwe, 1996). En lo que hace a los costos de transacción, los mismos se derivan tanto de divergencias en las regulaciones fiscales y administrativas como de la existencia de diferentes monedas nacionales. De ahí que, nuevamente desde el punto de vista de eliminar las ineficiencias vinculadas a las segmentaciones de mercado, se hace necesaria ya no una armonización progresiva de las políticas monetarias sino la subordinación de las mismas bajo una autoridad supranacional. Al mismo tiempo, se requiere la adopción de una legislación homogénea en los aspectos laborales y de seguridad social. En esta etapa, sin embargo, la unificación de las tasa de interés de largo plazo y la fijación de paridades monetarias al interior del MC aparecen como elementos decisivos para el éxito de la integración. Ambos instancias se conjugan en la formación de una unión monetaria (UM) y el establecimiento de una autoridad monetaria única, el Banco Central de la Unión (BCU).

La progresión en etapas descripta anteriormente es fácilmente identificable con el desarrollo real de Europa Occidental en los últimos 50 años. No existen, sin embargo, razones suficientes para asumir dicha progresión como una forma cierta de asegurar la maximización de los beneficios de la integración, independientemente de las circunstancias específicas de las economías involucradas. Nótese, en efecto, que si bien el modelo gradualista permite evitar súbitos costos de ajuste a los países participantes, dichas ventajas pueden ser anuladas por la prolongación en el tiempo de los perjuicios inherentes a cada etapa. No obstante, parece evidente que si las divergencias iniciales - en las condiciones macroeconómicas nacionales son extremas, los costos de ajuste resultantes de un proceso acelerado de integración pueden ser inaceptables, tanto desde el punto de vista de un país individual como desde el punto de vista del conjunto. En estas circunstancias, el proceso por etapas puede aparecer como más adecuado ya que el mismo permitiría la implementación de políticas específicas dirigidas a lograr convergencia en áreas seleccionadas. Ello, a su vez, permitiría una distribución de los costos globales durante un período más prolongado lo cual facilitaría el logro de acuerdos en torno a la financiación de los mismos. De acuerdo a lo anterior, el grado de divergencia económica previo constituiría un criterio válido de definición de los ritmos de integración. Profundización rápida en el caso de un grupo de países con condiciones macroeconómicas similares, profundización menos rápida en otros casos.

Aplicado a escala continental, es decir en términos de un numeroso y heterogéneo grupo de países, este criterio conduciría a la conformación de una serie de círculos concéntricos interconectados por sucesivas extensiones y profundizaciones de los acuerdos firmados por un núcleo

más reducido de naciones con alto grado de convergencia económica. Como es sabido, este es el caso actual de la integración europea en el que un grupo limitado de países ha acordado ya la formación de una UM en tanto otros se mantienen en la etapa del MC, al tiempo que otros más esperan ser incorporados a este último. En el caso de América Latina, el modelo emergente es en cambio la coexistencia de diversos grupos subregionales con diferentes dinámicas y grados de acuerdo, así como diversos grados de asociación entre los mismos

Hasta aquí, aspectos generales de racionalidad económica. Veamos ahora otros aspectos relacionados a la razón política de la integración. A este respecto, el debate suele establecerse en términos de la convergencia o no del así llamado interés nacional de cada estado. La fundamentación teórica del concepto corresponde a la ciencia política y por lo tanto escapa al área temática de este estudio. No obstante, cabe señalar que la convergencia de intereses nacionales es fácilmente relacionable a lo económico cuando la misma se refiere a las relaciones entre países limítrofes o cercanos geográficamente. En este caso, resulta obvio afirmar que, en ausencia de conflictos hegemónicos, la contigüidad territorial, al favorecer el desarrollo de los vínculos económicos entre países, podría facilitar la coincidencia de intereses nacionales y con ello un proceso de crecientes concesiones mutuas de soberanía. Esta afirmación es corroborada por la experiencia europea pero no por la experiencia latinoamericana<sup>1</sup>. Con referencia a esta última, puede afirmarse que, si bien, la proximidad geográfica ha contribuido ciertamente al desarrollo de la integración comercial la misma no ha sido suficiente para promover la profundización y consolidación del proceso integracionista. La razón de ello radica quizás en que, en el pasado, la conciliación de los intereses nacionales de los diversos estados latinoamericanos estuvo subordinada más a las vicisitudes del orden político y militar bipolar emergente de la segunda guerra mundial que al balance de los costos y beneficios de la integración regional. Actualmente, sin embargo, las modificaciones substanciales de las condiciones internacionales han hecho más evidentes las ventajas de avanzar en esa dirección.

En efecto, el debilitamiento de la alianza atlántica a raíz de la disolución del bloque soviético y la emergencia de la UE como un nuevo poder económico a nivel global ha aparejado un recrudecimiento de la competencia entre los EEUU y la UE. Asimismo, se constata la

---

<sup>1</sup> Debe acotarse, sin embargo, que en el caso europeo la importancia de la proximidad geográfica como factor de integración es relativa frente a la notable disminución de la distancia económica producto del desarrollo de las comunicaciones.

intensificación de la actividad diplomática de ambos en América Latina. Desde el punto de vista de la integración de la región, esta situación plantea una crisis de representatividad en un doble sentido. Por un lado, el hecho de que los principales socios comerciales de los países latinoamericanos sean hoy dos estados o uniones de dimensiones continentales, con poderío equivalente pero intereses nacionales divergentes, pone aun más de manifiesto la obsolescencia del actual estado de balcanización política de la región. Al mismo tiempo, cabe constatar que la clara disimilitud en las estrategias adoptadas por los EEUU y la UE con respecto a la integración de los países latinoamericanos abre nuevos espacios para el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los mismos. En efecto, la estrategia estadounidense actual con respecto a las relaciones con América Latina se basa en la promoción de una ALC de dimensiones hemisféricas integrada por los estados nacionales existentes, independientemente de sus dimensiones y poder relativo. En realidad, esta estrategia constituye una prolongación de la tradicional política norteamericana de establecer negociaciones bilaterales país por país, en tanto se ignoran los acuerdos regionales vigentes. La UE, en cambio, se inclina a la negociación bilateral con los bloques subregionales ya constituidos como tales, quizás como resultado de su propia experiencia de integración en la que la unificación política se deriva, justamente, de los avances en cooperación económica entre unidades de menor dimensión. En estas circunstancias, resultan obvias las ventajas de que los países latinoamericanos se constituyan en el tercer actor coherente de un posible escenario trilateral de negociaciones. Para ello, sin embargo, se hace necesaria la voluntad política de proceder a la institucionalización de mecanismos de coordinación superiores a aquellos asociados a la mera integración de tipo comercial. Cabe señalar a este respecto, que, en la medida que dicha institucionalización requiere nuevos avances en las concesiones mutuas de soberanía nacional, la misma obliga a una estricta adhesión de los países participantes a los principios de la legalidad constitucional.

### **3.3 Aspectos teóricos de las uniones monetarias**

En su forma original, la teoría de las uniones monetarias relaciona la factibilidad y estabilidad de las mismas a las condiciones vigentes en los mercados de trabajo (Cf. De Grauwe, 1997; Masson y Taylor, 1993). Recuérdese que la constitución de una UM requiere que los países miembros hayan renunciado al manejo autónomo del tipo de cambio y la tasa de interés. Bajo condiciones de inflexibilidad salarial y escasa movilidad laboral, esto implica que una caída asimétrica de la demanda, es

decir la contracción de la misma en un solo país, crearía serias contradicciones al interior de la UM. En efecto, el gobierno del país afectado tendería a reclamar de la unión una política monetaria expansiva, medida a la que los otros, no afectados, se resistirían. Bajo condiciones de flexibilidad laboral y salarial, en cambio, el consecuente desequilibrio en el mercado de trabajo local podría ser restablecido a través del descenso automático de los salarios, o, alternativamente el desplazamiento de los trabajadores a otros países de la unión.

Nótese que el razonamiento anterior se apoya en el supuesto de que los cambios en la coyuntura económica pueden tener signos opuestos en los diversos países miembros de la unión. Sin embargo, es lícito asumir que el riesgo de tales choques asimétricos disminuye si los países participantes tienen una estructura y comportamiento económico similar. De ahí, pues, que la teoría tradicional enfatice más los aspectos de convergencia en el área real que en las áreas financiera y monetaria (De Grauwe, 1996). La armonización de políticas en estas últimas se entiende más como una consecuencia de la unión que como un requisito para la misma. En la práctica integracionista, sin embargo, se suele partir del supuesto inverso. En el caso de la UE, por ejemplo, se han establecido criterios de convergencia que atañen exclusivamente a las variables no reales, en particular, las tasas de inflación e interés. Consecuentemente, se ha procedido a la fijación de parámetros referidos a las paridades cambiarias, el déficit fiscal y la deuda pública. Como razón para ello, se aduce que las diferencias en las estructuras económicas de los países participantes han perdido relevancia como fuente de divergencias en el comportamiento coyuntural de las variables reales. Esto sería resultado del alto grado de interdependencia económica alcanzado, lo cual, a su vez es consecuencia natural del desarrollo por etapas de la integración, incluyendo el establecimiento de la UA en la década de los 70 y, posteriormente, el MC.

Desde este punto de vista la adopción de una moneda única y la creación de una autoridad monetaria también única (el Banco Central) se constituyen en la culminación natural de un proceso de integración prolongado en que las condiciones óptimas para el funcionamiento de la UM se han creado gradualmente. Otros autores, sin embargo, alegan que para asegurar la estabilidad de la UM es necesario alcanzar grados más avanzados de centralización política (cuasi-federalismo), particularmente en el terreno fiscal. El argumento, en este caso, es de que los criterios de convergencia anterior no impiden el surgimiento de desbalances asimétricos en tanto la mayor parte de la recaudación impositiva y del gasto público es decidida y administrada por los gobiernos nacionales. Esto, a su vez, puede resultar en diferenciaciones nacionales en términos

de choques de demanda de difícil resolución en presencia de persistentes inflexibilidades en los mercados de trabajo.

Cualquiera que sea la posición asumida a este respecto, lo cierto es que si se acepta el principio de que el manejo del tipo de cambio nominal es un instrumento efectivo de ajuste macroeconómico, la renuncia al mismo implica costos cuya minimización y justa distribución constituyen un momento decisivo en la formación de la UM. La pregunta clave, sin embargo, se refiere al balance de estos costos con los beneficios potenciales de la unificación monetaria. Nuevamente, tenemos que referirnos a criterios de eficiencia económica para la evaluación de dichos beneficios. En la literatura, los mismos suelen vincularse a aspectos microeconómicos tales como la reducción de costos de transacción y riesgos cambiarios. Los primeros provienen de las diferencias entre los precios de venta y compra de las diversas monedas nacionales y, por lo tanto, pueden contabilizarse con mayor o menor precisión. Una acotación complementaria es que este tipo de beneficios tiende a aumentar cuanto más abiertas sean las economías participantes. Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, la unificación monetaria al estrechar el margen de las empresas para la discriminación de precios entre los diversos mercados nacionales, reduce los costos globales de transacción al interior del mercado común. Con respecto a los costos asociados a los riesgos cambiarios, los mismos se relacionan a la incertidumbre que experimentan las empresas y particulares. Esta incertidumbre crea ineficiencia en un doble sentido. Por un lado, la misma distorsiona las decisiones de ambos consumidores y productores en el sentido que hace más difícil la predicción de movimientos en los precios relativos así como la comparación de los rendimientos de inversión. Esto último, a su vez, reduciría la eficiencia global de los movimientos de capital al promover medidas costosas de salvaguardia tales como la composición de carteras de inversión en diversas monedas. Desde esta perspectiva, la eliminación del riesgo cambiario y la unificación de la tasa de interés redundaría en beneficios microeconómicos cuya agregación podría traducirse, a nivel macroeconómico, en una más alta tasa de crecimiento.

### **3.4 El caso del MERCOSUR**

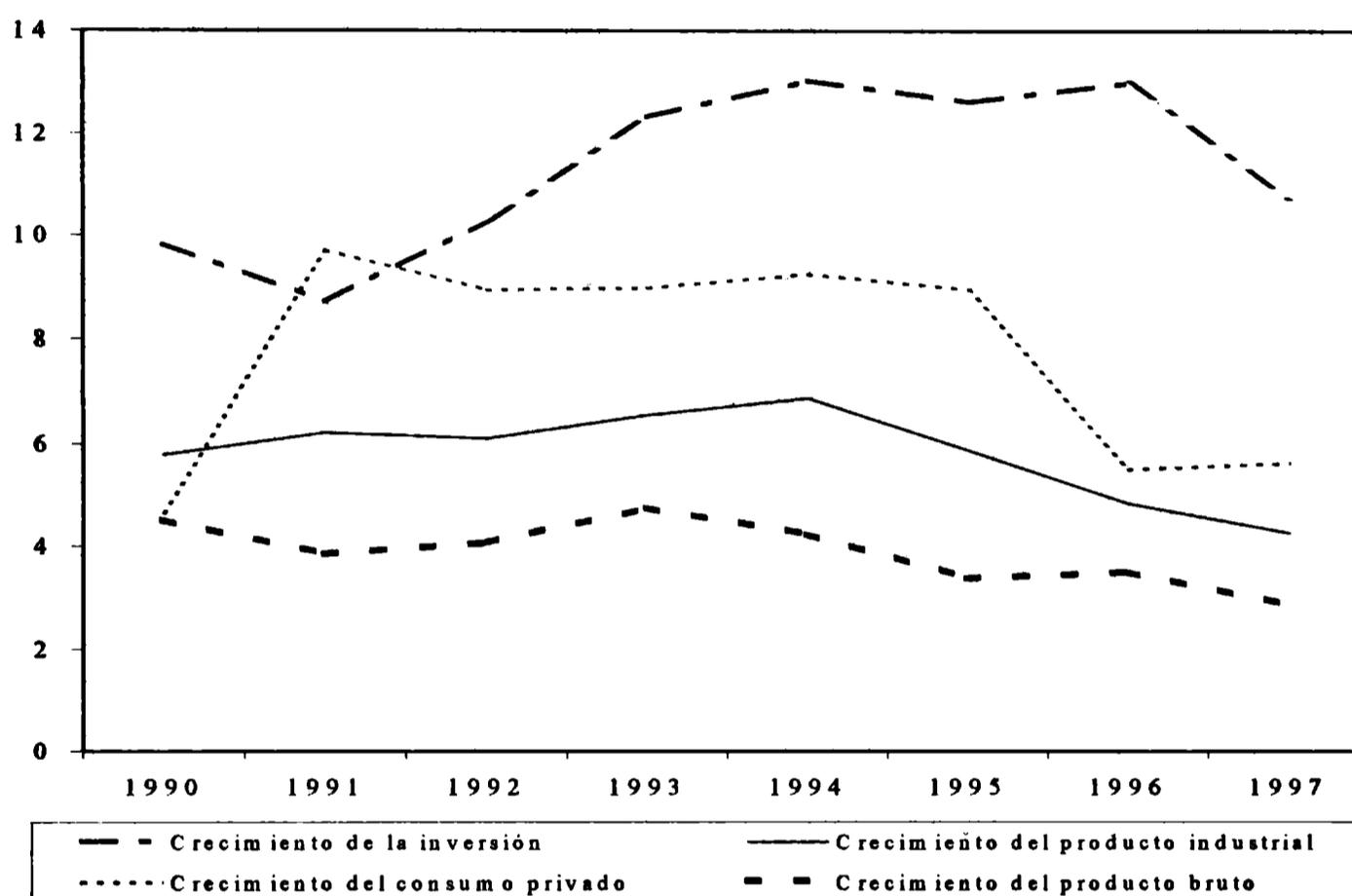
Como surge de lo expuesto anteriormente, el tema de la viabilidad de una UM puede ser encarado ya sea desde el punto de vista de las variables reales o nominales. En el primer caso, se entiende que, si en un grupo de países existe una alta probabilidad de que se produzcan choques de demanda asimétricos, ello constituye un serio obstáculo a la formación del grupo como UM. Esta probabilidad, a su vez, se hace depender en forma

directa del grado de divergencia en las estructuras económicas y en los patrones de crecimiento del producto y el empleo. En una situación en que dichas divergencias son considerables, se demuestra que la condición de éxito de la UM es la existencia un alto grado de flexibilidad e intercomunicación de los mercados de trabajo. En el segundo caso, en cambio, se parte de la noción de que la probabilidad de choques de demanda asimétricos es reducida cuando el nivel de interdependencia de las economías, medido por la penetración recíproca de los mercados nacionales, es suficientemente alto. En ese caso, se arguye que la posibilidad de una correlación de los ciclos económicos aumenta considerablemente. Desde este punto de vista, las condiciones para el éxito de una UM se relacionan más al grado de convergencia y consistencia de los objetivos nacionales en torno a las políticas monetarias, financieras y fiscales, independientemente de la persistencia de diferencias de significación a nivel del sector real de las economías participantes. Un argumento contrario a esta posición es que la mayor interdependencia comercial puede conducir a una mayor especialización productiva dentro del MC, lo cual acentuaría la tendencia al surgimiento de ciclos idiosincrásicos por países. Sin embargo, se entiende que la formación del MC, al favorecer el surgimiento de regiones multinacionales, restaría importancia al propio concepto de ciclo económico nacional, y por tanto al uso autónomo por los estados de las variables monetarias como instrumentos de política anticíclica.

De acuerdo a lo anterior, una primera etapa en nuestra investigación de las condiciones para establecer una UM en el caso del MERCOSUR pasa por determinar el grado de sincronización de los ciclos económicos de los países miembros y, concomitantemente, el nivel de interdependencia económica alcanzado por los mismos. A partir de ahí se abren dos alternativas. Si el grado de sincronización es muy bajo, el criterio de factibilidad relevante es aquel relacionado al funcionamiento de los mercados de trabajo, en particular su flexibilidad e intercomunicación. Si, en cambio, dicho grado es relativamente alto, entonces la viabilidad de la proyectada UM depende fundamentalmente del nivel de convergencia ya alcanzado dentro del grupo en lo que se refiere a las principales variables monetarias y fiscales y/o de la voluntad de los estados de implementar una coordinación estable de las políticas correspondientes. Obviamente, existe siempre la posibilidad de que la propia conformación de una UM tienda a aumentar la correlación de los ciclos económicos nacionales. Esto último no puede ser verificado a esta altura del desarrollo integracionista en ninguna región pero está presente en el debate actual en torno a la dolarización de los países latinoamericanos.

### 3.4.1 Sincronización de los ciclos

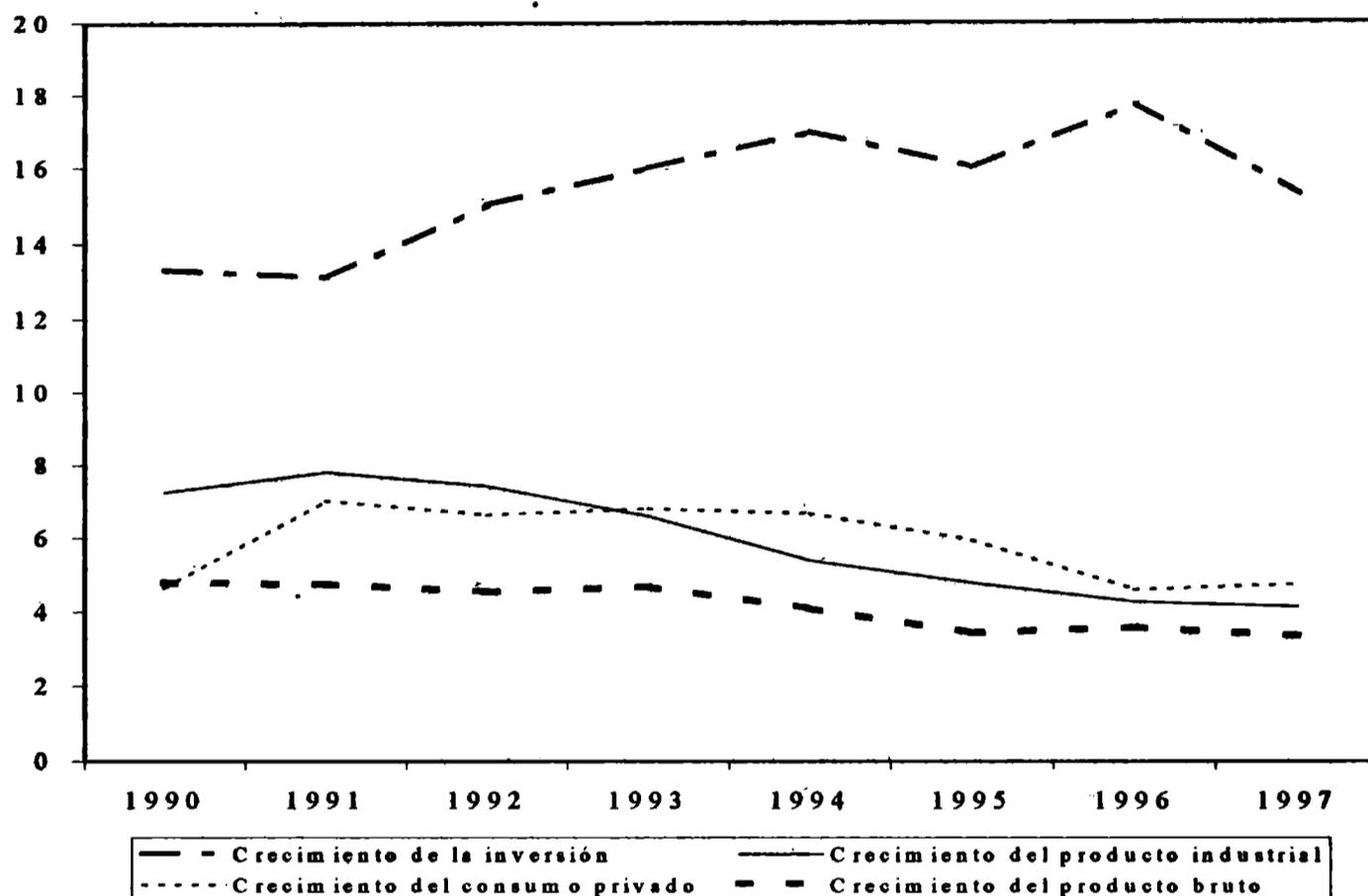
En el gráfico siguiente se analiza la concordancia o no de los ciclos económicos de los países del MERCOSUR a través de cuatro indicadores de la actividad económica: el crecimiento de la inversión, el consumo privado, el producto bruto y el producto industrial. Los valores en los que se basa el gráfico resultan de calcular el promedio de 5 años sucesivos de la desviación standard de los indicadores nacionales respectivos.



**Gráfico 3.1.** Indicadores de sincronización del ciclo económico. MERCOSUR. 1990-1997. Tasas de crecimiento

Como se puede observar, se registra una cierta tendencia al crecimiento de la sincronización de los ciclos económicos nacionales en los últimos años cuando estos son referidos a oscilaciones en los indicadores de producción y consumo y, en menor grado de inversión. A fin de verificar la incidencia de la integración comercial sobre estas tendencias hemos realizado cálculos equivalentes en los que se incluyen la totalidad de los países sudamericanos y México (ALADI). Los resultados son muy similares a los anteriores. Aparentemente, la influencia de la integración sobre la mayor o menor armonización de los ciclos es de escasa relevancia. Obsérvese, sin embargo, que, al final del período, el nivel de discordancia de los ciclos cuando este es medido por los indicadores del PBI e inversión es ligeramente inferior en el caso del MERCOSUR que en el del conjunto.

En general la impresión es que, a nivel de la región, los ciclos económicos nacionales tienden a sincronizarse y que esta tendencia se acentúa levemente en el caso específico del MERCOSUR, lo cual, de mantenerse, ciertamente reduciría el riesgo de choques de demanda asimétricos al interior de esta última agrupación. Ello nos lleva inmediatamente a la consideración de los factores que podrían fortalecer dicha tendencia.

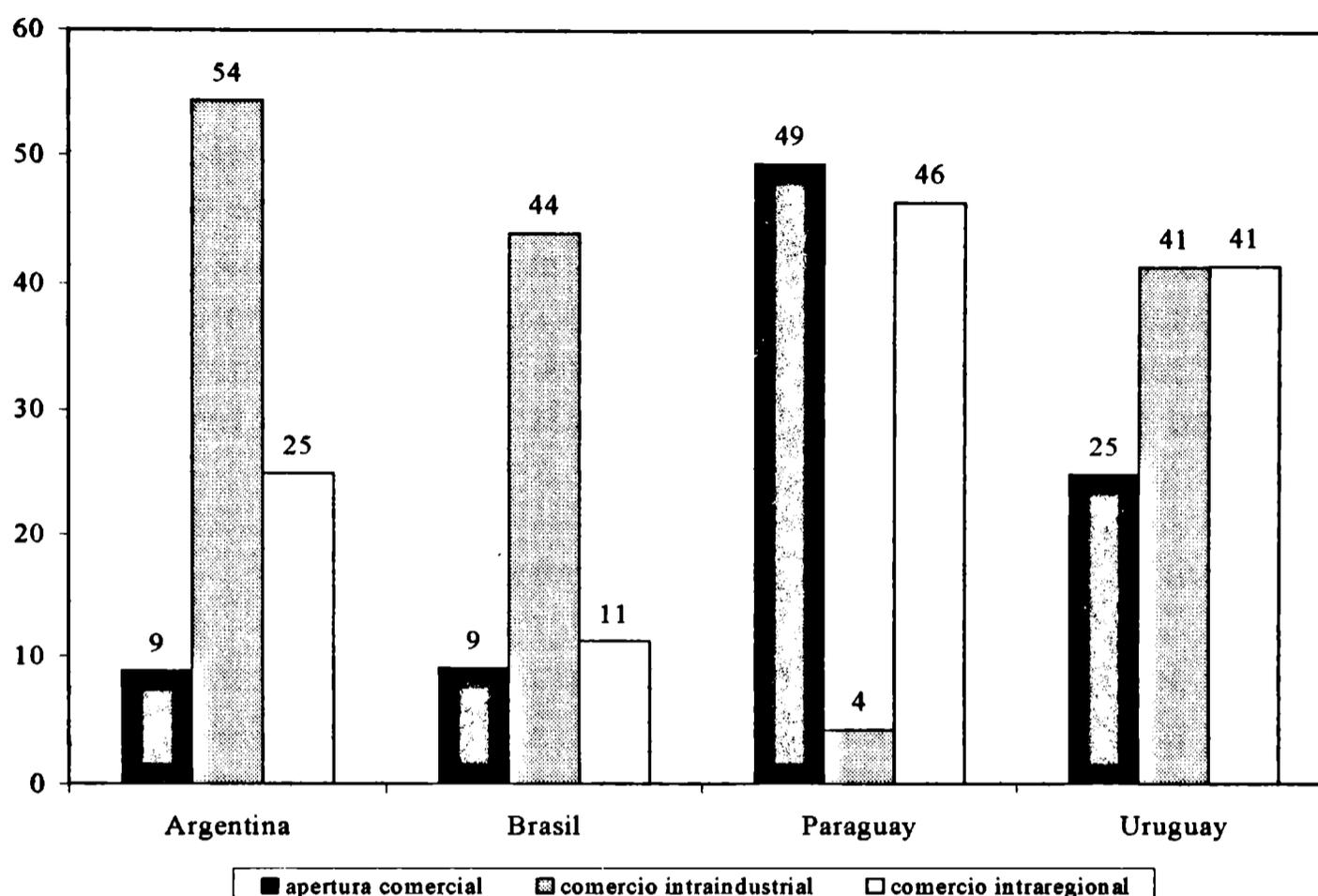


**Gráfico 3.2.** Indicadores de sincronización del ciclo económico. ALADI. 1990-1997. Tasas de crecimiento

### 3.4.2 Interdependencia económica

El peso del comercio intragrupo en el comercio total proporciona un indicador del grado de interdependencia de las economías participantes. El valor de este indicador con respecto a la sincronización de los ciclos económicos nacionales depende, sin embargo, del grado de apertura económica general definido como la proporción del comercio internacional en el PBI. En efecto, la importancia de los choques externos en la determinación de la actividad económica doméstica se amplifica en presencia de una más amplia apertura económica. En ese caso, existen mayores posibilidades de que la intensificación de los lazos comerciales dentro de un grupo de países aumente la correlación de los ciclos económicos de los mismos. Esta tendencia, a su vez, puede verse reforzada

cuando existe un gran similitud en los diseños de especialización al interior del grupo. Esta última variable se expresa en la intensidad del comercio intraindustrial dentro del grupo. En el gráfico siguiente se proporciona información sobre los tres indicadores mencionados.



**Gráfico 3.3.** Índices de apertura y diseños comerciales. MERCOSUR. Promedios 1990-1996

Como puede observarse, los cuatro países difieren notablemente en los indicadores de referencia. Nótese, en particular, las fuertes discrepancias en materia de apertura económica. Estas, sin embargo, responden más a diferencias notorias en el tamaño de país que a divergencias en los niveles generales de protección comercial (Behar, 2000). Como se desprende del gráfico, la importancia del comercio internacional en la actividad económica alcanza al 49 y 25 por ciento en los casos de Paraguay respectivamente Uruguay y al 9 por ciento en el de los dos grandes países del grupo. Desde este punto de vista, puede argumentarse que estos dos últimos están menos sujetos a choques externos de demanda y que, por lo tanto, los respectivos ciclos económicos tienden a adquirir características idiosincrásicas. Esto, naturalmente, con exclusiva referencia al sector real. Algo similar puede señalarse con respecto a la importancia del comercio intraregional en el total. En conjunto la impresión que se desprende de ambos indicadores es bastante obvia. La posible sincronización del ciclo económico dentro del grupo depende fundamentalmente de las características que dicho ciclo asuma en las dos economías mayores así

como de las interacciones entre las mismas. Esto simplifica bastante el análisis de la viabilidad de una unión monetaria en el MERCOSUR al reducirla a un problema de carácter bilateral. Finalmente, el grado de intensidad del comercio intraindustrial de Argentina, Brasil y Uruguay habla a favor de una sincronización de los ciclos económicos. Los índices que figuran en la gráfica fueron calculados a cuatro dígitos de la clasificación del comercio internacional y hacen referencia exclusivamente a la industria manufacturera. Sus relativas altas dimensiones sugieren la existencia de economías de escala y la difusión de formas de competencia imperfecta dentro del grupo, así como un modelo de especialización intraregional basado más en el intercambio de productos similares que en la concentración en ramas bien diferenciadas. Ello hace aun más factible la posibilidad de que los choques de demanda afecten a los tres países en forma similar.

### **3.4.3 Funcionamiento del mercado de trabajo**

Como se desprende de lo anterior, el grado actual de disonancias cíclicas entre los países miembros del MERCOSUR no permite descartar como irrelevantes para la formación de una UM las diferencias existentes a nivel del sector real. Cabe entonces examinar las condiciones imperantes en los mercados de trabajo nacionales. Recuérdese, en efecto, que, en presencia de riesgos de choques asimétricos de demanda, la teoría de las UM establece como condición necesaria para la estabilidad de las mismas la existencia de un alto grado de flexibilidad y/o integración de los mercados laborales. Con respecto a lo último, la información disponible es escasa pero en general se entiende que el trasiego de trabajadores entre los países del MERCOSUR es una función de las expectativas de largo plazo (migratorias) de la población más que de respuestas instantáneas a cambios en la coyuntura económica. De acuerdo a ello, dicha movilidad laboral no puede ser considerada como un factor que facilite el ajuste de las economías nacionales a súbitos y diferenciados impactos de demanda. Los mercados de trabajo locales, sin embargo, podrían contribuir a este tipo de ajuste en el caso de que su funcionamiento se caracterizara por respuestas flexibles salariales a modificaciones en las tasas de desempleo. En términos intuitivos, dicha flexibilidad podría expresarse en términos de la existencia de una relación inversa en la evolución de ambos indicadores, es decir, a mayor desempleo menores salarios y viceversa. En la gráfica siguiente se ilustra esta relación para los cuatro países del MERCOSUR.

Como se observa, el diseño emergente sugiere un bajo grado de flexibilidad en el sentido que venimos comentando. Ello, a mi entender, no

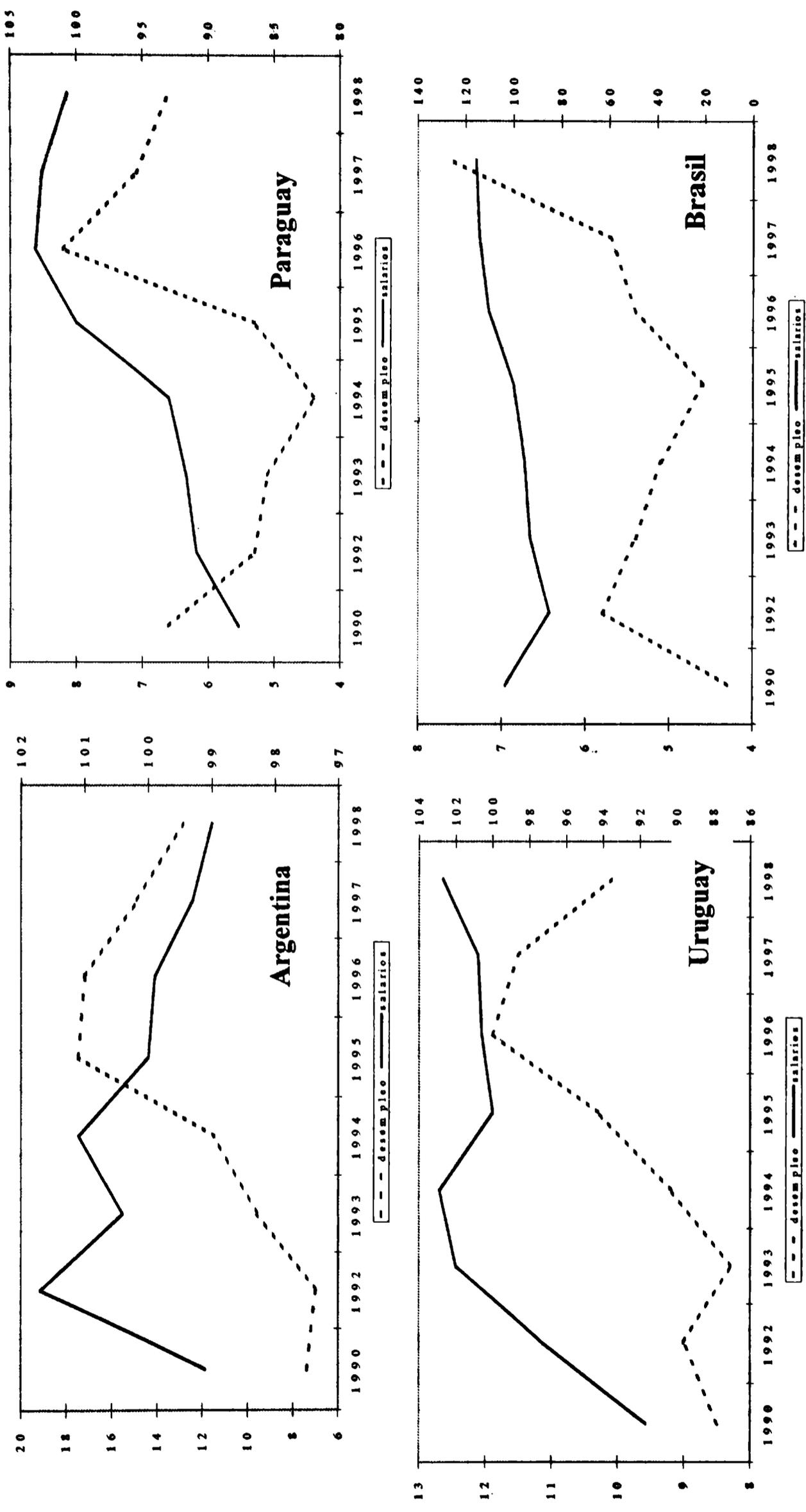


Gráfico 3.4. Tasa de desempleo e índice de salarios reales

depende de obstáculos institucionales a la libre interacción entre la oferta y la demanda de mano de obra sino más bien de persistentes diferenciaciones de esta última que a su vez se originan en factores microeconómicos tales como la coexistencia de diversas tecnologías y escalas de producción y, consecuentemente, niveles de productividad, la diversidad de requerimientos de calificación de la mano de obra, orientación de mercado, formas de reclutamiento, etc. Todo esto implica que, en el caso del MERCOSUR, la rigidez de los mercados de trabajo depende más de las estructuras económicas vigentes que del modo de funcionamiento de dichos mercados. En consecuencia, desde el punto de vista de la teoría clásica, las políticas de liberalización del mercado de trabajo que se vienen aplicando en los países miembros son ineficientes con respecto al objetivo de facilitar la coordinación de políticas y asegurar la estabilidad de una posible integración monetaria. Esto sugiere la necesidad de adoptar un enfoque gradualista para dicha integración.

### **3.5 Credibilidad de políticas y disparidad de instrumentos**

Supongamos ahora que, en la percepción de los gobiernos del MERCOSUR, el principal problema no estriba en la recurrencia cíclica de impactos de demanda asimétricos sino en la permanente volatilidad de las variables monetarias. Más concretamente, supongamos que el objetivo de estabilidad de precios tiene un carácter prioritario en el diseño de las políticas macroeconómicas. Bajo este supuesto, que en realidad es un hecho fácilmente constatable, la posibilidad de implementar una coordinación de políticas con miras al fortalecimiento del MC se relaciona a la credibilidad de los programas anti-inflacionarios nacionales. A su vez, la racionalidad de la formación de una UM es función de las ventajas y/o desventajas de la misma en relación al objetivo mencionado. Cabe examinar entonces primeramente el manejo de las políticas que afectan más directamente el movimiento de precios, es decir, la política fiscal y la cambiaria. Por las razones expuestas anteriormente el análisis se limita a Brasil y Argentina.

La ley argentina de convertibilidad, en vigencia desde 1991, establece una estricta correspondencia entre la base monetaria y las reservas en divisas extranjeras así como la paridad entre el peso y el dólar. Esto excluye la posibilidad de financiar un eventual déficit presupuestal mediante la expansión incontrolada de la masa monetaria. En consecuencia, se puede afirmar que bajo las condiciones del actual régimen cambiario argentino, un déficit fiscal momentáneo no tiene efectos inflacionarios directos e inmediatos. En una situación de persistentes desequilibrios presupuestarios e insuficientes superávits en la

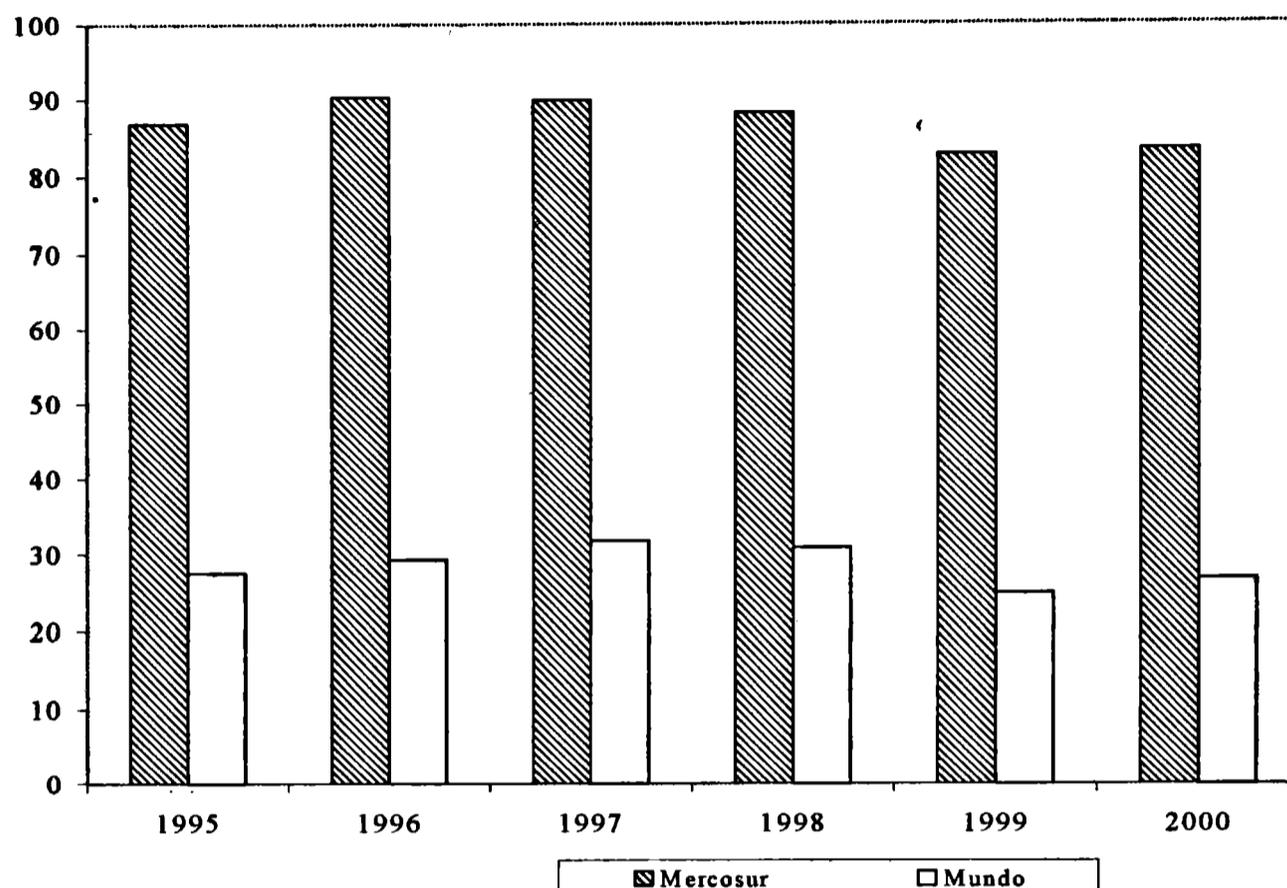
cuenta corriente de la balanza de pagos, existe, sin embargo, el riesgo de que los mismos se traduzcan no ya en presiones inflacionarias sino en un grave desbalance externo. Este riesgo aumenta considerablemente cuando la capacidad de financiación interna del déficit fiscal se encuentra fuertemente limitada, como lo está en estos momentos, por el bajo nivel de recaudación impositiva y la contracción de la demanda local de títulos de la deuda. En estas circunstancias, queda siempre la posibilidad de optar por un aumento continuo de la deuda pública a través del recurso de los mercados financieros internacionales, lo cual lógicamente conduce a incrementos considerables en el servicio de dicha deuda. El hecho es, sin embargo, que esto último no solo reduce aún más la posibilidad de volcar recursos fiscales en gastos corrientes y de inversión sino que también conlleva una mayor pérdida de confianza de dichos mercados en la solvencia del estado. En efecto, las consecuencias últimas de la “solución” endeudadora son previsibles: la permanente degradación de la posición de crédito del país y, con ello, la erosión progresiva de la propia convertibilidad. Asumiendo que el mantenimiento de la irreversibilidad de esta última es una prioridad absoluta de política, la única alternativa posible<sup>2</sup> es, justamente, la que el gobierno argentino intenta implementar actualmente, es decir, total equilibrio fiscal mediante la reducción drástica del gasto público y la maximización de la recaudación impositiva. Todo ello como forma de asegurar una mayor asistencia financiera del FMI.

En términos de estabilización monetaria esta opción aparece como factible pero el hecho es que, en el plano de la economía real, ella conduce necesariamente a una profundización de las ya existentes tendencias recesivas. Esto último, evidentemente, no problematiza la credibilidad del gobierno argentino en materia de objetivos anti-inflacionarios pero si cuestiona el papel protagónico asignado a Argentina en la constitución del MERCOSUR como un MC. En efecto, mientras más se prolongue en el tiempo el proceso recesivo argentino mayor es el riesgo de que se produzca un estancamiento e incluso un retroceso en los niveles del intercambio comercial y la inversión mutua con los otros socios del MERCOSUR, en particular Brasil. Ello, a mi entender, puede tener efectos más desbastadores sobre la voluntad de coordinación de políticas al interior del grupo que las inconsistencias posibles del gobierno argentino en materia de estabilidad de precios. En ese sentido lo ocurrido en 1999 a raíz de la modificación de la política cambiaria brasileña a inicios de ese año ilustra en forma simétrica las posibles consecuencias de la actual crisis

---

<sup>2</sup> La otra alternativa posible es la completa dolarización de la economía. La discusión de esta opción, sin embargo, escapa a los límites de este estudio.

argentina en el proyecto integracionista. En el año de referencia se produce una brusca caída en el intercambio de bienes entre los dos países.



**Gráfico 3.5.** Participación de Brasil en las exportaciones totales y regionales de Argentina, Paraguay y Uruguay. Porcentajes

Medido en términos de importaciones recíprocas, el descenso alcanza al 24 por ciento del nivel alcanzado el año anterior, muy superior, al retroceso registrado en el comercio extrazona.<sup>3</sup> No obstante, como lo ilustra el gráfico 3.5, si bien la devaluación de 1999 redujo la capacidad importadora de Brasil ello no ha modificado grandemente el papel líder de este país en el contexto del intercambio regional. Entre 1995 y 1998 el mercado brasileño representaba entre un 25 y un 30 por ciento de las exportaciones totales de los demás miembros del MERCOSUR, absorbiendo más del 80 por ciento de las exportaciones intragrupo de dichos países. En los dos años subsiguientes se produce un descenso de ambos indicadores pero éste alcanza apenas el cinco por ciento. Más allá de estas cifras, lo importante es que la devaluación brasileña desató una serie de conflictos comerciales que llegaron a crear serias dudas en torno al futuro de los acuerdos firmados a principios de la década. Como es sabido, la crisis fue superada gracias a la intervención diplomática de los gobiernos involucrados, pero el hecho que ello puso una vez más en evidencia la dependencia del proyecto MERCOSUR a la credibilidad y sustentabilidad de las políticas monetarias de las dos economías mayores.

<sup>3</sup> -2,4 en el caso de Brasil y -4,4 en el caso de Argentina.

En el caso de Brasil, el régimen cambiario actual se caracteriza por la flotación del real en un contexto de políticas macroeconómicas condicionadas explícitamente por el objetivo de mantener un bajo nivel de inflación.. Ello implica que, a diferencia de Argentina, el problema de la credibilidad se relaciona más al manejo de la tasa de interés que al nivel de las reservas internacionales. Esto naturalmente bajo el supuesto de equilibrio fiscal y ausencia de choques externos. Hasta el momento de escribir este artículo, el objetivo anti-inflacionario ha sido logrado, y las expectativas de equilibrio fiscal y crecimiento económico se mantiene inalteradas. Todo ello a pesar de que el Real ha continuado depreciándose y que el país sigue siendo vulnerable a choques externos. En base a lo anterior puede decirse que la política monetaria brasileña ha crecido en credibilidad y que, por lo tanto, el liderazgo del país a nivel regional en términos de niveles de producción y consumo se ha extendido de facto al área de la política monetaria.

### **3.6 Algunos comentarios finales**

A título de conclusión, cabe preguntarse cuales son las perspectivas actuales para el desarrollo del MERCOSUR como MC y UM. En base a lo expuesto anteriormente, se constata que al mismo tiempo que los regímenes cambiarios argentino y brasileño discrepan radicalmente, la continuidad y credibilidad de dichos regímenes cumple un papel determinante en la estabilización de precios. Bajo estas condiciones, la posible coincidencia de facto o declarativa en torno a objetivos de política macroeconómica, como es el caso de los niveles del déficit fiscal y la deuda pública, no crea en si las condiciones para un avance mayor en materia de unificación monetaria. O, para expresarlo en términos más generales, el obstáculo central para la creación de una UM no estriba en la reticencia de los gobiernos a coordinar las políticas macroeconómicas relevantes sino en el hecho de que todo intento de armonizar los instrumentos centrales de dichas políticas puede poner en riesgo la estabilidad monetaria que se requiere a priori. Ello, independientemente del grado de convergencia macroeconómica alcanzada, de la flexibilidad o no de los mercados de trabajo o de la coincidencia de hecho en materia de objetivos de política. Esto nos lleva a una segunda constatación. En el caso del MERCOSUR, la propuesta de una mayor coordinación macroeconómica como forma de avanzar hacia una UM resulta inviable bajo las actuales circunstancias. En efecto, el hecho de que la variación real en las paridades cambiarias entre Argentina y Brasil depende hoy exclusivamente de la relativa fortaleza o debilidad del Real frente al dólar implica que dicha variación se resuelve fuera del ámbito de influencia de

las autoridades argentinas y en forma ajena al grado de actividad económica en dicho país. Desde este punto de vista, se puede afirmar que la actual situación implica una solución asimétrica a los desequilibrios en las relaciones económica bilaterales entre ambos países, favorable a Brasil. Ello hace que, bajo las actuales circunstancias, este último carezca de motivación para encarar un proceso de negociación con Argentina en el área de las políticas monetarias. Por otro lado, si bien el posible retorno de Argentina a un régimen de cambios flexibles, reactualizaría el tema de la UM, las imprevisibles consecuencias de dicho cambio de política en términos de crecimiento y estabilidad de precios, podría no solo retrasar indefinidamente la apertura de negociaciones en torno a mecanismos de cooperación monetaria sino poner en riesgo los avances logrados hasta ahora..

## Bibliografía

- Behar, J. (2000) *Cooperation and Competition in a Common Market*. Heidelberg: Physica-Verlag
- De Grauwe, P. (1996) *The Economics of Monetary Integration*. London: Oxford University Press
- De Grauwe, P. (1997) *The Economics of Monetary Integration*. London: Oxford University Press
- De Melo, J., Panagariya, A. y Rodrik, D (1992) "The new regionalism: a country perspective". En De Melo, J y A. Panagariya (comp.), *New dimensions in regional integration*. NY: Cambridge University Press.
- Eichengreen, B. (1998) *Does MERCOSUR need a single currency?*. Working Paper 6821. Cambridge, Ma: NBER
- Giambiagi, F. (1999) "MERCOSUR: Why does monetary union make sense in the long term?", *Integration and Trade*, 3:9
- Krueger, A. (1997) "Free Trade Agreements versus Customs Unions", *Journal of Development Economics* 54, 169-187
- Lang, F. and Ohr, R. (1995) *International Economic Integration*. Heidelberg: Physica-Verlag
- Masson, P. R. and Taylor M. P. (1993) *Policy issues in the operation of currency union*. Cambridge, Ma: Cambridge University Press

## **4 Potenciales efectos de un área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR**

*Luis A. Toro Guerrero*

### **4.1 Introducción**

Tanto la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) son acuerdos regionales fundados en el libre comercio que alcanzaron, además, el objetivo programado de transitar de áreas de libre comercio a uniones aduaneras. Ello constituye un punto de partida importante para alcanzar ahora un acuerdo de libre comercio entre estos dos bloques de integración.

En el Acta de La Paz de noviembre de 1990, la CAN impulsó acciones de convergencia con otros países latinoamericanos, orientadas a lograr la conformación del Mercado Común Latinoamericano antes del inicio del nuevo milenio. A su vez, en los años recientes, el permanente avance de la propuesta de formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha ejercido una fuerte influencia sobre la integración latinoamericana en su búsqueda de negociar acuerdos entre los diferentes bloques de integración ya existentes.

El plan de Miami, aprobado en la Cumbre Presidencial de diciembre de 1994 planteó: 1) profundizar los acuerdos subregionales existentes; 2) establecer vinculaciones entre ellos; 3) ampliar la aceptación hemisférica de las normas y disciplinas del libre comercio; 4) observar cabalmente las disciplinas y normas multilaterales; 5) apoyar la propia aplicación de la Ronda Uruguay; 6) adelantar negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y 7) celebrar acuerdos comerciales regionales que sean estrictamente consistentes con las previsiones del GATT/OMC (Osorio, 1997). En este contexto, la integración subregional y bilateral tiene un papel primordial en la conformación del ALCA. El Acuerdo Marco<sup>1</sup> entre la CAN y el

---

<sup>1</sup> Son denominados tratados o acuerdos “marcos”, los instrumentos constitutivos de esquemas de integración que en lugar de establecer detalladamente las reglas

MERCOSUR incorpora objetivos que pudieran orientarse hacia un acuerdo de libre comercio hemisférico. La orientación hacia este objetivo se entiende como la manera de hacer efectivo el principio de regionalismo abierto<sup>2</sup> adoptado en América Latina.

En febrero de 1995, en Montevideo, representantes de ambos bloques celebraron su primera reunión para explorar la posibilidad de constituir, en primera instancia, un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR y de orientarse hacia un espacio más amplio de integración. Las negociaciones continuaron el 17 de diciembre de 1996 cuando se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica para la creación de una Zona de Libre Comercio entre Bolivia y el MERCOSUR.

## 4.2 Proceso de negociación

El Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN fue suscrito el 16 de abril de 1998 en Buenos Aires (ALADI, 1999b) y en él se dispuso una negociación en dos etapas: en primer lugar, la negociación hasta el 30 de setiembre de 1998 de un Acuerdo de Preferencias Arancelarias<sup>3</sup> sobre la base del patrimonio histórico<sup>4</sup>, con la posibilidad de introducir productos nuevos y, en una segunda etapa, la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio<sup>5</sup> que abarcaría el conjunto del universo arancelario y entraría en vigencia el 1º de enero del año 2000. El Acuerdo Marco no se limitó a los aspectos comerciales, también se refirió a la necesidad de crear corredores de integración, es decir, atender a la infraestructura física. Adicionalmente

---

comunes y los compromisos asumidos por las partes, crean una base jurídica para la provisión de aquellas normas.

<sup>2</sup> “El proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial, y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberación comercial en general” (CEPAL, 1994).

<sup>3</sup> Acuerdo que establece márgenes de preferencias que se concederán mutuamente las partes. No implica necesariamente la eliminación de gravámenes ni comprende la totalidad del universo arancelario.

<sup>4</sup> Con el nombre de "patrimonio histórico" se conocen las concesiones de los acuerdos comerciales negociados bilateralmente por los países de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, en el marco de la ALADI. En las negociaciones entre ambos bloques y de los andinos con Brasil, dichas concesiones son la base para la negociación del Acuerdo de Preferencias.

<sup>5</sup> Acuerdo mediante el cual se conviene en eliminar gravámenes y restricciones que interfieren en el comercio entre los países o grupos signatarios. El proceso de liberalización abarca lo sustancial del comercio y contempla la eliminación total de los gravámenes y restricciones en un plazo determinado.

previó la creación de un marco legal para promover las inversiones recíprocas y consideró el compromiso de coordinar y acercar posiciones respecto al tema de la integración continental y los foros multilaterales (Quijano, 1998).

El objetivo previsto por la CAN y el MERCOSUR era conformar una Zona de Libre Comercio en un plazo de diez años mediante la ejecución de un Programa de Liberación Comercial que comenzara a operar en 1998 y estableciera las desgravaciones arancelarias y la eliminación de gravámenes y restricciones en el comercio recíproco. Dicho programa establece los márgenes de preferencia y el ritmo de desgravación, toma en cuenta las listas de excepciones y los productos sensibles de cada uno de los bloques, así como el tratamiento de países de menor desarrollo relativo solicitado por los países andinos.

Las negociaciones han sufrido una serie de dificultades que se pueden ordenar en cuatro grandes grupos: las derivadas de la propia negociación, las referidas al área de libre comercio, las estructurales y las relacionadas al patrimonio histórico (Quijano, 1998). Las dificultades derivadas de la propia negociación se expresan en la diferencia de actuación de ambos bloques, pues mientras que el MERCOSUR se comporta en las negociaciones como bloque, la CAN encuentra dificultades para actuar de esa manera.

Las dificultades vinculadas al área de libre comercio se manifiestan, en primer lugar, en las exigencias de los países de mayor desarrollo industrial en materia de normas de origen, preocupados por evitar que productos procedentes de países no miembros del acuerdo entren a sus mercados sin el pago del arancel correspondiente, provocando con ello una reducción de los niveles de protección industrial para dichos bienes. Con respecto al porcentaje de valor agregado nacional o regional, ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) contempla el 50 % pero el acuerdo interno del MERCOSUR lleva el porcentaje al 60 %, de lo cual se puede inferir que si predominara este criterio en la negociación MERCOSUR-CAN, sería una disposición poco favorable al desarrollo industrial y a las exportaciones manufactureras de los países andinos. En segundo lugar, la CAN cuenta con un tribunal permanente para la solución de controversias, lo cual es una garantía para los países más pequeños; el MERCOSUR tiene escaso desarrollo sobre este punto y, además, ante solicitudes internas hechas por algunos socios de menor desarrollo relativo en el sentido de regular las controversias, no se ha llegado a un acuerdo. En tercer lugar, los dos bloques tienen distintas aproximaciones con respecto al tratamiento que se concede a países de menor desarrollo relativo. Por último, en cuanto a los productos sensibles, la CAN tiene interés en contar con salvaguardias especiales, como ocurre en su orden interno, para evitar que productos de

otra subregión, importados masivamente, amenacen o dañen la producción nacional.

Dentro de las dificultades estructurales podrían señalarse: el diverso grado de desarrollo industrial de ambos bloques, la distinta cohesión de la CAN y el MERCOSUR y la constitución en el MERCOSUR de una Unión Aduanera imperfecta, objetivo que, si bien está contemplado también en el caso de la CAN, aparece aún más difuso; las dificultades de acceso que, en ambos bloques, se expresan a través de barreras no arancelarias por razones coyunturales, las cuales pueden llegar a desvirtuar las negociaciones y las preferencias concedidas. Las dificultades vinculadas al patrimonio histórico se manifiestan en la distinta sensibilidad de cada bloque: aproximadamente el 80% de las exportaciones de la CAN hacia el MERCOSUR se hace a través de preferencias. Esto explica el porqué la CAN hace tanto énfasis en el patrimonio histórico y el MERCOSUR, además del patrimonio histórico, se interesa en incorporar nuevos productos.

La negociación entre ambos bloques ha avanzado con inconvenientes, puesto que los diferentes intereses de cada país respecto a la negociación del acuerdo con el otro bloque han provocado discrepancias en cada bloque negociador. Durante el año 1998 se realizaron reuniones sin que se obtuvieran avances en las negociaciones debido a las diferencias en torno al trato de las desigualdades entre las economías, discrepancias al intentar compatibilizar la necesidad de preservar los flujos comerciales desarrollados dentro de cada uno de los bloques con la progresiva apertura hacia la producción de los países del otro bloque, así como la existencia de sectores competitivos en las exportaciones de ambos procesos de integración. Un ejemplo de estas dificultades se presenta con Bolivia que vería desplazada su oferta de oleaginosas, en particular la soja, por la apertura del mercado andino a la competencia argentino-brasileña.

En opinión de Carlevaro<sup>6</sup>, en principio se veía como más factible la negociación del MERCOSUR con cada país andino en razón de la dificultad de acordar listas de preferencias arancelarias de productos que fueran comunes a los dos bloques. Los plazos fijados para avanzar en las negociaciones fueron venciendo sucesivamente, hasta que Brasil decidió intentarlo por su cuenta y logró un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) en el marco jurídico de la ALADI, por lo que en este caso se ha dado la situación inversa a la que inicialmente se pensó, es decir un Acuerdo de la CAN con un país del MERCOSUR. En efecto, el Acuerdo 39 fue firmado el 12 de agosto de 1999, su entrada en vigor fue el

---

<sup>6</sup> Cf. Héctor Carlevaro. Unidad de Consultas de la Comisión Sectorial para el MERCOSUR, Uruguay.

16 de agosto de 1999 y tendrá una duración de dos años, pudiendo ser renovado entre las Partes Signatarias. En el momento en que se suscriba un ACE para la creación de una zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, dicho Acuerdo reemplazará al 39 (Artículo 22), ya que el artículo 1 dice que se trata de "un primer paso para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR". Los aspectos específicos que desarrolla el texto del ACE 39 son los siguientes: 1.- Objeto del Acuerdo; 2.- Liberación Comercial; 3.- Régimen de Origen; 4.- Trato Nacional; 5.- Valoración Aduanera; 6.- Medidas Antidumping y Compensatorias; 7.- Cláusulas de Salvaguardia; 8.- Obstáculos Técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; 9.- Solución de Controversias; 10.- Administración del Acuerdo; 11.- Adhesión; 12.- Vigencia; 13.- Denuncia; y 14.- Disposiciones Finales.

Además de los aspectos específicos señalados anteriormente, el ACE 39 contiene 3 anexos. El primero detalla las preferencias arancelarias porcentuales otorgadas por las Partes Signatarias miembros de la Comunidad Andina, que no coinciden en todos los casos. El Anexo II incluye también las preferencias arancelarias porcentuales recibidas por las Partes Signatarias miembros de la Comunidad Andina, que tampoco coinciden en todos los casos. El Anexo III especifica las preferencias arancelarias porcentuales que Ecuador recibe de y otorga a Brasil en los Productos de su Lista Especial; en este caso los porcentajes de desgravación que recibe son mayores que los que otorga. Aquí claramente se ha contemplado un tratamiento diferencial que corresponde a Ecuador en virtud de su clasificación como "país de menor desarrollo económico relativo" (Artículo Segundo, literal a) de la Resolución 6 del Consejo de Ministros de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo (ALADI).

Según una información de ALADI (ALADI, 1999a), el ACE 39 multiplica casi por nueve veces el número de productos brasileños con acceso preferencial a la Comunidad Andina, al pasar de 620 ítems que se registraban en la situación anterior a 5.545 con el nuevo Acuerdo. Por su parte, los productos de los países de la CAN con acceso al mercado de Brasil se cuadruplicaron, al pasar de 1.497 a 6.483 ítems. Particularmente complicado es el tratamiento de los productos agropecuarios para los cuales los países andinos han solicitado un período mayor para la armonización inicial. Otro aspecto de importancia será el futuro de las franjas de precios para productos agropecuarios por parte de los países de la Comunidad Andina.

Luego de haberse alcanzado acuerdos importantes entre la CAN y Brasil las delegaciones de la Comunidad Andina y de la República Argentina se reunieron en la ciudad de Lima, los días 26 al 28 de enero de 2000, para continuar con las negociaciones de un Acuerdo de Alcance

Parcial de Complementación Económica de preferencias arancelarias fijas entre ambas partes. Durante la reunión, las delegaciones revisaron sus posiciones en relación con los productos pendientes de negociación a efectos de aproximarlas. Asimismo, analizaron el texto del Proyecto de Acuerdo considerando las propuestas presentadas por ambas partes. Como resultado de esa labor las delegaciones reiteraron su voluntad de concluir las negociaciones antes del 31 de marzo de 2000, y acordaron celebrar reuniones los días 15 al 18 de febrero en Buenos Aires y del 6 al 10 de marzo de 2000 en Lima. Entre el 7 y el 10 de Marzo de 2000 la CAN y Argentina ingresaron a la recta final del proceso de negociaciones de un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas y alcanzaron un entendimiento sobre el 70 % de las 2947 subpartidas arancelarias.. El acuerdo será similar al que suscribieron la CAN y Brasil el 12 de agosto de 1999 (El Universal, 2000).

### 4.3 Comercio CAN-MERCOSUR

Con el anterior marco de referencia y mediante el análisis de los flujos comerciales entre ambos acuerdos de integración, se estudian a continuación los efectos potenciales de la puesta en vigencia de un área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, haciendo referencia especial a Colombia y Venezuela.

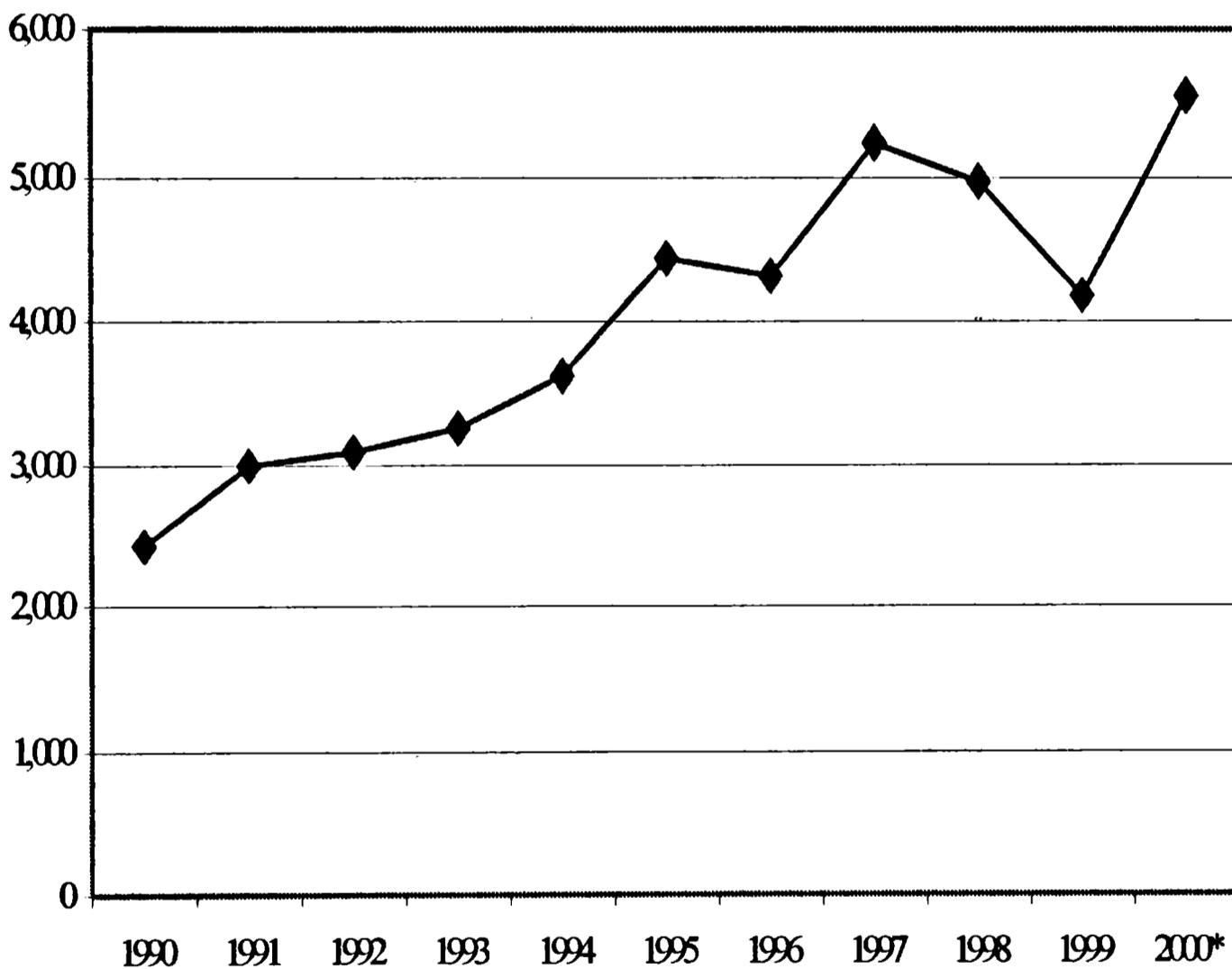
**Cuadro 4.1. MERCOSUR. Comercio exterior con la Comunidad Andina.**  
Millones de dólares

Año	Exportaciones	Importaciones	Intercambio	Balanza
1987	1.531	670	2.201	861
1988	1.857	612	2.469	1.245
1989	1.565	728	2.293	837
1990	1.542	875	2.417	667
1991	2.013	984	2.997	1.029
1992	2.233	861	3.094	1.372
1993	2.337	921	3.258	1.416
1994	2.408	1.216	3.624	1.192
1995	2.961	1.479	4.440	1.482
1996	2.676	1.642	4.318	1.034
1997	3.258	1.979	5.237	1.279
1998	3.461	1.516	4.977	1.945
1999	2.529	1.654	4.183	875
2000	3.281	2.267	5.548	1.014
TMC 87-00	6%	10%	7%	-

*Fuente:* www.comunidadandina.org

Comunidad Andina – Secretaría General, Sistema de Información Estadística

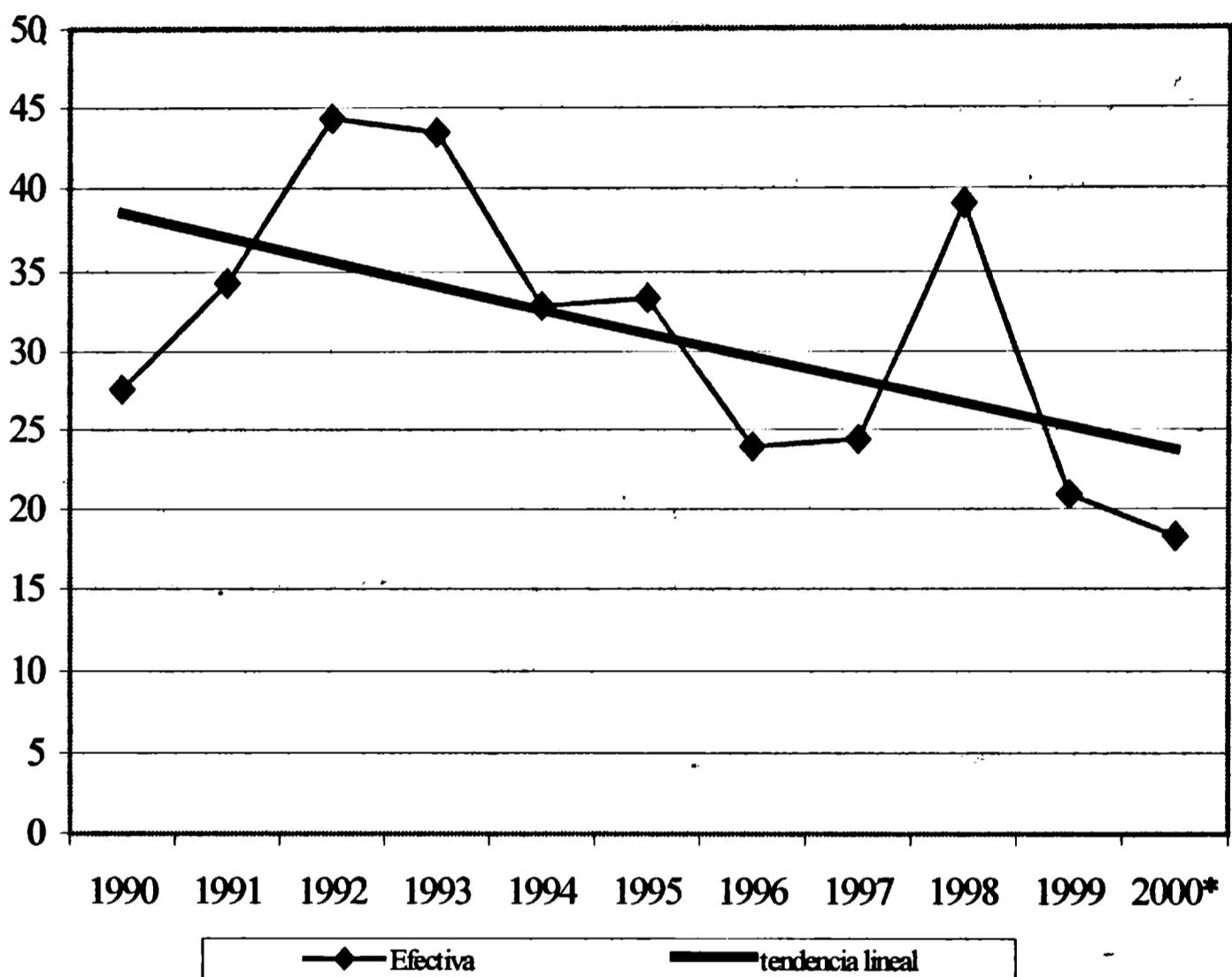
La relación comercial entre la CAN y el MERCOSUR ha sido dinámica en los últimos años. Entre 1987 y 2000 el intercambio comercial de estos dos bloques de integración creció a una tasa media de 7 %, al pasar de 2.201 millones de dólares en 1987 a 5.548 en 2000 (Cuadro 4.1, Gráfico 4.1). En 1998 se observa un descenso en el intercambio comercial si se le compara con 1997, debido en parte a la disminución en los precios de los productos transados por efecto de la crisis asiática que se inició a mediados de ese año. Ésta siguió repercutiendo durante 1999 en el intercambio comercial de ambos bloques, que presentó una disminución de 16% en comparación con 1998 mientras que en el año 2000 se observa una importante recuperación al crecer un 33% en comparación con el año anterior.



**Gráfico 4.1.** Intercambio comercial CAN-MERCOSUR. Millones de dólares

En cuanto a las importaciones por parte del MERCOSUR de productos de la CAN, éstas crecieron a una tasa promedio anual de 10% entre 1987 y 1999, al pasar de 670 millones de dólares en 1987 a 2.267 millones de dólares en 2000 (Cuadro 4.1). Las exportaciones tuvieron un comportamiento menos dinámico en comparación con las importaciones al crecer en 6% durante el mismo período. El déficit comercial de la CAN

con el MERCOSUR se ha mantenido durante todo el período analizado; sin embargo, su importancia relativa es cada vez menor respecto al volumen de comercio, excepción hecha de 1998 debido a la crisis asiática (Gráfico 4.2).



**Gráfico 4.2.** Importancia relativa del déficit de la CAN con el MERCOSUR

Lo anterior se confirma al observar que entre 1999 y 2000 el volumen de comercio aumentó en 1.365 millones de dólares y el déficit en la cuenta corriente creció sólo en 139 millones de dólares. En la estructura de las exportaciones de la CAN a los países del MERCOSUR, durante los años 1998, 1999 y 2000, el mayor país exportador fue Venezuela que en 1998 exportó 737,07 millones de dólares. Esto significó el 49% del total de las exportaciones de la CAN; le sigue Bolivia con 15%, Perú con 14%, Colombia con 13% y Ecuador con 9% (Cuadro 4.2).

En 1999 Venezuela exportó al MERCOSUR 955,48 millones de dólares significando un aporte de 57%; le sigue Colombia con 13%, Perú y Bolivia con 12% y Ecuador con 6%.

**Cuadro 4.2.** Estructura de las exportaciones de la CAN hacia el MERCOSUR.  
Millones dólares y porcentajes

País	1998	1999	2000	% 1998	% 1999	% 2000
Venezuela	737,07	955,48	1.287,20	48,63	56,69	56,78
Bolivia	223,91	198,10	259,29	14,77	11,75	11,44
Colombia	198,10	227,20	351,50	13,07	13,48	15,50
Ecuador	141,67	96,41	116,40	9,35	5,72	5,13
Perú	215,05	208,17	252,71	14,19	12,35	11,15
Totales	1.515,80	1.685,37	2.267,10	100,00	100,00	100,00

*Fuente:* Comunidad Andina, Secretaría General, Sistema Subregional de Información Estadística.

En el 2000 las ventas venezolanas al MERCOSUR alcanzaron una cifra de 1.287,20 millones de dólares, lo cual representó el 57%, siguiendo Colombia con 16%, Perú y Bolivia con 11% y Ecuador con 5%. La firma de un acuerdo de libre comercio CAN-MERCOSUR podría aumentar la participación de las exportaciones venezolanas en el MERCOSUR y además, constituir un instrumento efectivo para el logro de una diversificación de sus exportaciones. Por otra parte, la estructura de las exportaciones del MERCOSUR a los países de la CAN durante los años 1998, 1999 y 2000, muestra a Brasil como el mayor país exportador (Cuadro 4.3).

**Cuadro 4.3.** Estructura de las exportaciones del MERCOSUR hacia la CAN.  
Millones de dólares y porcentajes

País	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Brasil	1.954,96	1.554,08	2.046,14	56,49	59,43	62,36
Uruguay	128,73	108,98	102,70	3,72	4,17	3,13
Argentina	1.320,76	889,56	1.034,96	38,16	34,02	31,54
Paraguay	56,37	62,15	97,17	1,63	2,38	2,96
Totales	3.460,83	2.614,77	3.280,97	100,00	100,00	100,00

*Fuente:* Comunidad Andina, Secretaría General, Sistema Subregional de Información Estadística.

En 1998 Brasil participó con el 56%; Argentina aportó el 38%; Paraguay y Uruguay el 2 y 4%, respectivamente (Cuadro 4.3). En 1999 la estructura de las exportaciones del MERCOSUR a la CAN muestra pequeños cambios respecto al año anterior: Argentina disminuyó su participación en 4%, Brasil aumentó su contribución en 3% y Paraguay y Uruguay no presentaron cambios significativos en su participación. En el año 2000 se observa un aumento en la participación de Brasil con respecto al año anterior. Esta participación casi duplica a la de Argentina

que fue, para el año 2000, de 32%, mientras que la participación de Uruguay y Paraguay sigue siendo poco significativa.

El análisis precedente permite encontrar sentido a la apertura de dos procesos de negociación el 12 de abril de 1999 cuando la CAN decidió avanzar colectivamente en la negociación del Acuerdo de preferencias, con Brasil por un lado, y con Argentina, Uruguay y Paraguay, por el otro.

Además, las exportaciones de la CAN hacia Brasil se triplicaron durante el período 1990 - 2000, exhibiendo una tasa media de crecimiento de 13%, al pasar de 529,24 millones de dólares en 1990 a 1.791,49 millones de dólares en el 2000 (Cuadro 4.4).

**Cuadro 4.4.** Estructura de las exportaciones de la CAN hacia Brasil. Millones de dólares

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	CAN
1990	77,99	30,03	6,38	105,79	309,06	529,24
1991	37,84	53,39	7,81	109,05	368,47	576,56
1992	12,00	58,00	12,84	157,90	261,23	501,97
1993	20,96	59,51	21,06	124,25	377,13	602,91
1994	34,89	57,69	7,24	181,79	566,64	848,24
1995	20,27	104,34	54,05	199,91	693,52	1.072,08
1996	35,45	118,97	43,82	239,26	747,48	1.184,97
1997	37,40	131,00	26,15	256,08	969,33	1.419,95
1998	30,09	100,17	33,02	180,22	659,12	1.002,62
1999	41,22	166,14	15,42	172,92	818,23	1.213,93
2000	158,70	283,02	17,73	221,36	1.110,69	1.791,49

*Fuente:* Comunidad Andina, Secretaría General, Sistema Subregional de Información Estadística.

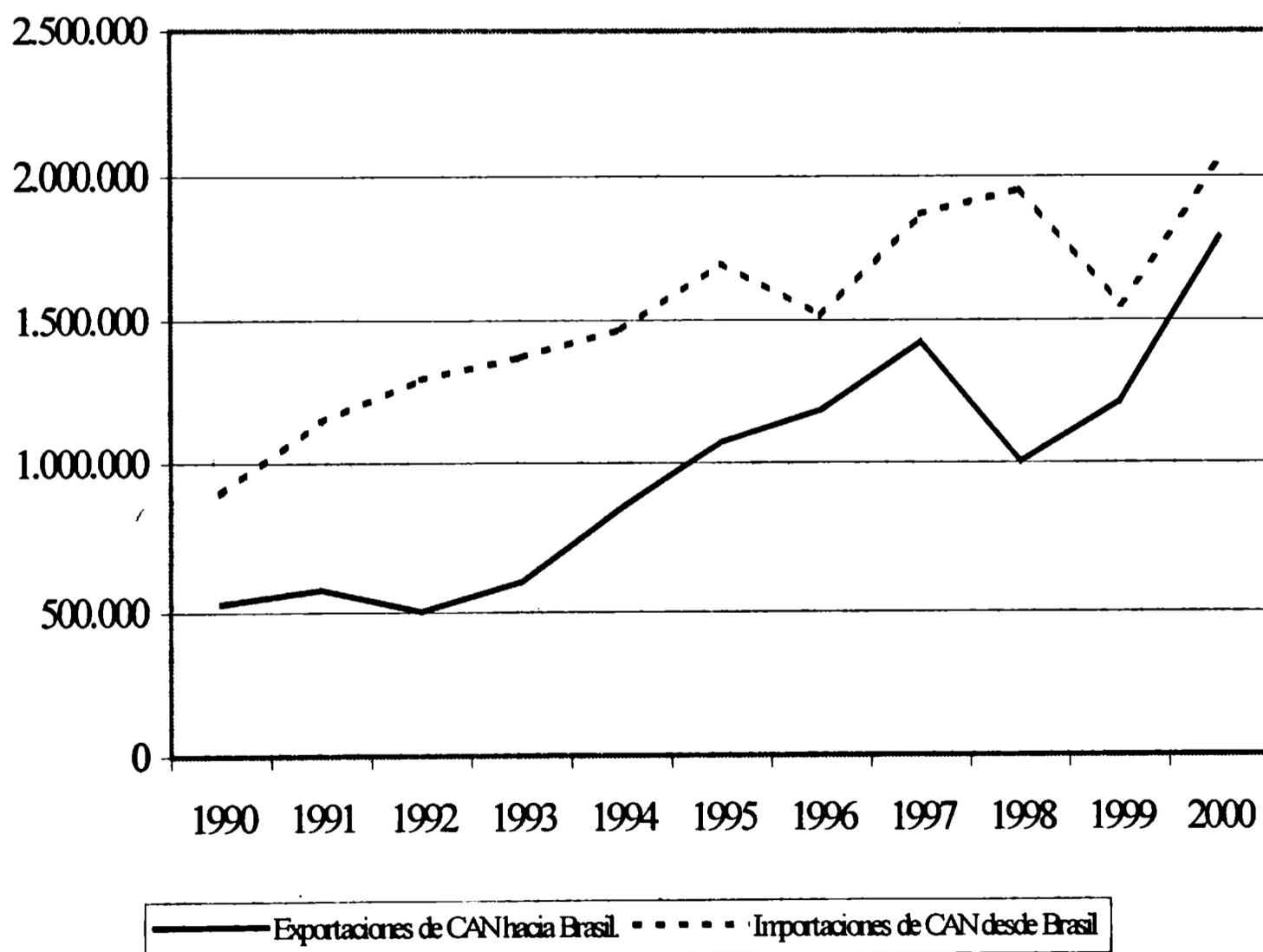
Es importante resaltar que entre 1998 y 2000 el volumen de exportaciones de CAN a MERCOSUR tuvo un desempeño similar al experimentado en el período 1990–1998, poniendo de relieve la importancia que tiene Brasil para la CAN (Cuadro 4.5).

Las importaciones desde Brasil tuvieron similar comportamiento, pasando de 895,97 millones de dólares en 1990 a 2.046,14 millones de dólares en el 2000 (Cuadro 4.5). Venezuela es el único país que registró balances comerciales positivos con Brasil en el lapso 1994–2000. Los demás países andinos tuvieron saldos negativos en ese período. La evolución de las exportaciones e importaciones entre la CAN y Brasil muestra una tendencia creciente y una reducción del déficit de la balanza comercial. Ello se explica, en gran medida, por el fuerte intercambio entre Venezuela y Brasil (Gráfico 4.3).

**Cuadro 4.5.** Estructura de las importaciones de la CAN desde Brasil. Millones de dólares

País	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	CAN
1990	118,05	186,80	135,86	168,14	287,13	895,97
1991	142,17	167,72	137,14	201,12	497,74	1.145,89
1992	161,69	270,08	119,13	217,41	524,55	1.292,87
1993	149,90	450,69	99,32	256,88	413,37	1.370,16
1994	178,61	420,35	219,52	370,33	276,82	1.465,63
1995	175,24	452,55	187,76	426,82	455,96	1.698,33
1996	181,64	435,48	155,93	359,51	381,81	1.514,37
1997	225,28	514,44	145,67	373,33	612,78	1.871,50
1998	258,78	471,43	196,48	380,32	647,95	1.954,96
1999	269,04	420,37	93,88	291,95	478,85	1.554,08
2000	266,70	505,99	138,92	378,15	756,38	2.046,14

*Fuente:* Comunidad Andina, Secretaría General, Sistema Subregional de Información Estadística.

**Gráfico 4.3.** Exportaciones e importaciones CAN-Brasil. Miles de dólares

Según el origen industrial de los productos, las importaciones brasileñas desde la CAN se caracterizaron por ser petróleo o productos

derivados en un 57%; 10% corresponde a productos de fabricación de metales comunes, 9% a productos de la extracción de minerales metalíferos y 8% a sustancias y productos químicos (BID, 1999). Son más diversificadas las exportaciones brasileñas hacia la CAN si se tiene en cuenta su origen industrial. El 17% de las ventas son maquinaria y equipo, el 15% corresponde a vehículos automotores, el 14% a productos de fabricación de metales comunes, el 13% a la fabricación de sustancias y productos químicos, el 5% a maquinarias y aparatos eléctricos, y el 4% por ciento a la fabricación de papel y subproductos (BID, 1999).

El dinamismo comercial entre la CAN y Brasil hizo posible que el 22 de julio de 1999 se materializara el Acuerdo de Preferencias Arancelarias concluido el 3 de julio del mismo año. Este acuerdo, como se señaló anteriormente, entró en vigencia a partir del 16 de agosto por un plazo de dos años. Es el primero que suscriben los países andinos como bloque abriendo un abanico de oportunidades en un mercado de 265 millones de habitantes, con intercambios comerciales superiores a los 3.000 millones de dólares y, además, constituye un avance hacia la creación de una zona de libre comercio con la totalidad de los miembros del MERCOSUR.

#### **4.4 Efectos potenciales**

Este acuerdo presenta beneficios inmediatos a los países miembros de la CAN. Los empresarios peruanos, por ejemplo, además de mantener todas las preferencias que existían en forma bilateral con Brasil incluirán nuevos productos como espárragos, zinc aleado y tejidos de punto, entre otros. Ecuador, por su parte, podrá duplicar y hasta triplicar las exportaciones a Brasil por una lista especial dentro del acuerdo CAN-Brasil, que amparará la desgravación arancelaria para productos pesqueros ecuatorianos durante dos años, lo cual favorecerá especialmente a las exportaciones de camarones. Además ha logrado un cupo de exportación de 1.500 toneladas de pescado, a la par que se han mantenido las preferencias arancelarias a productos de exportación no tradicionales.

Venezuela se verá beneficiada al ampliar las exportaciones en los sectores petrolero y químico, no así en sus productos siderúrgicos para los cuales retiró las solicitudes de preferencias al no llegar a un acuerdo con Brasil. La vinculación de Venezuela al MERCOSUR no es un asunto insubstancial ya que están en juego tanto aspectos geopolíticos como orientaciones básicas de su modelo de desarrollo. Este modelo ha sido el de usufructo de una economía petrolera rentista caracterizado por no fomentar actividades distintas de la explotación petrolera. Las ventajas económicas que puede derivar Venezuela del ingreso al MERCOSUR son, por lo tanto, limitadas. Puede exportar algunos productos básicos como

cemento y cabilla, al norte de Brasil. Por su parte, Brasil puede inundar el mercado venezolano con productos de alto valor agregado y bajo costo relativo de transporte, sacando del mercado a los productores venezolanos. El acuerdo favorece a Brasil que expandirá su mercado para productos industriales y agrícolas y tendrá acceso más seguro al petróleo venezolano. Argentina recibirá los mismos beneficios, en un grado menor. Venezuela, en cambio, recibe acceso al limitado mercado del norte brasileño. El balance sería diferente si Venezuela lograra negociar con el MERCOSUR condiciones que favorecieran su desarrollo productivo y generaran empleo a través de preferencias específicas y de un proceso prolongado de desgravación, teniendo en cuenta el interés que reviste para sus socios potenciales (Francés, 1999).

Colombia, en el anterior acuerdo de alcance parcial, recibía preferencias para 718 productos, pero ahora la cifra aumentó a 1.727. Quedaron fuera sectores sensibles de la economía colombiana, tales como el calzado, papel, electrodomésticos, azúcar, arroz, lácteos y textiles. Para el sector agrícola los resultados del acuerdo son satisfactorios y no se vislumbran riesgos que afecten el aparato productivo.

**Cuadro 4.6.** Exportaciones del MERCOSUR y CAN a la ALADI por países 1998- 1999. Millones de dólares FOB y porcentajes del sub-grupo

1998					
				Bolivia	583
Argentina	12.399			Colombia	2.621
Brasil	13.324			Ecuador	878
Paraguay	593			Perú	964
Uruguay	1.725			Venezuela	3.104
MERCOSUR	28.041	65%		CAN	8.150
					19%
1999					
				Bolivia	319
Argentina	9.025			Colombia	1.996
Brasil	9.724			Ecuador	815
Paraguay	396			Perú	849
Uruguay	1.112			Venezuela	2.483
TOTAL	32.083	63%		TOTAL	6.462
					20%

Nota: Los datos del año 1999 son parciales

Fuente: Cálculos propios en base a datos elaborados por la División de Estudios y Estadística de la Secretaría General de la ALADI

La participación de las exportaciones del MERCOSUR en el total de la ALADI en 1998 fue de 65% y la de la CAN de 19%. Similar comportamiento muestran en 1999, cuando el MERCOSUR participa con el 63% y la CAN con 20% (Cuadro 4.6). Ello muestra la importancia de

las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR para la constitución de un área de libre comercio suramericana o para establecer una fuerza de negociación frente al ALCA.

La estructura de las exportaciones intraregionales por circuitos de comercio de los países miembros de ALADI (Cuadro 4.6) muestra que el mayor comercio intrabloques en los años 1997 y 1998 lo registran la CAN y el MERCOSUR. Las exportaciones intraregionales entre la CAN y el MERCOSUR ascendieron en el año 1998 a 5.433 millones de dólares y en 1999 a 4.038 millones de dólares. En los mismos años las exportaciones intra CAN fueron 5.433 y 3.626 millones, respectivamente, lo que demuestra un mayor dinamismo comercial CAN – MERCOSUR que intra CAN, acentuado en el año 1999. Esto pudiera llevar a pensar que un acuerdo de libre comercio entre ellos llevaría a un debilitamiento del comercio intraregional andino. Los flujos comerciales de los países andinos, en especial los de Venezuela, se orientarían al MERCOSUR en detrimento de su ahora principal socio latinoamericano, Colombia.

**Cuadro 4.7. ALADI. Estructura de las exportaciones intraregionales por circuito de comercio 1997 – 1998. Millones de dólares FOB y porcentajes**

Circuito	Millones de dólares		% sobre total ALADI		% crec.
	1998	1999	1998	1999	1999/1998
Intra - CAN	5.433	3.626	12,6	11,3	-33,3
Intra - MERCOSUR	20.027	14.134	46,3	44,1	-29,4
CAN - MERCOSUR	5.432	4.038	12,6	12,6	-25,7
CAN - Chile	1.855	1.679	4,3	5,2	-9,5
MERCOSUR - Chile	4.490	3.785	10,4	11,8	-15,7
CAN - México	2.147	1.775	5,0	5,5	-17,3
MERCOSUR - México	2.590	2.060	6,0	6,4	-20,5
Chile - México	1.239	986	2,9	3,1	-20,4
TOTAL ALADI	43.213	32.083	100,0	100,0	-25,8

*Fuente:* División de Estudios y Estadística de la Secretaría General de la ALADI

Por último, si Venezuela negocia unilateralmente con el MERCOSUR se generaría una situación asimétrica entre Venezuela y Colombia, ya que esta última perdería sus ventajas en el mercado venezolano frente a Argentina y Brasil mientras que Venezuela las mantendría en el mercado colombiano, por lo menos hasta tanto se produjese también un acuerdo entre el resto de la CAN (o de Colombia individualmente) con el MERCOSUR (García, 1999. Colombia dejaría de ser el principal socio comercial latinoamericano de Venezuela (excluido el petróleo) y esto afectaría la integración colombo-venezolana.

## 4.5 Conclusiones

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN no resultan simples. Se trata de un proceso con dificultades de toda índole debido al diferente potencial de ambas regiones y a los problemas de coyuntura que las afectan. Como ya hemos señalado, estas dificultades se ordenan en cuatro grandes grupos: las estructurales, las referidas al patrimonio histórico, las vinculadas al área de libre comercio y las derivadas de la propia negociación.

En el caso del MERCOSUR, debe tenerse en consideración la asimetría existente entre dos grandes potencias económicas de América del Sur, Brasil y Argentina, con Paraguay y Uruguay, países de una dimensión económica reducida. En lo que respecta a la Comunidad Andina, se han podido obtener mejores equilibrios a lo largo de todo un proceso destinado a lograr un desarrollo armónico entre los países que la integran. Sin embargo, aunque los países andinos han diseñado una estrategia de relaciones económicas internacionales dentro de la cual se inscriben las negociaciones con el MERCOSUR, su problema principal es lograr la cohesión interna para negociar en forma conjunta.

Las negociaciones de los países andinos con el MERCOSUR, a pesar de sus dificultades, están encaminadas a culminar satisfactoriamente debido, entre otros factores, a la realidad de la economía globalizada en la cual sólo las naciones que tengan fuerza y capacidad negociadora en el plano internacional podrán obtener los mayores beneficios de la globalización.

Todo el esfuerzo negociador de Venezuela debe tener como objetivo su inserción en el mundo globalizado, en el que la competencia comercial es muy fuerte y en la que cualquier condición de ventaja, bien sea un arancel que se reduzca o una medida para-arancelaria que se elimine, puede resultar de gran valor para las empresas que están compitiendo por alcanzar un nicho en los mercados. Es importante recordar los factores internos que afectan la competitividad de un país: puertos, aduanas, servicios, situación económica, social y política. Si simultáneamente a esas negociaciones se establecen cambios de orden estructural o de políticas macroeconómicas, Venezuela tendrá mayores ventajas en el espacio económico internacional.

La globalización por sí misma puede traer efectos perversos, como el desempleo por el cierre de empresas que no pueden soportar la competencia de sus pares de otras naciones; por ello hay que saber administrarla bajo un esquema de definición de reglas de juego, mecanismos de negociación para atenuar algunas de sus consecuencias negativas. El sector público, junto al sector privado, a través de las

cámaras de comercio e industria, debe participar en la definición de condiciones de consenso, mecanismos de salvaguardia y de solución de controversias, normas de competencia, reglas de origen, plazos para desmontar barreras y disminuir aranceles. Si ello no se logra, la globalización funcionará en forma natural, decidirá las reglas del juego, y sus efectos serán más negativos.

No todo el universo de productos nacionales es sensible a padecer las consecuencias negativas de una negociación con el MERCOSUR. Hay sectores nacionales y andinos altamente competitivos. En el caso de Venezuela se cuenta con toda la cadena productiva vinculada con el aluminio, el vidrio e incluso con el negocio de la cerámica y en petroquímica figuran muchos productos competitivos. Para Venezuela los temas de mayor sensibilidad son el agrícola y el automotor, pero eso no significa que el país no tenga competitividad.

Es importante tener en cuenta que Venezuela tiene como su mayor socio comercial a los Estados Unidos, origen y destino de más del 50% de sus importaciones y exportaciones. En los próximos años se anticipa un avance del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, que permitirá el acceso al mercado norteamericano en el cual puede competir mejor que en el MERCOSUR, dados los niveles de remuneración de la mano de obra venezolana.

Las cifras sobre flujos de comercio que se han presentado a lo largo del trabajo señalan la importancia que tienen las negociaciones actuales entre la CAN y el MERCOSUR. Este acuerdo, por el número de países que involucra y por la relevancia cuantitativa del comercio, es el gran eslabón hacia la integración de América del Sur. Además un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR apuntala la tendencia hacia la configuración de un espacio de libre comercio a partir de las reducciones a las barreras comerciales entre grupos subregionales. Desde la visión de la OMC, este acuerdo será bienvenido ya que cumple con las exigencias del artículo XXIV del GATT en lo referente al comercio de bienes. Por otra parte, desde la perspectiva del proceso de construcción del ALCA, el acuerdo es una señal de acercamiento por grupos y no por países. En este sentido, pareciera que el acuerdo viniera a configurar el bloque de liberalización económica en América del Sur como opuesto al bloque de América del Norte, teniendo a Brasil y los Estados Unidos como centros de negociación. Desde este punto de vista el MERCOSUR pareciera contar con la CAN como aliado en las negociaciones pero requiere la generación de importantes flujos de comercio e inversión prácticamente inexistentes al momento (Tineo, 1997).

## Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1999a) *Comunicado de Prensa* (18 de agosto). Montevideo: Oficina de Relaciones Públicas y Prensa de la Secretaría General de la ALADI
- \_\_\_\_\_ (ALADI) (1999b) “*Comportamiento del comercio exterior global e intra-regional durante 1998 (balance preliminar)*”. ALADI/SEC/di.1207/Rev.1 4 de mayo
- \_\_\_\_\_ (ALADI) (1999c) “*Evolución del Proceso de Integración Regional durante 1998*”. ALADI/SEC/Estudio 123. 26 de mayo
- \_\_\_\_\_ (ALADI) (1999d) “*Comportamiento del comercio exterior global e intra-regional durante 1999*”. ALADI/SEC/di.1274 22 de diciembre
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1999) Carta Mensual, N° 35 (Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL)
- CEPAL(1994) *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- El Universal (EU), 12/03/2000
- Francés, A. (1999) “Venezuela en el MERCOSUR”, *El Universal Caracas*, 18 de enero, <http://www.eluniversal.eud.com>
- García, H. (1999) “Reflexiones en torno al comercio bilateral colombo-venezolano: Desafíos de la integración económica”, *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas.
- Osorio Velosa, H. (1997) “*Perspectiva Regional y Hemisférica del Acuerdo del Grupo Andino/MERCOSUR*”, Documento Junta del Acuerdo de Cartagena, 18 de febrero
- Quijano, J. M. (1998) “*Situación actual y perspectivas del comercio y la inversión entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR*”, Encuentro empresarial Comunidad Andina y MERCOSUR, San Pablo, Brasil, 26 y 27 de noviembre
- Tineo, L. (1997) “*El Acuerdo Grupo Andino/MERCOSUR y el Sistema Mundial del Comercio*”. Documento Junta del Acuerdo de Cartagena, 4 de abril



## **5 Agentes de producción y apertura comercial. El caso del comercio externo del arroz entre Colombia y Venezuela, 1989-2000**

*Luisa Elena Molina*

### **5.1 Introducción**

Venezuela y Colombia adoptaron desde 1989 políticas macroeconómicas y sectoriales de orientación neoliberal que han tenido efectos substanciales sobre la actividad económica de ambos países, incluyendo el sector agrícola. Al lado de las políticas de apertura, la actividad comercial de éstos se ajusta a reglamentaciones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Este organismo adelantó la creación de una zona de libre comercio de bienes entre sus países miembros y, más tarde, el establecimiento de una unión aduanera. Tales procedimientos se completarán con la puesta en marcha de un mercado común. En este sentido, según los órganos directivos de la CAN (1999), "...los países de la Comunidad Andina asumieron el compromiso de establecer, a más tardar el 2005, un Mercado Común, fase superior de la integración..." (CAN, 1999). Estos procesos están vinculados con los propósitos de la Comunidad Andina, cuyos objetivos fundamentales son "... promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad, acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social, impulsar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano y procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes" (CAN, 1999).

La apertura comercial ocurrió de manera drástica, a pesar de que los países de la región cuentan con condiciones económicas y productivas diversas. Al interior de la zona de libre comercio se presentan diferencias en términos de producción, empleo, posibilidades de inversión, disponibilidad de recursos técnicos, competitividad, e incluso, de

seguridad. No obstante, la apertura y, por ende, la libre movilidad de bienes en el ámbito de los países andinos ha sido parcialmente iniciada. Este proceso crea nuevas condiciones para las actividades productivas y para las regiones y agentes vinculados a éstas.

En este orden de ideas, el presente trabajo tiene el propósito de reflexionar acerca de los efectos de la apertura sobre la producción y el comercio externo de productos específicos y sobre la participación de agentes vinculados a la producción (productores, empresas, organizaciones gremiales), en la armonización de las relaciones de comercio externo. Este tema será abordado mediante un análisis general del caso de la producción y del comercio externo del arroz en Venezuela y Colombia, durante los años noventa.

## **5.2 El problema**

Desde que se inició la aplicación del programa de ajustes estructurales y de la política de reforma comercial agrícola en Colombia y Venezuela, la producción de arroz y el comercio externo han observado variaciones importantes y resultados divergentes en ambos países. La producción en Colombia ha descendido y las importaciones se han incrementado. En Venezuela creció la producción y se iniciaron exportaciones de arroz hacia dicho país. Esta situación fue abordada por el Gobierno colombiano a través de la solicitud de autorización ante la CAN, para instrumentar medidas de Salvaguardia Agropecuaria y de Comercio Administrado, a partir de 1995.

El examen de los fenómenos relacionados con la producción y el comercio del arroz puede ser de interés para comprender tanto los efectos iniciales de la política de apertura como el inicio de procedimientos de negociación que no sólo involucran a los gobiernos, sino también a los agentes del sector privado que participan en las cadenas de producción de arroz, en uno y otro país.

Dadas las disparidades que se presentan entre los países de la CAN, en el marco de la apertura comercial es posible esperar la emergencia de intereses divergentes e incluso, de situaciones de conflicto entre los países y agentes que concurren a la importación y exportación de productos específicos. Las cantidades que deben ser suplidas mediante las importaciones pueden reflejar, por ejemplo, precios menos competitivos, una caída de la producción nacional o la imposibilidad del sector productivo interno de cubrir totalmente la necesidades de la demanda.

Por su parte, la exportación puede representar un excedente no comercializable en el mercado interno del país exportador (por reducción de la demanda solvente, por cambios en los gustos del consumidor, por

aumentos en la producción). También puede tratarse de productos que se substraen a los posibles consumidores del país para colocarlos a disposición de otro, independientemente de que los consumidores nacionales puedan o deseen adquirirlos (por el incentivo de mejores precios en el mercado externo, por ejemplo).

En condiciones de apertura y libre mercado, el intercambio se resuelve por la vía de los precios y de su competitividad. No obstante, en circunstancias como las de los países andinos, en los que las actividades productivas aún se encuentran en proceso de adaptación, el problema trasciende el hecho cuantitativo de aumentos o disminuciones de la producción, la importación o la exportación. Por esta causa, la CAN admite otras formas de negociación entre los gobiernos y agentes privados para promover el diálogo, el conocimiento de mercados y la revisión conjunta de intereses que, en algunos casos, pueden ser similares o complementarios y, en otros, divergentes. Entre éstas se destacan instrumentos como la Salvaguardia Agropecuaria y el Comercio Administrado, que se definirán más adelante.

### **5.3 Objetivos**

En atención a los aspectos señalados, este trabajo está orientado a examinar la evolución de la producción de arroz en Colombia desde el inicio de la apertura comercial y las estrategias adoptadas por dicho país para regular el comercio con Venezuela, ante el crecimiento que se observó en las importaciones de arroz desde principios de la década de los noventa. Con arreglo a lo planteado, los objetivos son:

- Analizar la evolución reciente de la producción interna y del comercio externo del arroz entre Colombia y Venezuela a partir de la aplicación, por ambos países, de políticas de apertura y de reforma del sector agrícola.
- Analizar los problemas del comercio externo del arroz entre Colombia y Venezuela que resultan de la aplicación de normativas de comercio condicionado vigentes en la CAN.
- Reflexionar acerca de la importancia de la participación de los agentes vinculados a la producción en negociaciones destinadas a armonizar las relaciones de comercio exterior, en el marco de apertura económica y de intercambio entre países miembros de la CAN.

Para abordar estos aspectos se emplean fuentes secundarias de información provenientes de la CAN y de la Federación Nacional de Arroceros de Colombia (FEDEARROZ). Los análisis se efectúan mediante la técnica de revisión del discurso de actores del proceso productivo y se toman en cuenta, particularmente, las exposiciones de FEDEARROZ.

Como se verá, la mayor parte de las citas corresponden a artículos de Rafael Hernández Lozano, gerente de dicho organismo, pues la revisión se basa en artículos de la revista *Arroz*, órgano divulgatorio de FEDEARROZ, en la cual los temas referentes a la producción, la comercialización interna e internacional y las políticas arroceras son casi totalmente tratados por este representante de la Federación.

#### **5.4 La apertura y los instrumentos de política comercial vigentes en la Comunidad Andina de Naciones (CAN)**

Los programas de ajuste macroeconómico y las políticas de reforma comercial del sector agrícola aplicados en Venezuela y Colombia desde 1989 tienen características similares. Ambos se fundan en el abandono de principios de protección y subsidio y en la adopción de una política de orientación neoliberal tendiente a favorecer el libre mercado, la promoción de exportaciones no tradicionales y la reducción de la participación del Estado en la protección y el sostén de las actividades económicas.

Debido a su condición de miembros de la CAN, en estos países también están en vigencia diversos instrumentos de política comercial que, en el caso de la agricultura, forman parte de la Política Agropecuaria Común Andina (PACA). Entre éstos se destacan: la Salvaguardia Agropecuaria (Artículo 102 del Acuerdo de Cartagena), el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (Decisión 328), el Sistema Andino de Franjas de Precios (Decisión 371), los derechos correctivos automáticos (Decisión 371), la obligación de monetizar las donaciones de alimentos y el Sistema de Seguimiento de la Política Sectorial Agropecuaria (CAN, 2000).

La apertura comercial se propone estimular el libre comercio. No obstante, la importación y la exportación no sólo influyen en el volumen intercambiado sino también en los agentes y en las regiones que participan en las actividades productivas. En los puntos que a continuación se desarrollan, en primer lugar se describen los cambios de la producción interna de arroz en Colombia y sus efectos sobre las necesidades de importación a partir del inicio del programa de apertura comercial (1989). Posteriormente, se analiza la forma en que esta evolución influyó en la adopción de medidas de protección, admitidas por la CAN, para regular el comercio externo del arroz con Venezuela. Se trata específicamente de la aplicación por Colombia de la medida de Salvaguardia Agropecuaria, basándose en los planteamientos del Artículo 102 del Acuerdo de Cartagena, así como de medidas de Visto Bueno y de Comercio Administrado. La última parte de esta reflexión está dedicada a analizar la participación de los agentes de la producción en estas negociaciones.

## 5.5 La apertura y la producción de arroz en Colombia

Desde la aplicación de los programas de apertura en Colombia, la producción y el área sembrada de diversos renglones agrícolas, especialmente de cultivos anuales, se redujo severamente. Según los datos del Ministerio de Agricultura de dicho país, entre 1990 y 1998, el área sembrada de algunos rubros como el algodón, el maíz y la soja, se contrajo en más de un 60% (Gutiérrez, 1997). En las importaciones también se observó un incremento significativo. La importación de maíz, por ejemplo, pasó de 8,1 mil ton. en 1991 a 1.898,6 mil ton. en 1998; la de trigo se duplicó al pasar de 646 a 1.603,8 mil ton. para los mismos años y la de soja, que se ubicaba en 18 mil ton. en 1991, ascendió a 150,9 mil ton. en 1998 (DNP-UDA, citado por Gutiérrez, 1997).

En el caso del arroz, la superficie sembrada y la producción no sufrieron caídas tan violentas, mas no por ello el caso lucía menos grave. Según las estadísticas de la F.A.O., la producción de arroz en Colombia se situó en 2.116.601 ton. en 1990; durante la primera mitad de los años noventa descendió hasta alcanzar su punto más bajo en 1993, con 1.590.062 ton., lo que implicó una contracción de la producción de 516 mil ton. en sólo tres años (Cuadro 5.1). Aunque la disminución de la producción entre los años comparados equivale al 24%, el descenso fue menos significativo que en el caso de otros renglones. Ello se debió, probablemente, al empleo de algunas medidas de protección que han implicado una apertura más gradual con respecto a otros cultivos.

**Cuadro 5.1.** Colombia. Importación de arroz equivalente paddy (1990-1998). En toneladas

Año	Producción (t)	Importación (t)
1990	2.116.601	51.878
1991	1.738.600	
1992	1.734.950	100.870
1993	1.590.062	103.471
1994	1.657.212	355.652
1995	1.742.547	185.577
1996	1.787.298	209.611
1997	1.802.230	247.894
1998	1.850.000	449.200

*Fuente:* F.A.O. (2000). Food Balance Sheet.

Para el manejo de los precios del arroz en el marco de la política agrícola de la CAN, se adoptó desde 1990, al igual que en el caso de otros renglones, el Sistema Andino de Franjas de Precios y el Sistema de

Aranceles. Estos últimos se ubicaron en principio en 60%, y luego se redujeron a un nivel de 20%, como Arancel Externo Común (Hernández, 1999). No obstante, la marcada merma de la producción colombiana de arroz entre 1990 y 1994 provocó una movilización de FEDEARROZ que instó al Estado a acoger nuevas medidas políticas para abordar algunos problemas vinculados con el mercado interno y externo de este producto. Seguidamente se comentan las medidas internas; las externas se revisan más adelante.

Entre las medidas internas relacionadas con la cadena del arroz, los representantes de la producción primaria solicitaron el mantenimiento de fuentes oficiales de financiamiento, la revisión de los precios pagados al productor, la implantación de incentivos al almacenamiento y la instrumentación de políticas destinadas a recuperar la rentabilidad del cultivo y a estabilizar los precios.

El primer conjunto de medidas (incentivos, financiamiento, medidas de concertación) actúa sobre variables que influyen en el funcionamiento de la cadena del arroz. El incentivo al almacenamiento, introducido a partir de 1996, es un subsidio en la forma de pagos otorgados por el Estado directamente a los particulares, el cual cubre los costos financieros para extraer del mercado los excesos de oferta y favorecer el almacenamiento, con el propósito de regular el flujo de inventarios a lo largo del año. Este subsidio, que sigue vigente, tiene el propósito de eliminar los efectos de la estacionalidad de la cosecha sobre los precios y permite compensar a los industriales “por retener el arroz hasta por cuatro meses” (Hernández, 1996). El incentivo comenzó a instrumentarse a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, cuya privatización estaba para entonces ya prevista.

El IDEMA, institución pública encargada de “absorber las cosechas, guardar excedentes en las épocas de alta producción y sacarlas al mercado en las épocas de baja cosecha” (Hernández, 1999), debía garantizar no sólo el almacenaje del producto, sino también la estabilización de los precios. La estacionalidad de éstos, caracterizada por la caída de los precios pagados al productor durante los períodos de alta cosecha, no había sido controlada completamente por el IDEMA. No obstante, según Hernández (1999), el incentivo al almacenamiento influyó positivamente en los precios y logró regular la estacionalidad de los mismos.

En cuanto se refiere al financiamiento, desde la aplicación de las políticas de apertura los productores colombianos siguieron contando con alternativas de crédito oficial provenientes del Fondo para el Financiamiento Agropecuario, FINAGRO. A diferencia de otros renglones que no contaron con financiamiento oficial, en el caso del arroz la actuación de FINAGRO y la participación de FEDEARROZ permitió a

los productores mantener durante los años noventa esta fuente oficial de acceso al capital y lograr acuerdos relacionados con el manejo de los créditos en materia de montos y plazos de vencimiento.

También se creó en Colombia, en 1996, un Comité de Seguimiento a la Producción, la Importación y el Consumo (CSPIC) y, más tarde, en 1997, un acuerdo por declaración de voluntades suscrito el 20 de agosto de 1997 para fortalecer las ventajas competitivas de la cadena productiva del arroz<sup>1</sup>.

## **5.6 Salvaguardia agropecuaria y comercio administrado**

Las medidas establecidas por el Estado colombiano para actuar sobre algunos factores internos a la cadena no fueron suficientes para evitar la reducción de la producción nacional y el incremento de las importaciones. De acuerdo a la opinión de Rafael Hernández, gerente de FEDEARROZ, a la caída de la rentabilidad del cultivo entre 1990 y 1994 se añadían problemas relacionados con la tasa de cambio y con las posibilidades competitivas del arroz importado. En sus palabras, “ el proceso de apreciación del peso ocurrido a partir de 1991, elevó el precio relativo del arroz nacional expresado en dólares, restándole competitividad frente a países competidores como Venezuela, Ecuador y los Estados Unidos” (Hernández, 1999), lo que encarecía el producto nacional frente al importado.

En estas circunstancias, la caída de la producción nacional se reemplazó parcialmente mediante la importación (Cuadro 5.1). En 1990, ésta se situaba en 51.878 ton., pero entre 1991 y 1993 ascendió aproximadamente a 100 mil ton. por año. En 1994 el volumen de la importación se triplicó, al ubicarse en la extraordinaria cifra de 355.652 ton. En un país altamente consumidor de este cereal, que no realizaba tradicionalmente importaciones de dicho producto, estos resultados resultaban sin duda alarmantes.

Ante la evolución de la importación en los años 1990-1994, el Gobierno y los agentes de producción de la cadena del arroz de Colombia solicitaron la aplicación de algunos instrumentos legales admitidos por la CAN, para normar las relaciones de comercio externo en el marco de la apertura. Particularmente, se trata de las medidas de Salvaguardia

---

<sup>1</sup> En este acuerdo, denominado Acuerdo Marco para la Competitividad de la Cadena del Arroz, participan el Gobierno Nacional y representantes de la Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ), la Federación de Industriales del Arroz (INDUARROZ), la Asociación Nacional de Molineros de Arroz (MOLIARROZ), la Asociación Colombiana de Productores de Semillas (ACOSEMILLAS) (Revista *Arroz*, 1998).

Agropecuaria y de Comercio Administrado introducidas para la regulación del comercio externo del arroz con Venezuela.

Como se ha indicado antes, en el marco de la apertura comercial, la CAN admite algunos mecanismos de protección, como el sistema de franjas de precios, que permiten estabilizar el costo de importación de un conjunto de productos agropecuarios en el comercio con terceros, la Salvaguardia Agropecuaria y el Comercio Administrado. La Salvaguardia Agropecuaria es definida como "...[un instrumento que] permite sobre una base temporal, la suspensión, modificación o retiro de una obligación o concesión relacionada con un producto específico dentro del Programa de Liberación de los países andinos. Se aplica en los casos en que el cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo causa o amenaza causar perjuicios graves a la economía de un País Miembro, o a un sector significativo de su actividad económica. Frente a esto, previa autorización de la Secretaría General, el país afectado podrá aplicar medidas correctivas de carácter transitorio y en forma no discriminatoria" (CAN, 1999).

En cuanto al Comercio Administrado, se trata de un procedimiento que "trata de ordenar el flujo de productos entre dos países de común acuerdo con todos los interesados en la actividad y con el aval de los respectivos gobiernos" (Caro y Van Kesteren, 1998). Las posibilidades de restricción al libre comercio de bienes específicos, en el marco mayor de las políticas de apertura comercial en el seno de la CAN no es anormal, dado que se trata de un proceso iniciado, más no concluido. La apertura constituye una etapa preliminar para la conformación futura de un Mercado Común. Tal como señala la CAN: "Todo proceso de integración atraviesa por diferentes etapas que se diferencian entre sí por el grado de profundidad de los compromisos que asumen sus países miembros. En una zona de libre comercio - considerada como la primera etapa -, el único compromiso es la apertura recíproca de los mercados nacionales que se consigue eliminando aranceles y restricciones al comercio; en una Unión Aduanera, a la apertura interna se añade la adopción de un arancel externo para importaciones provenientes de los no socios; y en un Mercado Común, se agrega la libre movilidad de personas y de capitales" (CAN, 1999).

En el caso del comercio del arroz entre Colombia y Venezuela, las relaciones se modificaron desde mayo de 1995, fecha a partir de la cual "el Gobierno colombiano aplica la Salvaguardia Agropecuaria contemplada en el artículo 102 del acuerdo de Cartagena a las importaciones de arroz procedentes de Venezuela, mediante un mecanismo de Vistos Buenos a las importaciones de dicho producto" (Caro y Van Kesteren, 1998).

En mayo de 1997 esta medida se prorrogó hasta el 31 de enero de 1998 (Decreto 1414). En esta fecha se firmó un acuerdo de Comercio Administrado que aún sigue vigente en 1999, para regular el volumen

máximo de importaciones admisibles de este cereal y el período de ingreso de las mismas. Tomando en cuenta las importaciones históricas entre 1990 y 1994, se fijó "...un contingente de arroz paddy seco o su equivalente en arroz blanco o partido que puede ingresar entre el primero de febrero y el 31 de mayo, período que coincide con los menores niveles de oferta en el mercado colombiano" (Caro y Van Kesteren, 1998). A continuación se analizan algunas de las posibles causas que podrían explicar estas medidas. Ante la tendencia regresiva que comenzaba a mostrar la producción nacional y el aumento de las importaciones en la primera mitad de los años noventa, es interesante hacer algunas acotaciones acerca de la importancia del cultivo en términos geográficos, sociales e incluso de seguridad.

En Colombia, el cultivo del arroz se encuentra presente en numerosos departamentos. "En la costa se da en las tierras húmedas de Bolívar, Córdoba, Cesar, Magdalena, Sucre y Atlántico. En el Alto Magdalena se encuentra en el Tolima y el Huila. En la parte oriental se halla en los departamentos Meta, Caquetá, Putumayo, así como en el valle de Antioquía, Cauca y Risaralda" (Caro y Van Kesteren, 1998). Esta distribución geográfica dispersa favorece el poblamiento y la extensión en el espacio de las actividades productivas y económicas relacionadas con el rubro.

Según los mismos autores, los sistemas de producción dominantes son tres: arroz mecanizado de riego (75% de la producción), arroz de secano mecanizado (24%) y arroz de secano manual (4% de la producción total) (Caro y Van Kesteren, 1998). A pesar del dominio del sistema de producción mecanizado de riego, este cultivo es reconocido como importante generador de empleo no sólo en faenas de campo sino también de manejo de cosechas. En este particular, por ejemplo, "Colombia, por razones de política de empleo de tiempo atrás patrocinó la recolección a granel de arroz en empaques de fique" (Hernández, 1999).

Tanto por su distribución geográfica como por sus posibilidades de empleo, este cultivo, como otros que presentan una amplia ocupación territorial, cobra importancia estratégica. Como señala Gutiérrez (1997), mantener cultivos legales y rentables es vital para hacer frente a los conflictos que asolan el campo colombiano. No obstante, algunas áreas han sido afectadas por los problemas de violencia, lo que ha provocado, en algunos casos, el abandono de fincas y, en otros, presiones sobre el precio de la tierra cuyos valores de alquiler se han incrementado y pesan sobre los costos de producción.

El arroz es el cereal de mayor consumo en Colombia, especialmente en los grupos de menor ingreso. No obstante, la tendencia del consumo es decreciente. En los años ochenta, éste se situó en un promedio de 63 kg./per capita/año. En los primeros años de la década de los noventa el

consumo descendió a 50 kg. y a finales de dicho período se estimaba en 43 kg./ *per capita*/ año.

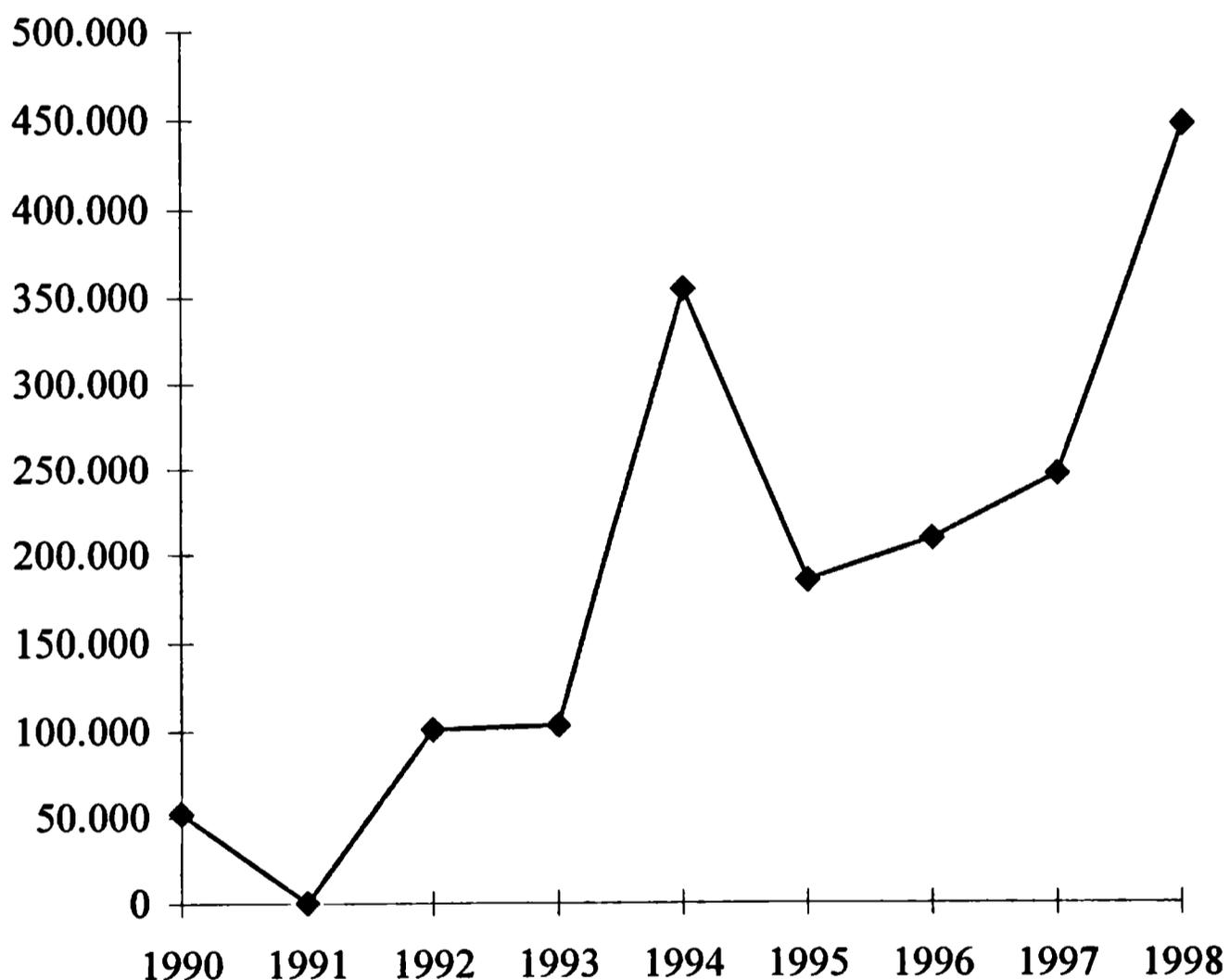
Frente a los cambios de la producción nacional, el decrecimiento de la producción entre 1990 y 1993 y el inicio de importaciones, es comprensible que se hayan buscado nuevos mecanismos de protección ante la apertura y los cambios del comercio externo. La regulación del período de admisión de las importaciones tiene como propósito evitar situaciones de sobre-oferta, si el arroz importado ingresara en cualquier época del año. El volumen máximo de importación procedente de Venezuela tiene como principal función impedir la competencia del producto importado frente a la producción nacional. Sin embargo, pueden hacerse algunas acotaciones a ambas medidas.

En primer lugar, la restricción a las importaciones procedentes de Venezuela parece haber tenido efectos sobre la disponibilidad durante el año 1995. No obstante, en los años siguientes, las importaciones siguieron aumentando hasta alcanzar su punto máximo en 1998, con un volumen total de 449 mil ton. (Cuadro 5.1). Como se observa, la medida aplicada a Venezuela no impidió el ascenso de las importaciones, pues en Colombia la recuperación de la producción interna seguía siendo lenta y la demanda de arroz importado para satisfacer el consumo interno continuaba así su ritmo creciente.

Las importaciones se obtuvieron de Estados Unidos, Guyana, Venezuela y Ecuador. Este último país, también miembro de la CAN, colocó su producto en Colombia sin que se instrumentaran medidas de Salvaguardia Agropecuaria, ni de Comercio Administrado, como en el caso de Venezuela, lo que deja entrever que, al menos entre 1995 y 1998, hubo un tratamiento que podría ser calificado como discriminatorio frente a Venezuela. Se entiende que al inicio del proceso, Venezuela aparecía como competidor, dado el comienzo de exportaciones y las posibilidades de flujos de comercio por vía terrestre desde este país. También aparecieron señales de contrabando que el Gobierno colombiano se propuso evitar mediante programas de control iniciados en 1997. En la práctica, el flujo de exportaciones enviadas desde Venezuela era muy reducido frente a la producción total de Colombia (Cuadro 5.1), pero podía incrementarse en el futuro.

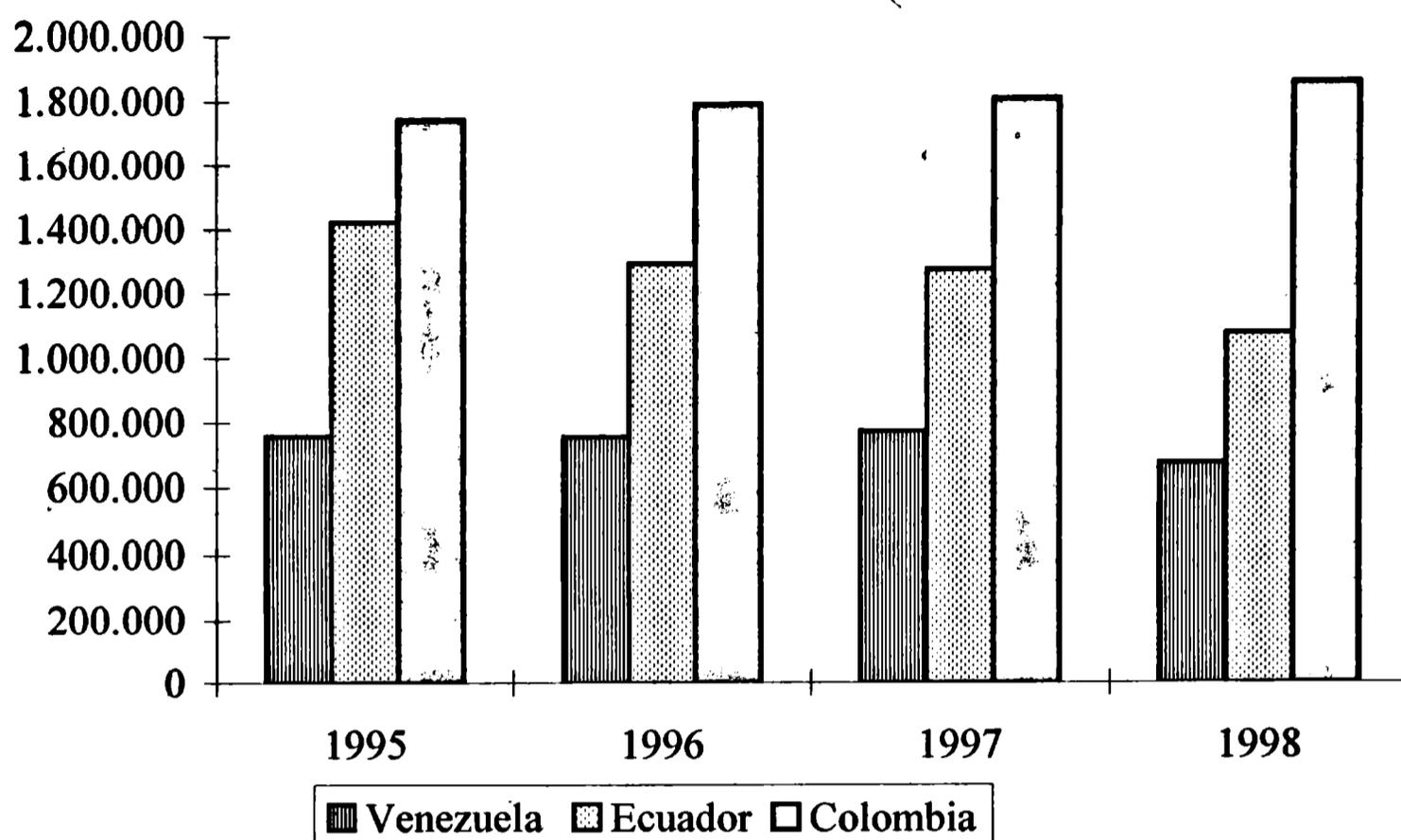
Aunque las medidas tomadas por Colombia para regular el comercio externo de arroz con Venezuela no impidieron el ascenso de las importaciones, la medida de Salvaguardia siguió vigente (Gráfico 5.1). A partir de 1997, con la intervención del Comité de Seguimiento a la

producción, las importaciones y el consumo<sup>2</sup>, esta medida se prorrogó hasta 1998 y se mantuvo durante el año 1999. Después de 1996 las importaciones desde Ecuador también comenzaron a aumentar; no obstante, Colombia no aplicó a dicho país el mismo tratamiento otorgado a Venezuela y en el caso del Ecuador no se instrumentaron medidas de Salvaguardia ni de Comercio Administrado. Esto ocurrió a pesar de que este país produce mayores volúmenes de arroz que Venezuela (Gráfico 5.2). Las importaciones efectuadas por Colombia entre 1996 y 1998 provinieron fundamentalmente de otros países, particularmente de Estados Unidos.



**Gráfico 5.1.** Colombia. Importación de arroz equivalente paddy. 1990-98 . En base a datos proporcionados por : F.A.O. (1999)

<sup>2</sup> Este comité está conformado por: FEDEARROZ, INDUARROZ, MOLLIARROZ, el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura y Cría de Colombia.



**Gráfico 5.2.** Producción de arroz (t) Colombia, Ecuador y Venezuela. En base a datos proporcionados por : F.A.O. (1999)

### 5.7 Importancia de las exportaciones de arroz de Venezuela hacia Colombia

El inicio de exportaciones de arroz hacia Colombia constituyó para el sector arrocero venezolano una nueva expectativa para la producción nacional. Ello se debió, por una parte, a las posibilidades de ampliación de la oferta ante las ventajas del precio relativo del producto y, por otra, al bajo nivel y a la escasa movilidad del consumo *per capita* del arroz (13 kg./*per capita*/año, en promedio), frente al de otros cereales como el maíz y el trigo (entre 37 y 39 kg./*per capita*/año, en promedio) (Instituto Nacional de Nutrición -Universidad de Los Andes, 1997).

Como en el caso de Colombia, los productores venezolanos también enfrentaron una política de apertura macroeconómica de tipo *shock* que provocó cambios inmediatos en los costos de producción. Estos se vieron afectados, a su vez, por un proceso inflacionario que se ha agudizado a lo largo de la década. De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC, 1999), la mayor parte de los cultivos anuales presentaron, como en Colombia, caídas en los niveles de producción. Así, en Venezuela la producción de maíz pasó de 1.002.485 ton. en 1989 a 983.121 ton. en 1998. La de sorgo, que en 1988 se ubicaba en 819.838

ton., descendió a 595.204 ton. en 1989 y a 448.871 ton. en 1998. La producción de todas las oleaginosas anuales también disminuyó drásticamente. A diferencia de lo ocurrido en estos renglones, la producción de arroz se duplicó, al pasar de 313.155 ton. en 1989 a 699.368 ton. en 1998.

Algunos procesos ocurridos en distintos eslabones de la cadena de producción de arroz, incluso desde la década de los años ochenta, influyeron sobre este resultado. La modificación de los precios pagados a los productores e industriales y el mantenimiento de una rentabilidad positiva no sólo permitió mantener la producción, sino aumentarla de manera significativa, entre 1989 y 1997. La presencia del arroz entre los alimentos contemplados en algunos programas sociales de compensación frente al Programa Macroeconómico de Ajustes Estructurales y el surgimiento de expectativas de exportación hacia Colombia son otras variables que parecen haber influido en este comportamiento, de acuerdo a las opiniones de productores y agroindustriales de este renglón (Molina, 1998, 1999). Al mismo tiempo, los precios relativos del arroz de Venezuela se mantuvieron dentro de niveles competitivos con respecto a los precios externos. Estas ventajas favorecieron el inicio de las exportaciones hacia Colombia en 1992 (Cuadro 5.2).

**Cuadro 5.2.** Variables de disponibilidad de arroz en Venezuela (1989-1997).

Toneladas

Año	Producción	Importaciones		Exportaciones	
		Paddy	Pulido	Paddy	Pulido
1989	313.155	19.000	23	0	1
1990	401.067	0	20	0	0
1991	610.508	208	41	4	3
1992	622.620	216	339	1.449	50.214
1993	723.406	0	206	135	81.032
1994	728.054	0	11.331	2.666	75.138
1995	756.950	104.442	281	375	79.599
1996	779.906	20.204	249	4.172	45.887
1997	792.230	73	475	725	67.885

*Fuente* : INN, Universidad de Los Andes (1997)

En 1993, Venezuela fue acusada de prácticas de *dumping* debido a que realizó importaciones y se adujo que se trataba de un contingente para trasladar al territorio de Colombia. Hay dos posibles explicaciones a esta importación. Una, que efectivamente haya habido una práctica de *dumping*. La otra, que se haya tratado de una estrategia del sector industrial y/o comercial venezolano para asegurar el mantenimiento de los niveles de la disponibilidad interna. En este sentido, de acuerdo a los datos

del cuadro 5.2, se puede inferir que la disponibilidad interna de arroz (producción + importación – exportación)<sup>3</sup> se redujo de 610.754 ton. en 1991 a 571.512 ton. en 1992. La producción nacional aumentó en 100.780 ton. entre 1992 y 1993, pero habían, al mismo tiempo, expectativas de incrementar las exportaciones hacia Colombia. Vale la pena acotar que en los primeros años de exportación hacia dicho país, los productores e industriales que tradicionalmente operaban en el sector no estuvieron muy involucrados en el proceso, sino algunas empresas de comercialización que aparecieron en ese momento abriendo sedes en Guárico, Portuguesa y Zulia para la adquisición del producto y su exportación hacia Colombia. En trabajos de campo realizados por la autora en las regiones productoras, en 1995, se verificó la presencia de estas empresas y la dinámica muy rápida que tomaba esta forma de comercio en manos de agentes de reciente inserción en la cadena.

A pesar de las particularidades del comercio externo de Venezuela, las decisiones de aplicación de medidas de Salvaguardia Agropecuaria y de Comercio Administrado parecen haber estado relacionadas, más bien, con la progresión de las respectivas producciones internas y del comercio entre ambos países. Ello se deduce de las declaraciones y artículos publicados en la Revista de la Federación Nacional de Arroceros de Colombia, en los que el tema recurrente fue la producción nacional y las necesidades de aplicar medidas de comercio administrado para regular las cantidades y épocas de la importación y no el de posibles prácticas de dumping.

Las restricciones impuestas a la exportación desde Venezuela no modificaron la situación de la producción y el comercio exterior de Colombia, que efectuó nuevas importaciones desde otros países, como EEUU, tal como se señaló antes. Sin embargo, la puesta en vigencia de tales medidas en dicho país a través de la CAN y especialmente la reducción de las exportaciones realizadas en Venezuela desde 1993, tuvo incidencias en nuestro país, donde el efecto combinado de la expectativa de la importación y la estabilidad del consumo interno, creó condiciones de sobre-oferta. A ello se agregaron, más tarde, otros problemas como la pérdida de rentabilidad interna y el incremento de los precios relativos del producto, con respecto a los precios externos. Ante los problemas que afronta la producción de este renglón en ambos países, el logro de entendimientos binacionales sigue siendo vital.

---

<sup>3</sup> En el cálculo de la disponibilidad no se ha tomado en cuenta la variación de existencias.

## **5.8 Participación de los agentes de la producción en las negociaciones de comercio externo**

Aunque los aspectos comentados dejan entrever una cierta minusvalía de Venezuela frente a las decisiones de Colombia, la aplicación de las medidas de Salvaguardia Agropecuaria y especialmente las acciones de Comercio Administrado incorporaron un nuevo elemento de negociación que debe ser valorado como instrumento de armonización de relaciones entre agentes productivos de países miembros de la CAN. En este particular, uno de los aspectos positivos de la experiencia vivida a lo largo de la década de los años noventa del siglo XX, es que la aplicación de estas medidas implicó no sólo la participación de los representantes gubernamentales sino también de los agentes productivos de la cadena en ambos países.

Diversos han sido los encuentros binacionales que han permitido a los productores, industriales y comerciantes conocer, no sólo las alternativas de negociación sino también las situaciones internas y la forma en que pueden armonizarse relaciones de comercio. En el caso del Comercio Administrado, por ejemplo, los gremios arroceros de Colombia y Venezuela se reunieron por primera vez en 1997 con el fin de organizar el flujo del producto. De acuerdo a los representantes gremiales: “ en esta primera reunión quedó clara la voluntad de los industriales y productores de los dos países de reactivar el comercio y los colombianos esperamos que Venezuela tenga la primera opción para cubrir cualquier déficit que se presente en el mercado nacional ” (Arroz, 1997).

Aunque las importaciones que siguieron durante la segunda década de los años noventa provinieron más bien de otros países, esta manifestación de voluntad y el acercamiento mismo de los actores da origen a nuevas pautas de entendimiento frente a las realidades productivas de uno y otro país. La experiencia de las relaciones entre agentes y gobiernos debe ser aprovechada en el futuro. La permanencia de las importaciones y las alternativas de diálogo entre Colombia y Venezuela deberían emplearse como base para discutir nuevamente aspectos relacionados con las medidas vigentes de Salvaguardia Agropecuaria y de Comercio Administrado. Esta revisión encaja dentro de los lineamientos de la Política Agropecuaria Común Andina (PACA), en la que “... el tema de Salvaguardia se está tratando de Reglamentar (mediante la eliminación de) los Artículos 102 y 103 del Acuerdo de Cartagena y se han establecido las Normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina, mediante Decisión 452” (CAN, 1999). La PACA continúa planteando, igualmente, que la consolidación del mercado subregional agropecuario debe fundamentarse

en la coordinación y armonización de las políticas, "...mediante el diálogo directo, la transparencia y el cumplimiento de la normativa comunitaria, antes que la aplicación de los dispositivos que interrumpen la relación Subregional...(CAN, 1999). En el caso específico del arroz, la CAN adoptó, en mayo de 1999, la decisión 455, que establece las bases de la estrategia para la consolidación del mercado ampliado subregional y el mejoramiento de la competitividad de la cadena del arroz en la Comunidad Andina. Independientemente de los cambios que puedan ocurrir alrededor de las medidas de Salvaguardia, la experiencia abierta en torno al diálogo puede ser de gran utilidad para moderar los efectos perniciosos que pudiera tener la apertura sobre los sectores productivos del arroz en Colombia y Venezuela.

**Conclusiones** La importancia del arroz en Colombia en términos sociales y productivos deja clara la trascendencia que tiene para dicho país el mantenimiento y la recuperación de la producción nacional. Las áreas y agentes involucrados, el acervo técnico acumulado, las actividades de investigación que han acompañado el desarrollo del cultivo no deben sucumbir en manos de la situación de libre mercado. Al mismo tiempo, en Venezuela, el sector productivo ha dado muestras de positivo dinamismo no sólo para cubrir la demanda nacional, sino también para atender alternativas de comercio externo. De modo que el logro de entendimientos binacionales alrededor del comercio de este producto es vital para ambos países.

En este contexto de apertura económica, aún condicionada por medidas que limitan el comercio de arroz entre Colombia y Venezuela, es fundamental la participación de los agentes de la producción agrícola e industrial de ambos países para la búsqueda de mecanismos que permitan conciliar los intereses y orientar las negociaciones en el futuro. Es necesario analizar las tendencias de los precios marcadores y de las producciones nacionales respectivas para abrir nuevas alternativas de negociación, y para reexaminar las restricciones vigentes relacionadas con el comercio externo del producto entre ambos países.

## Bibliografía

- Caro, J. y Van Kesteren T. (1998) *Situación y perspectivas comerciales del arroz en los países andinos*. Lima: IICA. Centro Regional Andino, 21 p.
- Comunidad Andina de Naciones (CAN) (1999) *Quiénes somos*. CAN: Secretaría Técnica, [http // www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).
- \_\_\_\_\_ (CAN) (2000) *Quiénes somos*. CAN: Secretaría Técnica, [http // www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

Gutiérrez, N. (1997) "Importaciones de arroz 1997-vs. precios". *Revista Arroz*, mar-abr., 46 (407)

Hernández, R. (1996) "¿ Por qué debemos proteger al sector arrocero colombiano?". *Revista Arroz*, nov-dic., 45 (405)

\_\_\_\_\_ (1999) "El sector arrocero dentro de la perspectiva agrícola colombiana". *Revista Arroz*, ene-feb., 48 (418)

Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) (1999) *Anuario Estadístico Agropecuario*. Venezuela: MAC, Dirección de Estadística e Informática

Molina, L. (1989, 1999) *Entrevistas*.

Instituto Nacional de Nutrición-Universidad de Los Andes (1997) *Hojas de Balance de Alimentos*. Caracas: INN-UCLA

*Revista Arroz* (1997) "Comercio de Arroz Administrado". Ene-feb. 46 (406), p. 1-2

\_\_\_\_\_ (1997) "Gremio arrocero de Colombia y Venezuela buscan acuerdo". Mar-abr., 46 (407), p. 1-2

\_\_\_\_\_ (1998) "Acuerdo marco para la competitividad de la cadena del arroz". May-jun., 47 (414), p. 24-26

\_\_\_\_\_ (1998) "Buen balance al fondo arrocero contra el contrabando". Nov-dic., 47 (417), p. 22-23



## **6 Reestructuración de las empresas siderúrgicas en Monterrey ante la apertura comercial, 1970-1998**

*Oscar Flores y Anabella Dávila*

### **6.1 Introducción**

A partir de la década de los setenta, la industria mexicana del acero ha evolucionado hacia formas empresariales sofisticadas de inversión. Actualmente, se trata de una industria sumamente concentrada cuyos centros de decisión, constituidos por un reducido número de grupos empresariales regionales se ubican en el eje Monterrey-Monclova. Desde su fundación estos grupos industriales optaron por establecer no sólo una clara estructura corporativa divisional sino también un perfil de empresas familiares. En este contexto se llevó a cabo una política expansiva en la que se combinaron la diversificación industrial con la integración de empresas, en este caso las minero-metalúrgicas-siderúrgicas. En lo que sigue se identifican los elementos contextuales tales como el TLCAN y otros tratados comerciales que influyeron en el reciente proceso de reestructuración de las empresas de la industria siderúrgica en México. Posteriormente, se examinan los elementos intrínsecos derivados de las estrategias de los principales actores de la industria -las empresas y los grupos industriales a las que pertenecen.

### **6.2 Elementos contextuales**

Sin duda alguna, la privatización de las empresas estatales siderúrgicas en México modificó las condiciones de competitividad de la rama al transformar una industria considerada como obsoleta y de bajo rendimiento en una industria productora de acero de buena calidad y bajo costo. Como consecuencia, ya en 1997, México ocupaba la posición número 14 en el ranking mundial por su volumen de producción

88 Reestructuración de las empresas siderúrgicas en Monterrey

**Cuadro 6.1. Producción de acero crudo mundial, 1990-1997. Principales países productores en millones de toneladas**

País y rango	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1 China	66,3	71,0	80,9	89,5	92,6	95,4	100,0	107,3
2 Japón	110,3	109,6	98,1	99,6	98,3	101,6	98,8	104,5
3 EUA	89,7	79,7	84,3	88,8	91,2	95,2	94,2	97,2
4 Rusia	89,6	77,1	67,0	58,3	48,8	51,3	49,1	46,9
5 Alemania	38,4	42,2	39,7	37,6	40,8	42,1	39,7	45,0
6 Corea del Sur	23,1	26,0	28,1	33,0	33,7	36,8	38,9	42,5
7 Brasil	20,6	22,6	23,9	25,2	25,7	25,1	25,2	26,1
8 Italia	25,5	25,1	24,8	25,7	26,2	27,7	23,9	25,6
9 Ucrania	52,6	45,0	41,8	32,6	24,1	22,3	22,0	25,4
10 India	15,0	17,1	18,1	18,2	19,3	20,8	23,7	23,7
11 Reino Unido	17,8	16,5	16,2	16,6	17,3	17,6	18,0	18,5
12 Francia	19,0	18,4	18,0	17,1	18,0	18,1	17,6	19,7
13 Canadá	12,3	13,0	13,9	14,4	13,9	14,4	14,7	15,3
14 México	8,7	8,0	8,5	9,2	10,3	12,1	13,1	14,3
15 Turquía	9,4	9,4	10,3	11,5	12,3	12,7	13,3	14,1
16 España	12,9	12,8	12,2	13,0	13,4	13,8	12,1	13,7
17 Taiwan	9,7	11,0	10,7	12,0	11,6	11,6	12,3	15,8
18 Bélgica	11,5	11,3	10,3	10,2	11,3	11,6	10,8	10,7
19 Polonia	13,6	10,4	9,9	9,9	11,1	11,9	10,4	11,6
20 Australia	6,7	6,1	6,8	7,9	8,4	8,5	8,4	8,7
Subtotal	652,7	632,3	623,5	630,3	628,3	650,6	646,2	686,6
TOTAL <sup>1</sup>	770,5	735,6	722,7	731,1	730,3	755,8	732,1	778,4

<sup>1</sup> 66 países que concentran aproximadamente el 97 por ciento de la producción mundial.

Fuente: Elaborado sobre datos proporcionados por el Instituto Internacional de Hierro y Acero, 1990-1997.

equivalente a 14,3 millones de toneladas de acero crudo (Cuadro 6.1). En 1997, la industria siderúrgica representaba el 2% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional y el 8% del PIB del sector manufacturero, habiendo facturado 3.000 millones de dólares en exportaciones y casi la misma cantidad en importaciones. En el mismo año, proporcionaba 60.000 empleos directos y 550 mil empleos indirectos en todo el país (Banco de México, 1997). Actualmente, la industria siderúrgica Mexicana constituye un factor vital para el desarrollo industrial del país, no sólo por su capacidad exportadora, sino porque además ha resultado esencial para la elevación de la competitividad internacional de otras industrias.

Un segundo factor de expansión del comercio exterior siderúrgico fue la crisis de 1995, caracterizada por la contracción del mercado interno y la depreciación del peso. Estas condiciones contribuyeron a que los productores locales se volcaran a los mercados internacionales con exitosos resultados. Como consecuencia, entre 1994 y 1997 se triplica el volumen de productos siderúrgicos vendidos al exterior (Cuadro 6.2).

**Cuadro 6.2.** Exportación de productos siderúrgicos de México, 1994-1997. Miles de toneladas

Productos	1994	1995	1996	1997
Semiterminados	1.438	2.037	2.019	2.243
Terminados	752	4.088	3.639	3.629
Aceros Planos	239	1.861	1.163	911
Aceros no planos	133	1.456	942	814
Tubos sin costura	303	421	474	498
Varios	77	350	1.060	1.406
Otros	56	105	99	122
<b>TOTAL</b>	<b>2.246</b>	<b>6.230</b>	<b>5.757</b>	<b>5.994</b>

*Fuente:* Cuadro elaborado en base a Bancomext, *Industria Siderúrgica*, 1994-1998; Canacero, *Informes anuales*, 1994-1997; y Canacero, *Indicadores siderúrgicos anuales*, 1985-1995.

Estas exportaciones, sin embargo, se han concentrado fundamentalmente en los Estados Unidos de América, que absorbió el 63% del valor de las mismas en 1997 (Banco de México, 1997).<sup>1</sup> Lo mismo puede decirse sobre las importaciones. En efecto, un 49% de los productos siderúrgicos que ingresaron a México en 1997 provenía de los Estados

<sup>1</sup> Otros destinos de las exportaciones fueron Japón con el 14%, América Latina el 9%, Alemania el 3,8%, Hong-Kong el 1.2% y demás países el 9% restante (Banco de México, 1997).

Unidos de América<sup>2</sup>. El *boom* de las exportaciones de acero crudo en este período, no implicó, sin embargo, la creación de superávits en la balanza comercial del sector debido al aumento del precio de los productos siderúrgicos importados (aceros especiales y productos con medidas que no se producen en el país). Esto puede observarse en el cuadro 6.3. Según el cuadro el valor monetario de las importaciones fue similar al monto de las exportaciones en 1997. Sin embargo, en términos de volúmenes, las primeras representan solamente una tercera parte de las importadas en 1994.

**Cuadro 6.3.** Importación de productos Siderúrgicos en México, 1994-1997. Miles de toneladas

Producto	1994	1995	1996	1997
Semiterminados	72	25	31	83
Terminados	2.467	724	859	953
Aceros Planos	1.683	495	577	576
Aceros no planos	701	189	233	312
Tubos sin costura	83	40	49	65
Otros	367	150	120	16
TOTAL	2.906	899	1.010	1.052

*Fuente:* Cuadro elaborado en base a Bancomext, *Industria Siderúrgica*, 1994-1998; Canacero, *Informes anuales*, 1994-1997; y Canacero, *Indicadores siderúrgicos anuales*, 1985-1995.

Un tercer factor detrás del auge del comercio exterior del sector es el proceso de globalización en el que está inmerso México. En este sentido podemos mencionar los principales acuerdos y tratados comerciales—con impacto en los aranceles a la siderurgia—que entraron en vigor hace cinco años. Aparte del TLCAN<sup>3</sup>, nos referimos a los acuerdos suscritos con Bolivia<sup>4</sup>, Costa Rica<sup>5</sup>, Grupo de los Tres<sup>6</sup> y el Acuerdo de

<sup>2</sup> El resto de las importaciones de productos siderúrgicos que realizó México en 1997 provenía principalmente de Brasil el 7,3%, de Alemania el 5,5%, de Japón el 5%, de Canadá el 2,6%, de Venezuela el 2,5% y de Italia el 2,1% por ciento.

<sup>3</sup> Este acuerdo vigente desde el primero de enero de 1994, tiene distintos aranceles a la siderurgia que varían por producto y plazos de tiempo que van del 4% al 8,4%.

<sup>4</sup> Tratado de Libre Comercio con Bolivia, vigente desde el 1 de enero de 1995 y que otorga el 0% de arancel a este ramo.

<sup>5</sup> Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, vigente desde el 1 de enero de 1995 y que otorga el 0% de arancel a este ramo.

<sup>6</sup> Tratado de Libre Comercio Grupo de los Tres, Colombia, Venezuela y México. Los aranceles varían dependiendo del tiempo y están entre el 4% y el 9%.

Complementación Económica con Chile<sup>7</sup>. Cabe también destacar los programas nacionales que a través de la Cámara Nacional de la Industria del Acero (Canacero) están dirigidos a promover las exportaciones del sector. Entre estos se cuentan el Programa de Apoyo Financiero a la Coexportación de Insumos Siderúrgicos, el Programa de Apoyo Integral para la Industria del Hierro y el Acero de Exportación instrumentado por el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y finalmente, los servicios financieros y no financieros con los que cuenta Bancomext que apoyan las actividades de comercio exterior de las empresas del sector siderúrgico (Bancomext, 1997). Debe señalarse finalmente que México es el primer país latinoamericano que ha firmado (en el año 2000), un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea cuyos resultados en el sector siderúrgico son de mediano plazo.

### 6.2.1 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El TLCAN es el tratado internacional más importante y de mayor impacto en la industria siderúrgica en los últimos años. El mismo, sin embargo, fue precedido por un proceso gradual de liberalización durante los últimos 15 años. Con el ingreso de México al GATT en 1986, el mercado protegido mexicano y la red de apoyos gubernamentales a ésta y otras industrias desaparecieron de forma paulatina (Flores, 2000). En 1986, casi todas las barreras no arancelarias—nos referimos a los permisos de importación y precios de referencia—fueron eliminadas y las tasas impositivas se redujeron drásticamente: de un promedio de 40% en 1986 a un 10% en 1988. Previo al TLCAN, la supuesta venta por debajo del costo (*dumping*) o la introducción de subsidios dirigidos a mejorar la competitividad de una variedad de segmentos de la industria siderúrgica mexicana condujo a la aplicación de cuotas compensatorias por parte de los organismos reguladores de los países importadores, principalmente el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Estas tarifas compensatorias, provocaron hasta 1993, bajas en las exportaciones mexicanas de ciertos productos de acero (CANACERO, 1997). El impacto de estas medidas, sin embargo fue mínimo debido a que las empresas asentadas en México dedicaban, hasta ese año, una ínfima parte de su producción al mercado de exportación. Por su parte el gobierno mexicano practicó, entre 1987 y 1993, la imposición de cuotas compensatorias en ciertos productos importados de acero plano. Estas cuotas, exigidas y documentadas por los empresarios mexicanos, encontraron eco en el gobierno, lográndose la aplicación de asignaciones *antidumping* con penalizaciones que fueron del

---

<sup>7</sup> Este Acuerdo está vigente desde el 1 de enero de 1996 y suscribe el 0%.

3% hasta el 279%. Esto afectó sobre todo a la lámina galvanizada y a las placas de acero procedentes de Estados Unidos (CANACERO, 1997). Hay que destacar que estos productos habían comenzado a competir fuertemente en el mercado nacional con los productos nativos.

Con la firma del TLCAN que entró en vigor el primero de enero de 1994, el comercio siderúrgico de las tres naciones participantes inició un proceso gradual de liberalización. Dentro de los acuerdos se especificó la reducción progresiva—según el producto—de las tarifas mexicanas durante un período de diez años, hasta culminar en una total liberalización el último día de diciembre de 2003. En 1993, el arancel oscilaba entre el 10% y el 15% de acuerdo al producto y la tarifa media ponderada era del 10,6% (Flores, 2000). A su vez durante el mismo período (1994-2003) las tarifas arancelarias de Canadá y de los Estados Unidos con respecto a casi el 80% del total, deberían ir desapareciendo con la salvedad de que dichas tarifas se clasifican en el TLCAN como Categoría C -es decir, que corresponden a artículos de mayor valor agregado.

A la entrada en vigor del TLCAN en 1994, sólo el 20,3% de las fracciones habían sido liberadas. Esto no eliminó, sin embargo la práctica de aplicar tarifas compensatorias o cuotas especiales a fin de prevenir prácticas desleales de comercio o proteger la industria ante una crisis<sup>8</sup>. Entre 1994 y 1998, ambos, México y Estados Unidos aplican dichas tarifas compensatorias y ello refleja el conflicto de intereses entre empresas por el control de mercados a ambos lados del Río Bravo. El procedimiento que se practica es el siguiente: cuando una empresa considera que puede demostrar que existe una competencia desleal o *dumping*, se forma un "Panel Binacional de Controversias" que analiza los documentos probatorios a fin de juzgar y evaluar los argumentos de ambas partes; en caso de perder la parte demandante, se impone una sanción en contra de la empresa infractora en función de aranceles compensatorios. Los organismos encargados de representar en este Panel Binacional los intereses de las empresas de sus respectivos países son: la Comisión de Comercio Internacional (ITC, en sus siglas en inglés) de los Estados Unidos y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), por parte de México<sup>9</sup>.

En general podemos afirmar que la apertura comercial estimuló e impulsó la reestructuración de la industria siderúrgica ya privatizada, en especial de las grandes empresas y grupos siderúrgicos del norte de México. Las ventas al extranjero se ampliaron y mostraron durante la

---

<sup>8</sup> Véase Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, 1993.

<sup>9</sup> Ibid.

crisis interna de 1995, las grandes posibilidades que ofrece el mercado foráneo.

### 6.3 Elementos intrínsecos

Entre las principales empresas siderúrgicas que dominan actualmente el mercado nacional se encuentran Hojalata y Lámina, S.A (HYLSA), Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA) y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V. (SICARTSA). Estas compañías, además de aportar el 56% de la producción nacional en 1997 (Cuadro 6.4), forman parte de grupos industriales que tienen su asiento en el nordeste de México, dos de ellas en el área metropolitana de Monterrey y una tercera (AHMSA) en la ciudad de Monclova (Coahuila).

**Cuadro 6.4.** Producción de acero crudo por empresa en México, 1992-1997.  
Miles de toneladas y porcentaje respectivo

Empresa	1992	1993	1994	1995	1996	1997
AHMSA	2.550	2.584	2.490	3.103	3.393	3.505
(%)	(30)	(28)	(24)	(25)	(25)	(24)
HYLSA	1.938	2.027	2.181	2.463	2.722	3.060
(%)	(23)	(22)	(21)	(20)	(20)	(21)
SICARTSA	1.194	1.165	1.345	1.439	1.338	1.459
(%)	(14)	(12)	(13)	(12)	(11)	(11)
Subtotal	5.682	5.776	6.016	7.005	7.453	8.024
(%)	(67)	(62)	(58)	(57)	(56)	(56)
Otras	2.777	3.423	4.244	5.142	5.716	6.235
(%)	(33)	(38)	(42)	(43)	(44)	(44)
Total	8.459	9.199	10.260	12.147	13.169	14.259
(%)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

*Fuente:* Cuadro elaborado en base a Bancomext, *Industria Siderúrgica*, 1992-1998; Canacero, *Informes anuales*, 1992-1997; y Canacero, *Indicadores siderúrgicos anuales*, 1985-1995.

El nordeste de México es una región sumamente familiarizada con las condiciones y requisitos de la industria pesada. Nos referimos en particular a la presencia de grupos empresariales poderosos, una clase trabajadora numerosa y comprometida con el bienestar social, una administración pública mediadora en los conflictos sociales y un paisaje industrial que forma parte ya de la tradición regional. Por otro lado, el nordeste es una región pionera en el área de la siderurgia a través de la fundación de la primera planta de acero de América Latina (nos referimos a la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, creada en 1900 y clausurada en 1986), y de la creación en los años cuarenta de nuevas acereras (este es el caso del

Grupo IMSA), También es de destacar que existe actualmente en Monterrey una gran concentración de empresas transnacionales que proveen una amplia gama de productos y sistemas especializados para la industria siderúrgica. Una de ellas es el Grupo Vesuvius México, el cual forma parte de las 31 empresas del Grupo Vesuvius Internacional que, a su vez, pertenece a la División Acero de la poderosa corporación británica Cookson Group con sede en Londres.<sup>10</sup> Todo esto hace de Monterrey una plaza sumamente competitiva en este ramo.

Como veremos inmediatamente, a partir de la década de los años setenta se crean en México condiciones propicias para la formación de grupos industriales y, a partir de la década de los noventa para la creación de empresas controladora (*holding*) de varios grupos industriales (Flores y Dávila, 1996).<sup>11</sup> Este es el caso por ejemplo del grupo Alfa que, al independizar a sus empresas a través del intercambio de acciones, constituye actualmente un conglomerado de grupos al que llamaremos *Alfa Ápice*. Este tipo de empresa controladora no representa la una nueva forma organizacional corporativa y de control familiar pionera en México<sup>12</sup> que diverge de la antigua forma jerárquica de organización empresarial. La misma administra las acciones, pero no tiene—aparentemente—la misma influencia que antes sobre las viejas Divisiones ahora transformadas en grupos industriales. Estas Divisiones poseen actualmente entidad corporativa, manifiestan un crecimiento basado en sus recursos e incluso tienen la autonomía de invertir en negocios sólo conocidos por ellos. Este tipo de cambio organizativo se ha producido en un entorno de crisis

---

<sup>10</sup> Vesubius manufactura productos y sistemas de cerámica refractarios para el control, protección y monitoreo del acero líquido en su proceso continuo. El Grupo Cookson se encuentra en 35 países y tuvo ventas en 1997 por 2,6 billones de dólares y ganancias operativas de 308 millones de dólares (Cookson Group, 1997).

<sup>11</sup> Este concepto cambió en los noventa; en las dos décadas anteriores se les denominaba “empresas tenedoras de acciones” (Flores, 1993 y 1988).

<sup>12</sup> Esta forma organizacional no es nueva en las grandes empresas de escala mundial. La teoría que estudia la formación de los conglomerados es la Teoría de los Costos de Transacción desarrollada por Williamson. Este autor se basa en las leyes antimonopólicas y la jerarquía de los mercados que por ser imperfectos —a juicio de él— permiten la formación de los conglomerados (Williamson, 1983). El caso de *Alfa Ápice* se parece mucho al proceso de formación de los grupos económicos en Japón que se denominaron *zaibatsu*, cuyas principales características eran la integración bajo una empresa controladora de varias empresas monopólicas, la diversificación en sus actividades y la dominación del grupo por unas familias. Esta estructura organizacional fue hegemónica antes de la Segunda Guerra y a partir de los años cincuenta su estructura organizacional se transformó en lo que hoy conocemos como *keiretsu* (Flores y Dávila, 1996).

recurrentes (1975, 1981-1982, 1986, 1988 y 1994). que han obligado a la búsqueda constante de formas nuevas de expansión, incluyendo diversificaciones y desincorporaciones, así como nacionalizaciones y reprivatizaciones masivas de empresas. Esto nos lleva a revisar críticamente algunos de los enfoques y conceptos de la literatura nacional y extranjera sobre el tema.

En primer lugar, debe señalarse que en la literatura, los grupos industriales y empresas controladoras creados en los noventa siguen siendo considerados, en la forma que lo hiciera Cordero y Santín en 1976, es decir como dependientes y débiles ante la preponderancia del Estado y/o del capital extranjero (Camp, 1995; Basave y Strassburger, 1994; Pozas, 1993 y Cordero y Santín, 1976). Este punto de vista se apoya en las evidentes limitaciones de estos grupos en los que se refiere a la disponibilidad capital y tecnología de punta. El mismo ha sido además influenciado por el hecho que los únicos acervos documentales a los que tuvieron acceso la mayor parte de los investigadores se refiere a fuentes gubernamentales sobre capital extranjero cuya mayor disposición, mejor ordenación y volumen es notorio. Si bien este enfoque es aplicable todavía a algunas empresas nacionales, el hecho es que el mismo no lo es en todos los casos. En efecto, a partir de la década de los años setenta muchos grupos industriales nacionales, en particular los más grandes han realizado una rápida expansión, incluso más eficiente que la de las empresas transnacionales. Por otro lado, nuevas investigaciones han demostrado que en comparación con la situación reinante en décadas pasadas, la actividad de los grupos industriales se ha hecho más transparente (Flores y Dávila, 1996; Flores y Dávila, 1993; Flores y Olvera, 1988 y Hoshino, 1991). Uno de los factores que han coadyuvado a este aumento de transparencia de dichos grupos tiene que ver con las formas nuevas de financiamiento a las que recurrieron. El ejemplo más notorio fue el caso de la suscripción a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), la cual, como todos sabemos, exige el hacer pública la información sobre la empresa que cotiza en ella.

En resumen, los estudios tradicionales sobre los grupos industriales han intentado de explicarlos no tanto por el mecanismo interno de su formación y desarrollo sino por el dominio del capital extranjero o del poder del Estado. En contraste, este estudio propone investigar a las empresas siderúrgicas como parte de un conglomerado más amplio que tiene sus propias normas de funcionamiento, y que responden a una estrategia de expansión y diversificación en los mercados bien definida en su visión de Grupo. El ejemplo de los grupos industriales nativos del nordeste de México como lo son Alfa, Grupo Acerero del Norte y Villacero, es elocuente al respecto.

Las bases para la creación de estos grupos se remontan a los estímulos gubernamentales dirigidos a este objetivo e implementados en la década de los setenta. En particular, cabe mencionar el decreto de 1973 por el que se crearon las llamadas Unidades de Fomento Industrial y Turístico (Flores, 1993). Si nos fijamos de la información presentada por la investigadora Taeko Hoshino (1991), la elaboración del decreto se basó en una propuesta de parte de la iniciativa privada, sobre todo, de las grandes empresas. También es de hacer notar que el secretario de Hacienda y Crédito Público que se encargó de darle seguimiento a la elaboración del decreto en aquel tiempo, fue José López Portillo, y que las estrategias que se esbozan en el decreto se desarrollaron como parte de la política económica durante su régimen presidencial (1976-1982).

De acuerdo a lo anterior el surgimiento de grupos industriales parece ser una consecuencia de los estímulos gubernamentales para la formación de empresas controladoras de acciones que fomentaron el desarrollo industrial y turístico del país. No cabe dudas, sin embargo, de que esto proporcionó a dichas empresas el momento propicio para redefinir sus estrategias de negocios bajo la cobertura de una estrategia corporativa. A ello contribuyó, además el nacimiento y fortalecimiento de nuevos grupos industriales a partir de la ya mencionada reprivatización de las empresas gubernamentales y paraestatales que se realizó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1992).

Para describir esta transformación partimos de tres características comunes que emergieron al hacer un corte transversal de los grupos industriales estudiados. Estas características no son necesariamente excluyentes y los grupos pueden ubicarse en forma indistinta en más de una de ellas.

- En los tres grupos, la mayoría de la tenencia de acciones (y por consiguiente los altos puestos ejecutivos) está en manos de miembros de las familias fundadoras.
  - Los tres grupos se transformaron en estructuras divisionales con Unidades Estratégicas de Negocios (UEN's) y con un corporativo en el ápice organizacional al mando.
  - En los tres grupos la estrategia corporativa se concentró en la integración y diversificación industrial.
- Se verán ahora cada una de estas características.

### **6.3.1 Empresas familiares**

La presencia de la dirección familiar detrás de cada grupo industrial (Dávila, 1997, Flores y Dávila, 1996, Camp, 1995, Basave y Strassburger, 1994, Flores y Dávila, 1993; Flores y Olvera, 1988 y Hoshino, 1991) es

más visible cuando se habla de la tenencia de acciones y sucesión administrativa. Cuando los grupos industriales empezaron a cotizar en la BMV, formaron empresas denominadas controladoras de acciones de los corporativos industriales, dueños a su vez, de las UEN's. Esta fue una estrategia para que las familias fundadoras no perdieran la propiedad o la administración de los grupos.

La definición tradicional de las empresas familiares destaca que el dueño o los dueños y los miembros de su familia participan activamente en la administración y dirección de las mismas. En el caso de los grupos industriales incluidos en el presente estudio, particularmente Alfa, la propiedad pasó exitosamente a miembros de la cuarta generación—el actual presidente y director ejecutivo de Alfa es Dionisio Garza Medina (Dávila, 1998). Este grupo industrial tiene su origen en un conjunto de empresas que nacieron a fines del siglo pasado y se expandieron posteriormente (especialmente a partir de la década de los cuarenta), y que comúnmente en México se le conoce como el Grupo Monterrey.

El Grupo Acerero del Norte (GAN) presenta un modelo similar de control familiar, sobre todo a partir de su expansión con la compra de varias empresas paraestatales reprivatizadas en 1991. GAN estaba representado por Xavier Autrey Maza y Alonso Ancira Elizondo en el momento de la adjudicación, el 22 de noviembre de 1991, de AHMSA, del 30,37% de las acciones del consorcio Minero Peña Colorada, del 49% de la Unidad Aceros Planos ubicada en Monterrey<sup>13</sup>, y de la máquina Hitachi núm. 3 de colada continua que estaba instalada en Sibalsa (una de las empresas en que se dividió Sicartsa), en Lázaro Cárdenas, Michoacán. Un día después se informó que Xavier Autrey Maza sería presidente del consejo de administración y Alonso Ancira Elizondo director general. Posteriormente hubo nuevos nombramientos pero los altos cargos quedaron hasta 1998, en la familia. Se nombró al arquitecto Manuel Ancira Elizondo<sup>14</sup> como director general adjunto de operación, al licenciado Jorge Ancira Elizondo director general adjunto de administración y finanzas y al licenciado José Eduardo Ancira Elizondo

---

<sup>13</sup> El otro socio de Aceros Planos de México (APM), antigua subsidiaria de Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, es Industrias Monterrey, S.A. (IMSA), quienes poseen el 51% de las acciones. Este Grupo Industrial también tiene su asiento en la ciudad de Monterrey y está controlado por la familia Clariond. APM es la empresa de laminación en caliente más moderna de América Latina y es un motor más del desarrollo siderúrgico de los años noventa. Actualmente (1997) tiene una capacidad de producción de un millón y medio de toneladas anuales de lámina rolada en caliente y placa de acero (Grupo IMSA, 1990-1997).

<sup>14</sup> Actualmente (1996-1998), Manuel Ancira Elizondo ocupa el cargo de presidente del Organismo Latinoamericano de Minería (Olami).

como director general jurídico y de empresas filiales (GAN, 1998 y Rueda, 1994).

Análogo es el caso del grupo Villacero. Este Grupo tiene su origen hace más de 40 años, cuando la familia Villareal formó una compañía para comercializar acero. En 1991 se constituyó como grupo industrial y varios miembros de la familia Villarreal ostentan desde entonces hasta 1998, los más altos puestos ejecutivos. El director general ejecutivo del grupo es Julio Cesar Villarreal Guajardo y su hermano, Sergio Villarreal Guajardo es el director general de operaciones de la división más importante del grupo, o sea, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V. (mejor conocida como SICARTSA) (Villacero, 1998 y El Norte, 1998).

En acuerdo con Camp (1995) el enlace entre las familias de los grandes empresarios a través de diferentes medios (matrimonios cruzados, posesión de acciones en común y participación activa en consejos directivos), permitió que el control económico de los grupos industriales y *Alfa Ápice* continúe manteniéndose. Sin embargo, existen otras características importantes de mencionar que también permitieron que este control siga siendo familiar, y nos referimos principalmente a las estrategias de financiamiento.

- El financiamiento por medio de la reinversión de capital proveniente del mismo núcleo familiar; aunque en ocasiones éste salió de esas fronteras se siguen obteniendo recursos de familias relacionadas.
- La participación accionaria en los principales bancos nacionales, fuente de recursos económicos externos.
- Las coinversiones o alianzas estratégicas con inversionistas extranjeros seleccionados.

### 6.3.2 Estructura organizativa

Como se señaló anteriormente, la década de los setenta marca la transformación de las grandes empresas regiomontanas a grupos industriales. En anteriores escritos (Flores y Dávila, 1996 y 1993 y Flores y Olvera, 1988) hicimos una descripción detallada del año de inicio de los grupos industriales como los conocemos en la actualidad. En el caso de Alfa, ésta empieza sus operaciones como tal en 1974, y tanto el Grupo Acerero del Norte como el Grupo Villacero, pertenecen a una segunda etapa de concentración de capital, administrativa y de empresas a partir del amplio proceso de reprivatización en el sexenio de Carlos Salinas.

Nos atrevemos a afirmar que la estructura organizacional adoptada por estos grupos industriales es más una consecuencia directa de factores internos así como del entorno, que una consecuencia de su planeación estratégica organizacional. Dentro de los primeros se destaca la

identificación de las habilidades iniciales alrededor de las cuales se desarrolló la empresa (Flores y Dávila, 1996). En el caso de los tres grupos industriales mencionados, todos iniciaron sus operaciones con una empresa madre. El grupo más antiguo, es decir el Alfa, cuenta con Hojalata y Lámina S. A. fundada en 1943. En el caso de los empresarios del GAN, sus compañías primigenias estaban basadas en la explotación de minas de fierro en Coahuila y extracción de oro y plata a través de la compañía Real del Monte y Pachuca, ubicada en el estado de Hidalgo. Con la adquisición en 1991 de la siderúrgica AHMSA, ésta se volvió sin duda alguna la principal compañía del nuevo grupo acerero. Finalmente, Villacero inició operaciones en la década de los años cincuenta con la empresa comercializadora de productos de acero denominada Lámina y Placa de Monterrey, S. A. de C. V..

A partir de la identificación de estas habilidades iniciales se puede derivar la posición en la que los grupos empezaron sus cadenas de abastecimiento industrial y, por consiguiente, sus estrategias de expansión. Dentro de la cadena industrial tenemos a Alfa como la empresa controladora que tiene experiencia distintiva a través de su grupo siderúrgico no sólo en la producción de acero crudo sino también –ver Cuadro 6.5- en la manufactura primaria (lámina, alambión y varilla), en la fabricación de productos con un valor agregado (productos tubulares, galvanizados y subproductos) y también en la obtención de su propio insumo (fierro esponja) a través de su patente tecnológica, nos referimos al proceso HyL (Alfa, 1998).<sup>15</sup>

En el caso del GAN, los empresarios mineros adquirieron en 1991 la siderúrgica Altos Hornos de México, S.A., ubicada en Monclova, Coahuila. Su modernización tecnológica posterior sólo muestra que permitieron al grupo de empresarios con experiencia previa en el ramo, pasar al proceso de transformación y obtener, como Grupo, una posición más competitiva en el mercado. El ensamble del proceso productivo hacia atrás y hacia adelante los colocó en una posición envidiable. La División Acero, con AHMSA como principal compañía, se lanzó a adquirir.

---

<sup>15</sup> Debido a que tiene la patente de este proceso, HYSALMEX construye plantas siderúrgicas HYL en todo el mundo. Estas plantas están diseñadas -basándose en la tecnología desarrollada por esta empresa mexicana- para ahorros máximos en inversiones. Están conformadas entre otras cosas por dos reactores que pueden compartir el mismo reformador de gas; equipo de manejo de materiales y servicios compartidos; capacidad desde 250.000 hasta millones de toneladas al año; aumento incremental en capacidad de producción; y diseños para HRD, HBC, y/o fierro HYTEMP. Las plantas actualmente en construcción son cuatro: en Arabia Saudita, Venezuela, Rusia y México. Y en contratación son siete: Australia, Brasil, Rusia, España, Malasia, Chile y Venezuela (HYSALMEX, 1998).

**Cuadro 6.5. Grupos, principales empresas, productos, servicios y alianzas estratégicas de Alfa en 1998**

Grupos de Alfa y % de tenencia	Principales compañías	Unidades operativas	Productos	Alianzas estratégicas
HYSALMEX (Grupo siderúrgico) (82%)	Hylsa  Galvak  Galvamet  Hylsa-Bekaert  Acerex	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceros Planos</li> <li>• Alambrón y Varilla</li> <li>• Productos Tubulares</li> <li>• HYL</li> <li>• Alambres</li> <li>• Centro de Servicios</li> </ul>	<p>Lámina en rollo y hojas</p> <p>Alambrón y varilla</p> <p>Tubería y perfiles estructurales.</p> <p>Fierro esponja y otros insumos del acero.</p> <p>Productos galvanizados a partir de la lámina fría</p> <p>Paneles aislados con poliuretano, a partir de lámina galvanizada</p> <p>Alambres y sub-productos</p> <p>Los rollos de lámina se cortan a la medida y formas</p>	<p>MAN GHH (Alemania)</p> <p>Kvaerner Davy (EUA)</p> <p>Kawasaki Heavy (Japón)</p> <p>N. V. Bekaert (Bélgica, 50%)</p> <p>Worthington Industries (EUA, 50%)</p>
ALPEK (Petroquímica y fibras sintéticas) (100%)	Petrotemex  Akra  Polioles  Indelpro		<p>Materias primas para poliéster</p> <p>Fibras nylon, poliéster y Lycra®</p> <p>Uretano, poliéster, etc.</p> <p>Resinas de poliuretano</p>	<p>Amoco (EUA, 9%)</p> <p>DuPont (EUA, 40%)</p> <p>BASF - (Alemania, 50%)</p> <p>Montell (EUA, 49%)</p>
SIGMA (Comidas Refrigeradas) (87%)	Sigma Alimentos		Carnes procesadas, productos lácteos, comidas mexicanas refrigeradas.	Oscar Mayer (EUA), Sodima (Francia) y Tyson Foods.
VERSAX (Negocios Diversos) (100%)	Nemak  Selther-Simmons Terza Total Home		<p>Cabezas de aluminio para motores</p> <p>Colchones</p> <p>Alfombras</p> <p>Distribución de materiales construcción</p>	<p>Ford (EUA, 20%)</p> <p>Shaw Industries (EUA, 49%)</p>
ONEXA (51%)	Alestra		Compañía telefónica de larga distancia	AT&T (EUA, 49%) y Bancomer-Visa (México, 25,4%)

*Fuente: Informes anuales, 1990-1997; Alfa, Alfa reporta resultados del primer trimestre de 1998, 1998; y Alfa, Who is Alfa, 1998.*

**Cuadro 6.6. Divisiones, principales compañías y productos y servicios del Grupo Acerero del Norte (GAN), 1997**

Divisiones	Compañías	Subsidiarias y unidades	Filiales	Productos	Ubicación	Alianza estratégica
ACERO	AHMSA (Altos Hornos de México, S.A., ubicada en Monclova, Coahuila)	Aceros Nacionales. (1995)  Ryerson de México (1994)		Acero líquido Alambres de acero y derivados Distribución y preparación de acero en placa y lámina, aluminio.,  Hojalata	Tlanepantla, estado de México  Matriz en Monterrey y nueve ciudades más.  Ciudad de México	Inland Steel (EUA)
	MINERIA	Grupo Real del Monte (Pachuca, Hidalgo)	Minera Carbonifera Río Escondido (MICARE) Minerales Monclova (MIMOSA) Minera del Norte (MINOSA) • Hércules • Manzanillo • Mitras (1977) • Proyecto Tehuantepec (1) Cerro del Mercado (reinició en 1994)  La Perla Minas de Hierro	Mineral Térmico a las plantas Carbón I y Carbón II de la CFE Carbón metalúrgico  Hierro  Hierro Piedra caliza y su transformación Hierro, acero y energía eléctrica Hierro	Nava, Coahuila  Múzquiz, Coahuila  Sierra Mojada, Coahuila Colima y Jalisco Santa Catarina, N.L.  Salina Cruz y Santa María Zaniza, Oaxaca. Durango, Durango.	Wolff Steel Ltd. (Gran Bretaña)  Consolidated Nevada Goldfields Corporation (Canada, 50% de participación en el Grupo Real del Monte)

**Cuadro 6.6 (cont). Divisiones, principales compañías y productos y servicios del Grupo Acerero del Norte (GAN), 1997**

Divisiones	Compañías	Subsidiarias y unidades	Filiales	Productos	Ubicación	Alianza estratégica
AGRO-QUÍMICOS	Grupo AgroMex (adquirida en 1992)			Urea, soluciones nitrogenadas, nitrato de amonio agrícola, nitrato de amonio industrial y ácido nítrico.	Laguna de Pajaritos, Coatzacoalcos, Veracruz	
ENERGIA	Carboeléctrica Sabinas			Planta con capacidad inicial de 180 megavatios, cuyo insumo principal es el carbón rico en cenizas, producido por MIMOSA.	Palau, Múzquiz, Coahuila	
ÁREA DE PROYECTOS INTEGRALES (PIASA)				Servicios a las empresas de GAN. Tiene cuatro ramas: Inmobiliaria, construcción, servicios y financiera.		

(1) El proyecto Tehuantepec es el más reciente del GAN. La inversión prevista es de 2.500 millones de dólares para producir 10 millones de toneladas de acero al año. Los empleos directos se esperan que lleguen a 3,000 y los indirectos a 15.000 para fines del año 2000.

Fuente: Cuadro elaborado en base a: Grupo Acerero del Norte, GAN, 1998; GAN. *Informes anuales*, 1995-1997; El Norte "Conquista GAN sierra oaxaqueña" 1998; El Mercurio "Habla un duro del acero", 1996; El Norte "Cumple cuatro años Ryerson de México", 1998

empresas subsidiarias y unidades como Aceros Nacionales en 1995 (ubicada en Tlanepantla, estado de México) y a fundar Ryerson de México (con 12 centros de distribución en el país) en alianza estratégica con la empresa estadounidense Inland Steel

Paralelamente, el Grupo Real de Monte (grupo de empresas mineras que datan del siglo XVI) administra todas las compañías subsidiarias y unidades en el sector minero del GAN que extraen mineral térmico para las plantas carbogeneradoras de energía de la CFE, carbón metalúrgico, fierro, piedra caliza y su transformación en productos derivados. Su División de Energía, posee una carboeléctrica en Múzquiz (Coahuila), cuyo insumo principal es el carbón producido por la subsidiaria Minera del Norte (MIMOSA) perteneciente a la división Minería. Esta carboeléctrica abastece de energía eléctrica principalmente al complejo siderúrgico de AHMSA. En otras palabras, el GAN es un grupo industrial basado en la siderurgia, que muestra un patrón de diversificación sobre la identificación de las habilidades iniciales (Cuadro 6.6).

Villacero, si bien inició se con la comercialización de productos de acero, en 1991 se adjudicó, en el proceso de privatización de la siderúrgica estatal, el complejo siderúrgico integrado denominado Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C. V. (Villacero, 1998). Con la adquisición de SICARTSA, el grupo conformó un conglomerado de empresas que operan desde la extracción de materia prima hasta la producción y ventas de productos de acero no planos. En su avance dentro del sector industrial fundó Zincacero, una empresa dedicada a la producción de lámina galvanizada a través del proceso de galvanizado por inmersión en caliente denominado Proceso Dagal. Dentro de su División industrial también cuenta con la empresa Tubería Nacional, S.A. de C. V. (TUNA), la cual fabrica tubería de acero con costura para la conducción de fluidos y cables eléctricos, así como para otras aplicaciones estructurales y mecánicas. TEX-TUBE, es otra empresa del grupo que fabrica tubería de acero principalmente para la conducción y distribución de productos petroleros. En este proceso de expansión dentro de sus habilidades iniciales, se fundó GAMA, empresa que diseña, fabrica y monta grandes estructuras de acero para los sectores de la construcción, petroquímica y del transporte (Cuadro 6.7). A estas compañías que se desarrollaron o se adquirieron alrededor de la empresa o grupo de empresas madre con el objetivo de obtener una mejor posición en el mercado, se las denomina Unidades Estratégicas de Negocio (UEN's). De modo que entre los factores que denominamos internos y que permitieron la formación de grupos industriales se debe mencionar la posesión de un gran número de UEN's. Unas, ubicadas dentro de la misma posición en la cadena industrial (fabricación o

producción), otras colocadas a lo largo de la misma (extracción o manufacturación primaria).

**Cuadro 6.7. Divisiones, principales compañías y productos y Servicios del Grupo Villacero, 1998**

División	Compañías	Productos y servicios
SIDERÚRGICA (SICARTSA)	SICARTSA (Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V.)	Complejo siderúrgico integrado. Varilla corrugada y alambón
COMERCIAL	Lámina y Placa de Monterrey, S.A. de C.V.	Comercialización de productos de aceros planos, no planos, lámina galvanizada y tubería negra y galvanizada con y sin recubrimiento..
INDUSTRIAL	Zincacero  Tubería industrial, S.A. de C.V. (TUNA)  GAMA  TEX-TUBE  Maquilas Metálicas	Lámina galvanizada  Tubería de acero con costura para la conducción de fluidos (entre ellos los derivados del petróleo) y cables eléctricos.  Diseño, fabricación y montaje de grandes estructuras de acero, dirigido a los sectores de la construcción, petroquímica y del transporte.  Tubería de acero principalmente para la conducción y distribución de productos petroleros. Servicio de habilitación y formado de productos de acero.
AGROINDUSTRIAL (AGROINSA)	Agroinsa	Productora y comercializadora de harina de maíz, harina de trigo y alimentos balanceados.
DESARROLLO EMPRESARIAL		Prestación de servicios empresariales
INMOBILIARIA	Inmobiliaria  Hotel Travelodge (en Lázaro Cárdenas, Michoacán)	Promotora y administradora de proyectos de inversión y expansión de bienes inmuebles comerciales y patrimoniales.  Servicios hoteleros en coinversión con el Grupo Chartwell .

*Fuente:* Cuadro elaborado en base a: "Villacero", 1998; El Norte "IncurSIONa Villacero en sector turismo", 1998

Por otro lado, se encontraron otras empresas que no tenían ninguna liga industrial con la empresa madre pero que miembros de la familia emprendedora mantenían bajo su control. En resumen, las estrategias de expansión –adquisición y creación- y, en consecuencia, la inversión en sistemas administrativos de planeación y control para cada una de las UEN's, la llegada de una nueva generación de las familias fundadoras al mando de las empresas (en el caso de Alfa nos referimos a la cuarta generación) y la expansión territorial fueron los factores internos que más

influyeron en la formación de estos tres grupos industriales o empresas controladoras.

Dentro de los factores contextuales (entorno) que encontramos están: la creencia de los bancos nacionales en su capacidad para financiar este crecimiento industrial (asunto espinoso que queda en entre dicho por la situación del FOBAPROA), el acercamiento de los empresarios a los bancos extranjeros para obtener fondos con el mismo propósito anterior, el decreto de la Sociedad de Fomento Industrial emitido en junio de 1973 y el amplio proceso de privatización y reprivatización de empresas estatales por parte del Gobierno Federal a partir principalmente de 1991 (Dávila, 1997; Flores y Dávila, 1996).

Por lo tanto, la estructura organizacional más recomendable para apoyar a una empresa con negocios múltiples es la de un conjunto de divisiones con una empresa controladora al frente, y en el caso de Alfa que evolucionó a un estatus superior, el *Alfa Ápice* aparece en el extremo superior de una compleja estructura de grupos industriales cuyas empresas cotizan independientemente en la Bolsa. Hacia esta transformación estructural se desplazaron los grupos industriales descritos. Por esto, en un momento dado, estos grupos se consolidaron y tuvieron que definir su estrategia de negocios a escala corporativa y en el ámbito de sus UEN's.

### 6.3.3 Estrategia corporativa

Una vez formados los grupos industriales, nació la necesidad de desarrollar una estrategia corporativa (para el grupo en su conjunto). De acuerdo con Porter (1987) la estrategia corporativa debe contestar a dos preguntas: ¿En qué negocios debe competir la compañía? y ¿Cómo es que el corporativo debe manejar las diversas unidades de negocios? Dávila (1998) encontró, al estudiar los informes anuales de Alfa, tres estrategias corporativas genéricas que desarrollaron sus empresarios en el lapso de tiempo comprendido entre 1974 y 1997:

- La diversificación en varias industrias. Este es el énfasis en el caso de Alfa en su primera fase de Grupo industrial (1974-1981).
- La concentración y desincorporación. Política corporativa estratégica en su segunda fase (1982-1993).
- Por último, descentralización accionaria de las subsidiarias de Alfa Ápice y avance hacia empresas más allá del ámbito industrial, razones por las cuales dejó de autodenominarse Grupo Industrial Alfa, para llamarse simplemente Alfa (1993-1998).

Alfa practicó como estrategia corporativa desde su fundación y hasta la crisis de 1981, la adquisición y creación de empresas múltiples administradas bajo ciertas divisiones. La diversificación terminó

demostrando un margen mínimo de control sobre sus UEN's por parte del corporativo para responder ante crisis tan profundas como la de 1981-1982. En un proceso largo y sinuoso de reestructuración que inició en 1982, Alfa logró sanear sus finanzas (sobre la base de desincorporaciones masivas de empresas y concentración en sus sectores claves) y presentar un nuevo rostro organizacional en 1993. Dichó en otras palabras, "Alfa actuó inmediatamente. Primero, determinó cuáles eran las operaciones críticas. Segundo, diseñó una serie de estrategias para amortiguar el impacto de la crisis en esas operaciones. Y, tercero, empezó una nueva etapa, con nuevos objetivos, con estrategias mejor dirigidas, con una administración moderna y, con miras a una internacionalización de sus productos" (Dávila, 1998).

En efecto, la estrategia financiera que se gestó en 1982, reforzó no sólo la posición financiera de las empresas de los diferentes grupos de Alfa sino también, según Dávila (1998), su posición competitiva. Es decir: primero, el proceso de descentralización que empezó en 1982, culminó en 1993 al hacer pública la nueva estructura de *Alfa Ápice*. Ésta se compuso de cuatro grupos independientes de empresas de los cuales se pretendió que tres cotizaran en la Bolsa. Estos grupos fueron Hylsamex, Sigma, Alpek y Versax. Es necesario aclarar que este último grupo fue el que se planeó que no cotizara en la Bolsa y Alpek, hasta la fecha (2001), todavía no cotiza. A esta estructura organizacional se agregaría un nuevo grupo, la compañía tenedora Onexa, en octubre de 1996. En 1997, *Alfa Ápice* se constituyó por encima de estos cinco grupos cuyos corporativos representan a las cinco empresas controladoras que a su vez controlan la mayoría de las acciones de las numerosas empresas subsidiarias. En este sentido, *Alfa Ápice* es propietaria o controla directamente o indirectamente la mayoría de las acciones comunes (representativas de sus capitales sociales), no solamente de sus empresas controladoras sino también de sus subsidiarias.

Segundo, la autonomía que les dejó la descentralización del corporativo, permitió que cada grupo formara un Consejo de Directores con miembros externos a la administración de las empresas. Esto trajo como consecuencia una visión más amplia para dirigir las operaciones del grupo. Tercero, las empresas de cada grupo operaban con tecnología de punta, con estándares internacionales, y con un nivel de productividad más alto que el del país. Alfa reportó entre 1988 y 1993 un índice de productividad constante del 9%, en comparación con un 6% promedio que el país reportó en la industria manufacturera antes de la crisis de 1995. Por último, en dos de los grupos (Sigma y Versax) se nombraron en 1993 nuevos directores generales miembros también, como Garza Medina, de la cuarta generación de la familia fundadora del Grupo. Asimismo, la

participación de Alfa en el proyecto Alestra—en alianza estratégica con AT&T- se amplió a otros miembros de la familia fuera de la empresa controladora. La participación de Alfa y VISA-Bancomer en Alestra es administrada por la compañía tenedora Onexa, de la cual ambos son propietarios. El consejo de administración de Alestra es presidido conjuntamente por Dionosio Garza Medina y Eugenio Garza Lagüera, quienes también son presidentes de los Consejos de Alfa (desde 1994) y VISA-Bancomer (desde 1974), respectivamente<sup>16</sup>. Paralelamente, con la compra en diciembre de 1997 del 70% de la Siderúrgica del Orinoco (Sidor), ubicada en Venezuela, por parte del consorcio denominado Amazonia —y en la cual Hysalmex participa con un 30%- se nombró al presidente y director general de Hysalmex, Alejandro Elizondo Barragán, como presidente del consejo de administración de Sidor.<sup>17</sup>

En lo que respecta a los otros dos grupos industriales, GAN y Villacero, se conformaron tardíamente (1991) y por lo tanto pudieron incorporar en

---

<sup>16</sup> Alestra fue formada en enero de 1996 por el grupo estadounidense AT&T y el grupo mexicano Alfa para aprovechar las oportunidades que creó la apertura del mercado mexicano de telefonía de larga distancia. En octubre de 1996, VISA-Bancomer formalizó la incorporación a sus planes de inversión en el mercado de larga distancia al proyecto Alestra, adquiriendo un paquete de acciones de Alfa. De esta forma la composición accionaria de la compañía quedó conformada como sigue: Alfa con un 26.6%, VISA-Bancomer, 25.4% y AT&T con el 49% restante. AT&T es una empresa global que poseía en 1997 una Red Inteligente Mundial, la más grande del planeta, que transmitía diariamente más de 200 millones de mensajes de voz, datos y video. Con esta alianza Alfa espera heredar de Alestra el acceso a la formación de alianzas estratégicas internacionales en industrias clave que pueden interesar al grupo mexicano. Por su parte VISA-Bancomer contribuye con la red bancaria más extensa del país (más de mil sucursales) y su participación en el sector de venta al menudeo. Alestra ejerció en 1996, 450 millones de dólares en acciones para construir una red de fibra óptica, la cual en 1997 manifestaba tener una extensión de 4,200 kilómetros de extensión (Alestra, 1997).

<sup>17</sup> El consorcio Amazonia resultó ganador en diciembre de 1997 en la venta del 70% de la siderúrgica venezolana Sidor, al ofrecer un monto de 2 mil 301 millones 703 mil dólares por ella. El consorcio pagó en febrero de 1998 1 mil 201 millones de dólares. El consejo de Amazonia está formado por 11 personas de las cuales 4 son de Hysalmex, 4 de Technit y el resto de las otras empresas miembros, o sea, las potentes siderúrgicas Siderar de Argentina, Usiminas del Brasil, Tamsa de México y Sivensa de Venezuela. Hysalmex contrató un crédito por 250 millones de dólares con JP Morgan, Bancomer y Banamex de los cuales dispuso 210 millones para pagar su participación dentro del Consorcio Siderúrgico Amazonia en la compra de Sidor. La participación de Hysalmex dentro de el consorcio es del 30%, el de Technit (formado por Siderar, Tamsa y Technit Engineering Co. de Panamá), es del 40%; el de Sivensa el 20% y finalmente el de Usiminas con el 10% restante (El Norte, 1997 y 1998).

su estrategia corporativa la experiencia por la que pasó Alfa en las dos décadas anteriores. Por esto su política corporativa se centró en la integración dentro de una o varias industrias cuyos productos tienen alguna liga industrial con las habilidades iniciales. Si bien se dio una diversificación con suma cautela hacia sectores que no tienen ninguna liga industrial con los ramos de minería y metalurgia (lo cual incluye la siderurgia), esto se debe a factores contextuales. Nos referimos a los estímulos que se otorgan en México a las “sociedades y unidades económicas que fomenten el desarrollo industrial y turístico del país” (Flores, 1993). El decreto que data de 1973, otorga un trato preferencial impositivo a las empresas que son controladoras de acciones. Para que se aplique la preferencia en materia de impuestos, todo grupo industrial tiene que satisfacer por lo menos cinco de los requisitos siguientes: mexicanización de sociedades con mayoría de inversión extranjera, creación de nuevos empleos, creación de nuevas empresas industriales y de turismo, desarrollo tecnológico nacional, aumento de las exportaciones, sustitución de importaciones, inversión en zonas de menor desarrollo económico, industrialización de recursos naturales, ampliación de empresas industriales y de turismo y, por último, colocación de acciones entre el público.

En este sentido encontramos por ejemplo que el GAN posee cinco divisiones las cuales agrupan diversas empresas. Las divisiones Acero (la siderúrgica AHMSA es la única empresa del GAN que cotiza en la Bolsa), Minería y Energía presentan un proyecto integral en cuanto a ser inversiones estratégicas de bajo perfil de riesgo, de estar enfocadas a reforzar la posición competitiva y a tener una estructura financiera sana con adecuadas coberturas financieras. Por otra parte, las otras dos Divisiones son Agroquímicos y el Área de Proyectos Integrales (Piasa). La primera posee al Grupo AgroMex, adquirido en 1992 y ubicado en Coatzacoalcos, (Veracruz). Esta es una planta que originalmente era monoprodutora de urea. A partir de un programa de modernización se crearon nuevas plantas productoras de ácido nítrico, soluciones nitrogenadas y nitrato de amonio para los sectores agrícola e industrial. Agro Mex tiene una capacidad de producción de un millón de toneladas anuales (1997) de urea y es único productor en América Latina del fertilizante avanzado UAN-32. Además, suministra nitrato de amonio grado explosivo a las minas del GAN y a otras empresas del ramo. Sin embargo, la mayor parte de su producción va destinada al mercado exterior. Esta División también opera en la Laguna de Pajaritos, instalaciones portuarias y de manejo a granel con tránsito marítimo sobre el río Coatzacoalcos hacia el Golfo de México. Cuenta con facilidades de almacenaje y sus muelles pueden recibir a la par dos barcos con capacidad

de carga de 40 mil toneladas. Por su parte, Piasa es una muestra de un avance del GAN hacia ramos que no tienen aparentemente ninguna liga industrial con el sector minero-metalúrgico-siderúrgico. Piasa desarrolla oportunidades y sinergia de negocios con activos de las empresas GAN, en ramas no directamente relacionadas con sus actividades industriales. En otras palabras, se enfoca a la ejecución de proyectos para diversificar el uso de productos manufacturados por las empresas del GAN (Cuadro 6.6).

El comportamiento hacia la diversificación de Villacero es similar. Este grupo, que no cotiza en la Bolsa, posee seis Divisiones de las cuales tres representan una tendencia hacia un proyecto integral (Cuadro 6.6). Estas últimas son: la Siderúrgica (que controla el complejo siderúrgico SICARTSA, la empresa más fuerte del grupo), la Comercial (que representa a la empresa Lámina y Placa de Monterrey, S.A. de C.V., compañía primigenia del grupo) y el Industrial donde destacan cinco empresas que producen lámina galvanizada (Zincacero), tubería de acero con costura (TUNA), tuberías de acero para la conducción y distribución de productos petroleros (TEX-TUBE), diseño, fabricación y montaje de grandes estructuras de acero (GAMA) y Maquilas Metálicas. Las otras tres Divisiones muestran una diversificación hacia productos y ramas anteriormente no abarcadas. Estas son: Agroindustrial, que maneja la empresa AGROINSA (productora y comercializadora de harina de maíz, harina de trigo y alimentos balanceados); Desarrollo Empresarial que se dedica a la prestación de servicios empresariales; e Inmobiliaria, la cual es promotora y administradora de proyectos de inversión y expansión de bienes inmuebles comerciales y patrimoniales del grupo (actualmente construye el Hotel Travelodge en Lázaro Cárdenas, Michoacán).

## 6.4 Conclusiones

En este trabajo se ha hecho hincapié en los elementos contextuales -acuerdos comerciales- y los elementos intrínsecos -empresas familiares, estrategias corporativas y estructura organizativa-. Los mismos aparecen como factores determinantes de la capacidad de control demostrada por las empresas siderúrgicas de Monterrey en una situación de apertura comercial.

La industria del acero constituye uno de los pilares más importantes del programa económico implementado en México a partir de los años setenta y, particularmente, después del amplio proceso de desincorporación de empresas que realizó el Estado en el sexenio de Carlos Salinas ante la perspectiva de la apertura comercial acelerada por el TLCAN.

México pasó a ocupar el número 14 entre los máximos productores de acero crudo en el mundo. En esta nueva fase de expansión de la industria

siderúrgica, la composición de las empresas acereras como parte de grupos industriales y/o empresas controladoras, marcó la pauta para enfrentar un mercado interno débil y un período de crisis económicas recurrentes entre 1970 y 1998. En este sentido, los Grupos Industriales del norte de México que controlan a los tres complejos siderúrgicos más importantes, mostraron tener capacidad para hacer confluír una diversidad y una diversificación de intereses más allá del sólo énfasis industrial. Los beneficios que les otorgaron los tratados internacionales, particularmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, les permitieron iniciar un proceso de reestructuración organizativa que les permitió la explotación de ventajas competitivas.

Con esta reestructuración, los grupos industriales Alfa, GAN y Villacero aparecieron como una entidad más clara que tiene en su cúspide un corporativo, el cual concentra las acciones de las empresas y la función administrativa del grupo en su conjunto. Sin embargo, los tres grupos industriales estudiados, mantienen en esencia tres características que los identificaron en el momento de su formación: una, la mayoría de la tenencia de acciones (y por consiguiente los altos puestos directivos y el control) continuó en manos de miembros de las familias fundadoras; dos, los tres grupos se transformaron en estructuras divisionales con Unidades Estratégicas de Negocios (UEN's) y con un corporativo en el ápice organizacional al mando y, por último, su estrategia corporativa se concentró en la integración y diversificación industrial, en este caso en el ramo de la industria pesada al realizar coinversiones o alianzas estratégicas con inversionistas extranjeros seleccionados.

## Bibliografía

- ALESTRA (1998 y 1997) *Alestra. Servicios de Telecomunicaciones AT&T*. Monterrey: N.L., Alestra
- ALFA (1980-1998) *Informe anual, 1979-1997*. Monterrey, Alfa
- \_\_\_\_\_ (1998<sup>a</sup>) *Alfa reporta resultados del primer trimestre de 1998*. Monterrey: Alfa, 23 de abril
- \_\_\_\_\_ (1998) *Who is Alfa*. Monterrey, Alfa, abril
- Banco Nacional de Comercio Exterior (1992-1998) *Industria siderúrgica, 1992-1998*. México: Bancomext
- Basave, J. y Strassburger, C. (1994) *Propiedad y control en los grupos financieros empresariales en México. 1974-1988*. México: Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM
- Cámara Nacional de la Industria del Acero (CANACERO) (1992-1997) *Informes anuales, 1992-1997*. México: CANACERO

- \_\_\_\_\_ (1985-1995) *Indicadores siderúrgicos anuales, 1985-1995*. México
- Camp, R.A. (1995) *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*. México: FCE
- Cookson Group (1997) *Divisional Information-Ceramics-Steel Division*. Londres: Cookson Group
- Cordero H., S. y Santin, R. (1976) "Los grupos industriales, una nueva organización económica en México", *Cuadernos del CES*, 23. México: COLMEX
- Dávila, A. (1998) *Reestructuración de un grupo industrial diversificado en México ante una crisis económica; el caso de Alfa (1974-1996)*. Serie de Monografías en Organización, Número 1. Monterrey: ITESM-Campus
- \_\_\_\_\_ (1997) "Elementos para el diseño de una empresa diversificada ante una crisis económica: el discurso oficial en el caso de Alfa, 1974-1990", en Gertner, D., Bocater, P.F., Leal, R.P.C. *Proceedings of Business Association for Latin American Studies*, Río de Janeiro
- El Mercurio (1996) "Habla un duro del acero. Sección Negocios, Santiago de Chile, 26 de mayo
- El Norte (1998) "Incursiona Villacero en sector turismo". Sección Empresas y Negocios, Monterrey, N.L., 12 de junio
- \_\_\_\_\_ (1998) "Cumple cuatro años Ryerson de México". Sección Empresas y Negocios, Monterrey, N.L., 14 de junio
- \_\_\_\_\_ (1998) "Conquista GAN sierra oaxaqueña". Sección Negocios, Monterrey, N.L., 11 de agosto
- Flores, O. y Dávila A. (1996) "Antecedentes en la formación de los grupos industriales, 1970-1990", en Leal, R. y Husted, B. *Proceeding of Business Association of Latin American Studies*. Monterrey: BALAS
- \_\_\_\_\_ (2000) *Monterrey Industrial, 1890-2000*. Colección UDEM, Monterrey
- \_\_\_\_\_ (1993) *El proceso de industrialización de la ciudad de Monterrey, 1940-1990*. Monterrey: UDEM-FONT
- Flores, O. y Olvera, A. (1988) "La industrialización en el noreste de México, 1850-1988", en Alva, C. (coordinador) *Historia y desarrollo industrial de México*. México: CONCAMIN-COLJAL
- Grupo Acerero del Norte (GAN) (1998). *Grupo Acerero del Norte*, Monclova: GAN
- \_\_\_\_\_ (1995-1997) *Informes Anuales, 1996-1998*. Monclova: GAN
- Grupo IMSA (1991-1997) *Informes Anuales, 1990-1997*. Monterrey, México
- HYSALMEX (1998) *Plantas HYL en el mundo*. México

- Hoshino, T. (1991) "La expansión de los grupos industriales bajo el auge petrolero y el ajuste ante la crisis", en Pozas, R. y Luna, M. (eds.), *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*. México: Grijalbo
- Instituto Internacional de Hierro y Acero, (IIHyA) (1990-1997) *Informes anuales de producción de acero crudo, 1990-1997*. Bruselas: IIHyA.
- Pozas, M. de los Á. (1993) *Industrial restructuring in Mexico* (Reestructuración industrial en México). San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California, Monograph Series, 38
- Porter, M.E. (1987) "From competitive advantage to corporate strategy" (De la ventaja competitiva a la estrategia corporativa), *Harvard Business Review* vol. 65, No. 3
- Rueda P., I. (1994) *Tras las huellas de la privatización. El caso de Altos Hornos de México*. México: Siglo XXI
- VILLACERO, (1998) *Villacero*. Monterrey: Grupo Villacero
- Williamson, O. (1983) *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: A study in the economics of internal organization* (Mercados y jerarquías, análisis e implicaciones antimonopólicas: Un estudio económico de la organización interna). Nueva York:, Free Press.

## **7 Espacio, estado y empresarios. Los sectores metalúrgico y textil en la integración colombo-venezolana**

*Rita Giacalone*

### **7.1 Introducción**

En este trabajo se pretende demostrar que, si bien la integración territorial entre naciones geográficamente contiguas ofrece a las zonas fronterizas la posibilidad de ubicarse en una posición central dentro del nuevo espacio integrado (Balme, 1996), ni la geografía ni el libre comercio son factores suficientes por sí mismos para favorecer el crecimiento económico de esas zonas. Un estudio de caso de la evolución del intercambio de los sectores metalúrgico y textil a partir del acuerdo de apertura comercial entre Colombia y Venezuela en 1992 sirve para ilustrar a nivel empírico esta hipótesis. Nuestra exposición se divide en tres secciones: en la primera, se reflexiona sobre los cambios observados con respecto a la variable espacial en la integración regional; en la segunda, se analiza el comportamiento de los sectores en estudio y, en la tercera, se discute de qué forma aspectos de la economía política de las naciones involucradas así como del modelo de integración regional pueden actuar como limitantes o propulsores de la economía fronteriza.

### **7.2 La dimensión espacial de la integración regional**

Para Balme (1996), dentro de la nueva economía política internacional la distribución espacial de las actividades económicas adquiere importancia como resultado de procesos complejos y diacrónicos. Mientras, por un lado, la informatización y la rapidez de las comunicaciones disminuyen las ventajas geográficas de algunas regiones, por otro lado, otras adquieren renovado vigor debido a la negociación de acuerdos institucionales favorables (Balme, 1996). Se produce así un cambio por el cual las

regiones constituidas mediante acuerdos de integración y las subnacionales conectadas entre sí por este mismo fenómeno llevan a cabo acciones políticas a nivel internacional o transnacional para beneficiar su economía y, en última instancia, el bienestar de sus respectivas poblaciones. En este proceso los gobiernos – representación del Estado-nación – usan las instituciones de integración para lograr objetivos económicos y de bienestar general y el sector empresarial incide a nivel de las regiones subnacionales para obtener medidas específicas que faciliten la cooperación entre ellas (Balme, 1996).

A su vez, para López Villafañe (1997), la integración regional reproduce dentro de un territorio delimitado geográficamente las características del proceso de globalización de la economía. De esta forma adquiere importancia la situación estructural de la economía de los países que fomentan los bloques regionales actuales pues de ella derivan las diferencias institucionales que se observan entre los distintos esquemas de integración regional existentes. Las instituciones de integración regional serían, por lo tanto, expresión de fuerzas económicas subyacentes. Mientras en el sudeste asiático el objetivo de Japón - la construcción de un área de influencia económica – determina que no se firmen acuerdos de librecomercio sino que se fomente la creación de cadenas productivas (filiales horizontales y verticales), en América Latina el impulso de Estados Unidos a la integración regional tiene como objetivos aumentar la competitividad de sus grandes empresas mediante el comercio y continuar la transferencia de capitales dentro de la región integrada. Esto explica que acuerdos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acentúen la dominación de las industrias transnacionales y de la tecnocracia financiera en América Latina (López Villafañe, 1997).

Estas dos visiones, no necesariamente contradictorias entre sí, contribuyen a percibir el fenómeno de la integración regional desde dos ángulos que, a nuestro entender, pueden ser combinados para mejorar nuestra comprensión del mismo. Desde la perspectiva de la geografía, Balme llama la atención hacia lo que sucede con la distribución espacial de las actividades económicas cuando se ponen en marcha acuerdos de integración. En la Unión Europea, por ejemplo, se han documentado experiencias en las cuales la llamada “economía de aglomeración”, que genera la integración territorial, ofrece a territorios periféricos dentro de sus respectivas naciones, usualmente adosados a las fronteras, la posibilidad de ubicarse en una posición central dentro del nuevo espacio que se crea (Balme, 1996). Para él las relaciones internacionales son determinadas cada vez más por agentes económicos, con lo cual “los intercambios posibles pueden ser infinitos”, pero las regiones contribuyen a poner orden en esta infinitud mediante la selección de objetivos,

informaciones y socios para la cooperación (Balme, 1996). Debe destacarse, sin embargo, que éste no es un proceso automático en la medida en que las fuerzas económicas subyacentes afectan la voluntad política para desarrollar las posibilidades que la integración origina en esas regiones (López Villafañe, 1997). El espacio ofrece posibilidades pero factores de la historia económica regional inciden en el pleno desarrollo o el abandono de las mismas.

En el caso del TLCAN la cooperación en términos financieros, productivos o tecnológicos y comerciales o de distribución (Silva, 1993) provee un ejemplo del hecho que la integración se realiza entre grandes regiones económicas funcionales más que entre naciones (Aguilar Barajas, 1995). La consecuencia más obvia del acuerdo ha sido la integración del área de Monterrey, Estado de Nuevo León, a la economía del sur de Estados Unidos, especialmente a la del Estado de Texas, centrada en torno a la ciudad de San Antonio. Entre estas dos ciudades se ha conformado un corredor de intensa actividad económica, con ramificaciones hacia Ciudad Juárez-El Paso, Houston y Coahuila. Tradicionalmente esas regiones habían sido económicamente interdependientes antes de la firma del TLCAN, por lo cual el acuerdo sirvió para institucionalizar aspectos de una realidad previa. De esta forma el acuerdo de integración no hizo más que formalizar relaciones económicas preexistentes en torno de "zonas económicas naturales" (Ohmae, 1993, citado en Aguilar Barajas, 1995). En el caso de Monterrey, por ejemplo, buena parte de las grandes empresas mexicanas asentadas en esa región habían establecido vínculos con el mercado estadounidense antes de la firma del acuerdo (Aguilar Barajas, 1995).

En la frontera colombo-venezolana, sin embargo, se advierten limitaciones para alcanzar la integración entre las dos naciones a lo largo de una frontera común cuya economía se articula sobre tres ejes: Cúcuta, Villa del Rosario (Colombia), San Antonio y Ureña (Venezuela), por un lado, Maicao (Colombia), Paraguachón y Paraguaipoa (Venezuela), por otro, y más recientemente Arauca (Colombia), El Amparo y Guasualito (Venezuela). Algunos de estos tres puntos de contacto entre Colombia y Venezuela muestran una larga historia de intercambio humano, comercial y cultural, como es el caso del segundo eje mencionado, el cual articula el territorio de la etnia wayú, dividida entre los territorios de las dos naciones en la Guajira. El eje Cúcuta-Ureña ocupa un lugar intermedio en el tiempo, pues sus contactos se remontan a la ocupación española y se intensifican desde el siglo XIX. El más reciente es el eje Arauca-Guasualito.

A pesar de la existencia de estas áreas de contacto físico, económico y hasta cultural entre Colombia y Venezuela antes de 1992, ello no ha producido ventajas económicas para las regiones fronterizas. Aunque en el

eje Cúcuta-San Antonio, favorecido por el paso de la Carretera Panamericana, se observa alguna actividad industrial, ésta continúa siendo estructuralmente dependiente de los centros económicos de sus respectivos países (Blanco, 1998). En los otros dos ejes predominan actividades agropecuarias orientadas hacia sus mercados nacionales y actividad minera (petróleo, carbón, etc.) y comercial pero la mayor parte de los productos que se intercambian a través de ellos corresponden a industrias geográficamente localizadas en regiones distantes de la frontera.

¿A qué se debe esta situación contraria a las observadas tanto en la Comunidad Europea como en el TLCAN? Mucho se ha hablado y escrito sobre la violencia y la inseguridad a lo largo de la frontera colombo-venezolana como causa de la situación poco floreciente de esas regiones y de su incapacidad para transformarse en polos de desarrollo económico. Sin descartar estos elementos obviamente reales, nuestro argumento considera que aun si se produjera el fin de la violencia asociada con la guerrilla y el narcotráfico, los tres ejes de la economía fronteriza no generarían sino un impulso económico de mediano a escaso debido a factores estructurales internos de Colombia y Venezuela y a la tendencia general de la integración regional en América Latina, que fomenta acuerdos de libre comercio y la libre circulación del capital. Intentaremos demostrar que la articulación que se da en las relaciones entre empresarios y Estado en Colombia y Venezuela favorece a las grandes industrias nacionales localizadas en áreas centrales tradicionales frente a la posibilidad de surgimiento o relocalización de nuevas industrias en la frontera. Asimismo, los objetivos que se busca alcanzar mediante la integración regional en el hemisferio contribuyen a acentuar esta tendencia. En la próxima sección exploraremos las relaciones Estado-empresarios en ambas naciones en forma comparada, tomando como caso de estudio los sectores metalúrgico y textil que se destacan por su actividad exportadora en el comercio bilateral. En la última parte del capítulo relacionaremos lo observado con las tendencias actuales de la integración regional latinoamericana.

### **7.3 Los sectores metalúrgico y textil**

En 1992 Colombia y Venezuela contaban con gobiernos que habían asumido en forma pública y manifiesta las ideas económicas promovidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial acerca de la necesidad de abrir sus economías y de realizar ajustes estructurales para insertarlas en la economía global. Ambas naciones formaban parte del Pacto Andino constituido en 1969 dentro de lo que se ha denominado “la primera generación” de acuerdos de integración en América Latina, con la

cual adquirieron valor económico por primera vez las exportaciones no tradicionales, o exportaciones industriales, frente a las de materias primas y alimentos, tradicionalmente orientadas hacia fuera de la región. Aunque el Pacto Andino atravesó distintas etapas, la mayor parte de los analistas aceptan que para los años ochenta había caído en la inacción, en parte por la crisis de la deuda externa pero también por la falta de voluntad política de sus gobiernos y por la inoperancia institucional del mismo acuerdo. Con este trasfondo, se produjo, a fines de esa década, un nuevo interés por reactivar este acuerdo de integración a fin de permitir una transición más ordenada hacia la inserción internacional.

Entre 1988 y 1991 se firmaron distintos documentos dentro del marco del Pacto Andino entre los cuales destaca el Acta de Barahona (1991), por la cual se aprobó que a partir de enero de 1992 se pondría en vigencia un área de libre comercio entre todos sus miembros. Para fines de 1991 era evidente, sin embargo, que sólo los gobiernos de Colombia y Venezuela estaban dispuestos a proceder con esta decisión pues el resto buscaba posponer la medida. Por lo tanto, el 1° de enero de 1992 se creó un área de libre comercio entre Colombia y Venezuela como parte de la estrategia de apertura comercial de ambos gobiernos. Poco después le seguirían el establecimiento de un arancel externo común y la libre circulación de capitales entre las dos naciones que, aunque con excepciones para ciertos sectores, abrió sus economías a un proceso de integración económica binacional.

Con estas medidas era de esperar que el eje fronterizo colombo-venezolano entre los Estados Norte de Santander de Colombia y Táchira de Venezuela (o eje Cúcuta-Ureña) obtuviera un protagonismo importante en el área integrada en la medida en que es el único donde existe actividad industrial. Ya en 1903 un venezolano había fundado la primera fábrica de hilados y tejidos en Cúcuta (Norte de Santander, Colombia) iniciando así la industria textil en la frontera. Nueve años después se creaba el primer taller de mecánica y fundición, origen de la industria metalúrgica (Cárdenas Duque, 1999). De todas formas un muestreo hecho en la misma ciudad en el año 1998 demostró que de un total de 260 empresarios encuestados sólo el 14% correspondía al sector industrial y el resto se repartía entre un 68% en comercio y un 18% en servicios. En cuanto al tamaño de las empresas en general el 84% emplea hasta 10 empleados y obreros, el 15% entre 11 y 50 y sólo el 1% puede calificarse de mediana empresa pues emplea de 51 a 100 personas (Cárdenas Duque, 1999).

En general, los sectores industriales que nos interesan se encuentran ubicados dentro de un contexto de relaciones económicas mutuas en el cual mientras el comercio bilateral “para Colombia es de vital importancia y un canal de transmisión fundamental, para Venezuela apenas

representa una pequeña proporción de sus flujos de comercio totales [dominados por las exportaciones petroleras] manteniéndola relativamente aislada de las políticas económicas que se adoptan en Colombia. Sin embargo, en términos comerciales, Colombia es el principal comprador de las exportaciones no tradicionales venezolanas y el segundo proveedor, después de Estados Unidos” (Montoya Corrales y Espinosa Lugo, 1998).

Montoya Corrales y Espinosa Lugo (1998) han analizado la complementación productiva de ambos sectores a través de la frontera, encontrando que “la fortaleza venezolana en la metalurgia también muestra una complementación importante con Colombia como demandante de materias primas por sectores de la metalmecánica, autopartes y bienes de capital.” Mientras tanto las confecciones y los textiles colombianos y venezolanos son sectores que compiten entre sí. El intercambio comercial de los dos sectores creció en forma importante a partir de las medidas implementadas a principios de 1992. Según datos de la Dirección de Impuestos de la Aduana Nacional (DIAN) colombiana (Montoya Corrales y Espinosa Lugo, 1998) las exportaciones venezolanas hacia Colombia de la industria del hierro y del acero crecieron en un 3.000% y las de textiles y confección de prendas de vestir (excepto calzado) 1.347% y 1.300%, respectivamente, en los años posteriores a la apertura comercial binacional. En el caso de las exportaciones colombianas, el sector textil creció un 618% y el de confecciones un 1.137%, luego de la apertura comercial entre ambas naciones pero hasta 1996 no hubo mención relevante para el sector metalúrgico (Montoya Corrales y Espinosa Lugo, 1998).

El comportamiento del sector siderúrgico venezolano, principal proveedor del sector metalúrgico en ambas naciones a partir de 1992 (Montoya Corrales y Espinosa Lugo, 1998), se observa a través de las importaciones colombianas: en 1995 Colombia importó 1.364.732 toneladas de productos siderúrgicos, dos tercios de los cuales provinieron de Venezuela, y esta cantidad aumentó en 1996. La asimetría entre los dos sectores nacionales resulta evidente en la medida en que la producción total de las principales empresas siderúrgicas colombianas (Paz del Río, SIDELPA, etc.) en uno de sus mejores años (1993) equivalió a un quinto de la producción venezolana, la cual se ve favorecida por el bajo costo energético. Esto afecta la competitividad del sector metalúrgico colombiano frente al de Venezuela, donde la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.) concentra industrias pesadas como las del aluminio, el hierro y el acero, que abastecen casi la totalidad del mercado interno. En el sector de aceros especiales, que no se producen en Venezuela pero sí en Colombia, para la primera es más rentable importar desde terceros países que desde la segunda por el alto costo del transporte terrestre desde la

planta colombiana. Desde la liberación comercial de este sector en abril de 1993 el mercado colombiano ha sido “inundado de productos venezolanos” (Montoya Corrales y Espinosa Lugo, 1998)<sup>1</sup> Además, Colombia recibió de Venezuela en 1997 un total de 27.811 toneladas de aluminio, que bajaron a 24.156 en 1998 y a 24.257, en 1999 (González, 2000). Debe destacarse que el sector siderúrgico y metalmecánico fue uno de aquellos en los que antes de 1992 ambos países habían adelantado medidas de armonización de sus políticas sectoriales (las cuales desaparecieron al entrar en vigencia el área de libre comercio), lo que puede haber incidido en el desarrollo de este sector tanto en Venezuela como en Colombia (Pardo de Serrano y Umaña Mendoza, 1997; Umaña, 1997).

Pasemos ahora a analizar el sector textil en el lado colombiano del eje Cúcuta-Ureña. Este sector fue el más dinámico desde 1992 en sus exportaciones hacia Venezuela, las cuales crecieron cinco veces entre 1990 y 1995, representando el 16% de las exportaciones colombianas hacia su vecino. Asimismo, si le agregamos el sector de las confecciones, entre ambos ocupan el segundo lugar en las exportaciones totales de Colombia a Venezuela (22%) (Pardo de Serrano y Umaña Mendoza, 1997). Fernández Riva (1997) destaca que ese crecimiento se debió, en parte al menos, a que las perturbaciones macroeconómicas (tipo de cambio, etc.) y el descenso en el poder adquisitivo de los mercados internos que se observaron durante los años noventa en ambos países tuvieron “un efecto desestimulante sobre los exportadores de terceros países que no cuentan con las ventajas naturales de la proximidad geográfica y para los cuales los mercados colombiano y venezolano son marginales”.

Pero si las condiciones son más favorables para las empresas colombianas que exportan hacia Venezuela, esto no ha impedido la presencia de dos “gigantes” textiles venezolanos: SUDAMTEX y Grupo Telares Maracay en el comercio binacional. El primero exportó en 1992-1993 productos por un total de \$132.000, frente a las compañías colombianas COLTEJER (\$120.811) y Fabricato (\$86.146), mientras que Telares Maracay ocupó el cuarto lugar con \$66.000 (*Puntos Suspensivos...*, s/f). Se observa así la tendencia a que la mayor parte de las exportaciones binacionales de ambos lados de la frontera se concentren en las empresas mayores, ubicadas lejos de la frontera. Puede agregarse que en Colombia existe un dominio prácticamente oligopólico del sector textil por un pequeño grupo de empresas grandes que evitan la entrada de nuevos

---

<sup>1</sup> Según Pardo de Serrano y Umaña Mendoza (1997), con la negociación entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, sin embargo, el sector metalúrgico venezolano resultaría afectado por la producción brasileña.

productores al mercado doméstico. Tres sociedades anónimas de la ciudad de Medellín controlan, por ejemplo, la producción con telares planos (Misas Arango, 1998). Este sector mantiene además su tradicional localización geográfica cercana a las concentraciones de consumidores del mercado nacional. En el sector metalmecánico, sin embargo, observamos el desplazamiento de una gran empresa de acero galvanizado, Acesco, de Bogotá al puerto de Barranquilla –por donde entra vía marítima la mayor parte de la producción siderúrgica venezolana- junto con la expansión de sus exportaciones desde 1993 y la formación de una alianza estratégica con la empresa Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) de Venezuela (Misas Arango, 1998).

Dentro de este cuadro, veamos a continuación cuál ha sido el desempeño del sector industrial de la frontera colombo-venezolana desde 1992. Ronald Blanco (1998) aplicó una encuesta a 120 pequeñas y medianas industrias ubicadas en las tres ciudades venezolanas de San Antonio-Ureña-Aguas Calientes de un total de 455 reseñadas por la OCEI (Oficina Central de Estadísticas e Informática) de Venezuela. De las encuestadas, el 10% correspondió al sector metalmecánico y el 20,8%, a la confección de ropa. Los resultados de la encuesta fueron presentados, sin embargo, no por sector industrial sino en forma general, lo que no permite sacar conclusiones específicas para los rubros que nos interesan pero puede señalarse que sólo el 10% de las empresas encuestadas exporta y dentro de ellas más de la mitad lo hace exclusivamente a Colombia. Un tercio de estas empresas exportaba ya antes de 1992. Blanco (1998) concluyó su estudio señalando que la firma de acuerdos de integración no es suficiente para promover el desarrollo económico en la zona fronteriza si no existen políticas para aprovechar las ventajas que la liberalización del comercio mutuo genera.

Un trabajo paralelo realizado sobre la base de entrevistas a empresarios de la principal ciudad fronteriza colombiana, Cúcuta, permite observar algo bastante similar del otro lado de la frontera. Un empresario del sector metalúrgico entrevistado por Sierra (1999) resume las posibilidades de la industria localizada en la frontera al decir que “si bien la frontera tiene mucha dinámica comercial con Venezuela, para la ciudad no ha sido un progreso real; es sólo un paso fronterizo de bienes que vienen del interior (exportaciones) y que van hacia el interior (importaciones) por la aduana de Cúcuta y... esto más bien deteriora y destruye la malla vial...” Sin embargo, otro empresario del mismo sector que tiene una alianza estratégica con una empresa de Ureña, Venezuela, informó acerca de un aumento de 59,5% en sus ventas para el período 1998-1999, de las cuales el 89,5% fueron hacia Venezuela (Sierra, 1999). Un gerente encuestado destacó un 10% de caída de las exportaciones de su empresa hacia la

nación vecina debido a la competencia de una empresa mayor, con costos más bajos y precios más competitivos (Sierra, 1999). De esta manera, puede concluirse que las experiencias exitosas de los empresarios de la frontera colombo-venezolana no son muchas y no pueden generalizarse para la mayor parte de estos sectores.

En resumen, ¿qué se observa a partir de los estudios de casos? El aspecto más importante desde nuestra óptica es que no parece haberse producido un proceso de concentración industrial ni de especialización productiva hacia la exportación en la frontera colombo-venezolana, a diferencia de lo acontecido en otras zonas fronterizas de América Latina. Para destacar esta tendencia valen algunos ejemplos como el de Hiernaux Nicolás (1998) sobre México, quien concluye que la reducción de la injerencia del Estado mexicano ha permitido que fuerzas regionales de su frontera norte adquieran un papel primordial en la nueva integración económica con Estados Unidos. Asimismo Diniz y Crocco (1998) consideran que la creación del MERCOSUR y la localización geográfica de los tres socios comerciales de Brasil dentro de este acuerdo (Argentina, Paraguay y Uruguay) ha ejercido “un fenómeno de arrastre” del crecimiento industrial brasileño hacia zonas cercanas a dichos países. Frente a este panorama, un análisis de la reestructuración territorial de Colombia entre 1974 y 1991 muestra en cambio un proceso de desindustrialización acompañado de pocos o ningún cambio en su distribución geográfica. De esta manera, Cúcuta, ubicada en la categoría de área metropolitana intermedia, no registró sino un leve crecimiento en el rubro de acumulación de capital y Bucaramanga, capital del Norte de Santander, perdió dinamismo económico (Loteró, 1998). Bucaramanga estuvo también entre las ciudades que en esos años experimentaron la expansión de pequeñas unidades productivas (microempresas) con mayor proporción de mano de obra femenina y temporal (Loteró, 1998) y estancamiento de la productividad del trabajo (467,13 en 1974-1980 y 469,14 en 1985-1991, según Loteró, 1998). Aunque esta tendencia corresponde a los años inmediatamente anteriores a la apertura comercial entre Colombia y Venezuela, no parece haberse revertido posteriormente. Sierra (1999) documenta cómo la compañía Mercedes Benz cerró a fines de los años noventa su unidad de ensamblaje en Cúcuta por considerar que carecía de ventajas competitivas. También un empresario colombiano entrevistado en esa misma ciudad se refirió a una oferta de la Cervecería Polar de Venezuela para instalar una planta de producción en Cúcuta, la cual se perdió porque un municipio de la costa colombiana le ofreció mejores condiciones (Sierra, 1999).

En general, dentro del crecimiento comercial observado en las relaciones colombo-venezolanas entre 1991 y 1995, los sectores más

representados en las exportaciones de Colombia a Venezuela corresponden en su mayoría a corporaciones multinacionales (automotores) y a sectores de gran capital y tecnología, alejados de las posibilidades de la mediana y pequeña industria y localizados alrededor de Bogotá o Medellín. Los empresarios grandes son también los que más participan en el proceso de establecimiento de asociaciones estratégicas que se desarrolla en ambos sentidos de la frontera desde 1992. En el lado venezolano, entrevistas realizadas en 1990 con representantes, entre otros, de los sectores textiles y metalúrgicos nacionales mostraron que existía apoyo para reconvertir la industria hacia las exportaciones, dado el agotamiento del mercado doméstico (Jongkind, 1993). Becker (1990) también opina que la política de apertura comercial fue un triunfo de “la burguesía emergente” venezolana que deseaba la retracción del Estado de la economía puesto que sus lazos con el capital internacional hacían innecesaria esa presencia. Asimismo debe destacarse que fueron firmas bancarias las que actuaron como intermediarias entre los grandes grupos económicos partidarios de la apertura comercial y el gobierno en los años de 1990 a 1993 (Naím, 1993).

Frente a esta actitud favorable a la apertura comercial binacional de las grandes empresas, Torres (1996) destaca la actitud de las asociaciones empresariales de la zona fronteriza con Colombia. Antes del establecimiento de un área de libre comercio entre Colombia y Venezuela en 1992, la Cámara de Comercio e Industria del Estado Táchira (CCIET) asumió una posición cautelosa y reclamó que el gobierno central no había tomado ninguna previsión para asegurar la competitividad de la industria venezolana frente a los productores colombianos. En declaraciones a la prensa local, representantes de la asociación manifestaron desconocer inclusive el documento que se estaba negociando por cuanto no habían recibido información oficial al respecto ni habían participado en su discusión. En 1991 la Cámara de Medianos y Pequeños Industriales del Táchira destacaba algunos aspectos positivos de la posibilidad de liberalizar el comercio hacia Colombia pero también confesaba su ignorancia sobre lo que se estaba negociando entre ambos gobiernos. La Asociación de Comerciantes del Estado Táchira (ACETA) percibía el proceso de apertura comercial con Colombia como positivo pero uno de sus voceros oficiales declaró a la prensa que la integración “no podía seguir dándose entre Bogotá y Caracas; la integración tenían que hacerla los habitantes de la frontera” (Torres, 1996), al reclamar por no haber sido convocados a participar en la negociación del acuerdo. Por lo tanto, en general, las asociaciones empresariales de la frontera fueron marginadas de las negociaciones entre ambos gobiernos, los cuales cuando debieron hacer consultas parecieron preferir las posiciones de los grandes grupos económicos y de empresas ubicadas en el centro del país.

El mismo fenómeno se observa en el caso colombiano y en ambas naciones esto resulta congruente con el patrón de sus relaciones entre Estado y empresarios. En Colombia la mayor parte de las organizaciones empresariales surgieron de la necesidad de actuar como canales de comunicación y defensa frente al gobierno. Esta independencia inicial no impidió, sin embargo, que Kline (1974) observara que en los años sesenta y setenta los representantes de las principales organizaciones empresariales no visitaron el Congreso colombiano, fenómeno que este autor atribuía a dos razones: empresarios y políticos de los dos principales partidos, el Liberal y el Conservador, pertenecían al mismo sector social y mantenían contactos informales más decisivos que los públicos y, además, “a que los temas que los podrían amenazar no se llevan a discusión.” Existía de hecho una “concertación” entre empresarios y Estado pero a fines de los años setenta este mecanismo comenzó a entrar en crisis cuando las instituciones financieras, representadas por la ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras) desplazaron a la ANDI (Asociación Nacional de Industriales) de su rol central como intermediaria entre la clase política y los empresarios (JUNAC 1986). Adicionalmente, después de 1982 la industria colombiana sufrió el impacto de la crisis de la deuda externa, que se manifestó por la reducción tanto de su mercado doméstico como del regional, especialmente venezolano, enmarcado en el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino (Ocampo y Villar, 1992).<sup>2</sup>

Después de 1989, cuando Colombia y Venezuela buscaron reactivar la integración regional, el énfasis pasó de la planificación industrial por sectores (o acuerdos sectoriales) al libre comercio y a la libre circulación de capitales, manifestación de la reducción del peso relativo del sector manufacturero frente al comercial y al financiero. Según Gutiérrez Trujillo (1995), la participación del sector industrial manufacturero en el PIB colombiano había bajado de 23,3% entre 1976 y 1980 a 21,4% entre 1981 y 1985 y a 20,9% entre 1986 y 1990. Por su parte, Reina (1997) destaca que el crecimiento comercial observado entre 1991 y 1995 se caracterizó por el aumento de las exportaciones de productos primarios de Colombia a Estados Unidos y Europa a una tasa menor que la de los productos manufacturados orientados hacia el mercado regional. Las empresas que más participan en el comercio regional, especialmente con Venezuela, son multinacionales como las del sector automotriz, que necesitan gran capital y tecnología de punta. También destacan en este comercio las empresas que pertenecen a los grandes grupos económicos colombianos (Grupo Antioqueño, Grupo Santodomingo, Grupo Ardila Lule). Estas últimas son

---

<sup>2</sup> Este párrafo y los que siguen hasta terminar esta sección del capítulo resumen parte de un estudio más detallado (Giacalone, 1999).

las que más figuran además en el proceso de asociaciones estratégicas de capital entre las dos naciones (Di Filippo, 1994).

En el caso venezolano, desde su origen las organizaciones empresariales fueron más dependientes del Estado, que concentraba en sus manos los recursos económicos generados por la economía exportadora de petróleo, convirtiéndose en el principal dispensador de contratos de compra y de construcción de infraestructura así como de subsidios, créditos y protección aduanera, pilares imprescindibles para la constitución de un mercado doméstico para la incipiente industria nacional. La principal organización empresarial, FEDECAMARAS, participó inclusive en los pactos de la élite que permitieron la implantación de un sistema político democrático en 1958 (Becker, 1990; Urriza, 1984; Gil Yépez, 1978). En los años 70 con el boom de los precios internacionales del petróleo el Estado venezolano adquirió aún más poder, de forma que se agudizó la lucha entre grupos de empresarios para acercarse a él. El principal enfrentamiento se dio entre la burguesía tradicional y la burguesía emergente, representada esta última por los sectores vinculados al gobierno y a su política de promoción de industrias básicas (aluminio, hierro, acero, etc.) orientadas hacia el mercado internacional y, por lo tanto, con mayores vínculos con el capital internacional (Purroy, 1982; Coronil y Skurski, 1982). Mientras el sector empresarial buscaba privatizar los recursos del Estado, éste intentaba extender su control sobre toda la economía, produciendo como resultado de ello que se hiciera imprescindible obtener acceso al poder ejecutivo y a distintas agencias estatales para hacer buenos negocios (Coronil y Skurski, 1982).

Desde el inicio de la crisis de la deuda externa, las decisiones en materia de política económica tendieron a centralizarse aún más en el ejecutivo y en un equipo de tecnócratas concentrados en el entorno presidencial. Desde esos años las propuestas económicas y políticas de los empresarios al Estado no se canalizaron mediante FEDECAMARAS sino a través de asociaciones más informales, tales como el Grupo Roraima y el Grupo Santa Lucía, que ejercieron su capacidad de influencia sin los canales de mediación tradicional y al más alto nivel de las esferas gubernamentales (Gómez, 1988). Resulta difícil en la nueva situación construir bases que hagan posible una mayor cohesión dentro del sector privado venezolano o de sus organizaciones tradicionales. A fines de los años 80 Gómez (1988) consideraba más probable que se desarrollara un acuerdo entre los grupos económicos (Polar, Cisneros, Mendoza, etc.) con mayor concentración de capital (Crisp, 1998), mayor grado de transnacionalización de sus actividades y mayor acceso al poder ejecutivo, en la medida en que éstos eran los únicos capaces de sacar provecho de la

reestructuración económica, incluyendo los acuerdos de integración regional.

Cuando en 1989 el gobierno venezolano implantó una política económica ortodoxa según los lineamientos del FMI y el BM encontró apoyo en la plataforma ideológica desarrollada por los empresarios del Grupo Roraima, del Grupo Santa Lucía y de CEDICE (Centro de Divulgación del Conocimiento Económico). Entrevistas realizadas por Jongkind (1993) en 1990 demostraron que existía apoyo entre los industriales para la reconversión de la industria hacia la exportación, pero éstos consideraban que el poder ejecutivo favorecía especialmente los intereses del sector financiero en sus decisiones. Un Informe de EUROMONEY (1989) también atribuyó mayor influencia en el viraje hacia la nueva política económica a la presión de firmas bancarias no afiliadas a FEDECAMARAS.

En resumen, los datos publicados muestran que la mayor parte del comercio de bienes y de las asociaciones de capital entre Colombia y Venezuela después de 1992 no corresponden a la zona fronteriza sino a las empresas mayores (vehículos, siderurgia, etc.) localizadas en el área industrial central (Valencia-Caracas) y oriental (Ciudad Guayana) de Venezuela y en Bogotá y Medellín, en Colombia. Esto no quiere decir que las industrias, comercios y entidades financieras localizadas a ambos lados de la frontera colombo-venezolana no se beneficien del proceso de apertura. Sin embargo, este beneficio es secundario frente al experimentado por otras zonas. De esta manera, podemos decir que la localización geográfica y la integración regional no han logrado alterar patrones de concentración espacial previos.

## **7.4 Discusión y conclusiones**

¿Por qué no se observa el fortalecimiento económico de las regiones estratégicamente ubicadas entre Colombia y Venezuela? Las principales interpretaciones indican, por un lado, la existencia de problemas de infraestructura más la presencia de la guerrilla y la persistencia de los conflictos limítrofes entre ambas naciones y, por otro, el hecho de ser Colombia el segundo mercado de interés comercial para la producción venezolana frente a Estados Unidos, ya que sus exportaciones siguen dominadas por el petróleo que va hacia el norte. Algo similar se observa en Colombia donde las exportaciones hacia su vecino, a pesar de ser más importantes, ocupan un lugar secundario frente a las tradicionales exportaciones hacia Estados Unidos y Europa (café, flores, petróleo, etc.) sin contar las exportaciones ilegales. Pero ¿son estos factores suficiente

razón para que la integración binacional no haya alterado el equilibrio espacial entre las regiones colombianas y venezolanas?

Para nosotros estas interpretaciones resultan incompletas si no incluimos en el análisis el peso de factores domésticos tales como las relaciones existentes entre empresarios y Estado en las dos naciones. Una comparación somera de los dos casos permite observar que en Colombia y Venezuela la relación empresarios-Estado ha sufrido un proceso de concentración al más alto nivel desde los años ochenta, por el cual se facilitan las vinculaciones entre los grandes grupos económicos y el poder ejecutivo (Giacalone, 1999). Un proceso similar tuvo lugar en México pero allí buena parte de sus principales grupos económicos posee una base de operaciones en la frontera norte con Estados Unidos, mientras que ni en Colombia ni en Venezuela éstos se encuentran vinculados a la frontera. La magnitud de las relaciones comerciales, industriales y de inversión que se dan entre Texas y Nuevo León no se encuentra en ninguno de los tres ejes fronterizos colombo-venezolanos. Si bien el modelo económico neoliberal ha favorecido en las tres naciones una articulación empresarios-Estado similar, ésta no se ha traducido en fenómenos fronterizos similares pues esas relaciones originaron patrones espaciales distintos en sus zonas de frontera.

Puede concluirse entonces que ni la geografía ni el libre comercio son factores suficientes para favorecer el crecimiento económico de las áreas fronterizas de los países contiguos que se integran comercialmente entre sí. Esto es importante porque, cuando los que apoyan o se oponen a una política económica se encuentran concentrados en un área geográfica y tienen acceso a los decisores políticos, su posibilidad de ejercer influencia sobre el proceso de adopción de esa política es mayor que la de otros grupos. También el nivel de organización con que cuenten es una variable importante pues si se hallan organizados en torno de intereses comunes tienen ya canales para expresar su apoyo o rechazo de una forma efectiva. Una tercera variable de relevancia es su capacidad de acceso a la información necesaria para entender el alcance y las implicaciones de la política que se desea implantar. Ubicación geográfica cercana a los núcleos de decisión política, organización previa y acceso a la información serían tres variables fundamentales para que los grupos tomaran posición a favor o en contra de una política e hicieran sentir esa posición de una manera efectiva (Grindle y Thomas, 1991). En el caso de los empresarios ubicados en la frontera colombo-venezolana se observa falta de acceso a la información, en la medida en que no participaron ni en las negociaciones ni en reuniones con sus respectivos gobiernos nacionales durante la discusión del acuerdo binacional. Aunque existía organización previa, ésta se orientaba hacia el centro del país de acuerdo con la matriz de relaciones

estado-céntricas existentes, que favorecía los vínculos entre el gobierno central y las principales asociaciones “paraguas” nacionales (ANDI en Colombia y FEDECAMARAS en Venezuela). Por lo tanto, las organizaciones empresariales fronterizas debían luchar con los intereses de grupos empresariales más poderosos para convencer a sus respectivas organizaciones nacionales de asumir la defensa de sus intereses. Los intereses de los medianos y pequeños empresarios localizados en la frontera colombo-venezolana fueron desdeñados o ignorados, tanto por las asociaciones empresariales nacionales como por sus respectivos gobiernos porque las relaciones subyacentes entre Estado y empresarios en ambas naciones favorecían a otros grupos.

Grindle y Thomas (1991) destacan también que, cuando se toman importantes decisiones relativas a cambios económicos dentro de un contexto de crisis, los gobiernos tienen en cuenta la capacidad de esas decisiones para mantener o crear estabilidad. De esta forma el contexto de crisis hizo descartar en 1991 las consultas con los empresarios de la frontera, en tanto éstos no representaban un factor importante ni en términos de capital ni de empleo generado ni de volumen de producción. La misma tendencia se observó en 1992 al crearse el Consejo Empresarial Binacional Colombo-Venezolano con 14 asociaciones empresariales de ambas naciones y 11 miembros de la Cámara de Integración Económica Colombo-Venezolana, todos ellos representantes de organizaciones nacionales no fronterizas (Carvajal, 1993). En conclusión, el comportamiento de dos de los sectores industriales más favorecidos por la integración comercial binacional entre Colombia y Venezuela corrobora la alineación de intereses entre sus respectivos Estados y los grupos económicos o empresas mayores en la constitución de acuerdos de integración regional (Giacalone, 1999).

Si miramos el modelo de integración regional que se desarrolla actualmente en América Latina encontramos en él elementos que refuerzan la relación Estado-empresarios observada en los casos analizados y sus efectos sobre las zonas de frontera. Para comprender esto partiremos de la discusión acerca de los límites y alcances de Estado y mercado en la economía globalizada. Para unos predomina el enfrentamiento entre ambos ya que el mercado habría alcanzado la fuerza necesaria para constituir su propio sistema de relaciones transnacionales, desvinculado o por encima del sistema de relaciones de las naciones-estados o sistema internacional. Se considera así que desde el fin de la guerra fría existe una nueva distribución del poder entre estados nacionales, mercados y sociedad civil, ya que los estados no sólo han perdido autonomía sino que también comparten funciones con grandes corporaciones y empresas, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales

(Mathews, 1997). Sin embargo, otros (por ejemplo, Garrett, 1999) han demostrado la posibilidad de una coexistencia pacífica entre Estado y mercado, en base a que el aumento de la incertidumbre entre la población mundial hace que ésta mire hacia el Estado como el principal actor capaz de mitigar las consecuencias negativas de los cambios y a que los programas gubernamentales en este sentido generan un ambiente más propicio también para el sector privado. Lo que los “nuevos medievalistas” ven como posible no es apreciado de esa manera por Slaughter (1997) por cuanto para él el poder privado no aspira a sustituir al público y no existe un juego suma cero entre estos dos aspectos de la sociedad. Las luchas actuales son, por el contrario, para lograr que los estados actúen más y mejor en áreas donde antes no lo han hecho (medio ambiente, derechos humanos, etc.). Las relaciones entre estados siguen dependiendo en buena medida de los recursos militares con que cuentan y la información no fluye en el vacío sino en un espacio político ya ocupado, lo cual determina el contenido y el alcance de la misma (Keohane & Nye, 1997).

Underhill (2000) va más allá aun cuando considera que las relaciones entre mercado y Estado no se dan entre elementos antagónicos. Ellas constituyen “un condominio, un conjunto integrado de gobernabilidad, en lugar de dos elementos separados con distintas dinámicas.” Dentro de esta interpretación en la actualidad asistiríamos a un cambio en el balance entre autoridad pública (Estado) y privada (mercado), que no es un fenómeno ni radical ni nuevo, por el cual la interacción entre ambas a lo largo de los años habría producido este realineamiento dentro del condominio. Si partimos de este presupuesto – no tan novedoso por cuanto Gramsci ya consideraba al Estado como la manifestación institucional de los intereses y preferencias de los sectores dominantes de una sociedad, en otras palabras de los que establecen las bases del mercado – cambia nuestra visión del proceso de integración regional que se lleva a cabo en América Latina. Por ejemplo, si existiera una dicotomía entre mercado y Estado dentro de la cual el primero se estaría imponiendo al segundo, ésta se manifestaría en una mayor atracción al espacio fronterizo entre naciones integradas de numerosas e importantes empresas, de manera de aprovechar las ventajas que ofrece al mercado la localización geográfica en ellas. Pero si no existe tal dicotomía sino una complementación implícita entre ambos, el fenómeno fronterizo resultaría mediado por la existencia de factores de orden institucional, propios de la historia económica de las naciones integradas, tales como sus relaciones entre Estado y empresarios.

En el caso de un modelo de integración regional como el latinoamericano, en el que predominan acuerdos de libre comercio y de libre circulación de capitales sobre cualquier otra consideración, éste sirve también para reforzar el predominio de los sectores comerciales y

financieros dentro de las coaliciones domésticas que apoyan esos acuerdos. Las relaciones Estado-empresarios que analizamos en forma somera en la segunda sección de este capítulo testimonian ese predominio y contribuyen a aumentar la influencia de factores no estrictamente económicos o de mercado en la ubicación espacial de la actividad empresarial, en todo de acuerdo con el criterio de López Villafañe sobre la presencia de fuerzas económicas subyacentes en el proceso de la integración regional.

## Bibliografía

- Aguilar Barajas, I. (1995) "Monterrey: formas de integración a la economía del sur de Estados Unidos", *Comercio Exterior* (mayo)
- Balme, R. (1996) "Introduction. Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", en Balme, R. (ed.), *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris: Economica
- Becker, D.G. (1990) "Business Associations in Latin America. The Venezuelan Case", *Comparative Political Studies* 23: 1 (April)
- Blanco, R. (1998) "Impacto del proceso de integración económica colombo-venezolana en el sector industrial a partir de 1992 en el eje San Antonio-Ureña- Aguas Calientes", *Aldea Mundo*, Año 2, n° 5 (mayo-octubre)
- Cárdenas Duque, J. (1999) "Perfil del empresario de la frontera", Ponencia presentada en el V Simposio Internacional Globalización, Integración y Frontera, Mérida, noviembre
- Carvajal, L. (1993) *Integración: pragmatismo y utopía en América Latina*. Bogotá: Universidad de Los Andes-Universidad Externado de Colombia
- Coronil, F. y Skurski, J. (1982) "Reproducing Dependency: Auto Industry Policy and Petrodollar Circulation in Venezuela", *International Organization* 36: 1 (Winter)
- Crisp, B. (1998) "Lessons from Economic Reform in the Venezuelan Democracy" *Latin America Research Review* 33: 1
- Di Filippo, A. (1994) "Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas", *Pensamiento Iberoamericano* 26 (julio-diciembre)
- Diniz, C.C. y Crocco, M.A. (1998) "Reestructuración económica e impacto regional: El nuevo mapa de la industria brasileña", en De Mattos, C. A., Hiernaux N. y Restrepo Botero, D. (comp.) *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile-Fondo de Cultura Económica
- Fernández Riva, J. (1997) "La integración colombo-venezolana y el ambiente macroeconómico", en Lanzetta Mutis, M. (coord.) *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los*

*procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*. Bogotá: TM Editores-CAF-Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana

Garrett, G. (1999) "Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?" *International Organization* 52: 4 (Autumn)

Giacalone, R. (1999) *Los empresarios frente al Grupo de Los Tres: integración, intereses e ideas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad

Gil Yépez, J. A. (1978) *El reto de las élites*. Madrid: Editorial Technos

Gómez, E. (1988) *El empresariado venezolano. A mitad de camino entre Keynes y Hayek*. Caracas: Altolitho

González, L. (2000) "Los vaivenes de la balanza", *Primicia* (16 de mayo)

Grindle, M. & Thomas, J. W. (1991) *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press

Gutiérrez Trujillo, J. A. (1995) "La industria se debilita a favor del comercio", *Síntesis* 95 (Anuario Social, Político y Económico). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-IEP-Tercer Mundo Editores

Hiernaux Nicolás, D. (1998) "Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995", en de Mattos, C. A., Hiernaux Nicolás, D. y Restrepo Botero, D. (comp.), *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile-Fondo de Cultura Económica.

Jongkind, F. (1993) "Venezuelan Industry under The New Conditions of the 1989 Economic Policy", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 54 (June)

JUNAC (1986) *Estado actual de la integración andina. Crisis del proceso y sus características*. Lima (junio)

Keohane, R. O. y Nye, J. S. Jr. (1997) "Power and Interdependence in the Information Age", en *Is Global Capitalism Working?* New York: Council on Foreign Relations

Kline, H. (1974) "Interest Groups in the Colombian Congress", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 16: 3 (August)

López Villafañe, V. (1997) *Globalización y regionalización desigual*. México: Siglo XXI

Lotero, J. (1998) "Crisis, reconversión industrial y cambio técnico en el sistema urbano colombiano, 1975-1991", en De Mattos, C.A., Hiernaux Nicolás, D. y Restrepo Botero, D. (comp.) *Globalización y territorio. Impactos y Perspectivas*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile-Fondo de Cultura Económica

Mathews, J. T. (1997) "Power Shift", en *Is Global Capitalism Working?* New York: Council on Foreign Relations

- Misas Arango, G. (1998) "Colombia: la estrategia empresarial en la apertura", en Wilson Peres (ed.) *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. México: Siglo XXI
- Montoya Corrales, C. A. y Espinosa Lugo, G. A. (1998) *Competitividad de la industria colombiana frente a la venezolana*. Medellín: Universidad EAFIT, Departamento de Economía
- Naím, M. (1993) *Paper Tigers and Minotaurs. The Politics of Venezuelan Economic Reform*. Washington D.C.: The Carnegie Endowment
- Ocampo, J. y Villar, L. (1992) "Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana", *Pensamiento Iberoamericano* 21 (enero-junio)
- Pardo de Serrano, M. y Umaña Mendoza, D.G. (1997) "Situación actual de las economías de Colombia y Venezuela y la viabilidad de la profundización de la integración binacional en el contexto latinoamericano y hemisférico", en Lanzetta Mutis, M. (ed.) *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*. Bogotá: TM Editores-CAF-Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana
- Puntos Suspensivos... s/f. *Integración Latina* N° 5 y N° 6
- Purroy, M. J. (1982) *Estado e industrialización en Venezuela*. Valencia: Vadell Hermanos
- Reina, M. (1997) "El futuro de las relaciones comerciales entre Colombia y Venezuela: Dilemas y perspectivas", en Lanzetta Mutis, M. (ed.) *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*. Bogotá: TM Editores-CAF-Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana
- Sierra, M. (dir.) (1999) *Estudio de oportunidades de inversión en el marco de la Ley de Fronteras*. Convenio CORPES Centro Oriente-Gobernación del Depto Norte de Santander-Universidad Francisco de Paula Santander. Cúcuta: 25 de marzo
- Silva, V. (1993) "Cooperación interempresarial: Desafío a las políticas regionales". *Documento 93/18 del ILPES*, Santiago de Chile
- Slaughter, A.M. (1997) "The Real New World Order", en *Is Global Capitalism Working?* New York: Council on Foreign Relations
- Torres, J. (1996) "Los empresarios venezolanos frente a la integración con Colombia." Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes (Tesis de Grado)
- Umaña, D.G. (1997) "La distribución y la integración de Colombia y Venezuela", en Lanzetta Mutis, M. (ed.) *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de*

- integración latinoamericanos y hemisféricos*. Bogotá: TM-CAF-Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana
- Underhill, G.R.D. (2000) "Global Money and the Decline of State Power". Ponencia presentada en *Annual Conference of the International Studies Association*, Los Angeles, (march)
- Urriza, M. (1984) *El empresariado venezolano y el Pacto Andino*. Caracas: Universidad Simón Bolívar

## **8 La participación de los actores productivos en el MERCOSUR**

*Noemí Beatriz Mellado*

### **8.1 Introducción**

América Latina en general y particularmente los países miembros del MERCOSUR enfrentan hoy un gran desafío: ¿cómo se integran en el ámbito nacional, subregional, hemisférico e internacional en un marco mundial de continuas transformaciones? Este interrogante marca la orientación del presente trabajo.

Si bien el ideario de la integración tiene una larga tradición y está ligado a la emancipación de nuestros países, el dinamismo integrador actual adquiere aspectos singulares. En primer lugar, el mismo se caracteriza por la formalización de acuerdos de diversa esencia; políticos, económico-comerciales, de cooperación e integración. En segundo lugar se satisfacen los requisitos mínimos para la efectivización de dichos acuerdos. Efectivamente, los países que se vinculan poseen gobiernos democráticos, tienen afinidades en materia de política económica - liberalización comercial y financiera y apertura económica- y comparten el objetivo de acrecentar su inserción en el mercado mundial. El Tratado de Asunción, que da origen al MERCOSUR, se inscribe dentro de esta tendencia.

Es precisamente este contexto democrático el que obliga a la participación de los actores en el proceso integracionista, pero aún en el marco exitoso que ofrece el modelo en lo comercial es posible plantearse los siguientes interrogantes: ¿cómo es el protagonismo de los actores del sector productivo en este proceso? ¿qué rol asumen los empresarios y los sindicatos? ¿es similar la participación? ¿cómo participan? y ¿cuáles son los mecanismos e instrumentos de participación? La realidad muestra que si bien la integración dejó de ser un concepto reservado a unas minorías especializadas para incorporarse al lenguaje común de los pueblos, la participación de éstos no es plena ni similar, a pesar de ser los

protagonistas, más aún teniendo en consideración que el MERCOSUR implica, en principio, un grado avanzado de integración, el mercado común.

Aunque el proceso en materia económico-comercial se muestra exitoso, es posible plantearse, aún dentro de este marco, el tema de la participación delimitando su análisis a los actores del sector productivo por ser los involucrados en esta dimensión. La propia dinámica integrativa lleva a redefinir intereses e interacciones, por ello es preciso distinguir actitudes y comportamientos así como también los espacios de articulación con los distintos niveles de la administración pública asociados al proceso de integración regional.

Se parte del concepto de integración solidaria<sup>1</sup> de Marchal (1970) en virtud del cual los Estados miembros, sobre la base de intereses comunes, inician un proceso voluntario, dinámico y estructural, creando un espacio de solidaridad con miras a la consecución del desarrollo. A ello se agrega que todo proyecto integracionista depende de decisiones y motivaciones políticas -ya sea de mantenimiento o cambio del *status quo*- y, por lo tanto, provoca consecuencias políticas. La plena participación de la sociedad civil en la integración es un objetivo y, al mismo tiempo, un principio “realizable exclusivamente por políticas voluntarias que la promuevan. Su logro es una condición del éxito de la integración; ella no alcanzará la plenitud si no es mediante esta participación” (Vacchino, 1981). La simple voluntad política de los gobernantes no basta, lo cual se puso de manifiesto en la Unión Europea a raíz de la aprobación del Tratado de Maastricht.

La participación es multidimensional y se manifiesta en diversos órdenes o sistemas que componen el colectivo integrado (Errandonea, 1977; Lagos, 1969; Nye, 1969). Desde esta perspectiva nuestro estudio persigue los siguientes objetivos: reconocer las similitudes y diferencias en cuanto a la participación de los actores productivos, que redefinen sus intereses y sus interacciones en función de la dinámica del proceso; verificar quiénes son sus beneficiarios; e identificar a los actores relevantes en las negociaciones sectoriales e integracionistas, con el fin de distinguir sus actitudes y comportamientos.

Se pudo constatar que en la etapa inicial de diseño y definición del modelo no fueron consultados varios actores sociales y que el programa adoptado resultó ajeno a sus intereses o respondía a las expectativas y

---

<sup>1</sup> Definimos la integración como “el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados partes, a partir de intereses comunes, que tiene por objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el tratado que le da origen” (Mellado y Gajate 1998).

necesidades de otros actores o de la misma burocracia pública (Mellado y Ali, 1995). En virtud de ello se pretende reorientar el debate integracionista desde el protagonismo del perfil económico-comercial hasta la participación social, ya que este último es un aspecto no contemplado o subsidiario, y de allí que no haya sido considerado, de manera explícita, como una variable fundamental en el proceso. Esto explica también la inexistencia de mecanismos de convocatoria, diálogo y concertación frente a las problemáticas de interés de sus actores.

Esta circunstancia ha restado legitimidad a los acuerdos y ha impedido la formación de una conciencia y cultura integracionistas, como así también un sentido de pertenencia regional de sus poblaciones. Por lo general, no ha sido objeto de estudio sino que se la ha percibido como un hecho dado (Grandi y Bizzozero, 1997; Mellado y Ali, 1995; Serbín, 1996; Laredo, 1998) y, sin embargo, es fundamental si se aspira a que la integración alcance una articulación mayor que supere la liberalización comercial. Otros estudios previos sobre el tema han planteado la participación social como resultado de una situación de crisis, cuando algún país o grupo de países se siente marginado del proceso, tanto en la adopción de decisiones fundamentales como en la distribución de los beneficios que brinda la integración (Lagos, 1967); en igual sentido, cuando los sectores sociales perciben que los beneficiarios del modelo son unos pocos y que, a nivel de la toma de decisiones, sólo tienen participación determinados grupos.

## **8.2 La participación social**

Tradicionalmente se identifica la participación con el funcionamiento ideal de la democracia representativa y pluralista, “la democracia es un sistema de inclusión. Esa integración se apoya en formas variadas de participación... Al contrario, la pobreza implica exclusión y desigualdad. Cuanto mayor es la polarización social, menor el sentimiento común de pertenencia” (Vilas, 1994) y el MERCOSUR exhibe una insuficiente participación social, sea por la marginalización en la adopción de decisiones como en la distribución de beneficios.

Europa Continental y especialmente la tradición francesa relacionan la participación social inadecuada y la falta de poder con la exclusión social, es decir se vincula exclusión social con ciudadanía. La Unión Europea, a través del Observatorio de las Políticas contra la Exclusión, en referencia al tema de los derechos sociales de la ciudadanía los definió “como el derecho a un cierto nivel de vida básico y a la participación en las instituciones sociales y ocupacionales de la sociedad. Así la exclusión es analizada en términos de no realización o de negación de esos derechos.

Ello lleva al observatorio a analizar cómo la insuficiencia de recursos y la falta de realización de derechos sociales conducen a una falta de acceso a patrones de vida standard de la sociedad, lo que le permite abordar aspectos distribucionales y relacionales” (Clert, 1997). En cambio, en Latinoamérica “la extensa literatura sobre la democratización y las transiciones a la democracia deja de lado la ‘dimensión social de los derechos de la ciudadanía. Reducida la democracia a lo estrictamente político, lo social quedó, por definición, al margen de la agenda de la democracia” (Vilas, 1994). La falta de respuesta a las innumerables demandas sociales debilita la participación política y retrocede la noción de ciudadanía a su forma nominal (O’ Donnell, 1993). El marginado, por más que pueda elegir a sus representantes, no incide en las decisiones políticas que lo marginan, lo que lo induce a la pasividad política que es una forma de exclusión.

De allí que para este análisis se parta del concepto de participación en su doble acepción: en un sentido amplio se lo relaciona con los costos y beneficios del propio proceso integrativo -no todas las economías crecen por igual, ni todos se benefician de manera semejante, ni todos sufren por igual- ya que sin mecanismos de distribución se originan procesos desequilibrantes que provocan la exclusión de áreas y sectores económicos y sociales. Ello se vio agudizado por la aplicación de políticas económicas de ajuste a las que fue sometida la región. En la medida en que “la marginalidad se define como no integración” (Errandonea, 1977), la participación social en la elaboración de decisiones constituye requisito esencial pues “todo colectivo integrado supone la presencia de, al menos, una cierta medida generalizada de consenso, so pena de producir el proceso inverso, la desintegración” (Errandonea, 1977). Desde esta perspectiva la participación se define como el derecho a influir en la toma de decisiones. Precisamente, el MERCOSUR exhibe una insuficiente participación en su doble acepción, sea por la marginalización en la adopción de decisiones (Mellado y Alí, 1995) como en la distribución de beneficios (Laredo, 1998; Grandi y Bizzozero 1997).

El debate actual sobre actores sociales e integración regional plantea como problemática, implícita o explícitamente, la posibilidad o el derecho de influir en la toma de decisiones, es decir, en la formulación y diseño de la política. Así, en el plano de las negociaciones del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) se puso de manifiesto la preocupación por una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones, tanto por parte de la II Cumbre de Presidentes, realizada en 1998, en cuya declaración se estableció explícitamente el compromiso de promover una participación más activa, como también por parte de algunas organizaciones no gubernamentales. No obstante esta coincidencia, en cuanto a la

problemática misma es posible identificar dos líneas de pensamiento: una sostiene la participación de los actores sociales como solución al déficit democrático -Grandi, Bizzozero, Serbín, Mellado y Ali- y otra afirma que, dada la complejidad del mundo actual, las políticas de integración deben estar a cargo de los equipos técnicos dependientes de los poderes ejecutivos, ya que como resultado del acto eleccionario, los gobernantes se convierten en representantes de los intereses del conjunto nacional, como afirma Podestá (1997).

El MERCOSUR se ubicaría dentro de esta última línea porque son los actores burocráticos, que integran el cuerpo de funcionarios gubernamentales de los ministerios y de las agencias económicas especializadas, los que conducen el proceso (Hirst, 1996). De allí la necesidad de estudiar los diversos mecanismos e instancias que poseen los actores del sector productivo para incidir en las estructuras estatales nacionales y en las estructuras regionales, así como en las políticas públicas que se adopten.

Desde este punto de vista, siguiendo a Grandi (1998), se pueden distinguir dos niveles de análisis: uno, nacional, que refleja la falta de coordinación entre los actores de los sistemas de organización tecnoburocráticos -Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía, Industria y Comercio y Bancos Centrales-, entre éstos y los provinciales/estadales y municipales, como así también entre estas unidades políticas nacionales y los sectores privados -organizaciones empresariales, sindicales- restringiendo la posibilidad de generar una posición negociadora común; el otro, en el ámbito regional, originado en la interacción de los actores nacionales públicos y privados con la funcionalidad jurídico-institucional del proceso integracionista (organismos intergubernamentales). La inexistencia de un procedimiento claro para articular los procesos de deliberación, formulación de las decisiones y ejecución entre actores heterogéneos se convierte en una particularidad negativa para la adopción de posiciones comunes. Por todo ello, el sistema de toma de decisiones presenta una configuración desarticulada tanto horizontal como verticalmente.

Este análisis puede efectuarse teniendo en consideración dos escenarios posibles, el actual y, prospectivamente, otro alternativo. En el escenario actual se distinguirían dos tiempos: uno, antes del acuerdo de integración -abarcaría el período comprendido entre la firma del Acta de Buenos Aires y el Tratado de Asunción, ya que en esta etapa de diseño y definición del modelo algunos actores no fueron consultados y el programa resultó ajeno a sus intereses- y otro, después del establecimiento del acuerdo porque los actores se relacionan con el proceso de integración a partir de las políticas que se promuevan desde el propio esquema integracionista, "así pues, la

sociedad aparece como el punto de referencia originario y también como el destinatario final de los beneficios de un proceso de integración...”- (Podestá, 1997). En este último lapso es necesario diferenciar también entre antes y después de la reunión de Ouro Preto, Brasil, (diciembre de 1994) ya que el protocolo firmado en esa reunión formalizó la estructura orgánica del MERCOSUR y creó un marco institucional para la inclusión de otros actores de la sociedad civil, tal como la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES).

### **8.3 La regionalización frente a las transformaciones globales**

El análisis y evaluación de los diversos procesos de integración de la década de los 90 nos vinculan con las relaciones internacionales y, desde el punto de vista sistémico que se adopta en este trabajo, podemos decir que la interrelación entre los actores está condicionada por el contexto más amplio del sistema internacional en el cual están insertos. Los procesos socioeconómicos y políticos mundiales configuran el marco para una creciente interdependencia y globalización del sistema internacional con consecuencias sobre las sociedades latinoamericanas en términos de transmutaciones políticas, sociales y económicas.

Este enfoque permite explicar los fenómenos de comportamiento nacional y regional como consecuencia de un sistema internacional dotado de una dinámica propia caracterizada por su unicidad y una configuración desigual y asimétrica entre las unidades que lo componen, conformada por un centro y una periferia cuya participación es residual y donde la exclusión y la marginalidad social marcan la tendencia de sus sociedades (Mellado, 1996). De tal manera que tanto la percepción de la realidad como su valoración juegan un papel determinante en la elección de los modelos nacionales y regionales para enfrentar los problemas que genera, así como las condicionalidades que impone (Laredo et al., 1992).

En este contexto se inscribe el proceso socioeconómico que se inicia a partir de la década de los 70, con una reestructuración productiva de la economía mundial que implica el abandono de los paradigmas de la producción masiva y otras características propias de una producción en escala creciente y concentradora que dieran sustento a las estrategias de desarrollo. Asimismo, se reemplazan los sectores de metalmecánica y siderurgia como motor dinámico del proceso de acumulación.

Se produce entonces el agotamiento del modelo fundado en el protagonismo estratégico del Estado, ya que si bien las bases del fordismo fueron establecidas en Estados Unidos y se expandieron al resto de los países centrales fue, precisamente, en estos países donde se puso de

manifiesto la mutación del sistema y donde, según la escuela regulacionista, el fordismo entró en crisis. Este modelo se caracterizaba por un “consenso keynesiano” que implicaba un intercambio político: “Por una parte... la aceptación del control privado sobre los medios de producción, esto es la despolitización de la esfera de producción y, por otra parte, la aceptación de la capacidad del Estado de intervenir en el proceso económico a nivel de la esfera de circulación y realización”. Se lo ha conceptualizado como un compromiso de clase según el cual los trabajadores consienten el control capitalista sobre los medios de producción a cambio de la seguridad, garantizada por el Estado, de que sus intereses materiales serán satisfechos (Tironi y Lagos, 1991).

Con el agotamiento del modelo anterior, surge uno nuevo, toyotista o postfordista (Moneta y Quenan, 1994) que, si bien todavía limitado en su difusión mundial, se caracteriza por la organización flexible de la producción que se expresa no sólo a nivel de los productos y de las formas de producción y diseño sino también en los volúmenes, en las relaciones y encadenamientos interempresariales y, particularmente, en la organización, inserción y control de la fuerza de trabajo sobre la base de substanciales modificaciones de la relación entre este factor productivo y el capital. Al mismo tiempo, la diversificación se convierte en característica de la producción flexible. Se puede hablar de una nueva etapa del desarrollo de las fuerzas productivas, cuya naturaleza se encuentra caracterizada por la revolución científico-tecnológica (Dos Santos, 1996).

Simultáneamente, el desarrollo de las comunicaciones y transportes acelera la interdependencia de los mercados, una creciente internacionalización del sistema productivo y de servicios y la integración de las plazas financieras, generando un movimiento autónomo de capitales desvinculado de las operaciones de comercio y producción. Se generan, de este modo, sistemas económicos nacionales abiertos e interdependientes y la dinámica sectorial del comercio internacional se ve afectada en detrimento de los países subdesarrollados, al producirse un cambio cualitativo por la pérdida de dinamismo en los intercambios de productos primarios y en los de sus manufacturas. Estas profundas modificaciones de la economía mundial en el patrón de acumulación y regulación económico-social indujo a las economías nacionales a adaptarse a las condicionalidades derivadas de esta reestructuración, a fin de promover una inserción competitiva en el marco de la nueva división del trabajo, mediante el impulso a programas de ajuste estructural.

Los efectos políticos y sociales de esta reestructuración en la región han sido objeto de estudio por parte de diversos autores, pero únicamente nos interesa destacar el impacto de las políticas de ajuste en el ámbito particular de los actores. Para Tironi y Lagos (1991), estas políticas

respondieron a un proceso de transición entre el fordismo y el postfordismo por la declinación del orden económico y social preexistente. Esta transición fue precipitada por factores exógenos, como la crisis del petróleo de 1974, la de la deuda externa de los 80, las políticas de ajuste estructural recomendadas por el FMI y el BM, y endógenos, como la crisis del patrón de acumulación y regulación. Para los países periféricos las políticas de ajuste implican no sólo cambios económicos sino sociales, políticos e ideológicos, que originan oposición por parte de aquellos actores que ven afectados sus intereses y, también, por la incertidumbre que generan entre sindicatos, funcionarios del Estado y de las empresas públicas, asociaciones profesionales y empresarios que producen bienes no transables u orientados al mercado interno, es decir los perdedores del nuevo modelo.

La eficacia de la oposición va a depender del “nivel de corporativización de la sociedad” y de la extensión de la crisis económica, afirman los autores. Cuanto más abierta y prolongada sea la crisis, la oposición se irá reduciendo en la “medida que fragmenten los intereses comunes y las organizaciones sobre las que reposa la acción colectiva”. Sin embargo, para implantar un nuevo modelo el Estado debe quebrar esa actitud, a menos que, como consecuencia de la agudización de la crisis, se cree un desorden que fragmente el sistema de estratificación social y debilite los valores y referentes simbólicos que cohesionan a una sociedad. En estas condiciones, sostienen, sólo hay conductas defensivas o adaptativas y movilizaciones expresivas. Las acciones de índole defensiva no se orientan hacia el avance de intereses comunes que puedan originar una acción colectiva y cunde, entonces, la acción individual (Tironi y Lagos, 1991).

Las mutaciones no son únicamente económicas sino que están relacionadas con el interjuego entre Estado, mercado y sociedad e influyen tanto en las relaciones y en los actores sociales como en los sistemas políticos. Asimismo, actúan sobre la concepción misma del Estado comprometido sólo con cuestiones de bienestar para casos extremos (salud, justicia y educación) y de señalamiento de pautas indicativas para la actividad económica. De este modo, se introducen modelos de política económica que privilegian al mercado como asignador de los recursos, ponderándose el equilibrio de las variables macroeconómicas; de allí que los programas de reformas estructurales implementados permitieron que, con distinto ritmo, se lograra una cierta coincidencia en el nivel de las políticas nacionales (apertura unilateral al exterior, privatizaciones, aliento a la inversión extranjera, desregulación financiera y económica, flexibilización laboral) resignando ciertos poderes del Estado en un marco de democratización política.

Las críticas al intervencionismo estatal en defensa del mercado fueron incentivadas por el agotamiento del estilo de desarrollo y por la crisis de los 80, pero las modificaciones operadas, si bien condicionaron a las políticas nacionales, no lograron eliminar la capacidad reguladora del Estado. Prueba de ello es el papel activo que éste cumplió tanto en el manejo de la crisis y la rearticulación externa posterior como en la distribución de ganancias y pérdidas entre clases y grupos sociales. La “redefinición contemporánea de las relaciones entre Estado y mercado no es sólo un efecto de ‘achicamiento’ estatal y el consiguiente fortalecimiento del mercado. Es ante todo, un resultado de la rearticulación externa y la subsiguiente reestructuración económica y de los actores económicos y sociales cuyos intereses son promovidos o marginalizados por una y otra” (Vilas, 1994).

Se preveía que las reformas originarían en América Latina algún costo social para aquellos sectores antes protegidos o favorecidos por la regulación; sin embargo, se observa que ellas no fueron capaces de conjugar en forma duradera crecimiento con equidad, por lo contrario, se agudizó la inequidad y una gran masa de la población ha quedado marginada no sólo de las pautas de consumo del mercado global sino que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, “... Se esperaba que las reformas impulsarían a corto y mediano plazo fuertes aumentos de productividad, que dinamizarían la economía en su conjunto. En ese marco los sectores beneficiarios por las reformas generarían un dinamismo suficiente como para absorber, directa o indirectamente, el desempleo inicial. A la fecha tales expectativas se han cumplido muy parcialmente. En muchos casos, además, la crisis de la década de 1980, las políticas de ajuste y las reformas económicas han dado lugar a un mayor deterioro de ese perfil distributivo” (CEPAL, 1997). Se produjo como consecuencia un proceso de concentración del ingreso en virtud del cual el estrato más bajo redujo su participación del 14,4% en 1986 al 11,3% en 1998, mientras que la redistribución benefició al estrato superior (CEPAL, 1998). Es así como los sectores beneficiados por las reformas concentraron sus ingresos en detrimento de los de menores recursos, agravando la distribución inequitativa de la riqueza con el consiguiente aumento de la pobreza, la desocupación y la desaceleración en la tasa de crecimiento que ha puesto en tela de juicio a las propias políticas neoliberales por parte de los mismos organismos internacionales que las impulsaron.

### **8.3.1 Los nuevos regionalismos**

Es indudable que todas estas transformaciones han influido en las políticas de integración, de allí que pueda hablarse de una nueva etapa en la

integración latinoamericana determinada por: 1) los efectos negativos de la crisis de la deuda, 2) las políticas de ajuste, 3) el agotamiento de un patrón de desarrollo que había sustentado el proceso de sustitución de importaciones y sobre cuya base emergieron los primeros procesos de integración de los años 60 y 4) la adopción de un modelo de integración que ha despertado el interés académico y científico en cuanto a sus alcances e impacto sobre los actores sociales.

Desde la línea teórica adoptada se considera que los países se vinculan entre sí sobre la base de intereses y valores compartidos y consensuados entre las partes; en este sentido Haas (1966), desde un enfoque neofuncionalista, sostiene que el “éxito político de la integración económica yace en las demandas, expectativas y lealtades de los actores políticos afectados por el proceso, lo cual no se desprende lógicamente y necesariamente de los índices estadísticos de éxito económico” y que “la decisión de seguir adelante con la integración o de oponerse a ella descansa en la percepción de intereses y en la articulación de valores específicos por parte de los actores políticos existentes”.<sup>2</sup> Por lo tanto, identidades, intereses y comportamientos constituyen la base fundamental del proceso de integración.

¿A qué responde este dinamismo? En principio parecería ser el resultado del efecto de demostración y expansión de la integración (*spillover*) lo que ha llevado a la búsqueda de alianzas y lealtades para la conformación de agrupamientos regionales de diversa índole, ya sea revitalizando antiguos esquemas -como el Pacto Andino, la Comunidad del Caribe, CARICOM y el Sistema Económico de Centro América, SIECA- o generando nuevos -Grupo de los Tres, MERCOSUR y Asociación de Estados del Caribe- y, asimismo, respondería a la lógica expansiva de la integración de Haas, en virtud de la cual las decisiones de generar ámbitos de acción colectiva serían acumulativas e incrementales, ejerciendo efecto de demostración en otros actores.

A ello se agrega el hecho de que, conforme a las tendencias tanto económicas como políticas del sistema internacional, el estilo de desarrollo predominante en Latinoamérica se basa en la inclusión incondicional en el orden global. Frente a esta situación, la integración bajo el concepto de regionalismo abierto<sup>3</sup>, constituye un avance en la dirección de una mayor

---

<sup>2</sup> Define la integración política como un “proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”.

<sup>3</sup> Se entiende por regionalismo abierto al “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de

vinculación con los mercados mundiales que permite liberar intraregionalmente los flujos de capital y comercio como paso previo a la inserción internacional, en tanto que el Estado-nación deja de tener el carácter de actor central del sistema, produciéndose su repliegue como unidad de control y gestión del capitalismo, lo cual altera su función en el actual escenario internacional, regional y nacional.

También este mundo global plantea dos alternativas teóricas: una expresa, en forma sintética, que el actual contexto económico internacional ofrece innumerables oportunidades para la expansión mundial de las empresas y la generación de ventajas competitivas nacionales; la otra, partiendo de la complejidad y la desigualdad de desarrollo originadas en la nueva fase de acumulación capitalista, que se traduce en una concentración demográfica urbana y de capital, destaca como resultados la segmentación y exclusión social y territorial. Así, la globalización implica, para la primera, una alternativa de crecimiento, en tanto que para la segunda es una dinámica socioeconómica y política homogeneizante del mercado mundial que lleva a formas uniformes de conocimiento, producción, conducta, consumo y valores.

Si se acepta la globalización como un fundamentalismo que condiciona las decisiones macroeconómicas y que, a nivel micro, hace que algunas de ellas sean tomadas por las fuerzas y actores que operan a escala global, habría desaparecido el dilema del desarrollo ya que no existirían márgenes de acción para estrategias y políticas económicas nacionales (Ferrer, 1998); o, de lo contrario, si el dilema sigue existiendo, éste adquiere mayor importancia tanto en su dimensión endógena como exógena.

La opción expuesta da lugar a dos escenarios posibles; en uno, no hay estrategia posible encaminada al desarrollo y en el otro, se descubren ciertos márgenes de acción. Es en esta última disyuntiva que nos situamos ya que las políticas económicas y sociales de inserción internacional, entre las que se encuentran las de integración, responden a estilos económicos alternativos. Cada uno de ellos tiene su código genético “que se manifiesta no sólo en la concepción general, sino también en la inserción externa, en los agentes económicos preponderantes,...y en la acumulación de capital” (Calcagno, 1990). Por tanto, el estilo de desarrollo y el modelo de integración latinoamericano responden a decisiones políticas adoptadas por los gobiernos a partir de la nueva configuración de la economía internacional.

---

integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región” (CEPAL, 1994).

## 8.4 EL MERCOSUR

Si bien en el transcurso de los años 80 los países latinoamericanos entraron en una de sus peores crisis, desde la gran depresión de los años 30 habían emprendido el camino de las manifestaciones de acción conjunta en el terreno político y económico. En esta línea de acción, los presidentes de Argentina y Brasil, respectivamente Raúl Alfonsín y José Sarney, comenzaron un ciclo de cooperación política y económica con la Declaración de Iguazú, que continuó con el Programa de Integración y Cooperación Económica (1986) y culminó con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988) con el objetivo inmediato de alcanzar en un plazo de diez años una zona de libre comercio y conformar, en una segunda etapa, un mercado común entre ambos países.

Los gobiernos democráticos<sup>4</sup> que los sucedieron produjeron un nuevo impulso integrador que llevó a los presidentes de ambos países a firmar el Acta de Buenos Aires (1990), por la cual se redujeron los plazos previstos de diez a cinco años para la concreción del mercado común mediante un programa de liberalización comercial y el establecimiento de un arancel externo común. Finalmente con la incorporación de Uruguay y Paraguay se arribó al Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991.

La suscripción del Tratado de Asunción ha generado una multiplicidad de estudios e investigaciones, abordando algunas de ellas aspectos parciales del MERCOSUR, mientras que otras lo analizan desde un nivel de mayor generalización. No obstante, se plantea una disyuntiva fundamental en cuanto a su naturaleza y alcances: o se lo percibe como una etapa transitoria de preferencias en el intercambio con vistas a la hemisferización y la mundialización o como un proceso que involucra al comercio, inversiones, políticas e instituciones, en el que gobiernos y sectores sociales acuerdan estrategias y políticas con el objetivo de lograr un proyecto de desarrollo regional (Vacchino, 1997).

Al decir de Aldo Ferrer (1997) “el MERCOSUR fluctúa entre dos modelos alternativos de desarrollo, integración e inserción internacional. Uno se funda en la ortodoxia neoclásica y en la visión fundamentalista de la globalización. Desde esta perspectiva, el MERCOSUR constituye un área de preferencias transitorias de intercambios, dentro del cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, las fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización del orden mundial...”, mientras el otro, que recibe su base de sustentación ideológica de la teoría estructuralista de la integración, “concibe a ese esfuerzo integrador como una zona preferente de comercio en la que los gobiernos y los agentes económicos y sociales

---

<sup>4</sup> Hubo elecciones en Argentina en 1989 y, en Brasil, en 1990.

conciertan estrategias y políticas activas. El objetivo es lograr metas de desarrollo y equilibrio intraregional inalcanzables solamente con el libre juego de los mercados". Según el autor, la Declaración de Iguazú, el Programa de Integración y Cooperación Económica y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, respondían al segundo modelo, asentado en la especialización intrasectorial y en políticas activas industriales; en cambio, en el Acta de Buenos Aires y el Tratado de Asunción predominó el primer modelo y las fuerzas del mercado asumieron el liderazgo de la integración (Ferrer, 1997). Es evidente que el pasaje del PICE al MERCOSUR corresponde a un viraje en cuanto a la estrategia integracionista adoptada, vinculada con las nuevas premisas de política económica comprometidas en mayor o menor medida con los proyectos neoliberales (Hirst, 1996).

En los análisis sobre el MERCOSUR, la opinión es coincidente en cuanto a que responde a un nuevo tipo de regionalismo y a que va más allá de una zona de libre comercio. Grandi sostiene que las estrategias integracionistas del pasado, basadas en la sustitución de importaciones, eran economicistas y comercialistas. En cambio, la actual es una estrategia más amplia en su contenido y abierta al exterior; de allí que la caracterice como un no modelo, pragmático, abierto, híbrido y heterodoxo orientado a una integración múltiple y simultánea que intenta superar la zona de libre comercio, aunque sin tener la ambición de configurar un mercado común (Grandi, 1998). Diferimos de esta posición en cuanto al carácter de la estrategia, ya que el economicismo y el comercialismo se proyectan también en el MERCOSUR, la naturaleza del modelo es mercantil y teóricamente se encuadra en la teoría ortodoxa de la integración (Mellado, 1996) puesto que no es más que "una etapa en una trayectoria al libre comercio general y responde a las reglas neoclásicas de la integración sustentadas por Viner" (Salgado, 1998) en un contexto de democratización política, de liberalización comercial y financiera, de apertura económica y de ajuste de la economía.

Todas las iniciativas de integración latinoamericanas se enmarcaron dentro del proceso de liberalización del comercio con terceros países, con una inclinación de apertura indiscriminada a la economía internacional, lo que ha llevado a la reflexión de algunos analistas (Salgado, 1990; Bekerman, 1991) acerca de si es posible la compatibilización, convergencia o viabilidad de estos procesos en dicho contexto. La reducción arancelaria unilateral o la liberalización de las importaciones no asegura por sí misma una expansión de las exportaciones y la inserción en el mercado global; aun más si se tiene en cuenta que el proteccionismo impuesto por los países centrales, en variadas formas, contrasta con la apertura generalizada de nuestras economías. Esta tiene justificación en la medida en que

permita el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas. El impacto del comercio sobre la estructura productiva actual puede ser importante, pero más significativo resulta el aprovechamiento de las posibilidades de intercambio para modificar las estructuras de producción y comercio, es decir los efectos dinámicos de la integración que, según Salgado (1990), no han sido tratados adecuadamente ni por la teoría convencional ni por las alternativas.

## **8.5 Los actores y sus espacios de vinculación**

En la década de los 90 emergieron nuevos actores sociales que han ido incrementando su poder y su capacidad de influencia directa sobre las decisiones del Estado y en defensa de sus intereses, mientras que otros actores históricos redujeron su capacidad defensiva, por la desarticulación del tejido social como efecto del ajuste, tal como es el caso de los sindicatos. Varios de los actores emergentes integraron los equipos técnicos que orientaron la economía de los países latinoamericanos, graduados en universidades norteamericanas y con una perspectiva ideológica neoliberal, de allí que los estilos de desarrollo y las políticas de inserción internacional respondieran a esa ideología.

En el MERCOSUR, el comportamiento de sus actores se convierte en uno de los “aspectos políticos claves” (Hirst, 1996). Hay actores que están mucho más cerca de los negociadores (grandes grupos económicos nacionales) que otros (pequeños y medianos empresarios y gremialistas) y existen actores que tienen mayores recursos como para decidir e influir en el proceso (empresas transnacionales). Como se ha trastocado el contexto económico y político de las relaciones de los actores entre sí y con el Estado, esta situación induce a plantear si hay cambio en los patrones de acción política tanto de los empresarios como de la dirigencia sindical y cuáles han sido las relaciones de fuerza en la evolución del MERCOSUR, teniendo en cuenta que a mediano y largo plazo, si se tiende a consolidar y profundizar el proceso integrativo, se deberá enfrentar varias problemáticas que constituyen los temas de debate en el ámbito nacional y regional. Estos temas se relacionan con la libre circulación de la mano de obra y el capital, la coordinación de políticas macroeconómicas, el mejoramiento de la infraestructura tendiente a consolidar efectos de propagación y no, de concentración de la actividad económica y el déficit social; todos estos temas integrarían el universo de la economía política interna relacionados con los costos y beneficios generados por los procesos asociativos en los marcos locales. El eje económico activo del MERCOSUR va de San Pablo a Buenos Aires, y vastos espacios, sectores económicos y sociales quedan marginados; se acentúan así las asimetrías

y la fractura de la economía entre sectores productivos dinámicos y marginados, agravando los problemas tradicionales y arriesgando la marcha del proceso.

Deberá enfrentarse también la convergencia entre los diferentes programas de integración; esta problemática se encuentra ligada al universo de la economía política internacional y se centra en el tipo de estrategia adecuada para aprovechar las oportunidades en el ámbito económico externo, de las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea, el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por último, la funcionalidad jurídico-institucional está vinculada con el déficit democrático originado en la limitada participación o marginalización de los actores, de tal manera que la discusión central pasa por la necesidad de contar con órganos no dependientes de los funcionarios de turno, para garantizar un marco de transparencia, permanencia y seguridad a sus actores.

En la primera etapa de diseño e implementación de las políticas de integración los que tomaron la decisión y asumieron la responsabilidad de la definición del modelo fueron los gobiernos y los actores privados, representativos de los intereses de grandes grupos económicos nacionales y de las empresas transnacionales con esfera de actuación regional (Mellado y Ali, 1995). Grandi y Bizzozero (1997), al estudiar la participación de los actores sociales en el MERCOSUR, establecen un mapa de posición conforme a su grado de influencia, derivado de su ubicación y sus recursos. De esta manera, se distinguen tres círculos de influencia en los decisores políticos, que se dan tanto a nivel de Estados partes como en lo regional. La capacidad de influencia de los actores en el ámbito nacional está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y culturales de cada Estado y a nivel subregional está condicionada por el esquema institucional del proceso y por los antecedentes de organización y sistema de acción de los actores. Así, el primer círculo de influencia, coincidentemente con nuestra investigación (Mellado y Ali, 1995), está compuesto por la dirigencia gubernamental, la tecnoburocracia ministerial y los grupos empresariales. Al segundo lo integran, entre otros, las centrales sindicales y las asociaciones de los pequeños y medianos empresarios. En este mismo sentido y sobre la base de las categorías analíticas de Pierre Bourdieu, conforme a una mayor o menor apropiación del capital económico o político, Laredo (1998) distingue tres círculos de influencia en el ámbito de cada Estado compuestos, conforme a su grado de participación, por los sectores hegemónicos, de participación media y de escasa o nula participación, ubicando a los actores de manera semejante a Grandi.

De acuerdo con estos estudios se sostiene que el MERCOSUR es producto de los gobiernos más que de los Estados y, específicamente, de los poderes ejecutivos y las tecnocracias negociadoras (Laredo, 1998), de allí que no se identifique con programa partidario alguno. Al más alto nivel político la voluntad presidencial se ha constituido en el elemento que dirige el proceso, tanto en la elección del modelo y en las limitaciones que presenta como en la continuidad y superación de las crisis recurrentes. Si bien se muestra como un proceso ambicioso en cuanto a su objetivo formal, aparece desprovisto de mecanismos jurídico-institucionales aptos para lograr esos fines; es por eso que el proceso queda relegado al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente, y sujeto a los vaivenes políticos del gobierno de turno.

La tecnoburocracia negociadora está constituida por altos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y de los Bancos Centrales. En el ámbito de los ministerios está integrada por negociadores, subgrupos de trabajo, comisiones, comités, grupos ad-hoc y equipos técnicos y su actuación se encuentra condicionada por varios factores, tales como la aprobación de sus negociaciones por parte de los gobiernos nacionales, por la coordinación y articulación con los otros actores del sistema de la organización tecnoburocrática y con los gobiernos locales afectados por la decisión, así como por los intereses sectoriales empresariales. A estas burocracias Hirst las denomina “mercócratas” y las identifica como actores de primer nivel por su mayor grado de participación. Su protagonismo es excluyente (Mellado y Ali, 1995) y resulta comprensible pues en la década de los 90 las negociaciones intergubernamentales fueron las más activas en la diplomacia comercial: se las privilegiaba sobre las supranacionales por el tipo de modelo escogido.

Si bien los ejecutivos y los respectivos ministerios convinieron las acciones y tomaron las decisiones, ello no confirma un efectivo consenso social, en contra de lo expresado por Podestá, ya que los ejecutivos basaron las negociaciones en liderazgos personales y no respondían a un programa político consensualmente aceptado. Por su parte, la actuación de las tecnoburocracias negociadoras, identificadas en mayor medida con las políticas neoliberales, estaba condicionada por la influencia de los grupos empresariales poderosos, lo cual pone en evidencia cierto corporativismo en la conducción del proceso que lleva a diluir los intereses generales.

Asimismo, como las decisiones se adoptan a fin de satisfacer un conjunto de intereses individuales y colectivos, una distribución desigual de los beneficios económicos puede dar lugar a una oposición política donde no existía, “el éxito político de la integración económica yace en las demandas, expectativas y lealtades de los actores políticos afectados por el

proceso” (Hass, 1966). De allí que tampoco compartimos la posición que sostiene, como única posibilidad, la participación en el diseño o formulación de la política de integración de aquellos actores que pueden aportar su experiencia y conocimiento técnico ante la incapacidad supuesta del Estado, como sería el caso de los empresarios, para negociar aspectos técnicos precisos (Giacalone, 1999).

Es evidente que se han privilegiado las relaciones comerciales y, como consecuencia, se multiplicaron las negociaciones externas; por ello, el objetivo de alcanzar el desarrollo quedó relegado y los temas vinculados a la profundización del proceso fueron desplazados. Precisamente, la política pragmática de intereses que le da el carácter de “un no modelo pragmático” (Grandi, 1998) privilegiando el relacionamiento comercial en sus distintos niveles, se convierte en el propio enemigo de la integración: “los intereses pragmáticos, simplemente porque son pragmáticos y no tienen el refuerzo de profundas adhesiones ideológicas o filosóficas son efímeros”, por tanto, un proceso que se edifica y se planea a partir de este tipo de intereses está condenado a ser un proceso endeble y susceptible de ser invertido. “Así la integración puede convertirse una vez más en desintegración” (Haas, 1966).

¿Cuáles son los espacios de vinculación en el ámbito regional para la actuación de estos actores? En lo que respecta a los poderes ejecutivos el poder decisorio se expresa en la cumbres presidenciales y no difiere del proceso centroamericano en cuanto a que la participación de estos actores pasa por las reuniones presidenciales y declaraciones conjuntas que tienen limitada incidencia en la vida cotidiana de los países, de tal manera que el camino de la integración se torna retórico para las necesidades de equidad y justicia social, como afirma Sojo (1996). En lo que se refiere a las tecnocracias negociadoras, sus espacios de vinculación y conducción del proceso son a través del Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio MERCOSUR (CCM) y las Reuniones de Ministros.

Como consecuencia de las políticas neoliberales aplicadas, se ha producido un proceso de concentración de la riqueza y una entrada masiva de importantes conglomerados de capital extranjero que, en algunos casos, se asociaron con grupos nacionales y, en otros, con empresas extranjeras, instituciones bancarias en el ámbito mundial, consultoras y contratistas multinacionales. A ello contribuyen las perspectivas que ofrece el mercado ampliado del MERCOSUR, la liberalización comercial y el marco regulatorio permisivo que impera. Estas empresas gozan de una autonomía tal que sus estrategias de regionalización son independientes de las políticas de integración, como ya se expresara, y forman unidades económicas que organizan los procesos de producción a escala mundial.

Dirigen sus ventas a la región en un 30% del total de sus exportaciones e importan el 40% de sus insumos, de tal manera que tienen un importante protagonismo.

También, en Argentina, los grandes grupos económicos nacionales (Techint, Bunge y Born, Pérez Companc, Fortabat, Macri, entre otros) se han asociado con entidades bancarias extranjeras y desarrollan inversiones en aquellos sectores más dinámicos del bloque, tales como la industria alimentaria, el sector energético, telecomunicaciones, transporte, comercio y finanzas; de igual manera ha sido la conducta de los grupos económicos-financieros más fuertes de Brasil. Estos sectores son los que han buscado los beneficios de la ampliación del mercado.

A fin de determinar el comportamiento del sector empresarial en el desarrollo del proceso y poder identificar si hubo cambios en los patrones de acción política, es necesario hacer una distinción en cuanto al tamaño de la empresa para, de esta manera, diferenciar el comportamiento de las pequeñas y medianas empresas con relación a las empresas transnacionales que operan en la región y a los grandes grupos económicos nacionales. Los dos últimos actores son considerados de primer nivel (Hirst, 1996) o agentes hegemónicos (Laredo, 1998) e integran el primer círculo de influencia (Grandi-Bizzozero, 1997 y Laredo, 1998) y, junto al sector gubernamental, han tenido un rol protagónico en las decisiones tanto para la definición del modelo como en su evolución; al mismo tiempo, resultan los mayores beneficiarios (Mellado y Ali, 1995).

Estos actores tienen acceso a los poderes ejecutivos y capacidad de influencia en la toma de decisiones, por lo general, de manera individual y no institucionalizada, dando prioridad a los canales informales de presión, a fin de consolidar las ventajas de la ampliación del mercado. Ello es coherente con lo afirmado por Hirst (1996) en cuanto a la formación de los grupos Brasil, Cordillera y Argentina que asocian entre sí a empresarios que poseen inversiones en otros países del bloque a efectos de ejercer presión ante los ejecutivos nacionales, elemento esencial en las negociaciones del MERCOSUR.

Históricamente, el comportamiento político del empresariado, según Viguera (1996), se ha caracterizado por el predominio de la acción orientada hacia políticas estatales específicas; su actuación estuvo dirigida a ejercer influencia en las decisiones de políticas públicas a través del contacto directo con las distintas esferas del aparato estatal. Pero ese comportamiento fue fragmentado y desagregado, en el sentido de apuntar a políticas que afectaban intereses específicos y no, a la formulación de políticas globales. Frente a las políticas públicas generales su acción ha sido más reactiva, apelando más a la derogación o la defensa de intereses específicos que a la participación en la formulación de las mismas. Así, los

grandes grupos económicos nacionales tuvieron una incidencia fundamental en la primera etapa en lo referente a la definición de los cronogramas y de los sectores sensibles. Los canales corporativos formales y sus organizaciones no agotan los mecanismos de influencia política empresarial, ya que como lo señalara Grandi (1998), el pasaje a la unión aduanera “catapultó el interés de las cámaras empresariales en consolidar su grado de institucionalización, definiendo demandas específicas vinculadas con el pasaje a una nueva etapa del proceso de integración”.

Coincidimos con Viguera (1996) en cuanto a que la acción política dirigida al campo burocrático-administrativo se ve incentivada por la centralidad del poder ejecutivo en la toma de decisiones ya que el propio sistema ofrece canales formales e informales para dicha relación que les garantiza el acceso a ese nivel de las decisiones. Este modo de actuación empresarial, según el autor, responde en buena medida a las características que asumió el funcionamiento del Estado en América Latina a partir de los años 30 que tiende a generar un comportamiento en virtud del cual los favores de los agentes estatales tienen una importancia económica decisiva y se convierten en objeto privilegiado de la acción política del sector empresarial.

Es evidente que actúan fuerzas económicas y sociales poderosas interesadas en ocupar espacios del mercado regional, superando de este modo los mercados nacionales. Estos son los objetivos perseguidos por los grandes conglomerados diversificados que, como ya se expresara, controlan el proceso de crecimiento a escala mundial y, junto a los grupos económico-financieros nacionales, constituyen también los actores favorecidos. De manera coincidente, Rofman et al. (1993), al analizar el rol de los agentes sociales en el MERCOSUR, identifica a estos mismos actores como beneficiarios del modelo, de allí infiere que constituyen sectores privilegiados mientras que existen amplias mayorías relegadas.

Se debe tener en cuenta que en la medida en que avanza todo proceso de integración se redefinen los intereses, pues, como afirma Haas (1966), una distribución inequitativa de los costos y beneficios puede generar conflicto donde no existía. Tal es el caso de aquellos actores que en el ámbito interno y regional son los perdedores del proceso al haberse “posicionado inadecuadamente en el intercambio de bienes y servicios transables”, como afirma Sojo (1996).

Las pequeñas y medianas empresas, en cuanto a su accionar político, son actores de participación media (Laredo, 1998), de segundo nivel (Hirst, 1996) y conforman el segundo círculo de influencia (Grandi y Bizzozero, 1997). Este sector tiene importancia estratégica en las economías regionales, representa el 43% del total del empleo y el 20% de la producción industrial en conjunto. A partir de su perfil mercado-

internista (Olivera, 1995) y no respondiendo al tipo de empresario schumpeteriano o innovador sino al clásico (concentrado en la función de la producción) dependerá de intermediarios para sus ventas. En el marco del proceso de reestructuración con políticas de liberalización económica, la participación de las pequeñas y medianas empresas en el MERCOSUR se ve condicionada por la necesidad de políticas públicas orientadas al sector y por el establecimiento de programas comunes de fomento (Mellado y Ali, 1995). Ante la ausencia de apoyo público y por las nuevas estrategias competitivas impuestas por las transnacionales quedaron excluidas del mercado, por ello su incidencia sectorial en el proceso integrativo es negativa (Mellado y Ali, 1995) y, conforme a nuestra definición, constituiría un caso de presencia marginal.

Estos actores constituyen uno de los perdedores de Sojo (1996) porque en el plano interno y regional del intercambio de bienes y servicios transables no han logrado posicionarse adecuadamente, no obstante su participación en los debates públicos de la integración para impulsar políticas en defensa de sus intereses particulares y colectivos. Su capacidad de organización resulta insuficiente a la vez que carecen de canales institucionales adecuados para encauzar sus intereses; esto explicaría su escasa o nula participación en la toma de decisiones. El poder de presión sectorial es muy limitado debido a la posición secundaria que adquirieron en los esquemas productivos nacionales ante las políticas de reestructuración y ajuste; sin embargo, la relevancia que adquieren en las economías regionales ha inducido a que comience a prestarse particular atención a este sector, tanto en los planos nacionales como por parte de organismos internacionales. Su espacio de vinculación, a nivel regional, lo constituye el Foro Consultivo Económico Social (FCES) organismo que, si bien genera iniciativas, no tiene capacidad decisoria.

Las dirigencias sindicales también tienen muy baja participación (Mellado y Ali, 1995), constituyen un sector de participación media (Laredo, 1998), son actores de segundo nivel (Hirst, 1996) y conforman, también, el segundo círculo de influencia (Grandi y Bizzozero, 1997). Han cambiado su rol, ya que tuvieron un papel muy importante hasta la década de los 70. Las transformaciones operadas a partir de los 80 han desestructurado al sector por dos vías: una, por el desempleo como efecto directo de las políticas adoptadas y otra, por la reestructuración del aparato productivo y las transformaciones tecnológicas que implican al mismo tiempo una transmutación y un proceso de sustitución de mano de obra. Ello ha afectado al movimiento sindical y a la capacidad de los trabajadores para responder a estos cambios. La capacidad de los sindicatos se ha visto deteriorada no sólo por las dificultades para articular intereses colectivos en un entorno complejo sino también por el

surgimiento de movimientos sociales de naturaleza diversa, con reivindicaciones específicas de carácter social y cultural, tales como la defensa de los derechos del consumidor, indígenas, medio ambiente, conformando redes internacionales con creciente influencia sobre los gobiernos y sus políticas.

En el modelo de desarrollo que dominó en la región en décadas pasadas, este sector fue protegido por el Estado, en parte por el predominio de la concepción keynesiana, como afirma Tironi y Lagos (1991) y, en parte por la necesidad que tuvieron los distintos gobiernos de controlar el grado de actividad política y social de los trabajadores en América Latina (O' Donnell, 1993). Pero en la actualidad se ha producido una retracción del Estado como sujeto regulador de las relaciones laborales que, junto a los principios y políticas neoliberales, consagra el advenimiento de la desregulación y flexibilización laboral como medio de atracción de inversiones, de allí que se plantea la necesidad de derogar y/o modificar algunas de las legislaciones protectoras de sus derechos. Por ello las reformas implementadas han producido un desmejoramiento en las condiciones laborales y de los trabajadores mismos.

Asimismo, se produjo una transferencia del poder sindical a la esfera de los negocios relacionados con la salud, jubilaciones y seguros de accidentes de trabajo. Si bien conservan su poderío económico poco tienen que ver con la noción de representación de los intereses laborales en las negociaciones colectivas frente al Estado y se parecen más a entidades comerciales (Mora y Araujo, 1997).

Para estos actores el drama de la desocupación y el temor a que ésta se vea acentuada por efecto de las migraciones al producirse la libre circulación de mano de obra implícito en un grado más profundo de integración (Mellado y Ali, 1995), convierte a la defensa del empleo en el tema prioritario en la agenda sindical de negociaciones. A partir de 1993 sus intereses se manifestaron en torno a la definición de la Carta Social del MERCOSUR y los acuerdos sobre migración de mano de obra y asuntos previsionales. En el ámbito regional y en los inicios del proceso, las centrales sindicales no tuvieron ninguna participación (Mellado y Ali, 1995) y su espacio de vinculación actual es a través del Subgrupo de Trabajo N° 10, el grupo ad-hoc sobre la dimensión social del MERCOSUR y el Foro Consultivo Económico y Social, sin poder decisorio.

## **8.6 La actitud de los actores**

Diversos estudios dan cuenta de que la posición de los actores del sector productivo respecto a la integración ha sufrido variaciones en algunos aspectos. Al respecto, se toma en consideración y como punto de partida la

investigación que efectuara este Instituto de Integración Latinoamericana, en el año 1986, titulada "Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina", ya que la misma permite identificar la posición de la dirigencia argentina al momento del restablecimiento de la democracia, pese a que a la fecha de su realización el MERCOSUR aún no existía. Interesa destacar la posición de los actores privados del sector productivo; en aquel momento, los sindicalistas mostraban una alta predisposición para establecer la integración entre Argentina y los países limítrofes, los empresarios una predisposición media, pero ambos mayoritariamente mostraban una actitud positiva hacia la integración latinoamericana (empresarios 97% y sindicalistas 99%). En cuanto al nivel de profundización del proceso o su extensión, los empresarios se inclinaban (63%) por una integración más profunda –con ciertos países del área pero con políticas comunes coordinadas- mientras que los gremialistas no mostraban una definición clara entre una integración profunda y una más general, aunque fuera menos profunda. Ambos sectores manifestaron una actitud crítica a los esquemas de integración latinoamericanos (ALALC, ALADI, GRUPO ANDINO, entre otros) y se inclinaron por la creación de organismos integrativos de carácter supranacional. A nivel sectorial consideraban importante tanto la participación del sector público como privado para motorizar el proceso de integración.

Ya específicamente en el ámbito del MERCOSUR, el trabajo de campo que efectuara Silvana Bruera (1992), particularizado en el sector de medianos y grandes empresarios de la industria manufacturera uruguaya, revela que, si bien un 54% se manifestó a favor del MERCOSUR, respecto a la generación de empleo y crecimiento económico a corto plazo la percepción fue negativa. La mitad de los encuestados conocía la existencia de organismos consultivos para la canalización de los intereses sectoriales, sin embargo, no percibían que su funcionamiento fuera aceptable. En cuanto a la asociación que los contiene, algunos consideraron que las cámaras industriales de su pertenencia debían mejorar internamente los canales de información a sus miembros, otros, promocionar sus producciones en el mercado externo y, por último, los que opinaban que debían emprender acciones de presión hacia el Estado para canalizar sus demandas.

También en las investigaciones efectuadas por Achard, Flores Silva y González (Achard et al., 1993), en las que se estudió y analizó de modo comparado la variable política de la integración mediante la contrastación empírica de un trabajo de campo aplicado a élites de Paraguay y Uruguay, que luego se extendió a Argentina y Brasil (1994), los empresarios mayoritariamente tuvieron una imagen positiva del MERCOSUR y las élites de los cuatro países concibieron a la integración desde una

dimensión preferentemente latinoamericana. Un 50% de los empresarios manifestó no haber sido consultado, ya sea de manera individual o mediante sus asociaciones, acerca de la decisión del gobierno de ingresar al MERCOSUR. En el segundo trabajo, realizado por los mismos autores sobre la base de la metodología anterior, casi el 65% de los empresarios reconoció haber sido consultado para conformar el MERCOSUR y esa base se amplió a medida que avanzó el proceso.

En 1995, el Instituto de Integración Latinoamericana emprendió una nueva investigación, antecedente inmediato del actual trabajo, sobre la percepción de los actores sociales de Brasil y Argentina respecto al MERCOSUR, que permitió extraer conclusiones relevantes en cuanto a la participación sectorial. Respecto a la actitud hacia la integración latinoamericana, un 100% de los empresarios y sindicalistas se manifestó a favor, lo que indicaría que la actitud de ambos ha evolucionado en este aspecto, si se la compara con el estudio realizado en 1986; en tanto que la integración es concebida desde una perspectiva latinoamericana, coincidiendo con las encuestas de Achard et al. (1993 y 1994). Los empresarios en un 100% y los sindicalistas mayoritariamente consideraron positiva la inserción de los países en el MERCOSUR, denotando, por parte del sector empresarial, una tendencia incremental positiva respecto a la encuesta que realizara Bruera. Demostrando la misma posición que en 1986, sectorialmente se manifestaron por la creación de instituciones supranacionales, de índole jurisdiccional y parlamentaria sin suprimir, sin embargo, ninguno de los actuales órganos; quizá la aparente contradicción se encuentre en la naturaleza comercial y grado de integración del MERCOSUR que permite el normal funcionamiento con una organización intergubernamental. Respecto a las ventajas y beneficios del modelo, tanto empresarios como sindicalistas, reconocieron los de índole económico-comercial, opinión coincidente con los trabajos de Achard et al. (1993 y 1994) y, como desventajas, resaltaron el desarrollo desigual de los países y la desocupación. En la percepción de los actores la integración es concebida como un fenómeno multidimensional que no se agota en el comercio.

En lo que respecta a la participación de los actores sociales, según la misma investigación, consideran que la formulación y diseño de la política de integración fue producto del sector gubernamental, las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales, mientras que los sindicatos y las pequeñas y medianas empresas tuvieron una participación baja, a la vez que definieron como beneficiarios del modelo a los grandes grupos económicos. Esta opinión en términos generales es coincidente con la de Achard y otros (1993). Los sindicalistas en un 100% manifestaron que no fueron consultados sobre la decisión del gobierno de

incorporarse al MERCOSUR y, de los empresarios, únicamente los argentinos fueron consultados en un 8%; en este aspecto el resultado es similar a lo relevado por las investigaciones de Achard et al. (1993 y 1994).

Estos antecedentes demuestran que, si bien ha habido algunos cambios en la posición de los empresarios y los gremialistas respecto al proceso de integración, su actitud es positiva en general tanto para la integración latinoamericana como para el MERCOSUR. También muestran una cierta coincidencia respecto al déficit participativo ya que ponen de manifiesto la falta de consulta sectorial a los fines de la toma de decisiones, lo que impide incorporar a una sociedad participativa y comprometida con el nuevo espacio creado. Es indudable que existen convergencias básicas que son el punto de partida para la sustentación del proceso, y para lograr una redefinición del modelo en los aspectos cualitativos y comprometidos con los intereses de la sociedad en su conjunto.

Por ello resulta necesario diferenciar los procesos de integración centrados en los intercambios comerciales y que se concentran en los planos mercantiles, como el del MERCOSUR actual, de los procesos de integración alternativos –que permitan avanzar en la ampliación cualitativa- que “sólo puede desarrollarse en el marco de una experiencia de consolidación de prácticas e instituciones democráticas que garanticen la presencia de satisfactores de expectativas sociales diversas y en disputa” (Sojo, 1996).

## **8.7 A modo de conclusión**

La invocación de la falta de participación en el proceso asociativo supone no sólo determinar el modelo, sino también el grado de integración. El proceso centrado en los intercambios comerciales y cuyo objetivo no va más allá que el de una unión aduanera no necesita de mayores afinidades políticas, ni la funcionalidad jurídico-institucional es un elemento clave del proceso, como tampoco la ampliación de la base participativa en la toma de decisiones. No obstante, deberá enfrentar aquellos desafíos vinculados con los aspectos económicos, tales como: el abandono del derecho a restaurar unilateralmente restricciones que afecten el comercio, cualquiera sea la naturaleza o las dificultades que se presenten a nivel nacional, la armonización de las políticas nacionales que afecten la estructura de los precios y la distribución de recursos, de políticas fiscales y monetarias, entre otras, a fin de evitar las crisis recurrentes, para lo cual la funcionalidad intergubernamental actual es suficiente.

En un escenario alternativo, en el que se esté dispuesto a profundizar el proceso, se impone un cambio cualitativo en el que gobiernos y actores

sociales acuerden estrategias y políticas con miras a un proyecto de desarrollo regional conjunto, equilibrado y armónico. Para ello, resulta imperioso identificar una agenda de intereses comunes, a partir de diagnósticos internos precisos y prospectivos que permitan determinarlos. Esto supone no sólo los diagnósticos nacionales sino, además, un claro consenso social y político que avale las estrategias derivadas y relativas a las prioridades regionales a largo plazo.

En este contexto, la participación pasa a ser un principio y un objetivo de la integración, por lo que resulta fundamental la participación de la sociedad civil en su conjunto y para lo cual la funcionalidad jurídico-institucional se transforma en un elemento clave. El éxito va a depender de la creación de instituciones y normativas adecuadas “para una participación más activa de las sociedades en el proceso de toma de decisiones acerca de los objetivos del proceso de regionalización, sus etapas y avances, y los intereses a los que responde...En este sentido, es imperativo el desarrollo de mecanismos institucionalizados de carácter democrático y pluralista en el marco del proceso de regionalización” (Serbín, 1996). En este escenario el proceso debe estar dotado de un dinamismo propio, de tal forma que los órganos se conviertan en una herramienta impulsora.

Así, para romper el actual modelo basado en acuerdos de cúpulas, se deben instrumentar acciones que no sólo posibiliten formas de participación formal sino que realmente pongan en vigencia un rol activo de la sociedad civil, con la presencia dinámica de aquellas organizaciones sociales y actores privados que representen la voluntad de los sectores de menor poder de negociación. Resulta necesario legitimar el proceso a través de la conciliación de intereses y el consenso popular con el fin de hacerlo viable y contribuir, de ese modo, a la formación de una cultura integracionista que permita fortalecer el sentido de pertenencia regional de sus poblaciones. Asimismo, se deben instrumentar los mecanismos que permitan dar cabida a nuevas formas de organización social surgidas en los últimos tiempos en torno a reivindicaciones específicas referidas a temas tales como medio ambiente, derechos del consumidor, de los indígenas, entre otros. Estas formas de participación permitirán avanzar en las otras dimensiones de la integración solidaria.

Por ello, ante la rigidez del modelo neoliberal imperante en América Latina, que pareciera ser el único valedero y viable para lograr una salida al subdesarrollo a fin de posicionarse en un mundo globalizado, se contraponen el pluralismo de los estilos de desarrollo, ya que las políticas de inserción internacional responden a estilos económicos alternativos; de allí que sea necesario precisar la sociedad que queremos para nuestro futuro y

redefinir el modelo de integración como un amplio proceso político, social y cultural, más allá de la economía y los mercados.

## Bibliografía

- Achard, D., Flores Silva y González (1993) "*Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del MERCOSUR. Análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo*". Buenos Aires: BID-INTAL, Publicación N° 411
- \_\_\_\_\_ (1994) *Las élites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Bekerman, M. (1991) "Apertura importadora e integración en América Latina", *Anais do I Seminario de Universidades pela Integração Brasil e Argentina*. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 12,13 y 14 de noviembre
- Bruera, S. (1992) "La Cámara y los empresarios de la industria: encuentros y desencuentros ante la integración", en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: CIESUR-FESUR
- Calcagno, E. (1990) "Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo". *Revista de la CEPAL* N°42
- CEPAL (1994) 13/01/94, LC/C 808,2, 13 de enero de 1994
- \_\_\_\_\_ (1997) *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- \_\_\_\_\_ (1998) "Ideas para una mejor distribución del ingreso", *Notas sobre la economía y el desarrollo* N° 612 (febrero). Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Clert, C. (1997) "El enfoque de exclusión social: elementos analíticos y aportaciones para la discusión de la pobreza y el desarrollo social en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano* 31
- Dos Santos, T. (1996) *Economía mundial. Integração regional & desenvolvimento sustentável. As novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana..* 2a edição, Petrópolis
- Errandonea, A. (H) (1977) "Hacia una definición operacional del concepto de integración". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 3, N° 9
- Ferrer, A. (1998) "América Latina y la globalización", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, CEPAL cincuenta años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- \_\_\_\_\_ (1997) "El MERCOSUR: entre el consenso de Washington y la integración sustentable", *Comercio Exterior*, Vol.47, N°5

- Giacalone, R. (1999) "Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR", *Aldea Mundo*, Año 2, No 6
- Grandi, J. (1998) "Déficit democrático y social en espacios integrados", CEFIR, <http://www.cefir.org.uy/grandi.htm>.
- \_\_\_\_\_ (1998) "Déficit democrático y social en los procesos de integración", *Integración & Comercio*, Año 2, No 6
- Grandi, J. y Bizzozero L. (1997) "MERCOSUR: Mercado en formación y sociedad civil en gestación", *Archivos del Presente*, Año 3, N° 9
- Haas, E. B. (1966) *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires: INTAL-BID
- Hirst, M. (1996) *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma
- Lagos, G. (1967) "La crisis de la integración" Separata del *Boletín de la Integración*, N° 23
- \_\_\_\_\_ (1969) "La cooperación universitaria y la integración latinoamericana", *Revista de la Integración*, N°4
- Laredo, I. (1998) "Alternativas al modelo MERCOSUR de integración: Ampliación del Mercado versus desarrollo humano sustentable", *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR*, Vol.V
- Laredo, I. et al. (1992) *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario
- Marchal, A. (1970) *Integración y regionalización en la economía europea*. Madrid: Editorial Castellana
- Mellado, N. (1996) "La naturaleza del MERCOSUR". *Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*, N° 10
- Mellado, N. y Alí, M. (1995) "Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas", *Cuadernos de Trabajo*, (noviembre) Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata
- Mellado, N. y Gajate, R. (1998) "La inclusión de las regiones en el MERCOSUR", *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año IV, N° 4
- Moneta, C. y Quenan, C. (comp.), (1994) *Las reglas del Juego. América Latina, globalización y regionalismo*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor
- Mora y Araujo, M. (1997) "Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina", en: *CIEDLA* (comp.), Buenos Aires: Konrad Adenauer-Stiftung
- Nye, J. S. (1969) "Integración regional comparada: concepto y medición". *Revista de la Integración*, N°5

- O'Donnell, G. (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales". *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130
- Olivera, N. (1995) "Armonización de la legislación comercial y societaria: Análisis del caso PYME". *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año I, N° 2
- Podestá, B. (1997) "*Seis comentarios sobre la cuestión social*". Copyright CEFIR
- Rofman, A. et al. (1993) *Modelos de integración en América Latina. Desafíos y alternativas en la construcción de un nuevo territorio latinoamericano*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Salgado, G. (1990) "Integración latinoamericana y apertura externa", *Revista de la CEPAL*, N° 42
- \_\_\_\_\_ (1998) "Globalización e integración latinoamericana". *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año IV, N°4
- Serbín, A. (1996) "Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe". *Estudios Internacionales*, vol. 7, N°13
- Sojo, C. (1996) "Democratización, gobernabilidad y actores políticos en el proceso de integración regional. Una reflexión sobre Centroamérica". *Estudios Internacionales*, vol. 7, N°13
- Tironi, E. y Lagos R. A. (1991) "Actores sociales y ajuste estructural". *Revista de la CEPAL*, N° 44
- Vacchino, J. M. (1981) *Integración Económica Regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
- \_\_\_\_\_ (1997) "*Opciones en el presente de la integración de América Latina y el Caribe*". Actas del Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en Materia de Integración Regional: "Globalización e Integración hacia el Siglo XXI", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, 29/31 de Octubre, Argentina
- Viguera, A. (1996) "Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada". *Nueva Sociedad*, N° 143
- Vilas, C. M. (1994) "Economía, Política y Sociedad: Panorama después de la crisis (Notas preliminares)". *Realidad Económica*, N° 125

# **9 Modos de participación de las organizaciones empresariales en las negociaciones del MERCOSUR. El caso del sector lácteo argentino**

*Noemí Luján Olivera*

## **9.1 Introducción**

El punto de partida de este trabajo es la definición de participación como “el derecho a influir en la toma de decisiones” (Errandonea, 1977). Desde esta perspectiva cabe preguntarse si las organizaciones empresariales participan en la toma de decisiones del MERCOSUR. En caso de que así sea, debe establecerse la magnitud del espectro empresarial representado.

Previamente, se hace necesario plantear algunas precisiones metodológicas. En primer lugar, las decisiones sobre las cuales se evalúa la influencia o no de los actores estudiados son aquellas relacionadas con el diseño y avance del proceso de integración, no con la inserción comercial en el mercado ampliado. En segundo lugar, se parte del reconocimiento de la existencia de tres segmentos empresariales –transnacionales, grandes grupos nacionales, pequeñas y medianas empresas- en condiciones de participar en el mercado regional, aun cuando en el articulado de creación del MERCOSUR y en la conformación de los grupos de trabajo no hay ninguna referencia a las modalidades necesariamente diferenciadas de inserción de las empresas locales según tamaño o nivel de presencia en el mercado (Olivera, 1996). En tercer lugar, el análisis se limita al caso argentino, con especial atención a las organizaciones representativas del sector lácteo. Finalmente, cabe señalar que no desconociendo que los asociados a las organizaciones empresariales provienen de diversos estamentos, se atribuye a cada una de ellas la representación del sector predominante en su seno. Este el caso de la Unión Industrial Argentina (UIA), organización de segundo grado que, teniendo un Departamento de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), debe ser considerada representante de los intereses de la gran empresa, aun cuando coyunturas

políticas favorezcan la elección de integrantes del sector PYMES para encabezarla, como en la actualidad.

## 9.2 Algunas alternativas de participación

Para aproximarse a dar respuesta a los interrogantes formulados es necesario efectuar previamente algunas precisiones de índole semántica, con el propósito de fijar los alcances conceptuales dados en este trabajo a los términos grupo de interés, grupo de presión y lobby, de uso habitual cuando se estudia la participación social, en particular ante los poderes públicos, a los que los diversos autores asignan significados con matices diferenciales. A tal fin, siguiendo a Carnota (1991), adoptamos las siguientes definiciones:

- Grupo de interés: conjunto de individuos que, sobre el fundamento de una comunidad de actitudes (interés u opinión), expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan de manera directa o indirecta a otros actores o instituciones de la vida social.
- Grupo de presión: el grupo de interés cuando despliega una acción encaminada a incidir o gravitar en el medio político, es decir, sobre las instituciones del poder público o, en definitiva, sobre la voluntad psicológica de los detentadores del poder.
- Lobby: la representación del grupo de presión frente al congreso (y, por extensión, también ante la administración pública).

Si partimos de esta distinción entre grupo de interés, grupo de presión y lobby, sindicatos y cámaras empresariales están conceptualmente comprendidos en el primer agrupamiento. Los otros dos responden, en esta definición, a modalidades de actuación del primero.

Resulta oportuno plantear aquí que la aparente discordancia existente entre la definición adoptada y la caracterización de los actores de cada uno de los círculos de influencia reconocidos por Grandi y Bizzozero<sup>1</sup>(1997) no es tal. En nuestro caso el análisis se limita al comportamiento de algunos de los actores del segundo círculo, las cámaras empresariales. Allí distinguimos distintas formas de comportamiento de esos actores,

---

<sup>1</sup> Así se manejan dos ejes de referencia: el que se refiere al nivel de actuación (nacional-subregional) y el grado de influencia (primero al tercer círculo de influencia). Estos tres círculos de influencia también pueden ser ubicados politológicamente en términos de los decisores (gobierno y burocracia), los grupos de interés (cámaras, sindicatos y partidos políticos) y grupos de presión (organizaciones sociales en general).

diferenciación que, en general, responde a los diversos estamentos comprendidos en el sector.

Ahora bien, si participar es tener “el derecho a incidir en la toma de decisiones”, la posibilidad de participación formal de estos actores debería transitar por su reconocimiento explícito en carácter de grupos de interés y la asignación a ellos, en consecuencia, de roles en las negociaciones del MERCOSUR. El diseño institucional del MERCOSUR no prevé tales extremos, toda vez que responde a un esquema intergubernamental. El único ámbito en el que, desde la reunión de Ouro Preto, a fines de 1994, está prevista la participación formal de los actores del sector productivo es el Foro Consultivo Económico. Cabe agregar que, en tanto su principal función sería dar mayor organicidad y sentido regional a los intereses empresariales, como su nombre lo indica este foro sólo es “consultivo”.

### **9.3 La relación organizaciones empresariales-estado en el MERCOSUR**

Este estado de cosas lleva a la reproducción en el ámbito del MERCOSUR del estilo de relacionamiento tradicional del Estado argentino con las organizaciones representativas del empresariado, en el que el reconocimiento por el Estado del carácter de la entidad permite a ésta el ejercicio de la capacidad representativa (Martínez Nogueira, 1988: 314). La convocatoria por el Estado a integrar órganos y comisiones “en las que coexisten instituciones de primero, segundo o tercer grado, sin que este hecho provoque oposiciones, permite a estas organizaciones el acceso a la información, a la decisión y a la atención preferente de demandas y planteos” (Martínez Nogueira, 1988).

Cabe agregar que la situación descripta no se limita a la relación del estado nacional con las organizaciones empresariales, ya que se repite, al menos en la Provincia de Buenos Aires donde llega a alcanzar jerarquía legislativa. Allí los organismos mixtos vinculados a la producción, sean de derecho público o de derecho privado -Banco Provincia<sup>2</sup>, IDEB<sup>3</sup>, FOGABA<sup>4</sup>, entre otros- prevén la participación de las “entidades representativas” o “los intereses agropecuarios, industriales, comerciales, ...” en los respectivos directorios, quedando en manos del Estado provincial la decisión sobre la convocatoria, la que recae sistemáticamente

---

<sup>2</sup> Decreto Ley 9.434/79 y sus modif., Artículo 18.

<sup>3</sup> Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense. Ley 11.807.

<sup>4</sup> Fondo de Garantías Buenos Aires Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria. Ley 11.560

en las mismas organizaciones, que de ese modo reafirman y revalidan su carácter de “entidad representativa”.

Entonces, más allá de que algunas organizaciones participen en comisiones o instituciones para lo que son invitadas por el Estado, la ausencia de reglamentación genérica de la participación de las organizaciones empresariales al momento de efectuar el diseño institucional conduce, necesariamente, a quienes pretenden la protección de sus intereses sectoriales a actuar en forma de lobby. Esta situación se ve agravada cuando se verifica que el Estado tampoco ha reglamentado la forma de actuación de estos actores frente a los poderes públicos, como lo han hecho otros ordenamientos, entre ellos el estadounidense y el comunitario europeo. Sin embargo, el hecho de que tanto en el sistema estadounidense como en la Unión Europea sea posible detectar reglamentaciones de la actuación de los grupos de presión que genéricamente se tiende a denominar lobby, no debe hacernos perder de vista las diferencias existentes entre ambos sistemas.

En este contexto resulta comprensible preguntarse, como Hirst (1996), “si el interés por una mayor institucionalización de esta representación constituye una verdadera aspiración de este sector, principalmente por parte de sus grupos más poderosos”; la respuesta negativa explicaría que “los avances en la institucionalización de la participación empresarial hayan sido mínimos, observándose una clara preferencia por priorizar los canales informales de presión o las prácticas de lobby ya desarrolladas a nivel nacional” (Hirst, 1996).

Resta aún la incorporación de un elemento al análisis: las limitaciones que, para el desarrollo de este estilo de participación, afectan a las organizaciones representativas de la pequeña y mediana empresa. Esas limitaciones abarcan un amplio espectro que va desde las restricciones de índole financiera de la organización, reflejo de las de sus asociados, hasta la dispersión, física y de intereses, de sus representados.

#### **9.4 Pluralismo ideológico-pluralismo analítico**

A esta altura resulta necesario incorporar al análisis de las diferentes formas de participación la distinción entre los enfoques pluralistas europeos y estadounidenses efectuada por Graziano (1996, citado por Giacalone, 1998-1999). Para este autor, en los enfoques europeos la dialéctica entre lo público (Estado) y lo privado (grupos de interés voluntariamente organizados), en la que, partiendo del reconocimiento implícito de que existen intereses comunes al colectivo aunque la sociedad se divida en grupos, se juegan intereses estructurales, busca alcanzar un equilibrio que ambos reconozcan legítimo en un momento histórico y que

satisfaga los intereses comunes. En el pluralismo estadounidense, en cambio, sólo en la medida en que se entrecrucen los intereses privados con la acción pública, surgirá la necesidad de organizarse para defenderlos. De ahí que una característica de este sistema es que el “lobbying” está en general desprovisto de matices ideológicos. Lo que se busca es “un intercambio de información e ideas entre el gobierno y socios privados”. Aquí los intereses y los conflictos son coyunturales. El riesgo de este tipo de comportamiento es la creciente fragmentación de la sociedad.

## 9.5 Estilos de participación empresarial

La indagación sobre la índole de la participación empresarial en relación a las negociaciones del MERCOSUR permite advertir que los distintos actores –empresarios, sindicalistas, funcionarios- tienen percepciones diversas sobre sus características y alcance. El análisis sectorial de las posiciones asumidas por el empresariado argentino se efectuará partiendo de las bases históricas de su representación, ya que el proceso de concentración y desnacionalización causado por la globalización ha afectado notablemente la composición de esas organizaciones, como se expondrá más adelante.

Las divergencias entre las fuentes empresariales relevadas permiten reconocer la existencia de opiniones contrapuestas sobre el rol del sector en las negociaciones del MERCOSUR. Un somero relevamiento de algunas de ellas permite establecer una relación entre esas opiniones y los sectores que en estudios anteriores hemos caracterizado como beneficiarios (transnacionales y grandes empresas nacionales) y excluidos del proceso (pequeñas y medianas empresas) (Mellado y Alí, 1995).

Santiago Soldatti<sup>5</sup>, exponente notorio de la gran empresa nacional y activo partícipe del proceso privatizador desarrollado en la década de los 90, distingue los procesos de ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) del de MERCOSUR, atribuyendo el fracaso de los dos primeros a que “todo lo hacían los funcionarios y no los empresarios, aunque hubiese participación. Los empresarios no participaban realmente, como ocurre con el MERCOSUR. Allí participaron muy cercanamente el Estado y el empresariado” (Achard y Flores 1997).

---

<sup>5</sup> En Achard y Flores (1997), se presenta al entrevistado como importante empresario argentino en actividades petrolíferas, ferrocarriles, aguas corrientes, gas y telecomunicaciones y activo partícipe del proceso de privatización en Argentina.

Jorge Secco, gerente general del Centro de la Industria Lechera<sup>6</sup>, después de presentarse a sí mismo<sup>7</sup> como “el *lobbyista* del CIL”, permite advertir la existencia de otra posición. La de quienes, participando en el comercio desarrollado en el ámbito del proceso, aprovechando de sus beneficios y teniendo activa participación, aun cuando limitada al relacionamiento de organizaciones empresariales casi exclusivamente – Mesa Lechera de los Países del MERCOSUR<sup>8</sup>-, no participan en los ámbitos institucionales específicos (Foro Consultivo Económico) ni tampoco se sienten suficientemente reconocidos por quienes consideran los actores principales del proceso. El entrevistado manifestó que “los funcionarios –de Cancillería- no tienen buen *feed-back* con los industriales”. Cabe señalar que estos actores participan activamente en los espacios referidos al establecimiento de reglamentaciones de índole técnica (Subgrupo 3, Normas Técnicas).

Desde el sector PYMES, por su parte, la generalidad de las opiniones recogidas muestran escasa participación. Guillermo Draletti, presidente de la Unión General de Tamberos (UGT)<sup>9</sup>, representante dentro del sector primario de un sector productivo que ha aprovechado ampliamente los beneficios del proceso, manifiesta<sup>10</sup> que “no existe un canal gobierno-productores” en relación a la problemática en estudio y que “para la UGT el MERCOSUR es prioritario, pero los socios no están dispuestos a hacer gastos en *lobbying* internacional”.

Las opiniones transcriptas validan nuestro diagnóstico citado anteriormente, así como la distinción efectuada por Grandi y Bizzozero (1997), referida a cuáles son los actores que participan en las distintas etapas del proceso de integración. “En esta dirección, se constata que las etapas cumplidas en el caso del MERCOSUR han canalizado demandas de

---

<sup>6</sup> El CIL, fundado en 1919, tiene 50 socios que en conjunto procesan el 85% de la leche producida en Argentina. Los socios abarcan un espectro que comprende desde empresas multinacionales hasta cooperativas y empresas familiares.

<sup>7</sup> Entrevista realizada el 9 de septiembre de 1999 por la autora, en el marco de la investigación “La participación social en el MERCOSUR”, dirigida por Noemí Mellado.

<sup>8</sup> Esta mesa tiene dos áreas: Política y Técnica y la integran: por Argentina: CIL, Junta Intercooperativa, SRA (Pellegrina), CITIL (INTI), Escuela Superior de Lechería (Villa María); por Uruguay: CIL, Multisectorial de Tamberos del Uruguay; por Brasil: Confederación Nacional Agropecuaria y por Paraguay: Cámara de Industriales Lácteos.

<sup>9</sup> La Unión General de Tamberos, fundada en 1920, representa a tamberos medianos y pequeños; empresas queseras, cooperativas tamberas y queseras (la mayoría ahora son empresas privadas, pero continúan asociadas).

<sup>10</sup> Entrevista realizada por la autora en agosto de 1999.

distintos actores relacionados con diferentes círculos de influencia: en primer lugar los gobiernos, negociadores, burocracia y algunos grupos económicos; posteriormente parlamentos, centrales sindicales, partidos políticos, pequeñas y medianas empresas, otras organizaciones sociales y en algún modo las fuerzas armadas. Finalmente el pasaje a la unión aduanera ha canalizado demandas sectoriales diversas, relacionadas con prioridades temáticas y con la necesidad de una mayor institucionalización”. Más adelante, se completa el cuadro: “Si tomamos el surgimiento del proceso de integración, el primer círculo de influencia estuvo relacionado directamente con el mismo en la formulación y en la negociación por parte de los gobiernos y de las tecno-burocracias, así como en la precisión de los cronogramas de liberalización comercial y definición de productos sensibles por parte de las cámaras empresariales” (representativas de las empresas comprendidas en el primer círculo de influencia). “En cambio en el segundo círculo, solamente los parlamentos estuvieron directamente vinculados a los inicios del proceso”.

Analizadas las opiniones transcritas en el marco propuesto por Hirst para caracterizar la actitud del empresariado ante el MERCOSUR, resultan algunos elementos interesantes. Hirst (1996) distingue tres segmentos en el universo empresarial: las empresas transnacionales, los grandes grupos nacionales y los medianos y pequeños productores. Al primero lo caracteriza por la autonomía de sus decisiones, aun cuando se beneficia del proceso integrativo; al segundo le reconoce haber mostrado agilidad política para posicionarse ventajosamente ante la nueva realidad y del tercero expone que su interés por el proceso de integración está limitado a la capacidad que muestre para vincularse con los dos anteriores en carácter de subcontratista de ellos. Con esto cobra sentido lo expresado por la autora algunos párrafos más arriba: “Otro actor relevante en el MERCOSUR ha sido el segmento empresario, que representa los intereses de los grupos económicos de mayor peso o las empresas transnacionales que operan en la subregión” –cuya desafortunada sintaxis podría inducir a interpretar que para ella, en el universo de actores, el segmento empresario sólo representa los intereses de los grupos económicos de mayor peso o las empresas transnacionales que operan en la subregión. Actor relevante es el segmento empresario que representa los intereses de los grandes grupos económicos. Ahora bien ¿es válido limitar la posibilidad de inserción del sector PYMES en el mercado ampliado al carácter de prestadora en un proceso de especialización intraindustrial? Aceptar esto es afirmar que los únicos actores del mercado, en especial del internacional, son las grandes empresas. Si éste fuera el caso, los representantes del sector PYMES sólo deberían ocuparse de los relacionamientos con las grandes empresas y los de éstas, de la actuación ante los poderes públicos. La alternativa, al limitar

el número de actores, homogeniza las posiciones, pero excluye del ámbito participativo a la mayoría, convirtiendo a la participación empresarial en oligárquica.

Sin embargo, la posición de Hirst no está aislada ni es discordante. Pareciera haber una tendencia a analizar el comportamiento de los actores empresariales desde la perspectiva de la acción desarrollada por cada una de las empresas en defensa de sus intereses. Giacalone (1999) circunscribe su análisis de la participación empresarial en el G 3, y aún en el MERCOSUR a las élites empresariales, tanto nacionales como transnacionales. Señala que las “industrias que exportan hacia los mercados regionales serían entonces las más dispuestas a concentrarse, a transnacionalizarse y a ejercer influencia sobre la política de integración regional” (Giacalone, 1999).

## 9.6 ¿Participación formal o lobby?

El abordaje de la cuestión planteada impone una aclaración previa. Si bien, en sentido estricto, modernamente<sup>11</sup> el lobby es una forma de participación formal de sectores o agrupamientos en las discusiones sobre temas de su interés, o que lo afectan directa o indirectamente, en un sistema en el que el lobby no está reglamentado, aparece como una alternativa a la participación formal. En estos casos, la actividad tendiente al ejercicio de influencia sobre las estructuras competentes para la toma de decisiones, o la pretensión de hacerlo de parte de los representantes de las organizaciones potencialmente afectadas, adquiere, no pocas veces, para el observador, una carga negativa de la que debe desprenderse al momento de analizar la actividad del *lobbyista*, si pretende obrar con objetividad.

La segmentación de las opiniones provenientes del empresariado, en relación a la participación del propio sector en las negociaciones del MERCOSUR, permite reconocer la persistencia, en el marco del actual proceso integrativo, de los comportamientos históricos descritos por Viguera (1996) como propios del empresariado latinoamericano. Para confirmar estas observaciones y teniendo en cuenta que dos de las opiniones recogidas corresponden al sector agroindustrial, se las confrontó con la caracterización efectuada por Martínez Nogueira (1988) al analizar las organizaciones corporativas del sector agropecuario argentino,

---

<sup>11</sup> La generalidad de los autores, entre ellos Mario J. López y Jorge Aja Espil, distinguen entre “viejo lobby” y “nuevo lobby”. El primero corresponde a una etapa previa a la primera guerra mundial y se encuentra signado por la corrupción y el soborno. El segundo, en cambio, reúne los caracteres de ostensible, técnico y legal (Carnota 1991).

habiéndose podido reconocer coincidencias entre los estilos de comportamiento descritos por ambos y las manifestaciones en análisis.

Siguiendo la terminología propuesta por el primero de los autores citados se verifica en sus opiniones la posibilidad de distinguir en el obrar empresarial entre *politics* y *policies*, esto es, entre las acciones dirigidas a la conformación del orden social, económico y político en general (“la política”) y las que se orientan más directamente en función de las decisiones sobre políticas diversas a implementar por el Estado (“las políticas”). En principio, siguiendo estos lineamientos se puede afirmar que la divergencia entre las opiniones transcritas responde al distinto posicionamiento en el arco empresarial:

- Quienes contribuyen al diseño de “la política” logran para sí espacios de participación formal.
- Quienes operan sobre “las políticas” a implementar por el Estado, generalmente lo hacen mediante acciones de “lobbying”. Algunos de éstos consideran que la resultante de la presión ejercida es producto de su “participación”.
- Los excluidos del proceso reclaman ser oídos, pero, en muchos casos, por diversas razones, no aprovechan las posibilidades de participación ofrecidas por las estructuras tecno-burocráticas que conducen el proceso.

Estas diferenciaciones sobre las actitudes empresariales nos llevan nuevamente a Graziano, (1996, citado por Giacalone, 1998-1999) quien, analizando el caso europeo, expresa que en la medida en que el conflicto es estructural, pueden existir estrategias para socializarlo, llevándolo a la arena pública, o para privatizarlo, buscando ejercer presión sobre el Estado y sus funcionarios, lejos de los medios de comunicación. Asigna el autor el primer comportamiento a quienes no se sienten seguros de ser escuchados y el segundo, a quienes están seguros de ser oídos. En las opiniones transcritas, las dos primeras resultan ejemplo de estrategias privatizadoras del conflicto y la última, de las socializadoras.

## **9.7 El escenario de la privatización de la negociación**

En el marco del nuevo modelo se está esbozando un nuevo estilo en las negociaciones. El gobierno resigna el rol de actor principal que le cabe de acuerdo al modelo, transformándose en un legitimador de los acuerdos que se alcancen. "En estos momentos los empresarios están negociando en un contexto muy diferente del que tuvieron el último año. Además, los acuerdos van a venir justamente del sector privado. Nuestra labor como gobierno es sentarlos en una misma mesa, y realmente lo que hemos podido ver es un espíritu negociador. Creo que acá el gran temor es al

incumplimiento, pero estamos en una situación donde no parece tan probable que suceda, pese a que lo vamos a monitorear." (Declaraciones de Débora Giorgi, Secretaria de Industria, Comercio y Minería, en *La Nación*, 30 de abril de 2000).

Los empresarios reclaman así que este rol protagónico en las negociaciones, reconocido por los funcionarios responsables del área, sea formalizado, instituyendo un ámbito en el que negocien directamente teniendo como contraparte a los representantes del propio sector en Brasil y en los demás países del bloque. Pretenden que, alcanzado el acuerdo, los estados, de participación necesaria en el marco del sistema vigente, deberán "homologarlo".

En este contexto reaparece de manera trascendente la problemática vinculada a las consecuencias de la concentración y desnacionalización, que abordaré más adelante. No será extraño que hegemonice la representación de un sector en distintos países, si no la misma empresa, al menos el grupo económico al que pertenece. Tomemos como ejemplo el caso de la producción de alimentos, en el que Bunge y Born, a partir de la adquisición de CEVAL Alimentos, se convirtió en el principal procesador de alimentos en América Latina, teniendo, entre otras, el control de Santista de Alimentos en Brasil y de Molinos Río de la Plata en Argentina. ¿Deberá homologarse un acuerdo alcanzado entre los representantes de Santista y Molinos? ¿Cuál deberá ser el rol de los estados ante acuerdos alcanzados entre empresas? ¿Estarán todos los estados parte dispuestos a aceptar o siquiera a escuchar una propuesta en este sentido?

Partamos de que, tal como expresan concisa y claramente Grandi y Bizzozero (1997), "hay que hacer una diferencia entre quienes formulan las políticas y negocian y los grupos empresariales. Los primeros son representativos de los intereses públicos y responden de alguna forma a la ciudadanía o bien a las instancias de contralor público, mientras los grupos empresariales tienen como referente intereses particulares que hacen a su especificidad".

Esta propuesta empresarial no resulta, sin embargo, aislada ni novedosa. Por el contrario, es coincidente con las mayoría de las opiniones vertidas en el marco del Foro Empresarial de las Américas (FEA), ámbito que pretende "examinar la experiencia del sector privado como agente capaz de influir y dar sostenimiento a los acuerdos regionales de integración", con el fin de transmitir las visiones del sector privado a los gobiernos de la región en relación al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas).

Cabe, sin embargo, hacer una distinción entre las posiciones adoptadas allí por los representantes del sector industrial y las del sector agrario. En tanto los primeros pretenden ser reconocidos como actores principales y

decisores, para lo cual promueven que “el FEA debe ser perfeccionado, de tal manera que se garantice un canal orgánico e institucionalizado. Temas como puntos de discusión, número y naturaleza de los participantes y representatividad deben ser examinados” (UIA-Coalicao Empresarial Brasileira. Foro Empresarial de las Américas), los segundos aspiran a “crear sistemas de consulta del sector privado, a nivel nacional, sobre los temas en negociación en el ALCA, de tal forma que se subsidie la posición de los negociadores”(CENCIT-Coalicao Empresarial Brasileira-UIA-SEBRAE-CNA-Asociación Rural Paraguaya-Asociación Rural Uruguay-Sociedad Rural Argentina. MERCOSUR. Summit of the Americas Center, E.U., Grupos de Trabajo Hemisféricos). Esta posición, sustentada por quienes tienen la certeza de ser oídos, parece ser la adoptada: “En el plano nacional, se recomienda la creación de mecanismos de consulta del sector privado con sus respectivos gobiernos sobre los temas en negociación en el ALCA, como un medio para apoyar la negociación oficial, acompañando la agenda de los GTHs (grupos de trabajo hemisféricos), entendiendo que ésta es una modalidad necesaria para asegurar una adecuada participación del sector privado en el proceso de conformación del ALCA”.

## 9.8 Concentración y desnacionalización de las empresas

El estudio de la participación de los empresarios y las organizaciones empresariales en los procesos de integración, en particular en el MERCOSUR, como un capítulo de la participación social, nos confronta a poco andar con un fenómeno que, en principio, parece poco vinculado, cual es el de la concentración y desnacionalización producida en las grandes empresas nacionales tradicionales, fenómeno que, al consolidarse, va ampliándose hasta alcanzar pequeñas y medianas empresas competitivas.

A esta altura resulta sobreabundante todo intento de acreditar la existencia del fenómeno, del que, como muestran las publicaciones efectuadas, en Argentina se han ocupado desde especialistas como Kosacoff y Porta (1997) e investigadores como Daniel Aspiazu (1998), centros de estudios socio-económico-políticos como el CEB (1998), pasando por la prensa especializada en negocios (*Apertura* publicó una edición especial de Fusiones y Adquisiciones en 1998 bajo el nombre “Mergers and Acquisitions”) y hasta revistas de interés general como *Veintiuno* (s/f). ¿Qué aspecto del fenómeno nos resulta, entonces, interesante y cuál es su relación con la participación de las organizaciones representativas del empresariado en las negociaciones del MERCOSUR?

En principio, coincidimos con Giacalone (1999) en que la participación de estos actores sociales debe analizarse en dos momentos, uno antes y

otro después del establecimiento de un acuerdo de integración, con el propósito de determinar si el acuerdo ha incidido en sus patrones de comportamiento ante el Estado, modificándolos. Queda aún otro nivel de análisis, ya anticipado al hacer referencia al fenómeno de la concentración y desnacionalización, cual es cómo afecta este proceso a las organizaciones empresariales, en particular en lo que se refiere a su posicionamiento ante el Estado.

Los asociados a las cámaras empresariales son las empresas<sup>12</sup>, no sus dueños, de modo que el cambio de propietario no afecta la calidad de socio. Sin embargo, al interior de esas organizaciones es probable que se produzcan cambios substanciales, ya que comenzarán a reflejar los intereses de la nueva composición societaria. Con ello se puede esperar una modificación en la actitud de la institución frente a los poderes públicos. La cuestión se torna relevante al momento de pensar en instancias en las que se prevea la participación formal de organizaciones empresariales, cuando los asociados de las mismas, como producto del fenómeno de concentración y desnacionalización reseñado no sean empresas nacionales. ¿Resultará legítimo convocarlos a participar en la toma de decisiones?

## 9.9 El fenómeno de la concentración en Argentina

¿Cuál es la causa de este fenómeno de la concentración y qué consecuencias produce? En una apretada síntesis podemos describirlo diciendo que las nuevas condiciones originadas en la globalización y el MERCOSUR -en tanto bloque regional desarrollado como consecuencia de ella- imponen a las empresas adecuar sus estándares de competitividad, a riesgo de desaparecer. Pero, la competitividad necesaria para actuar eficientemente en los nuevos mercados exige reconversiones que, necesariamente, conducen a la concentración<sup>13</sup>. Luego, al extremo del proceso, se produce la desnacionalización, al resultar las empresas

---

<sup>12</sup> La referencia a “las empresas” se hace aludiendo a ellas en sentido económico y teniendo presente que la decisión de asociarse a una cámara u otra organización empresarial es competencia del sujeto titular. Se prescinde aquí, por resultar irrelevante a los fines de este trabajo, de toda indagación sobre las diversas estructuras jurídicas que puede asumir el sujeto empresario y, por ende, de los órganos a los que en cada una de ellas corresponde la decisión de asociarse.

<sup>13</sup> Un ejemplo de esta alternativa es la adquisición de la mayoría accionaria de Polledo S.A. por parte de Benito Roggio e Hijos otra empresa constructora. El comprador invoca como razón estratégica de la operación “Tomar el control de la compañía y ser accionista mayoritario en las autopistas Buenos Aires-La Plata y 9 de Julio” (*Apertura*, 1998).

adquiridas por transnacionales. Los adquirentes, en este caso, pueden ser tanto empresas especializadas en la misma rama<sup>14</sup> como fondos de inversión<sup>15</sup>.

Este proceso, iniciado con operaciones entre grandes empresas, se ha ido extendiendo hasta alcanzar empresas comprendidas en el sector de pequeñas y medianas empresas (PYMES) (Olivera 1996). Tomemos como ejemplo el caso de la venta de Canning 210 (*Apertura* 1998), productora y distribuidora de indumentaria. Esta empresa declaraba una facturación de 9 millones de pesos, con lo que quedaba claramente incluida en la categoría PYMES, ya que su facturación equivalía al 75% del máximo del sector comercial y servicios y a 50%, del industrial. El adquirente fue Open Sports, que facturaba 70 millones anuales. La misma fuente informa que esta última es “una cadena surgida al agruparse –en 1993– un conjunto de comercios minoristas de venta de artículos deportivos que agrupa 33 empresas asociadas y cerca de 100 locales...” De la concentración producida por mecanismos asociativos de pequeñas empresas resulta una gran empresa en condiciones de adquirir una PYME y celebrar un acuerdo estratégico con una transnacional. Alberto Alvarez Gaiani, titular de la COPAL (Coordinadora de Productos Alimenticios) describe el fenómeno y sus consecuencias diciendo: “Cuando ingresé a la COPAL hace catorce años, los socios eran dueños de pequeñas y medianas empresas, hoy quienes representan al sector son los ejecutivos de las grandes multinacionales y no los propietarios. Esto me produce un poco de nostalgia, pero también obligó a la profesionalización de las firmas” (*Prensa Económica*, 1998). Se hace innecesario aclarar que la problemática expuesta no se limita al sector del que proviene la opinión, sino que su interpretación es tan generalizable como lo es el fenómeno.

Hay un aspecto en este discurso que debe ser resaltado. Me refiero al tránsito que efectúa desde la caracterización de los socios de la organización empresarial hacia los participantes en las reuniones, finalizando en observaciones sobre cuestiones internas de las empresas. Tal vez podría criticársele por imprecisión, pero resulta altamente significativo en nuestro intento de mostrar la íntima vinculación entre los

---

<sup>14</sup> Como ejemplo del primer supuesto podemos citar la compra de PEHUAMAR – principal accionista la familia Serdá- por PEPSICO –EUA-, dueño de las marcas Kellogs y Bum. La razón estratégica de la compra es “Aumentar el *market share* del subsector *snacks*” (*Apertura*, 1998).

<sup>15</sup> Como caso ilustrativo vemos que The Exxel Group compró el 86% de Fargo – empresa líder en el segmento pan de molde e industrial- y el 100% de Blaisten – distribuidor líder de sanitarios- invocando como razón estratégica de la compra “Posicionarse en el mercado – el que corresponde en cada caso” (*Apertura* 1998).

intereses de las empresas participantes de una cámara y las posiciones asumidas por ésta ante el Estado.

Estas palabras de Alvarez Gaiani, transcritas aquí para constatar el fenómeno de concentración y desnacionalización, nos ponen, además, ante otro problema, que es crucial en este análisis, cual es el de la real representatividad de las organizaciones empresariales. ¿Qué intereses representan “los ejecutivos de las grandes multinacionales” que participan de la COPAL y las demás organizaciones empresariales? Está claro que los de sus empresas. ¿Cuáles son ellos, entonces? Como los de todas las empresas, la obtención de los mayores beneficios, sometiéndose a la menor regulación.

Hay, no obstante, una diferencia sustancial al interior del universo empresarial. La diferencia entre las grandes empresas, nacionales o transnacionales, y las PYMES es la diferencia del impacto de las consecuencias sociales que es dable esperar de las decisiones que adopten unas y otras, lo que indudablemente debe sensibilizar al estado.<sup>16</sup> Esta problemática del interés servido en la actuación empresarial está contemplada en la definición de pequeñas y medianas empresas propuesta por APYME (1996), que exige “capital mayoritariamente nacional y participación personal del empresario en su gestión, así como que no sean económicamente subsidiarias de los grandes grupos económicos ni vinculadas a, o controladas por sociedades que no estén comprendidas en esta ley”. ¿Debemos pensar que esta definición obedece a postulados

---

<sup>16</sup> Desde la propia denominación adoptada para designar a este sector se incurre en una generalización, que es excesivamente inclusiva, puesto que, tal como ha expresado Dorfman (1994) “no se puede ser simultáneamente “pequeño” y “mediano” y al juntar esas dos categorías se incurre en graves errores de formulación de políticas de fomento a un estrato estratégico desde el punto de vista nacional”. La generalización no se agota allí, sino que en el ámbito del MERCOSUR, el Grupo Mercado Común ha aprobado un documento denominado “Política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas del MERCOSUR”, MERCOSUR. Res. N° 90/93, incorporando un elemento no novedoso, ya que tanto en Brasil (el SEBRAE -Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas-) como en Uruguay es frecuente encontrar alusiones normativas a micro, pequeñas y medianas empresas, Ley N°16.201 y Dec. Reg. N°54/92 de “Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas” (MPYMES). En la provincia de Buenos Aires, Argentina, el IDEB, Ley 11.807 Instituto para el Desarrollo Empresarial Bonaerense, ha formulado y ejecutado programas dirigidos a las MPYMES.

Puede solicitarse a la autora mayor detalle acerca de la caracterización de las PYMES, así como su clasificación, estructura jurídica y cuestión laboral.

nacionalistas pasados de moda o, por el contrario, a un compromiso con el interés de la mayoría de la sociedad?

## **9.10 El nuevo rol del Estado**

En tanto la globalización no es estática, resulta también necesario definir cómo se inserta en el proceso una región o un país. Hace algunas décadas, el debate era cuánto de mercado y cuánto de Estado. Hoy, ante la globalización, el dilema que enfrentamos es cuánto de mundo y cuánto de nación. En rigor este dilema del mundo y de la nación ha adquirido, en algunos lugares, un nivel al que podríamos llamar de opción crítica. Es como si la aparición de la aldea global llevara necesariamente a la conclusión de que es ésta la que decreta tarde o temprano la anacronía de los estados nacionales.

Esta posición, presentada ante nosotros por políticos y periodistas como la única posible, no es, sin embargo, igualmente aceptada en los países centrales. Malcolm Rifkin, último canciller conservador británico ha expresado: "Tomen, por ejemplo, el mercado global. En comercio y en medios informativos estamos cerca del fin de la geografía. Lo que importa en las altas finanzas y en las emisiones hoy no es el lugar, sino la velocidad del acceso de la información. El capital internacional fluye y las corporaciones multinacionales operan libremente a través de las fronteras de los estados nacionales. Pero esto no significa el fin de la soberanía y lo fundamental es que el Estado-Nación sigue siendo la piedra fundamental del sistema internacional" (Caputo 1997).

Esta verdad parece entrar en crisis en aquellos lugares donde la exageración de la idea de globalización ha llevado a pensar que el Estado-Nación desaparecerá. La tesis parece ser la contraria: para subsistir en el mundo de la globalización es indispensable la fortaleza del Estado-Nación. Esto es así porque la globalización crea las condiciones para una circulación irrestricta de capitales y su reasignación casi inmediata en función de la maximización de ganancias. De lo que se trata aquí es de la inmensa dificultad para regular estos capitales. La era de las regulaciones gubernamentales de las empresas ha concluido. Las actividades se dirigen a donde no sean reguladas y a menudo puede ocurrir que esa reubicación se efectúe sin desplazamiento físico alguno. En vista de que las actividades capitalistas emigran hacia los lugares con las menores regulaciones y las más bajas cargas sociales, los gobiernos nacionales ahora están compitiendo entre sí por dichas actividades. En una economía global, cuando una nación tiene altos impuestos y gastos sociales, las empresas simplemente se trasladan a las sociedades con más bajos impuestos y servicios sociales. La era de la regulación económica nacional ha quedado

atrás y la era de la regulación económica mundial no ha llegado. “Y ahí estamos, entre una regulación nacional que ya no existe y un sistema mundial que todavía no ha aparecido. Lo cual me parece que nos permite decir, y he aquí un dilema de la actual situación, si regulo no me dejan vivir y si no regulo me muero” (Caputo 1997).

### **9.11 La necesidad de participación de los empresarios pequeños y medianos**

¿Qué actores empresariales deben participar en la toma de decisiones relacionadas con el proceso de integración regional? Para dar respuesta a este interrogante partimos de la convicción de que la plena participación de la población en la integración es un objetivo y al mismo tiempo un principio, como afirma Vacchino, “realizable exclusivamente por políticas voluntarias que la promuevan. Su logro es una condición del éxito de la integración, ella no alcanzará la plenitud si no es mediante esta participación” (Vacchino, 1981).

Quienes, siguiendo a Mallman, consideran que “existen actualmente dos sistemas internacionales: el de las empresas, que se articula en redes transnacionales que generan la aceleración de la globalización, y el de los Estados, que intentan mantener su capacidad regulatoria en el campo económico e internacional” (Giacalone, 1999) incurren en una simplificación que conduce a la eliminación en el campo del análisis de un actor principal de las sociedades latinoamericanas: la pequeña y mediana empresa. Otra cuestión que merece ser resaltada es que sólo el SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas de Brasil), representante formal y exclusivo de este sector, promueve la inclusión en la agenda del Foro Empresarial de las Américas de “temas de interés de pequeñas y medianas empresas”.

### **9.12 Comentario final**

Si aceptamos que la globalización produce heterogeneidad y asimetría en todo el mundo, pero en particular en países como los nuestros, y más aún en el marco de un proceso integracionista, resulta necesaria la presencia de un Estado apto para cumplir el rol regulador que las nuevas condiciones imponen. En relación a la participación empresarial y frente a una realidad que exhibe un déficit de participación de la sociedad civil, se deben establecer mecanismos que garanticen la participación formal de las pequeñas y medianas empresas en las instancias relacionadas con el proceso de integración en marcha, como la única alternativa para lograr un desarrollo solidario.

## Bibliografía

- Achard, D. y Flores, M. (1997) *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México: PNUD, FCE
- Apertura (1998)
- Aspiazu, D. (1998) *La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa*. Buenos Aires: FLACSO-EUDEBA
- Carnota, W.F. (1991) “La expansión de los “lobbies” en Estados Unidos y en Europa Occidental” en *El Derecho*, T°143, pág.930
- Caputo, D. (1997) “Globalización y Estado-nación”. Conferencia pronunciada en la Reunión de la Internacional Socialista, Santiago de Chile, 10 de octubre
- CEB. (1998) “Los actores dominantes del complejo agroindustrial-comercial alimentario”. *Informe de coyuntura*, Año 8, N° 77, noviembre-diciembre
- Dorfman, A. (1994) “¿Qué es una PYME?”, *Realidad Económica* N° 125
- Errandonea, A. (h) (1977) “Hacia una definición operacional del concepto de integración”, *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, CEINAR, Año 3 N°9.
- Grandi, J. y Bizzozero, L. (1997) “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”. [www.icd.org.uy/mercosur/informes/cefir.html](http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/cefir.html).
- Giacalone, R. (1998-1999) “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR”. *Aldea Mundo*, Año 2 N°6, octubre -abril
- Giacalone, R. (1999) “Las asociaciones empresariales de Colombia y México frente al Grupo de los Tres: ¿Estado versus mercado?” en R. Giacalone (ed.) *El Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela). Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales*. Caracas: Editorial Panapo
- Hirst, M. (1996) *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Editorial Norma
- Kosacoff, B. y Porta, F. (1997) “La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina.” CEPAL, *Documento de Trabajo* N° 77
- Martínez Nogueira, R. (1988) “Las organizaciones corporativas del sector agropecuario”, en *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires: FCE
- Mellado, N. y Alí, M.L. (1995) “Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas”. Resultados de la encuesta realizada en la investigación: MERCOSUR: estrategias y alternativas de integración, *Aportes para la integración latinoamericana*, Año 1, N° 2

Olivera, N. (1996) "Actuación mercantil de las PYMES en el MERCOSUR", *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, Año 29, N° 169ª 174

*Prensa Económica* (1998) Número 228

Vacchino, J. M. (1981) *Integración Económica Regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

*Veintiuno* (s/f) "Ya casi no quedan empresas argentinas con peso en la economía nacional. Las vaquitas son ajenas"

Viguera, A. (1996) "Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada", *Nueva Sociedad*, N°143

# **10 La participación y el rol de las organizaciones sindicales en el MERCOSUR**

*Alejandro Darío Marinello \**

## **10.1 Introducción**

El presente trabajo fue desarrollado a partir de los estudios realizados en el marco de la investigación “La participación social en los procesos de integración regional” llevada a cabo por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. La temática abordada está centrada en el rol y la participación de las organizaciones sindicales en el proceso de integración del MERCOSUR. Partimos del contexto de ajuste estructural en el que se ha tenido que desplegar el accionar sindical en la región, para luego verificar la trayectoria seguida por los actores sindicales en el proceso y su impacto en la construcción de una dimensión sociolaboral en el MERCOSUR. Con esta idea se describen los espacios institucionales existentes, así como las preocupaciones y prioridades del actor bajo análisis respecto del proceso asociativo. A la hora de reseñar los casos nacionales, se consideraron los de Brasil y Argentina.

Uno de los problemas que plantea la integración regional en América Latina se refiere a cuales son los actores estratégicos que actúan en los procesos de creación o construcción institucional, así como en la cobertura de los espacios de representación surgidos de la misma. En concordancia con Draibe (1997-98), se sostiene que tanto los procesos de construcción institucional como la toma de decisiones deben contar con la movilización social de aquellos y otros actores sociales o, de lo contrario, las instituciones creadas por las burocracias gubernamentales nacerán bajo un signo de fragilidad cuando no de ilegitimidad. En la misma dirección, Errandonea (1977) afirma que no es posible concebir la integración sin la participación social pues estaríamos ante una presencia marginal y la marginalidad se define como no integración.

---

\* *El presente trabajo contó con la colaboración del Abogado Sergio Passaretti.*

Partimos del supuesto según el cual en el ámbito del MERCOSUR, a pesar de sus esfuerzos, el sector sindical no ha podido generar un grado de influencia acorde con la concepción descrita precedentemente, tanto en la toma de decisiones como en la jerarquización del tema sociolaboral que le es propio (Mellado y Alí, 1995). En este sentido, el presente trabajo procura destacar el recorrido participativo del sector y su nivel de inserción en el proceso de integración, al tiempo que se intenta señalar las limitaciones que el actual modelo ofrece para una construcción institucional ampliada.

El relevamiento empírico incluye dos fuentes de referencia: la primera se refiere a un conjunto de documentos que muestran la postura de las centrales sindicales acerca del proceso asociativo que nos ocupa; la segunda se basa en las opiniones de cuatro informantes clave de distintas organizaciones sindicales argentinas, representantes de dos sectores de la producción - lácteo y máquinas/herramientas - que fueron relevadas a través de diversos instrumentos. Las mismas son cotejadas con las tendencias generales del universo encuestado en el proyecto antes mencionado, que incluye a representantes de organizaciones empresariales - como actores del ámbito privado del sector productivo - y a funcionarios representantes de los poderes públicos que actúan en el sistema institucional del MERCOSUR.

## **10.2 La problemática**

La transición - compulsiva o gradual - de un régimen de acumulación y regulación económico-social a otro implica una redefinición tanto de las relaciones como de los actores sociales, especialmente en sus vinculaciones con el Estado, que ha asumido la conducción del proceso de reformas estructurales dentro del cual se rearticulan los nexos sociales. Este proceso de transformaciones, que incluye la apertura y adhesión a los mercados mundiales, ha generado con la creación del MERCOSUR un instrumento de inserción superador y coherente con el nuevo escenario mundial. Con todo, su diseño institucional y su posterior dinámica excluyente de las dimensiones que están fuera del ámbito estrictamente comercial han puesto en evidencia el debilitamiento de los actores sociales, no sólo como resultante de una transición que implícita o explícitamente los reconfigura y margina, sino también como expresión de su paulatina pérdida de legitimación.

En el caso del sindicalismo es necesario señalar que su paulatina deslegitimación reconoce antecedentes que tienen que ver con el desgaste de sus bases de sustentación. En efecto, el acotamiento de los márgenes de negociación colectiva, y con ello del empleo y el salario estable, así como

la desjerarquización del valor del trabajo como punto convergente a partir del cual no sólo se constituyen las leyes sociales y los beneficios garantizados por el Estado sino también los lazos de solidaridad y cohesión de la vida colectiva, han afectado crucialmente al actor sindical en particular.

Los cambios operados en el modelo productivo, la nueva estrategia de inserción en el mercado internacional a partir de la desregulación, la apertura económica y la flexibilización, en consonancia con la nueva fase del capitalismo global, han determinado la drástica mutación hacia un mercado de trabajo caracterizado por la subcontratación, los contratos temporarios o de tiempo parcial, el salario flexible y la preeminencia del sector servicios. Las categorías tradicionales del accionar sindical - representación centralizada y signada por prácticas corporativas que operaban sobre un estado benefactor y articulador de las demandas sociales, con fuerte sustento en los sectores básicos de la producción de tipo fordista- resultan hoy incapaces de responder con eficacia a los cambios operados en el modelo productivo y estériles al momento de canalizar los intereses y la movilización de los trabajadores, al tiempo que desaparecen sus espacios de convergencia (Tironi y Lagos, 1991).

Esta fragmentación de las bases de legitimación del actor sindical no deja de expresarse en el escaso protagonismo y grado de influencia en la toma de decisiones y conducción del proceso MERCOSUR. El esquema asociativo determina un marco de relaciones entre los distintos actores, dentro del cual algunos detentan mayores niveles de influencia y poder de decisión que otros. Es posible identificar así un nivel superior constituido por los grupos empresarios, el poder político y las tecnoburocracias, y otro inferior donde se sitúan, entre otros, las organizaciones sindicales e intermedias, los partidos políticos y los movimientos sociales.<sup>1</sup>

El propio texto del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 - instrumento fundador del MERCOSUR- ignora casi totalmente las dimensiones que exceden el apretado marco del intercambio comercial, limitando la problemática laboral y social a unos pocos enunciados puramente declarativos. Del espíritu economicista que trasunta el instrumento originario deriva un diseño institucional fuertemente intergubernamental, que exhibe el marcado interés de sus impulsores por dinamizar un proceso en clave mercantil, exento de una estrategia comunitaria. Los órganos diseñados por el tratado incluyen a representantes de los poderes ejecutivos de los estados partes y, más específicamente, de los ministerios de Economía y de Relaciones

---

<sup>1</sup> Esta clasificación está tomada sobre la base del modelo propuesto por Mónica Hirst (1996).

Exteriores. En la consideración de la dimensión social de la integración, el MERCOSUR no ha alcanzado, al menos por ahora, los logros que sí ostenta en el terreno comercial. ¿Cómo se presentan en este marco la estructura y acción sindical?, ¿cómo han operado los actores sindicales en el proceso de reconocimiento de la existencia de una dimensión social de la integración y cuál fue su incidencia en la toma de decisiones al respecto?

### **10.3 El ajuste estructural y los actores sociales**

Es preciso contextualizar el marco económico social en el cual tienen lugar, actualmente, tanto el accionar sindical como el despliegue del proceso de integración. El concepto de ajuste estructural se ha convertido en un tema central de las políticas económicas latinoamericanas a partir de las definiciones impulsadas por los organismos financieros internacionales desde los inicios de la década del ochenta.

En este trabajo coincidimos con Cortazar en definir al ajuste estructural como, “la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas... por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad... como por mercados mundiales más competitivos e inestables “ (Cortazar citado por Tironi-Lagos, 1991). El agotamiento del modelo substitutivo de importaciones y de una estrategia de desarrollo impulsada por el Estado hacia mediados de los `70, junto a la transformación de un sistema productivo de tipo fordista, mercado internista, homogéneo y masivo, hacia otro post-fordista, diversificado y flexible como consecuencia de la innovación tecnológica, propiciaron la implementación de las recetas neoliberales impulsadas por los organismos de crédito internacional, tras la crisis de la deuda y el sucesivo deterioro de las economías latinoamericanas en la década de los 80.

La apertura económica, la flexibilización y desregulación consecuente, las privatizaciones y el repliegue del Estado frente al avance de un mercado que se constituye como nuevo sagrado social, capaz de articular por sí solo intereses y demandas colectivas, expresan la adopción de nuevas pautas de acumulación y regulación, no exentas en su transición de una superposición de crisis económica, política y social. El marco en que se opera este ajuste determina profundas transformaciones en la estructura social y, consecuentemente, en la capacidad de los actores sociales de interrelacionarse entre sí y con el Estado.<sup>2</sup> Así, vastos sectores de la clase

---

<sup>2</sup> El fordismo suponía un paradigma de modernización que empujaba a las sociedades a una homogeneización creciente (de sus creencias, actitudes y

obrero formalizada o de las capas medias, que bajo modelos anteriores de crecimiento y contención habían alcanzado ocupaciones seguras con remuneraciones adecuadas, se encuentran vulneradas por el desempleo, el empobrecimiento y/o la exclusión social.

El marco de política macroeconómica que surge de estos procesos de ajuste restringe en forma drástica las posibilidades de intervención correctiva por parte del Estado. Las categorías tradicionales del Estado benefactor, contenedor de la vida colectiva en términos de redistribución, asignación de recursos entre regiones o sectores y demás instrumentos de política económica y social, se han agotado como el modelo de crecimiento en el que se instrumentaban. De esta forma el Estado se repliega hacia un nuevo rol, que se configura en torno a las fuerzas del mercado. El impacto de estas transformaciones sobre un sector como el sindical, que históricamente operaba dentro de un Estado y un modelo ahora modificados, es crucial. La heterogeneidad social va emergiendo y se va consolidando a partir de la yuxtaposición de segmentos resultantes de la diáspora de referencias y pertenencias tradicionales del Estado-nación y de los estilos de desarrollo endógenos. Por lo tanto, van perdiendo influencia la acción colectiva organizada y centralizada y los actores sociales hegemónicos, preponderando la acción individual o el surgimiento de nuevos grupos primarios con un accionar segmentado, descentralizado y con nuevas bases de articulación.

El empleo asalariado, estable y protegido por leyes y beneficios sociales garantizados por un Estado de tipo benefactor, ha tendido a desaparecer frente al desempleo, la precarización laboral y la caída de salarios resultante del nuevo paradigma productivo; con ello las bases de sustentación del actor sindical en su configuración clásica se van resquebrajando. De modo que la legitimidad de la representación colectiva de los sindicatos se ve erosionada, en tanto la homogeneidad de las relaciones laborales y de la clase trabajadora se hace más difusa. Con el desplazamiento del trabajo en la industria por el empleo en los servicios y la descentralización de la producción, entre otros factores, van emergiendo fórmulas novedosas de empleo que ponen el acento en la contratación o subcontratación a tiempo parcial sin la cobertura ni la estabilidad de que gozaran las relaciones laborales tradicionales. Así mismo, el auto empleo, las actividades independientes y el trabajo informal o clandestino profundizan la fragmentación de la base social del sindicalismo, con lo que se reduce su capacidad para representar los intereses comunes de los trabajadores y para garantizar su movilización.

---

organización económica y social) en torno al modelo industrialista a través de la producción, el consumo y la comunicación de masas (Tironi y Lagos, 1991).

## 10.4 Las centrales sindicales y la integración

El MERCOSUR conforma un mercado de trabajo de casi noventa millones de personas y tanto desde el punto de vista social como de su marco regulatorio presenta al mismo tiempo perfiles semejantes y profundas heterogeneidades. En sus cuatro países miembros se han venido aplicando políticas de ajuste equivalentes instrumentadas con efectos semejantes en cada uno. Ello implica crecimiento del desempleo y del sector informal, flexibilización de derechos laborales y sociales, pérdidas salariales, etc. Sin embargo, su impacto se tradujo de diferente manera al producirse sobre realidades y mercados de trabajo con características disímiles, lo que de suyo supone un esfuerzo creativo si se pretende superar las heterogeneidades resultantes.

No obstante, durante el denominado “período de transición” hacia el mercado común, previsto desde la firma del tratado constitutivo hasta finales de 1995, las organizaciones sindicales de la región sujetas a distintas realidades nacionales mostraron un amplio consenso en la jerarquización de determinados temas y demostraron un importante nivel de articulación en su accionar concertado. La naturaleza del período de transición, en el cual entre otras prioridades se procuraba armonizar legislaciones y normativas básicas, llevó a abordar en común problemas como el de homogeneizar pautas internacionales de política laboral en los cuatro países miembros, a través de la adhesión a un núcleo común de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T).

La comunidad de intereses se expresó también a través de las distintas declaraciones de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (C.C.S.C.S) cuyo protagonismo en el escenario regional se remonta a los años 80. En 1992 esta coordinadora, en un importante documento presentado a los presidentes de los cuatro países miembros del MERCOSUR, criticaba la ausencia de interés en establecer objetivos y medios para la implementación de una política industrial integrada y complementaria, tanto en los ámbitos nacionales como en el del MERCOSUR. Señalaban los dirigentes sindicales que el modelo de desarrollo productivo en aplicación, fruto del ajuste estructural, obviaba que la competitividad debe ser un medio para la consecución de un fin: el desarrollo industrial integrado para el desarrollo social y la generación de empleos. En la postura asumida por las centrales sindicales subyace, al mismo tiempo, la denuncia del déficit participativo del modelo cuestionado y la propuesta de impulsar una estrategia asociativa más amplia que la estrictamente comercial.

Sin embargo, es necesario señalar que esa agregación de intereses comunes fue perdiendo, en la práctica, el vigor inicial demostrado en el

período de transición. La dinámica propia del proceso integrativo fue evidenciando distintas percepciones y prioridades en las centrales sindicales de Argentina y Brasil, socios mayores del MERCOSUR.<sup>3</sup>

Para los líderes sindicales argentinos el MERCOSUR constituye una fuente de preocupación más que de movilización, habida cuenta de la dificultad para competir con una producción brasileña que se enmarca en un tipo de cambio flotante y que resultó beneficiada por la devaluación del real, frente al anclaje nominal de la actual paridad cambiaria de la economía argentina la que, a su vez, se encuentra en un ciclo recesivo. Ello incrementa los temores acerca de una profundización de la legitimación de políticas de flexibilización laboral y precarización del mercado de trabajo, así como sobre la eventual inmigración masiva de mano de obra no calificada y barata, que elevaría aún más las altas tasas de desempleo y subempleo, según el razonamiento del sector bajo estudio. La defensa del empleo se constituye en el tema prioritario de la agenda sindical argentina. Esta posición se ha venido verificando en las reuniones del Subgrupo de Trabajo de Asuntos Laborales del MERCOSUR, en las que generalmente las posturas que corresponden al sindicalismo argentino se sitúan más próximas a las de los sectores empresarios del país, a diferencia de lo que acontece con los representantes uruguayos y brasileños. Por su parte, en Brasil, el MERCOSUR ha movilitado al sector sindical hacia la contención de los embates flexibilizadores del mercado de trabajo, habida cuenta de las transformaciones instrumentadas especialmente en Argentina y Chile, y se ha constituido en instrumento a través del cual se operan sus influencias tanto en el orden interno como en el externo.

---

<sup>3</sup> Argentina posee una tradición unificada del movimiento sindical a través de la Confederación General del Trabajo (C.G.T.) con más de cinco décadas de trayectoria. Sin embargo, en los últimos años y, especialmente a partir de diferentes posturas asumidas frente a los procesos de privatización, surgieron la Central de Trabajadores Argentinos (C.T.A.) que nuclea a los gremios estatales, aunque sin el peso de la tradicional central obrera, y el Movimiento de Trabajadores Argentinos (M.T.A.) que encabeza actualmente la C.G.T. disidente, la que por el momento mantiene sus diferencias con la C.G.T. "oficial", por su oposición frontal y no conciliatoria respecto de las políticas de ajuste estructural que se dan en el marco de recetas económicas de corte neoliberal. Por su parte, en Brasil existen tres centrales sindicales: la Central Unica de Trabajadores (C.U.T.), fundada en 1983, la Confederación General de Trabajadores (C.G.T.), creada en 1985, y Fuerza Sindical (F.S.), cuyo origen se remonta a 1990. De las tres la más influyente es la C.U.T. con más de cinco millones de afiliados y con representación indirecta en las negociaciones colectivas de más de diecisiete millones de trabajadores. De este total un tercio pertenece al sector industrial y casi la mitad, al sector de servicios.

Paralelamente, las estrategias productivas regionales adoptadas por las empresas multinacionales, que desconocen las especificidades nacionales y sectoriales en la negociación colectiva, revisten particular interés en el análisis del accionar sindical. Este escenario exhibe la disyuntiva entre estrategias centralizadas o descentralizadas de negociaciones en el MERCOSUR por cuanto una descentralización en las negociaciones profundizaría la fragmentación de la acción sindical en el espacio integrado, circunstancia que tornaría aún más difícil la elaboración de una acción sindical conjunta que permita al sector ascender del segundo al primer nivel en la estructura decisoria del MERCOSUR.

Es dable observar que las centrales sindicales actúan mayoritariamente a través y en función de sus respectivos gobiernos. Las presiones se ejercen sobre los gobiernos nacionales, de modo que cada grupo de interés trata de influir, en forma pública o privada, en su respectivo aparato estatal (Giacalone, 1999). Así, el Estado consolida su rol central que se ve reforzado en la medida en que mantiene la capacidad regulatoria que necesitan tanto los grandes grupos económicos-financieros como los pequeños y grandes empresarios y los trabajadores.

### **10.5 La participación sindical y la dimensión socio-laboral del MERCOSUR**

Como hemos visto, el texto del tratado constitutivo del MERCOSUR no contemplaba una dimensión socio-laboral para el proceso, salvo por algunas alusiones de rigor en sus considerandos. Sin embargo, durante el período de transición comenzó a gestarse cierto espacio para la constitución de la misma, en razón de la dinámica propia de todo proceso de creación institucional que, en el caso aquí abordado, tuvo como uno de sus protagonistas destacados a la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur. En efecto, lo estrecho del margen institucional resultante del tratado originario, al tiempo que ofrecía – y ofrece – pocas posibilidades de participación, operó como detonante de reivindicaciones orientadas a obtener una mayor democratización del proceso.

De este modo es importante diferenciar dos momentos en la construcción de la dimensión socio-laboral directamente ligada al accionar sindical: el primero transcurre durante el período de transición, en el que se destaca la creación del Sub-grupo de Trabajo N° 11; el segundo se inicia con el protocolo de Ouro Preto a partir del cual se institucionaliza el Foro Consultivo Económico y Social, al tiempo que se redefinen los contornos del espacio en cuestión.

### **10.5.1 El Sub-Grupo de Trabajo N° 11**

La Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur, que venía articulando su accionar con anterioridad a la aprobación del Tratado de Asunción ya que fue creada en 1986, supo instalar desde los inicios del período de transición un espacio para el debate sobre ciertos temas sociales, entre los que se contaban el respeto de la legislación laboral, la definición de una carta social regional, la elaboración de un acuerdo multilateral sobre previsión social y un eventual acuerdo sobre la migración de mano de obra en la región. La suma de estas reivindicaciones generaron respuestas institucionales: tras la reunión de Ministros de Trabajo y Previsión Social del MERCOSUR en mayo, se creó por resolución 11/91 en diciembre de 1991 el Sub-Grupo de Trabajo de Asuntos Laborales, que después por resolución 11/92 modificó su nombre por el de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. En su seno se constituyeron ocho comisiones sobre los siguientes asuntos: 1) relaciones individuales de trabajo, 2) relaciones colectivas de trabajo, 3) empleo, 4) formación profesional, 5) salud y seguridad en el trabajo, 6) seguridad social, 7) sectores específicos y 8) principios.

Uno de los aspectos más destacados del Subgrupo de Trabajo N° 11 (S.G.T. N° 11) fue su funcionamiento tripartito. Tanto el sub-grupo como cada una de sus comisiones sesionaban no sólo con delegados gubernamentales -provenientes de los Ministerios de Trabajo- sino también con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando generalmente a adoptar sus recomendaciones por consenso. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.

El sub-grupo y sus comisiones fueron, durante varios años, la única instancia de participación tripartita en la consideración de los aspectos laborales del MERCOSUR, circunstancia que lo tornaba valioso, tal como se pudo percibir cuando dejó de sesionar en el último trimestre de 1994. El nuevo Subgrupo de Trabajo N° 10 (S.G.T. N° 10) tuvo su primera sesión en octubre de 1995 y, a pesar de que ha mantenido el funcionamiento tripartito, ha tenido dificultades para igualar la dinámica del anterior.

### **10.5.2 La propuesta de “Carta de los derechos fundamentales de los trabajadores del MERCOSUR”**

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (C.C.S.C.S.) que articula a las centrales nacionales, elaboró a mediados de 1993 el proyecto de “Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR”, habitualmente designada como “Carta Social”. El mismo

les fue entregado a los presidentes de los países miembros del MERCOSUR, reunidos en la ciudad de Colonia, Uruguay, en enero de 1994. Entre los fundamentos del proyecto se señala: “Nadie cree hoy que el simple juego de las leyes de mercado, mediante las cuales se pretende satisfacer los intereses de empresas, determina por sí mismo una mejora y ni siquiera el mantenimiento de las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones. Es imposible imaginar el MERCOSUR sin una coherencia y armonización de normas y sin una estructura jurídico-laboral que fundamente y haga viable la unidad prevista en el Tratado”.<sup>4</sup> Se solicitaba, además, que la Carta Social se constituyera en un protocolo adicional del tratado, para que gozara de su misma jerarquía jurídica.

En el preámbulo del documento propuesto se considera, entre otras cuestiones, que la integración involucra aspectos y efectos sociales ineludibles que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la “dimensión social” de la integración, señalando expresamente la prevención de posibilidades de “*dumping* social”. Se sostiene que la aprobación de una Carta de Derechos Sociales Fundamentales es uno de los instrumentos de construcción de un espacio social del mercado integrado, en tanto permite señalar de manera explícita aquellos principios o derechos esenciales que en el área de lo social deben ser reconocidos por todos los Estados miembros y desarrollarlos a través, fundamentalmente, de la ratificación, aplicación y cumplimiento de los convenios básicos de la O.I.T. en el conjunto de los países de la región. La carta establece como principio general en su artículo primero que “todas las personas, sin distinción alguna, tienen derecho a que el proceso de integración redunde en la mejoría de sus condiciones de vida”.

El texto de la carta generaba, entre otros, el compromiso de los Estados partes a :

- “Desarrollar un proceso de integración que no se limite al espacio y a los efectos económicos, a las normas de comercialización y a la libre circulación de mercaderías y capitales, sino que desarrolle simultáneamente, una comunidad jurídica, política, humana, laboral, social y cultural, inspirada en los imperativos de la solidaridad o cooperación regional” (artículo 1).
- “Desarrollar políticas integrales que tiendan a una armonización con el mejor nivel de los derechos laborales y de la seguridad social vigentes en los países del área y al mantenimiento de un mínimo inderogable de protección laboral y social” (artículo 5).

---

<sup>4</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR (1995, versión mimeografiada).

- Consagrar el “derecho a la libre circulación” de todos los trabajadores en el “territorio comprendido en el ámbito del Tratado” (artículo 6).
- Incluir -pues lo requiere la libre circulación- la “armonización de los sistemas de seguridad social de los Estados Partes, sobre la base de los principios de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros” (artículo 7 inciso e)

Pero a partir de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Buenos Aires, en el mes de agosto de 1994, se confirmaron las tendencias que ya habían anticipado los gobiernos nacionales respecto de las políticas socio-laborales a seguir en el marco del proceso de integración. En este sentido, la postura más explícita fue la del gobierno argentino que en su informe al Subgrupo de Trabajo N° 11 (S.G.T. N° 11) sostuvo que el escenario que se iba configurando difería de la perspectiva que implicaba, en un principio, la instauración de un mercado común a partir del 1° de enero de 1995, lo que obligaba a una redefinición metodológica de los instrumentos normativos en materia de relaciones laborales, migraciones y empleo.

De allí que la idea de contar con una Carta de Derechos Fundamentales que acompañaría el establecimiento de un mercado común requiriese, para esta posición, de una revisión y de una propuesta que se adaptase mejor a la etapa en la que el proceso de integración se encontraba. Esta postura implicaba diferir la carta para una etapa posterior del proceso, que coincidiera con la profundización del esquema de integración. En otras palabras, la carta social no era concebida como el inicio del proceso de integración, sino como su coronación.

En la misma oportunidad el gobierno brasileño sostuvo una posición favorable a la elaboración de una carta social, en tanto no estableciera sanciones económicas en razón de un eventual incumplimiento de las leyes laborales locales, porque se argumentaba que no se justificaba la superposición de una instancia internacional para cuidar de asuntos que ya son tratado por los órganos especializados de la justicia del trabajo en el plano interno. Habría que esperar hasta la cumbre de presidentes celebrada en Río de Janeiro en diciembre de 1998, para verificar un tibio reconocimiento oficial a la propuesta bajo análisis, cuando tuvo lugar la llamada “declaración socio-laboral” que se analiza más adelante.

### **10.5.3 El Foro consultivo económico y social y el sub-grupo de trabajo N° 10**

El día anterior a la reunión Cumbre celebrada en la ciudad de Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994, la Conferencia Sindical MERCOSUR, reunida en San Pablo, Brasil, tomó una serie de decisiones que fueron comunicadas a los presidentes mediante una nota en la que se proponía la constitución

de un Foro Económico y Social, con la participación de trabajadores y empresarios y abierto a otros sectores organizados y representativos de la sociedad, como instancia de consulta obligatoria, con iniciativa y capacidad de propuesta y acceso a una información rápida y oportuna de las decisiones de los órganos del MERCOSUR.

El Foro Consultivo Económico-Social (F.C.E.S.) representa la incorporación en la estructura institucional del MERCOSUR de un órgano de representación de los sectores económicos y sociales. Incluido en los artículos 28 a 30 del Protocolo de Ouro Preto, es el único órgano con competencia laboral entre los previstos como permanentes, ya que el actual Subgrupo de Trabajo N° 10 ha sido creado por una resolución del Grupo Mercado Común (G.M.C.) y forma parte de la estructura interna de éste, así como las reuniones de Ministros de Trabajo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del citado protocolo, el foro es un "órgano de representación de los sectores económicos y sociales". La misma disposición establece que el foro "estará integrado por igual número de integrantes de cada Estado parte", con lo cual se aparta del modelo del Comité de la Unión Europea. El artículo 29 establece que su función será "consultiva", lo que deviene redundante ante su propia denominación. A pesar de que en derecho comparado mayoritariamente los comités o consejos económicos y sociales son consultivos y no ejecutivos o decisorios, es poco usual que ese carácter se incluya en la denominación del mismo órgano.

Pese a las limitaciones que presenta la normativa del Protocolo de Ouro Preto que regula la conformación del foro consultivo, el hecho de su constitución, la posibilidad de ampliar los sectores que participan en el mismo activamente, como observadores o en comisiones específicas, su ámbito de competencia precisado en el reglamento interno y su propio funcionamiento dejaron abierta la puerta a la perspectiva de construcción de la participación de los actores económicos y sociales. Se comenzó por formar secciones nacionales del F.C.E.S., cada una con su propia estructura, no necesariamente igual a las otras. Se definió que cada sección nacional designaría nueve representantes al F.C.E.S. del MERCOSUR, el cual, de esa manera, suma un total de 36 miembros. En cada representación nacional se observa el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada sección nacional determina si además incluye a otros sectores (consumidores, ambientalistas, estudiantes, etc.), así como -en caso afirmativo- el peso representativo de éstos en la respectiva delegación.

En su segunda reunión, celebrada en Río de Janeiro los días 30 de octubre y 1 de noviembre de 1996, el foro fijó una extensa nómina de temas a abordar y sobre los cuales emitir, eventualmente, dictámenes de

oficio. En esa larga lista, en la cual predominaron temas económico-sociales, se puso énfasis sobre los asuntos específicamente laborales, comenzándose a discutir aquellos relacionados con creación de empleo, política industrial, relaciones con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y protección de los derechos del consumidor, entre otros. Sin embargo, el carácter meramente consultivo del foro, los antecedentes de la experiencia europea y su labor hasta el momento hacen presumir que, por sí solo, este órgano es insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del MERCOSUR y asegurar una efectiva participación en el proceso integrativo.

Por su parte, el Subgrupo de Trabajo N° 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social que se mantuvo en la estructura orgánica aprobada en Ouro Preto, no es más que la reconstitución, por Resolución N° 20/95 del Grupo Mercado Común (G.M.C.), de lo que fue el ya citado Subgrupo de Trabajo N° 11, de importante actuación hasta 1994. A pesar de que carece del dinamismo de su antecesor, en la agenda del S.G.T. N°10 los actores sindicales mantuvieron los temas específicos de su sector como complemento de su participación en el Foro Consultivo Económico y Social, en el cual las cuestiones sociales que se discuten son articuladas en un marco más amplio. En este sentido, las centrales sindicales jerarquizaron el tratamiento en el foro de temas como la promoción industrial, las políticas de empleo o las relaciones como bloque en el ámbito externo, especialmente en torno al Área de Libre Comercio de las Américas y a la Comunidad Europea. Por su parte, en el S.G.T. N°10 los actores sindicales se concentraron en la implementación de mecanismos que permitiesen acciones de intervención frente a los problemas del empleo y a la capacitación profesional y en constituir un Observatorio sobre Mercado de Trabajo.

Debe señalarse además los cambios operados en la agenda de temas a tratar en el Sub-Grupo de Trabajo, respecto de aquellos contenidos en la etapa de transición, pues se crearon comisiones de inspección del trabajo y seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, calificación y formación profesional, empleo, migraciones y relaciones laborales. También se avanzó en la aprobación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (Decisión 19/97) y de la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR, emanada de la cumbre presidencial de diciembre de 1998.

#### **10.5.4 La declaración socio-laboral del MERCOSUR**

Como se adelantara, la suscripción de la Declaración Socio-laboral configura un paso previo hacia una eventual constitución de una Carta

Social. Como instrumento expresa tanto la suma de avances logrados, como el camino que falta por recorrer en el reconocimiento de la dimensión social. La inclusión de principios y derechos laborales sienta algunas bases de consenso regional sobre esta temática que permanece, con todo, postergada.

En sus considerandos se enfatizan aquellos puntos convergentes que venían sustentando a la declaración desde su propuesta originaria: pertenencia a la Organización Internacional del Trabajo y ratificación de sus convenios principales, compromiso con las declaraciones, pactos, protocolos y demás instrumentos internacionales que integran el patrimonio jurídico de la humanidad, apoyo a la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, adhesión de los Estados a los principios de democracia política, estado de derecho y respeto de los derechos civiles y políticos de la persona humana en tanto base irrenunciable del proceso de integración. Así mismo, recoge algunas de las preocupaciones ya anticipadas por las centrales sindicales como el debate sobre el “*dumping social*”.

Esta declaración define principios y derechos laborales tanto individuales como colectivos: promoción de la igualdad, derecho de los trabajadores migrantes y fronterizos, no discriminación, eliminación del trabajo forzoso, infantil y de menores, derecho de los empleadores y libertad de asociación, libertad sindical, negociación colectiva, diálogo social y huelga, respectivamente. También expresa otros derechos como el fomento del empleo, la formación profesional y el desarrollo de recursos humanos, la protección de los desocupados, la salud y la seguridad en el trabajo. Estas constituyen las bases de sustento a los efectos de ir configurando la dimensión social del MERCOSUR sobre los derechos individuales y colectivos vinculados al trabajo.

El instrumento también prevé la creación de una comisión socio-laboral que promueva el respeto y la aplicación de los derechos señalados. En este sentido se recomienda instituirlo como órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común, con instancias nacionales y regionales (art. 20). Se sostiene así el principio tripartito ya adoptado en el Sub-Grupo de Trabajo de Relaciones Laborales del Grupo Mercado Común. Esta instancia, en consonancia con el espíritu que mantiene el actual modelo de integración, no implica jurisdicción ni capacidad sancionadora alguna, antes bien, tiene un carácter promocional o de coerción moral.

## **10.6 Opinión de sectores sindicales argentinos sobre el sistema institucional del MERCOSUR**

Esta sección recoge los datos generados por encuestas y entrevistas realizadas a cuatro representantes sindicales argentinos clave de dos sectores de la producción: el lácteo y el de máquinas/herramientas. Estos fueron elegidos habida cuenta de su ritmo de crecimiento en el intercambio comercial intrazona, que los ubica como dos de los sectores más dinámicos en el proceso. El relevamiento se ordenó en torno a cuatro puntos relativos al sistema institucional actual del MERCOSUR, a saber: coordinación de las tecnoburocracias e influencia comparativa de los actores involucrados, opinión comparativa sobre el nivel de participación de los actores, utilización de canales formales/informales de comunicación y opinión comparativa sobre la organización institucional del MERCOSUR, funcionalidad institucional y efectividad de las decisiones. Las respuestas de los actores sindicales se cotejaron con las tendencias que surgen del procesamiento general del total del universo encuestado (representantes de asociaciones empresariales y de los poderes públicos que actúan en MERCOSUR).

### **10.6.1 Coordinación de las tecnoburocracias e influencia comparativa de los actores involucrados**

Los cuatro representantes sindicales consultados se manifestaron en consonancia con la tendencia general del total de las encuestas, por cuanto le asignan al Ministerio de Economía el mayor grado de influencia sobre los gobiernos nacionales en la toma de decisiones, en detrimento de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Dentro de la cartera económica prevalece también la idea según la cual existe un bajo grado de coordinación interna entre los organismos que la componen, a la hora de tomar decisiones en el ámbito del MERCOSUR. La misma tendencia se verifica al referirse al grado de coordinación interministerial (Economía-Relaciones Exteriores).

Al ser consultados sobre el porcentaje de influencia ejercido por distintos actores en la toma de decisiones que afectan a los sectores máquinas/herramientas y lácteo en el MERCOSUR, la opinión sindical acentúa la tendencia general en el sentido de que asigna altos niveles a la influencia empresarial (empresas transnacionales, asociaciones empresariales y grandes grupos económicos nacionales) y, en menor porcentaje, medios y bajos niveles de influencia a los gobiernos nacionales y sindicatos, respectivamente. La participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) es vista como muy baja o nula.

Los sectores sindicales también coinciden con la mayoría de las encuestas que consideran que, ante la necesidad de tomar una decisión, son los actores “más influyentes” a quienes se consulta. Al puntualizar sobre esos actores, tres de los cuatro informantes sindicales señalaron a las empresas transnacionales y a los grandes grupos económicos nacionales como los más influyentes, al tiempo que el mismo predominio (60%) surge del relevamiento general de las encuestas.

### **10.6.2 Opinión comparativa sobre el nivel de participación de los actores**

Respecto al nivel de participación de los actores empresariales afectados por las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR, el sector bajo análisis adjudica a los grupos transnacionales y a los grandes grupos económicos nacionales mayores niveles (alto-medio) que a las PYMES y a las organizaciones sectoriales (bajo-nulo). Esta relación se mantiene en el total del universo encuestado. Como contraste, la percepción que los mismos representantes sindicales tienen en relación al nivel de su participación en el proceso es medio-bajo, lo que también se corresponde con la tendencia general. Así mismo, en el punto que se refiere al nivel de consulta que, como actores institucionales, se les hace al momento de tomar una decisión que afecte sus intereses en el ámbito del MERCOSUR, predominan las respuestas que señalan niveles bajos y nulos.

De los párrafos precedentes se deduce que el sector sindical acompaña las tendencias verificadas en el total del universo encuestado. En general se percibe desde sus opiniones una profundización del déficit participativo en el proceso de integración, así como una centralización hacia arriba y concentración hacia afuera de los sectores sociales que operan en la toma de decisiones, por cuanto éstas emanan con cierta exclusividad no sólo de las tecnoburocracias, sino de una parte de ellas (Ministerio de Economía), en tanto que las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales, así como las asociaciones empresariales, se perciben como los actores más influyentes y consultados en la marcha del proceso. Puede afirmarse que la contracara de este perfil que exhibe el modelo se manifiesta en su actual diseño institucional y en la percepción que del mismo tiene el sector sindical en particular, y, en general, todos los sectores consultados.

### **10.6.3 Utilización de canales formales/informales de comunicación y opinión comparativa sobre la organización institucional del MERCOSUR**

En efecto, las opiniones de los representantes sindicales sobre el uso de canales informales a la hora de consultar decisiones inherentes al proceso han sido proclives a percibir a estos canales como iguales o más efectivos que los formales. Sólo uno de los cuatro entrevistados manifestó que son menos efectivos. Paralelamente, la tendencia general también confirma esa tendencia. En cuanto a la utilización real de los canales formales existentes, el sector sindical les otorga un nivel medio-alto, al tiempo que ubica en un nivel medio el uso complementario de canales informales de comunicación. Resulta interesante cotejar el párrafo precedente con las apreciaciones formuladas en torno al modelo institucional del MERCOSUR. La opinión sindical sobre la organización intergubernamental, coincidente con la de la mayoría, es que resulta poco satisfactoria.

### **10.6.4 Funcionalidad institucional y efectividad de las decisiones**

Lo mismo que el párrafo precedente se manifiesta respecto de la funcionalidad institucional con relación a los fines perseguidos por el actual modelo, por cuanto tres de los cuatro representantes consultados la consideran poco adecuada o inadecuada para la eficacia de la toma de decisiones, y uno solo la entiende como adecuada. Esta relación se mantiene en el conjunto del relevamiento empírico.

La opinión sobre la incidencia de la organización institucional en la efectividad de las decisiones, muestra una tendencia mayoritariamente contraria a una organización jerárquica y burocrática respecto de una no burocratizada ni verticalizada. En este sentido se expresaron tres de los cuatro representantes consultados, al tiempo que de la totalidad de las encuestas se deduce cierto predominio a favor de una organización no jerárquica. Por último, y confirmando la percepción que en general se observa del actual diseño institucional, los representantes sindicales consultados consideran por unanimidad que la existencia de instituciones supranacionales en el MERCOSUR aumentaría la eficacia de las decisiones que afectan a sus sector.

## **10.7 Consideraciones finales**

A pesar de la trayectoria seguida por los grupos sindicales en el proceso del MERCOSUR, no se ha generado aún el nivel de participación que el

desarrollo y profundización del modelo de integración requiere para éstos y otros actores. Más allá de los esfuerzos en mayor medida coordinados de las centrales sindicales – que manifiestan cierto tipo de tradición en el ámbito internacional – por encontrar un espacio común en el actual modelo de integración, no se ha verificado para estos actores un grado de inserción proporcional a lo actuado. Ello no se debe sino al carácter inherente del proceso mismo que expresa, como en otras dimensiones, el costado excluyente propio de los modelos clásicos de integración comercial liderados por los gobiernos y motorizados por grupos económicos.

La participación del actor sindical en el proceso del MERCOSUR tiene que enfrentar una combinación de desafíos y condicionantes resultantes tanto de los ajustes estructurales – que reconfiguran su grado de legitimación y anclaje social – como del propio diseño institucional y espíritu de la actual fase del proceso integrativo, que exhibe un marcado sesgo comercial y excluyente de la multiplicidad de dimensiones que supone una integración trascendente. Además el funcionamiento y la conducción del proceso de integración se perciben como concentrados y centralizados hacia arriba y hacia afuera de los actores sociales. Las manifestaciones a favor de una organización menos jerárquica y en pro de un sistema que sustituya el acotado marco del modelo intergubernamental por uno supranacional muestran tanto el déficit participativo del que adolece el actual esquema como los reclamos por una mayor inserción y protagonismo en el proceso por parte de los actores postergados.

Este carácter del actual proceso de integración no es sino la consecuencia de la adopción de un modelo que -ya desde una construcción teórica que se traduce en su diseño institucional - se define como excluyente de todo aquello que pueda alterar sus fines propios, esto es una estrategia de inserción en el mercado internacional a través del incremento del comercio intraregional. La funcionalidad y el objeto mismo del actual esquema no exigen ni requieren el involucramiento y la participación de los sectores sociales; esto sólo sería concebible en un modelo de integración, multidimensional y trascendente, que se oriente en función de superar la postergación de nuestra región y hacia una mayor y mejor calidad de vida.

Un modelo constituido sobre bases que excluyan a amplios sectores de la actividad económica y social está condenado a la precariedad. Si no se operan soluciones que, excediendo el estrecho marco comercial, se orienten a impulsar un crecimiento cualitativo y sustentable en el tiempo, el proceso asociativo estará potencialmente estancado. En las condiciones actuales se jerarquiza la urgencia en las decisiones por la trascendencia en el proceso y se postergan principios orientadores por resultados inmediatos.

Con todo, a pesar de las limitaciones y el déficit democrático que presenta actualmente el MERCOSUR, es dable señalar que los esfuerzos de los sectores sindicales han podido instalar el debate acerca de la necesidad de dar prioridad a la cuestión social, como elemento que, a mediano o largo plazo, resultará esencial para la profundización y expansión del proceso. En este sentido, hay que destacar la acción sindical desarrollada a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la participación en el Subgrupo de Trabajo N° 11 del MERCOSUR (hoy Subgrupo N° 10) y en el Foro Consultivo Económico-Social. Estos últimos son los dos únicos órganos propiamente dichos del MERCOSUR especializados en materia laboral y, por consiguiente, el único espacio institucional abierto a la participación de los trabajadores en la integración regional.

La apertura democrática y participativa del MERCOSUR difícilmente provenga de sus actuales centros decisorios intergubernamentales y excluyentes. De allí la importancia de redoblar la participación como principio y fin en si mismo y la capacidad creadora y la actividad de los actores sociales en general, en tanto pueda ser acompañada por la acción de los parlamentos y de los partidos políticos, a fin de alcanzar una mayor profundización y una mejor redistribución de los costos y beneficios de la integración regional.

## Bibliografía

- Draibe, S.M. (1997/98) *"MERCOSUR: la temática social de la integración desde la perspectiva institucional."* Copyright C.E.F.I.R. <http://www.cefir.org.uy>
- Errandonea, A. (h) (1977) "Hacia una definición operacional del concepto de integración". *Revista argentina de relaciones internacionales*, Año 3, N° 9 setiembre/diciembre
- Giacalone, R. (1999) "Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR". *Aldea Mundo*, octubre-abril
- Hirst, M. (1996) *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, p. 190
- Mellado, N.B. y Alí, M.L. (1995) "Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas". *Aportes*, Año 1, N° 2, diciembre
- MERCOSUR. *Informe N° 1 (1995)* Documento preparado por el sindicato de electricistas navales para la reunión de consulta de la I.T.F. sobre MERCOSUR, realizada en Montevideo, Uruguay, el 1 de marzo de 1995; 24 de febrero de 1995, Buenos Aires

Tironi, E. y Lagos, R. (1991) "Actores sociales y ajuste estructural",  
*Revista de la CEPAL*, N° 44, agosto

# **11 Los sindicatos de los sectores textil y metalúrgico en la integración andina. El caso de la integración colombo-venezolana**

*Marleny Bustamante*

## **11.1 Introducción**

La participación de los sindicatos de los sectores textil y metalúrgico en la integración andina y en la colombo-venezolana en particular, a partir de los 90, ha tendido a coincidir con los vaivenes de la actividad económica entre ambos países. Así, se han registrado momentos de gran actividad seguidos de otros de una casi paralización<sup>1</sup>. La década de los 90 vino acompañada de propuestas que estimulan una mayor participación de la sociedad civil, la cual, paradójicamente, empieza a desestimar la función tradicional de los sindicatos y a incorporar sectores y temas emergentes de la nueva realidad global que se vive (Serbín, 1998). Por lo tanto, su papel como factor de intermediación entre los patronos y los trabajadores es visto como un obstáculo para la estrategia de apertura y regionalismo abierto que se ha asumido. En general, los grupos emergentes de la sociedad civil ven a los sindicatos como organizaciones con estructuras rígidas y rasgos típicos de la modernidad que no se adaptan a las exigencias de la globalización.

En esta realidad de creciente participación de la sociedad civil pero desestimando a los actores tradicionales, le corresponde actuar a los sindicatos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la cual en su estructura fundacional les asigna el papel de órganos de consulta aunque

---

<sup>1</sup> Alejandro Gutiérrez (2000) señala que a partir de 1992 el comercio entre Colombia y Venezuela creció hasta 1998 cuando el comercio bilateral se elevó por primera vez a 2.301 millones de dólares y que a partir de allí se agudizaron los conflictos comerciales y los flujos de inversión se fueron paralizando. Por su parte, Andrés Mercau (2000), Presidente de la Federación de Trabajadores Metalúrgicos, Mecánicos y Mineros de Venezuela, afirma que el mejor momento de la participación sindical fue entre 1992 y 1997.

sus representantes requieren la aceptación de los gobiernos nacionales para formar parte del Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA). Como órganos del acuerdo estaban destinados a desempeñar una labor activa en función de la integración, al igual que sus pares en la Comunidad Europea en ese momento; pero esta estructura corporativista de estilo europeo ha tenido muchas dificultades para adaptarse a la experiencia de integración de la CAN. Entre las razones esgrimidas se encuentra la escasa dinámica alcanzada por la integración económica<sup>2</sup>, que no motiva la incorporación activa de importantes sectores sociales, pero además los sindicatos no se han visto efectivamente involucrados en esta estructura ya que el tipo de relación corporativista formal no ha podido desarrollarse plenamente. De esta manera, los sindicatos no se han visto motivados o no han tenido necesidad de involucrarse activamente en la CAN, por lo que se hace difícil determinar si los sindicatos hubiesen podido desarrollar mejor su participación siguiendo el enfoque corporativista establecido en su fundación o el pluralista. En síntesis, la escasa intervención de los sindicatos en la integración andina resiste la clasificación de su participación como corporativista o pluralista y sugiere su ubicación como "incipientemente corporativista al estilo europeo", según se plasmó en el documento constitutivo del acuerdo, ya que los cambios institucionales producidos en la CAN no han alterado la esencia de su participación.

Este ensayo basa sus conclusiones en un trabajo de campo elaborado a partir de la aplicación de un cuestionario a 17 representantes de los sindicatos nacionales de Colombia y Venezuela en la frontera y a sus representantes ante la CAN u otras organizaciones internacionales. La intención es determinar tanto su influencia en la integración colombo-venezolana como su participación, según el tipo de relación establecida con los órganos de integración. Un conjunto de 15 preguntas se separa en 4 bloques significativos en los que se recogen sus opiniones respecto a la integración andina en general y a la colombo-venezolana en particular, su percepción de los problemas derivados de la integración, las vías utilizadas para hacer oír sus planteamientos, su apreciación respecto a los órganos rectores de la integración y su participación en la integración así como las

---

<sup>2</sup> Entre 1969 y 1996 se aprobaron alrededor de 390 decisiones, un promedio de 15 decisiones al año, lo que evidencia lentitud en el proceso de integración. El mercado andino significó cerca del 5% del total de las exportaciones de los países miembros en más de 25 años de existencia. Por su parte, el comercio intra-andino pasó de 9,8% en el período 1985-1989 a 3,5 % en 1990. Desde 1992 hasta 1998 el comercio intra-andino creció a una tasa de 20% en promedio para casi paralizarse en 1999. Las cifras muestran cómo los vaivenes de las economías nacionales afectan negativamente los indicadores materiales de la integración económica (Lanzetta Mutis, 2000; Alejandro Gutiérrez, 2000; IRELA, 1992).

causas que la motivaron. En la primera parte se discute la participación de los actores sociales a la luz de las teorías de la integración regional y de sus relaciones con el Estado o con los órganos de integración. La segunda parte trata acerca del lugar que ocupa el CCLA en la estructura organizativa de la CAN y su espacio de actuación. La tercera analiza los datos surgidos de los cuestionarios en los 4 bloques señalados y, en la cuarta, se incorporan su discusión y conclusiones.

## 11.2 Los actores sociales en la integración

El estudio de la integración regional se ha realizado siguiendo, básicamente, dos líneas de análisis: como un proceso tendiente a la creación de entidades supranacionales y como acuerdos de cooperación intergubernamental entre Estados-nación soberanos. Estas visiones han colocado a la integración como un tema fundamental de las relaciones internacionales, antes que de la política comparada.

En el campo de las relaciones internacionales se destacan dos paradigmas principales: el realista y el pluralista. Para el primero, el Estado es un actor unitario y, en consecuencia, no se les concede espacio a los actores sociales. De allí se desprenden diversos matices que van desde el *intergubernamentalismo*, cuyo postulado principal es que la integración supranacional se limita a áreas que no afectan aspectos fundamentales de la soberanía nacional, hasta el de las *preferencias y convergencias nacionales* (Bulmer, 1983) que privilegia la forma de las preferencias nacionales y abandona la noción de juego suma cero y de “intereses nacionales vitales”, característica del realismo, para argumentar que la integración se da como resultado de la convergencia de preferencias políticas entre los principales actores de la integración. Otro refinamiento del realismo es el de la “*negociación entre élites*”, que en la integración europea ocurre en una especie de juego de dos niveles donde tanto las élites domésticas como las internacionales realizan movimientos simultáneos en los escenarios nacional e internacional. (Hix, 1994). A pesar de que los dos últimos enfoques incorporan una visión matizada del Estado al dar cabida a las élites, continúan aferrados al principio realista de no incluir en sus análisis actores no estatales, como es el caso de nuestra propuesta de incluir el estudio de los actores tradicionales de la sociedad civil en la integración andina.

En contraste, el paradigma pluralista considera al Estado como un actor no unitario y, en consecuencia, las relaciones internacionales son el resultado de una interacción compleja entre distintos actores no estatales, tal como es la que se da entre empresas transnacionales y diferentes grupos de interés (Hix, 1994). Dentro de este paradigma destaca el

*neofuncionalismo*, impulsado por Ernst Haas cuya teoría de la integración otorga un papel dinámico a los individuos y a los grupos de interés en el proceso de integrar comunidades, como era el caso de la Comunidad Europea en sus años iniciales. Según esta posición, la participación de los representantes del gobierno, profesionales y grupos de interés en el proceso de toma de decisiones contribuiría al aprendizaje sobre las recompensas que tal participación trae y generaría un cambio de actitud a favor del proceso de integración. De acuerdo a Haas, la integración es el proceso "mediante el cual los actores cambian sus lealtades, expectativas, y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados-nación preexistentes" (Martin y Simmons, 1998). De acuerdo con esto, las asociaciones supranacionales serían un sustituto a la identificación popular requerida en el nuevo proceso para ir más allá de las soberanías nacionales existentes. Los profesionales, representantes de intereses especializados, llenarían el vacío entre un público indiferente y los eurócratas (burócratas de la integración europea) innovativos. A diferencia del público general, atrapado en identificaciones partidistas o nacionales, los eurócratas y los grupos de interés se orientarían en forma racional y oportunista hacia una nueva acción política regional, la cual expandiría el espectro y autoridad de las nuevas instituciones, creando lo que los neofuncionalistas llaman *spillovers* (Schmitter y Streeck, 1994).

El neofuncionalismo incorpora y analiza el papel de la sociedad civil en la integración considerando su participación desde el ámbito nacional al supranacional o regional. En su apreciación del proceso de integración de la Comunidad Europea hace señalamientos como el que establece que el tipo de organización supranacional que se intentó construir con las instituciones europeas era del tipo corporativista, ya que tanto los representantes de los grupos de interés como los representantes del gobierno eran designados por las autoridades, expertos con una actitud tecnocrática hacia la solución de los problemas y con un estilo de vida cosmopolita e indiferente a los rituales tradicionales del nacionalismo (Schmitter y Streeck, 1994). A pesar de lo significativo de esta contribución del enfoque neofuncionalista para analizar la Comunidad Europea, resulta insuficiente para el caso de la Comunidad Andina, en la que no se ha logrado tal nivel de compenetración de la sociedad civil de los países signatarios con las instituciones de la CAN, y, consecuentemente, el neofuncionalismo, como se verá más adelante, aportaría sólo una visión parcial de la participación de la sociedad civil en la integración.

El enfoque pluralista de la política comparada, al estudiar las relaciones Estado - sociedad tanto en el ámbito nacional como en el regional o

subregional, también permite, por oposición, el análisis de estas relaciones desde la perspectiva corporativista o de otras formas de actuación del Estado y la sociedad civil. Los estudios sobre el enfoque pluralista han llevado a establecer una distinción entre los europeos y los estadounidenses (Graziano, 1996, citado por Giacalone, 1999), siendo los primeros más ideologizados y los segundos, más pragmáticos.

A pesar de las diferencias ideológicas existentes en el enfoque europeo, una posición típicamente europea del pluralismo está representada por Schmitter quien lo define como “Un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías, múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y autodeterminadas (en cuanto a su tipo y gama de intereses), que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de sus dirigentes o en la articulación de sus intereses y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías” (Schmitter, 1998).

Por su parte, el corporativismo es aceptado como “Un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos”. (Schmitter: 1998).

Los planteamientos europeos establecen una separación entre la unidad y la diversidad, entre lo público y lo privado, mientras que para los estadounidenses “los intereses privados se constituyen necesariamente dentro del ámbito público del Estado porque sólo en la medida en que se entrecrucen con la acción pública o estatal surgirá la necesidad de organizarse en forma voluntaria para defenderlos”. Para los estadounidenses, al contrario de los europeos, los intereses y conflictos no son estructurales sino coyunturales (Giacalone, 1999).

Las interpretaciones sobre las características de la Comunidad Europea argumentan que su proceso de toma de decisiones y de participación de los intereses organizados es más pluralista que corporativista; en este sentido el trabajo de Schmitter y Streeck (1994) sobre la organización de los intereses en la Europa de 1992 es bastante significativo. No existe un estudio similar para la CAN; de ahí que en la tercera y cuarta parte de este trabajo se pretende revisar, a través del análisis de las entrevistas, si es posible hablar de la existencia de una participación organizada de los

intereses de los sindicatos textil y metalúrgico en ella o si, por el contrario, su grado de asociación a la integración regional no ha adquirido la dinámica necesaria como para hablar de intereses organizados y, en consecuencia, no se puede perfilar claramente la distinción entre corporativismo y pluralismo europeo o estadounidense y hay que hablar de una etapa de incipiente corporativismo o pluralismo. Además se busca explorar otras causas que pudieran explicar la particularidad de la participación de la sociedad civil en la CAN así como también la singularidad de las relaciones Estado – sociedad, particularmente en Colombia y Venezuela que tienen una historia de relaciones corporativistas en sus políticas económicas domésticas, unida a la tradición de búsqueda de consenso desde el gobierno.

### **11.3 La Comunidad Andina de Naciones y la participación de la sociedad civil**

Los arreglos institucionales de la integración andina tradicionalmente han dejado un lugar para la participación de los actores sociales del sector productivo. En 1969 cuando se firmó el Acuerdo de Cartagena se creó el Comité Asesor Económico Social (CAES) compuesto por empresarios y trabajadores para encargarse de asuntos de su interés. En 1983, las Decisiones 175 y 176 eliminaron el CAES y crearon dos Consejos Consultivos: uno empresarial y el otro laboral. En ambos casos éstos son órganos auxiliares del acuerdo y tienen funciones meramente consultivas. El Protocolo de Trujillo de 1996 acordó ampliar las facultades de los Consejos Consultivos que ahora tienen derecho a emitir opiniones ante el Consejo de Cancilleres, la Comisión y la Secretaría General. También pueden participar en reuniones de grupos de trabajo y de expertos gubernamentales a las que hayan sido convocados (Pardo, 1998; Comunidad Andina, 1997).

Resalta el carácter corporativista del arreglo institucional andino ya que la representación en los Consejos Consultivos se obtiene por medio de la elección de organizaciones representativas de los sectores empresariales y laborales en cada uno de los países miembros y los representantes deben estar acreditados por sus respectivos gobiernos nacionales (Comunidad Andina, 1997). Otro elemento característico del corporativismo en la integración es que los aportes de recursos para el pago de pasajes y viáticos a los representantes de los Consejos Consultivos es discrecional y no existe un presupuesto de funcionamiento del CCLA dentro de la CAN (Herrera, 1997; López-Casero y Waldmann, 1981), aunque pueden tener respaldo circunstancial de la CAF (Corporación Andina de Fomento), de la Comisión Económica y Social de la UE (Unión Europea) y de la misma

UE. Por otra parte, tampoco las instituciones sindicales aportan recursos financieros para el funcionamiento del consejo (Ibarra 1999 y Pardo 2000).

Estos arreglos corporativistas fueron incorporados inicialmente para emular los arreglos que se habían hecho en la CEE (Comisión Económica Europea) con el fin de estimular la participación de los actores de la sociedad civil y producir el *spillover* o 'efecto demostración', ganar simpatizantes en primera instancia y, más tarde, generar cambios de lealtades desde lo nacional a lo supranacional. En la CEE se esperaba que los empresarios y los trabajadores, después de participar activamente en la comisión en Bruselas y percibir las ventajas de la participación en la comunidad, estarían dispuestos a actuar más en función de los intereses de la comunidad que de los nacionales (Schmitter y Streeck, 1994).

Las organizaciones del sector laboral en el espacio económico subregional andino impulsaron la creación del Instituto Laboral Andino (Comunidad Andina, 1997; Fedecámaras, 1993) pero poco esfuerzo se dedicó a la creación de organizaciones sindicales andinas o binacionales, para el caso de Colombia y Venezuela. En 1999 aún no se habían activado organizaciones de este tipo. También es de destacar que en la CAN el predominio de relaciones corporativistas no parece haber dado paso al tipo de relaciones pluralistas que Schmitter y Streeck (1994) detectaron en la Unión Europea en 1991. Para que las relaciones de tipo pluralista puedan activarse se requiere que los actores sociales se organicen en términos competitivos y que superen las limitaciones del corporativismo mediante una movilización más activa. A diferencia de la Comunidad Europea, los sectores laborales de los países de la CAN no se involucraron desde el principio y aún no se han incorporado suficientemente.

El CAES celebró su primera reunión ordinaria en 1973, cuatro años después de firmado el acuerdo. Entre 1973 y 1976 participó en 7 reuniones de carácter informativo y entre 1977 y 1983 prácticamente se desactivó hasta su reformulación como dos consejos consultivos, que separaron en distintas instancias a los trabajadores y los empresarios. A partir de entonces la participación de los sectores sindicales se ha limitado a reclamar mayor espacio de participación sin adelantar acciones concretas para lograrlo.

La participación de los sindicatos en la integración andina es limitada, en parte porque parecen haber recibido suficientes beneficios de la participación de sus países en la integración<sup>3</sup> y también porque el grado de

---

<sup>3</sup> Los sindicatos han sido los grupos menos movilizados respecto a la integración subregional ya que los gobiernos tradicionalmente les otorgaban beneficios sin necesidad de su participación activa o confrontacional. Así, se han aprobado Decisiones como la 39, con la cual se creó el Consejo de Asuntos Sociales; la

integración económica alcanzado entre los países no ha requerido su movilización como actores relevantes. Este grupo estuvo protegido en la región hasta finales de los ochenta debido al modelo de desarrollo económico que privilegió la corriente keynesiana en relación con la función del Estado en la economía (Rapley, 1996). Además, como señala O'Donnell (1998), los gobiernos necesitaban controlar el grado de actividad social y política de los trabajadores. En la actualidad, el predominio de las ideas neoliberales ha conducido a plantear la necesidad de que el Estado reduzca gran parte de la legislación laboral que protege los derechos de los trabajadores para facilitar la flexibilización laboral y atraer capitales extranjeros (Ensigna, 1998; Jaua, 1997). Se liquida así el papel tradicional de los sindicatos y se les plantea una rearticulación de su función de intermediación entre los trabajadores, el Estado y la integración.

Según Herrera (1997), durante los noventa los sindicatos no han sido consultados, no han sido invitados a participar en las negociaciones sobre integración ni han recibido información sobre los contenidos y alcances de dichos acuerdos. Al referirse al Acuerdo de Cartagena también afirma que allí “no ha existido un espacio para la concertación en los aspectos de carácter sociolaboral”, siendo los gobiernos los actores fundamentales de todo el proceso de integración andina. Para las centrales sindicales lo más importante ha sido y sigue siendo la atención a sus afiliados en el mercado de trabajo nacional, sobretodo ahora que deja de ser un sector protegido, fundamentalmente en Venezuela, y los Ministros del Trabajo han optado por eliminar los temas sociolaborales en las discusiones sobre cooperación e integración.

#### **11.4 Resultados de la encuesta sobre la participación de los sindicatos textil y metalúrgico en la integración**

El cuestionario fue aplicado a 17 representantes de sindicatos a distintos niveles: 6 representantes en la frontera colombo-venezolana (3 de Colombia y 3 de Venezuela), 5 de sindicatos nacionales (1 de Colombia y 4 de Venezuela) y 6 de organismos andinos o internacionales (2 de Colombia y 4 de Venezuela). Esta discriminación aleatoria permite

---

Decisión 113, que aprueba el Instrumento Andino de Seguridad Social; la Decisión 116 con la cual se aprobó el Instrumento Andino de Migración Laboral que concede a todos los trabajadores migrantes en la subregión igual trato que los nacionales; la Decisión 176, que crea el Consejo Consultivo laboral y la 188, que lo modifica (Comunidad Andina, 1997).

contrastar las opiniones de los sindicatos con más dinámica comercial entre los dos países a todos sus niveles.

**Cuadro 11.1.** Discriminación de los entrevistados por niveles de participación

	Colombia	Venezuela	Total
Frontera	3	3	6
País	1	4	5
Subregional	2	4	6
TOTAL	6	11	17

*Fuente:* Elaboración propia

Del primer grupo se entrevistó a 1 representante por sector productivo seleccionado por país y 1 representante del departamento de integración binacional en la frontera. Del segundo grupo se entrevistó a 1 representante del sector textil de Colombia y 1 representante por sector productivo en Venezuela además de los miembros de las centrales sindicales nacionales y, en el tercer grupo, se entrevistó al Director del Instituto Laboral Andino, a 1 representante nacional ante el CCLA por país, al Secretario General de la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestido, Cuero, Calzado /Organización Regional Interamericana (FITTVCC/ORI) y a los representantes del sector metalúrgico ante los capítulos nacionales del CCLA.

**Cuadro 11.2.** Representantes por sectores

	Textil	Metalúrgico	Nacional	Internacional
Frontera	2	2	-	2
País	2	1	2	-
SubReg	-	1	2	3
Total	4	4	4	5

*Fuente:* Elaboración propia

Las 15 preguntas se dividieron en 4 grandes grupos que incluyen en primer lugar la opinión de los entrevistados respecto a la integración andina en general y colombo-venezolana en particular; en segundo lugar la percepción que tienen los actores respecto a los problemas derivados de la integración para su sector; en tercer lugar, las opiniones respecto a las vías utilizadas por los sindicatos para hacer oír sus planteamientos y sobre los órganos rectores de la integración y, en la cuarta, la participación de los sindicatos en la integración así como las causas que la motivan.

### 11.4.1 Opinión sobre la integración regional y colombo- venezolana

En esta sección se agrupa la opinión de los entrevistados respecto a la integración regional, a la integración colombo-venezolana y a la posición de “su sector productivo” respecto a la integración. Sobre las dos primeras preguntas hay que destacar que todos los entrevistados manifestaron que la integración es positiva y necesaria, con algunas posiciones extremas que la colocaban como “una necesidad de vida o muerte, vital” y única alternativa “para desarrollar los pueblos”. También hubo posiciones más moderadas que, destacando su necesidad, hacían una reflexión respecto a la importancia que tienen los sindicatos y reconocían su limitada participación. En lo relativo a la integración colombo-venezolana se destacó que éstos son los dos países con mayor posibilidad de avanzar hacia la integración, dado el grado de relaciones comerciales y la dinámica de sus vinculaciones políticas y sociales. Tal opción es destacada como muy buena y necesaria. La respuesta a la pregunta sobre la opinión de “su sector productivo” respecto a la integración mostró que no se ha alcanzado una percepción clara o definida sobre el rol de los trabajadores y de cada sector productivo en el proceso. Pero se percibe el sentimiento de que constituye un proceso “bueno y necesario” para todos.

Estos resultados validan la opinión que Horst Pietschmann emitiera en 1981 cuando exploraba la idea de la integración en América Latina. Para él, la palabra había ingresado “en el nebuloso lenguaje de las fórmulas políticas” y el concepto de integración se había “transformado en una especie de fórmula mágica” por la acción de una publicidad desbordante. La integración es definida de una forma vaga e imprecisa, como un proceso exitoso que conducirá a la región a un futuro en el que los problemas del subdesarrollo y la dependencia externa serán superados. Tales son también las ideas generales que se captan en las entrevistas.

La unanimidad en el grado de aceptación de la integración tiene una interpretación dual y excluyente: hay un compromiso real con esta tarea o bien un desconocimiento de las verdaderas relaciones, costos y beneficios, requisitos y prerrequisitos de la integración. Ante las aparentes bondades que ofrece la integración tienden a ignorarse o desestimarse los sacrificios para algunos sectores productivos y sus trabajadores y se ignora si los efectos serán de corto o largo plazo. La aceptación también se puede explicar por la convicción predominante de que los problemas se deben al subdesarrollo y que éste, a su vez, es el resultado de factores fundamentalmente exógenos, de dependencia, que la integración regional deberá enfrentar. A pesar de que esta idea es característica del período proteccionista, continúa dominando el discurso de la mayoría de los entrevistados y es importante destacar que muchos de los que ocupan

cargos de representación importantes en las estructuras sindicales nacionales y subregionales tienen más de 15 años de actividad sindical y, lógicamente, sus concepciones sobre la integración se formaron durante ese período. Es factible entonces aceptar la interpretación de que en los noventa y a inicios del siglo XXI, estas organizaciones de intermediación entre el Estado y la sociedad, por ser organizaciones inscritas dentro del sistema corporativista, son las más resistentes a los cambios que están experimentando las políticas económicas (Giacalone, 1999) y la integración regional.

#### **11.4.2 Percepción respecto a los problemas derivados de la integración**

Esta sección analiza las opiniones derivadas de las interrogantes sobre qué problemas derivados de la integración afectan a los sindicatos de su sector productivo y si pueden determinar en qué medida la integración colombo-venezolana ha afectado los sectores textil y metalúrgico. De los 17 entrevistados 12 respondieron que de ninguna manera la integración afectaba los sectores textil y metalúrgico mientras que 5 contestaron que habían ciertos problemas en el sector metalúrgico.

En el primer grupo hay quienes tienden a destacar que los problemas que han afectado la competitividad de sus sectores y el empleo se deben a las políticas de apertura económica indiscriminada aplicadas por sus gobiernos, a la falta de espíritu empresarial de los industriales o a las políticas de ajuste estructural implementadas; situaciones que para algunos pueden ser evidencia "negativa" de los efectos de la integración, para los entrevistados, sin embargo, muestran que la integración no ha sido problemática. Por ejemplo, se presentó el caso del desplazamiento de mano de obra calificada del sector textil (técnicos medios y mecánicos textiles) colombiano, durante los años 70, hacia Venezuela como una situación que contribuyó a que aumentara la cantidad de mano de obra calificada para los dos países (Pardo, 2000 y Ureña, 2000). En la actualidad, tanto Colombia como Venezuela, tienen profesionales medios preparados y desempleados. Por su parte, en la frontera venezolana se señala que no se consiguen ingenieros industriales especialistas en fundición de hierro o automotrices porque se van a Colombia debido a que allí reciben mejores honorarios y no, porque la integración lo haya estimulado (Rey, 2000).

El sector textil se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad y depresión aunque se reconoce que Colombia está un poco mejor que Venezuela y que algunos empresarios de los dos países se han asociado; pero señalan que no se puede decir que una empresa haya quebrado o en su

defecto haya sido creada por efectos de la integración. La mayoría de los entrevistados hace énfasis en que el problema es la competencia foránea (extraregional) y que los dos países tienen que protegerse y defenderse de ella. Para ilustrar la crisis del sector se señala que Coltejer, una de las empresas colombianas de mayor prestigio, pasó de 12.000 trabajadores a 2.000 en la actualidad y está a punto de cerrar (Pardo, 2000). La industria textil no genera ni el 30% del empleo que generó hace 15 años cuando estaba en su esplendor. En Venezuela, por su parte, se señala que en la región central del país se cerraron fábricas de telas, que se está trabajando con alrededor del 20% de la capacidad instalada y empleando aproximadamente 20 mil trabajadores en todo el ramo, el cual incluye confección y vestido, mientras que en los años 70 llegaron a ser 123 mil trabajadores (López, 2000).

El segundo grupo cuya opinión se refiere a algunos problemas en el sector metalúrgico señaló que Colombia resultó más afectada porque allí se generaba el 80% del acero para el consumo del país y que este porcentaje disminuyó, no sólo por la penetración del acero venezolano sino fundamentalmente por la decisión de los empresarios colombianos de reducir costos laborales cuando la empresa privada optó por maximizar sus utilidades. Se deja entrever, incluso, que si no hubiese sido el acero venezolano habría sido el de cualquier otro país que les ofreciera el producto más barato, de modo que la situación no es responsabilidad solamente de la integración colombo-venezolana, por lo que no hay razones para movilizar a los sindicatos en actitudes contrarias a la integración (Bautista, 2000). Si se cerró la acería de Paz del Río y se despidieron trabajadores, esto fue como resultado de los reacomodos provocados por la apertura económica y las políticas de ajuste. Andrés Mercau, Presidente de la Federación de Trabajadores Metalúrgicos, Mecánicos y Mineros de Venezuela y representante de su país ante el CCLA señala, por su parte, que en el subsector siderúrgico se ha generado más controversia que en otras áreas. En Colombia se alega, entre otras cosas, "diferencias de precios, política de *dumping* y proteccionismo de parte de Venezuela. En este sentido hubo una demanda ante el Tribunal Andino de Justicia y la Comisión destacando que Venezuela estaba invadiendo su mercado y afectando la demanda de productos locales mediante la colocación de productos siderúrgicos subsidiados" (Mercau, 2000). Esta demanda no prosperó pero influyó en un mayor desarrollo de la industria siderúrgica venezolana y en sus planes de exportación y expansión. Se insiste en que estas manifestaciones no son consecuencia de la integración y que los sindicatos no pueden asumir posiciones que afecten su buen desarrollo.

### **11.4.3 Vías utilizadas por los sindicatos para hacer oír sus planteamientos y opinión sobre los órganos de la integración**

A continuación se analizan las respuestas a las preguntas: ¿cuáles son las vías utilizadas para hacer oír sus planteamientos o hacer presión sobre la integración? ¿han establecido vínculos con sus homólogos en el vecino país? ¿a qué organismos consideran como rectores de la integración y cuál de ellos es más efectivo y confiable?

Aquí es necesario distinguir entre las opiniones de los representantes en la frontera, dentro del país y frente a organizaciones internacionales porque en los sindicatos prevalece la organización vertical o piramidal y se tiende a dejar en manos de los representantes designados para tal fin los asuntos relacionados con la integración. Sin embargo, a pesar de esta organización predomina la idea de que las organizaciones internacionales tienen que ver con estos asuntos. Así, en la frontera de Táchira - Norte de Santander cada uno de los representantes de los sindicatos textil y metalúrgico (4) dijeron no tener opinión oficial sobre la integración y para responder se designó al responsable del Departamento de Integración en la frontera, quien está en condiciones de establecer vínculos con los órganos de integración nacional, internacional o subregional. Al indagarse sobre si las posiciones de este representante obedecían a la consulta o discusión con los sectores que representa, contestaron que tal proceso de consulta no existe, como tampoco un mecanismo institucional para informar a la base sobre los asuntos de la integración andina (Ureña, 2000; Urbina, 2000; Cano, 1999).

En Venezuela predomina este procedimiento, por ello cuando se indagó si se habían incorporado en los contratos colectivos asuntos relacionados con la integración hubo unanimidad al afirmar que no y que este tema no constituye punto de preocupación para ellos como sindicatos nacionales. Una situación distinta se encontró en FETRAMETAL de Venezuela -donde el secretario general del sindicato nacional es al mismo tiempo el representante nacional ante el CCLA y, en consecuencia, tiene mayor información sobre el proceso que los demás representantes nacionales.

La respuesta sobre las vías utilizadas para hacer oír sus planteamientos sobre la integración destaca en primer lugar, a las organizaciones internacionales (OIT, CIOSL, ORIT, CLAT y la federación internacional del sector como la FITTVCC/ORI para el textil y la FITIM, para el sector metalúrgico).<sup>4</sup> Con respecto a los órganos de integración andina se

---

<sup>4</sup> OIT: Organización Internacional del Trabajo. CIOSL: Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres. ORIT: Organización Regional

perciben diferencias en cuanto a las vías utilizadas que son: el representante nacional ante el CCLA (7), el Parlamento Andino (7), las reuniones de los Presidentes (6), Consejo de Ministros (Comisión) (4), Reunión de Cancilleres (Comisión) (4) y la Secretaría (3). También hubo quien señaló que se utilizan todas las vías menos la de insertarse en el gobierno. Las diferencias en las cifras totales se debe a que algunos entrevistados señalaron más de una vía. Es importante resaltar el número de respuestas que se refieren al Parlamento Andino y a las reuniones de presidentes, siendo que estos organismos no son tan importantes en el proceso de toma de decisiones como efectivamente lo son la comisión y la secretaria. Una explicación parcial podría encontrarse en que los representantes sindicales generalmente son invitados a asistir a los encuentros presidenciales, parlamentarios y de cancilleres y los contactos y acercamientos que se producen en esos momentos son interpretados como vías de aproximación y de presión.

En correspondencia con lo anterior se destaca que las respuestas a la pregunta sobre si han establecido vínculos con sus homólogos en Colombia/Venezuela, la mayoría de los entrevistados contestó afirmativamente; pero al profundizar sobre la fortaleza y frecuencia de los vínculos las afirmaciones tendieron a centrarse en torno a dos mecanismos: "cada vez que hay un evento sobre integración al que somos invitados nos reunimos" y además mediante la organización regional internacional (OIT, ORIT, CLAT, CEPUSTAL, FITTVCC/ORI y FITIM) que actúa como enlace entre las distintas organizaciones sindicales. Es de destacar que el Instituto Laboral Andino (ILA), creado como organismo técnico del CCLA, no es tan utilizado como debería suponerse.

Respecto a la percepción de los órganos rectores de la integración y cuáles son vistos como más efectivos y confiables se tiende a mencionar a las organizaciones regionales internacionales en primera instancia y luego al CCLA, las reuniones de presidentes, la reunión de ministros de relaciones exteriores, la Secretaría y el Parlamento Andino. Se coloca a las reuniones de presidentes, al Parlamento Andino y al CCLA como organismos rectores de la integración cuando el primero, si bien establece las pautas a seguir, no es más que un evento donde cristaliza el trabajo de los cancilleres (Comisión) y los segundos son órganos de consulta, asesoría u opinión pero no tienen poder ejecutivo, contralor o legislativo

---

Interamericana de Trabajadores. CLAT: Central Latinoamericana de Trabajadores. CPUSTAL: Congreso Permanente de Unidad Sindical de América Latina. FITTVCC/ORI: Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestido, Cuero y Calzado/ Organización Regional internacional. FITIM: Federación Internacional de Trabajadores de la Industria Metalúrgica.

dentro de la estructura de la CAN, lo que si ocurre con la Secretaría y la Comisión que son efectivamente los órganos rectores de la integración andina.

Estas respuestas parecen indicar que no existe un verdadero sentido de compromiso de los sectores sindicales con la integración andina, que es un tema de discusión de las centrales o cúpulas sindicales y no, de la base. Para ilustrar esta afirmación resalta la opinión de Victor Durán (1999), Director Académico de la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL) y funcionario destacado de la CLAT, cuando afirma que “el movimiento sindical sobre integración está más en el plano de las organizaciones internacionales y subregionales. Nuestra preocupación es cómo bajar los asuntos de integración al plano nacional”. En consecuencia, son fundamentalmente las organizaciones internacionales las encargadas de “bajar” al plano nacional la discusión sobre los asuntos de integración y no, los representantes nacionales ante la CAN o los sindicatos. Por ello no hay mucha claridad sobre las vías a utilizar o sobre los órganos rectores de la CAN porque lo que llega a la base son las líneas generales acerca de la integración y no existen estrategias particulares para la integración andina. En este sentido, Eleonidas Rodriguez (2000), representante ante el CCLA por CODESA (Central Sindical Venezolana), afirma que existe “carencia de información sobre la integración, constituyendo una gran falla porque si se hace una encuesta en las organizaciones de base sobre la integración andina seguramente se encontrará que no están bien informadas. La integración sigue siendo un proceso muy elitesco”.

#### **11.4.4 Participación de los sindicatos en la integración andina y colombo-venezolana**

Aquí se agrupan las respuestas a las preguntas ¿cómo calificaría la participación de los sindicatos en la integración andina en general y colombo-venezolana en particular (pasiva/activa; suficiente/insuficiente)? ¿ha aumentado o disminuido la influencia de los sindicatos? ¿cuáles son los puntos básicos para los sindicatos? y ¿cuáles estarían dispuestos a sacrificar?

La primera pregunta arrojó como resultado que la participación de los sindicatos ha sido pasiva e insuficiente. Entre las razones expuestas se señala que los sindicatos han perdido poder de convocatoria debido al aumento del desempleo, lo cual tiene consecuencias en las tasas de sindicalización, a las políticas de flexibilización laboral y a la falta de una generación de relevo entre otras razones. Sin embargo, se puede establecer una distinción en el grado de participación y afirmar que hay una participación más activa en las reuniones, talleres, seminarios donde son

invitados o co-organizadores, lo que puede calificarse como “política de fachada” que les permite incluso publicar documentos; pero la participación técnica es evidentemente insatisfactoria ya que no hay organización para hacer valer sus planteamientos tanto al nivel de toma de decisiones como de implementación. Aquí destaca la opinión de José Ramírez (2000), Secretario General de FITTVCC/ORI, quien afirma que hay demasiada fragmentación en la actividad sindical y que esto impide la participación técnica para “crear mecanismos de concertación, de estudio y de análisis de todo el significado de la integración, de los efectos que tendría en materia sectorial y sobre esa base crear comisiones, revisar cada caso en particular, cosa que cuando se presenten desajustes producto de la implementación de las políticas integracionistas, los sindicatos sepan exactamente lo que tienen que hacer”. En el caso específico de la CAN sugiere que: “A mi me da la impresión que los sindicatos y el movimiento sindical en el Pacto Andino han tenido un papel importante en la medida en que son tomados en consideración para reuniones, les pagan tal vez el hotel, los pasajes, son invitados... Pero en el fondo aceptar o facilitarles las herramientas técnicas para que participen con propuestas sindicales serias, no”.

Esta afirmación exhibe la dualidad de la participación de los sindicatos en la integración andina. Por una parte, en su interior, están fragmentados y no han constituido equipos de trabajo para responder efectivamente a los retos que les plantea la integración; por otra parte, los gobiernos o la CAN no les facilitan o permiten mayor participación. En este sentido Victor Pardo apunta que en todas las reuniones en las que participó se insistía sobre la necesidad de financiar y crear una oficina técnica para el CCLA y sólo se ha logrado que la Secretaría designe una persona para atender los asuntos laborales, la cual actúa como secretaria para “recibir las hojas y mirar correos” pero no hay presupuesto anual fijo para el funcionamiento del CCLA ni tampoco los medios técnicos para prepararse a actuar con poder en la CAN.

Las respuestas a la pregunta sobre si consideran que la participación de los sindicatos ha disminuido o aumentado son contundentes. Efectivamente, a partir del Protocolo de Trujillo (1996) se ha permitido mayor participación formal en los órganos del Acuerdo de Cartagena porque aunque siguen siendo entes con una función consultiva se eliminó la distinción entre órganos principales y auxiliares y se reconoció la importancia de su participación. Pero en la práctica los momentos de mayor actividad se dieron entre 1992 y 1997 y tendieron a coincidir con los momentos de mayor dinámica comercial. En la actualidad, a pesar del reconocimiento formal, los encuentros y la actividad han disminuido y los sindicatos también se han desmovilizado.

Respecto a la participación de los sindicatos como parte importante del proceso, se señala que ellos han perdido legitimidad al ver debilitada su base de sustentación en los trabajadores sindicalizados y, además, se ha perdido mucho espacio en la sociedad ya que parte de la ofensiva neoliberal es acusar a sus líderes de corruptos y a los sindicatos como instancias rígidas y burocratizadas. Por ello se ha optado por ampliar el espectro de participación social y han incorporado otros sectores y otros temas tanto dentro de las discusiones nacionales como dentro del CCLA. Así, a partir de 1999 en las reuniones del CCLA, se han “incorporado otros sectores del pueblo y, en algunos casos, trabajadores que no están organizados sindicalmente pero que son trabajadores informales. Se empieza a hablar de la participación de la sociedad civil en vez del movimiento sindical” (Ibarra, 1999). Esto evidencia la pérdida de poder de los sindicatos como grupos de presión y como órganos de intermediación entre los patronos y los trabajadores. Su papel como grupo de enlace entre los trabajadores y los órganos de la CAN o entre los mismos y los gobiernos y los empresarios en el caso colombo-venezolano también se ha debilitado. El poder de los trabajadores organizados sindicalmente está siendo amenazado además desde otro frente: desde el exterior, por ejemplo, con el predominio del neoliberalismo cuyas consecuencias negativas se ponen de manifiesto en su ya debilitada actuación en la integración porque no les permite visualizarse como actores centrales del proceso. Los sindicatos han empezado a ampliar su base de participación para mantener legitimidad y esta amplitud sacrifica la profundidad.

El punto básico o prioritario para los sindicatos sigue siendo la exigencia de una mayor participación, pero una participación efectiva donde se garantice el derecho al empleo estable. Para muchos de los entrevistados no basta con aparecer formalmente sin una verdadera posibilidad de incidir en las políticas. Los dirigentes señalaron que ante estas posturas sus gobiernos y la CAN adoptan siempre tácticas dilatorias.

## **11.5 Discusión y conclusiones**

La selección de los sindicatos metalúrgico y textil para este trabajo se debió a su aparente compleja composición, así como a la dispersión de los órganos sindicales que participan en la integración. Se optó por seleccionar a sólo dos de ellos con la intención de lograr una mayor profundidad de análisis y comprensión acerca de la participación de estos sectores tradicionales en la integración andina. Se pensó que estos grupos eran altamente representativos de la industria manufacturera de Colombia y Venezuela, uno de la industria ligera y el otro de la semi-pesada, e indicadores de un mayor grado de industrialización. La forma en que los

sindicatos se agrupan y designan sus representantes para tratar asuntos de integración ante la CAN nos permite afirmar que no hay diferencias en el comportamiento por sectores y que la situación y participación de los sindicatos de los sectores seleccionados es probablemente generalizable a todos.

La aceptación general de la idea de la integración regional parece obedecer a condicionantes ideológicos asociados a la formación político-partidista de los líderes sindicales y este elemento, si bien incide en una actitud favorable al proceso de integración, constituye un factor de fragmentación ya que las organizaciones sindicales internacionales con afiliaciones ideológicas son las que han asumido el papel rector. Hay un fin común pero muchos medios planteados para alcanzarla, por lo que el propósito tiende a quedarse en una formulación vaga de la integración o su aceptación como "fórmula mágica". La aceptación de la integración pudiera visualizarse como un aspecto positivo pues el nivel de beligerancia respecto a este tópico que puede ser conflictivo en muchos otros escenarios, aquí no existe.

La opinión favorable, en principio, ha llevado a que incluso se ignoren o se desestimen problemas que puedan surgir en la actividad comercial o económica, como en el caso planteado del sector metalúrgico colombo-venezolano; estas situaciones son percibidas como originadas en otros ámbitos o por razones diferentes al proceso. Sin embargo, surge la preocupación sobre si efectivamente hay un compromiso tan positivo con la integración o si, por el contrario, la opinión favorable pone en evidencia una organización ineficiente y un escaso compromiso con los trabajadores que representan y, en definitiva, una falta de poder de los sindicatos. Los entrevistados reconocieron que su participación ha sido insuficiente y pasiva y que requieren una mayor organización técnica para dejar de ser invitados formales a los encuentros y tener respuestas oportunas ante los temas que se discutan así como hacer propuestas específicas.

La segunda opción parece más válida y nos lleva a pensar hasta qué punto los organismos de la integración han instado a la participación de los sindicatos. Una de las alternativas es que la dinámica misma del proceso haya exigido respuestas espontáneas, como pudiera pensarse de la actuación de los transportistas en la frontera colombo-venezolana, y la otra, que los órganos de integración la hayan facilitado más allá de la formalidad fundacional. Pero, si bien la dinámica del proceso ha requerido su actuación organizada, los sindicatos no han podido decidir si su actuación es producto de los avances de la integración, de la globalización o del neoliberalismo ya que tienen menos herramientas para discernir y jerarquizar los factores que les afectan así como para actuar independientemente. Por ello, no han actuado como grupos autónomos que

definen y siguen sus propias vías de acción, como lo harían sus homólogos de los países desarrollados que tienden a actuar al estilo pluralista (Schmitter and Streeck, 1994).

El interés de los trabajadores por la integración y la participación en sus organismos es más resultado de un arreglo institucional o de la iniciativa de organizaciones internacionales que de iniciativa propia. El Acuerdo de Cartagena les asigna un papel netamente corporativista al estilo de la Comunidad Europea, que se justificaba en un primer momento por el predominio del autoritarismo en la subregión pero que pierde su razón de ser en el momento en que todos los países acceden a la democracia y los sindicatos se legalizan y participan más activamente. Sin embargo, los sindicatos no alcanzan a constituirse en un factor de poder y presión real ante los arreglos de los gobiernos o de los empresarios que se han involucrado relativamente más en el proceso. Siguen pidiendo más participación institucional, recursos y medios pero no se actúa en función de ello y esto se percibe en la confusión que existe al mencionar los órganos rectores de la integración. Las organizaciones laborales internacionales como la ORIT, la CLAT y la CEPUSTAL, si bien rescatan el tema de la integración, también son responsables de la dispersión y fragmentación sindical en estos asuntos.

Al comparar la integración andina y la colombo-venezolana a través de la participación de los sindicatos metalúrgico y textil, en base a la teoría política sobre el tipo de organización y las relaciones que establecen con el Estado o con la integración, se concluye que no puede afirmarse que los sindicatos se han organizado al estilo estadounidense o netamente europeo sino que siguen siendo incipientemente europeos.

Los sindicatos en los países que han adelantado experiencias de integración al estilo CAN, es decir, entre países en vías de desarrollo, tienen problemas concretos de funcionalidad, recursos, de formación de personal de relevo, de bajas tasas de sindicalización y legitimidad, entre otros, como para actuar y movilizarse efectivamente respecto a la integración. A los sindicatos les ocurre lo mismo que a los países: no han logrado constituirse en un bloque con suficiente poder de negociación para ser tomados en cuenta. Son abundantes los signos de vulnerabilidad y erosión de su poder como para tener éxito siguiendo un patrón preestablecido. Por lo tanto las relaciones entre los sindicatos y los organismos de integración se mantienen en un estadio de corporativismo formal o fundacional.

## Bibliografía

- Bautista, C. (2000) *Entrevista* en el III Encuentro Sindical Binacional Colombo–Venezolano “Integración, Derechos Económicos y Sociales”, 24 de marzo de 2000
- Bulmer, S. (1983) “Domestic Politics and European Policy-making”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21 No.4, London: Frank Cass
- Cano, Sr. (1999), Miembro principal del sindicato CUT en el Norte de Santander (Colombia), *Entrevista*, 17 de noviembre de 1999
- Comunidad Andina, “Informativo Andino No.11”, Septiembre de 1997, sección *Documentos y Publicaciones*. [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).
- Durán, V. (1999) Director Académico de la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL) y funcionario destacado de la CLAT, *Entrevista*, San Antonio de los Altos, Venezuela, Septiembre de 1999
- Ensigna, J. (1998) "El debate sobre la seguridad social en América Latina y la posición del sindicalismo", *Nueva Sociedad*, No.155, Mayo-Junio, Caracas
- FEDECAMARAS (1993), “*La integración en América Latina y la participación Empresarial*” (Documento), Caracas
- Giacalone, R. (1999) “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR”, *Aldea Mundo*, Año2, No. 6.
- Gutiérrez, A. (2000) “Colombia y Venezuela: Corrientes peligrosas en las relaciones económicas”, *Debates IESA*, Vol.5, No.3, Enero-Marzo, p. 7-11
- Herrera, B. (1997) “La Participación Sindical”, en Pulecio, J.R. y Franco, A. (ed.) *Sociedad Civil e Integración en Las Américas. Una Mirada al MERCOSUR*. Bogotá: Fescol, Pontificia Universidad Javeriana
- Hix, S. (1994) “The Case Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 17, No.1 (January), London: Frank Cass
- Ibarra, J. G. (1999) *Entrevista*, Caracas, septiembre de 1999, en la sede del Instituto Laboral Andino (ILA)
- IRELA (1992) The ‘Silent Revolution’: Latin American’s New Economies”, *Dossier No. 36*, Madrid
- Jaua Milano, E. (1997) "Del Fordismo a la flexibilidad laboral: supuestos, crisis y realidades de la regulación sindical", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No.2-3, Caracas, FACES-UCV

- Lanzetta Mutis, M. (2000) "¿Es sostenible la integración colombo-venezolana en el largo plazo?", *Debates IESA*, Vol.5, No. 3, Enero-marzo
- López, O. (2000) Presidente de la Federación de Textileros de Venezuela, *Entrevista*, Valencia, 28 de enero de 2000, en la sede del sindicato
- López-Casero y Waldmann, P. (1981) "Desarrollo nacional e integración", en Mols, M. (ed.) *Integración y cooperación en América Latina*. Mainz: Fundación Konrad Adenauer
- Martin, L. y Simmons, B. (1998) "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organization*, Vol.52, No.4 (Autumn)
- Mercau, A. (2000) Presidente de la Federación de Trabajadores Metalúrgicos, Mecánicos y Mineros de Venezuela y representante del país ante el CCLA, *Entrevista*, Caracas, 3 de abril de 2000, en la sede de FETRAMETAL
- O'Donnell, G. (1998) "Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado", en Lanzaro, J. (comp.) *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas: Edit. Nueva Sociedad
- Pardo, V. (1998) "Los actores económicos y sociales y la integración ¿Motores o testigos del proceso?". Ponencia presentada en el Seminario Escenarios estratégicos de la integración en el umbral del siglo XXI: Perspectivas Americanas y Europeas, Brasilia, 6-8 Octubre de 1998
- \_\_\_\_\_ (2000) *Entrevista* en el III Encuentro Sindical Binacional Colombo-Venezolano "Integración, Derechos Económicos y Sociales", 24 de marzo de 2000, en Hotel Aguas Calientes, Táchira
- Pietschmann, H. (1981) "Integración y burocracia en América Latina desde el punto de vista histórico", en Mols, M. (ed.), *Integración y cooperación en América Latina*. Mainz: Konrad Adenauer
- Ramírez, J. (2000) Secretario General de la Federación Internacional de Trabajadores de Textil, Vestido, Cuero y Calzado/ Organización Regional Interamericana (FITTVCC/ORI), *Entrevista*, Cagua, Venezuela, 4 de abril de 2000, en la sede del sindicato
- Rapley, J. (1996) *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*. Colorado: Lynne Rienner
- Rey, H. (2000) *Entrevista*, 15 de febrero de 2000, en la sede de la Casa Sindical de San Cristóbal, Táchira, Venezuela
- Rodríguez, E. (2000) Secretario General de CODESA, representante ante el CCLA, *Entrevista*, 24 de marzo de 2000, Ureña, Venezuela
- Schmitter, Ph. (1998) "¿Continúa el siglo del corporativismo?" en Lanzaro, J. (comp.) *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas: Edit. Nueva Sociedad

Schmitter, Ph. y Streeck W. (1994) "Organized Interests and the Europe of 1992", en Nelsen, B. F. & Stubb, A.C.G. Stubb (ed.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Colorado: Lynne Rienner.

Serbín, A. (1998) "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración", *Cuadernos de Nueva Sociedad*, No.2, Caracas, Ed. Nueva Sociedad

Urbina, J. (2000) Secretario ejecutivo del Sindicato de Metalúrgicos del Estado Táchira, *Entrevista*, febrero de 2000, en la sede del sindicato

Ureña, O. (2000) Presidente del Sindicato Textilero en San Cristóbal, Venezuela, *Entrevista*, 19 de enero de 2000, en la sede del sindicato

## **12 De campesinos a empresarios en México. El caso del Comercial Citrícola Cacahuatepeque**

*Luis Fernando Ocampo Marín*

### **12.1 Introducción**

La reforma del artículo 27 de la Constitución Mexicana en noviembre de 1991 creó las condiciones jurídicas que permiten la subsunción real del trabajo agrícola a la dinámica del capital. La figura del ejidatario o comunero en su condición campesina deja paso a la del pequeño empresario agrícola, por lo menos desde el punto de vista formal. La pregunta que nos hacemos en este trabajo es si es posible esta transfiguración de campesino a empresario, en las condiciones de pobreza en las que se encuentra el campo, dentro de un contexto de mercados globales. Muchos actores y dinámicas económicas, sociales y culturales están implicados en el hecho.

Hemos escogido como pivote referencial del análisis el caso de la Comercial Citrícola Cacahuatepeque por ser no sólo una organización joven que cuestiona el asistencialismo y promueve la organización autogestionaria, sino también por su potencialidad productiva y posibilidades reales de incorporación al mercado. La Comercial Citrícola Cacahuatepeque (en adelante CCC) es una organización campesina de productores de limón, ubicada en la región denominada Bienes Comunes de Cacahuatepeque (BCC). Estas son tierras comunales situadas al nordeste del municipio de Acapulco, que limitan con el municipio de San Marcos en la Costa Chica de Guerrero. Su población, de acuerdo al Censo 95 del INEGI, es de 25.255 habitantes, ubicados en 46 localidades de las cuales 4 pertenecen al municipio de San Marcos. Estas tierras se caracterizan por su producción de limón, a la cual se dedican unos 600 productores con un total de 900 hectáreas cultivadas de limoneros.

## 12.2 Al otro lado del espejo de la bahía de Santa Lucía

Los 12 kilómetros de costa con sus imponentes edificios que rodean la bahía de Santa Lucía en la ciudad de Acapulco ocultan la pobreza generalizada del municipio de Acapulco. De acuerdo con un estudio efectuado en 1995 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), de las 185 comunidades rurales de tres viviendas y más que existen en dicho municipio, 173 (93%) presentan “muy alto grado de marginación” y “alto grado de marginación” (107 y 66 localidades, respectivamente). Las 12 comunidades restantes presentan un grado “medio” de marginación. Esto contrasta con el Acapulco urbano considerado con “bajo grado de marginación”.

De acuerdo al Censo 95 de Población y Vivienda realizado por el INEGI, el índice de población rural en el municipio de Acapulco que no sabe leer ni escribir en el rango de 6 a 14 años es de 26,43%, indicador superior al municipal (14,06%) y al estatal (24,57%). En el rango de 15 años y más es de 26,26%, también mayor al municipal (11,35%) y al estatal (23,94%). En los BCC los indicadores son más preocupantes: el índice de población de 6 a 14 años que no sabe leer ni escribir es de 38,7% y el de la población analfabeta de más de 15 años es de 35,68%.

El “muy alto grado de marginalidad” se constata también en los escasos servicios con que cuentan las viviendas rurales en el municipio de Acapulco. Sólo el 40,69% de ellas cuenta con agua entubada y sólo el 23,4% cuenta con drenaje. De nuevo la situación empeora en los BCC, en donde únicamente el 20,46% de las viviendas cuenta con agua entubada y el 3,64% con drenaje. Esto ocurre a pesar de que el Río Papagayo atraviesa la comunidad y es la fuente de abastecimiento de agua para la ciudad y el puerto de Acapulco.

El promedio de habitantes por vivienda en la región de los BCC es de 6,08, superior al del municipio de Acapulco (4,5) y al del estado de Guerrero (4,9). El gran hacinamiento en que viven las familias de los BCC se ve agravado por el hecho de que la mayor parte de las viviendas no poseen dormitorios, conviviendo todos en un mismo espacio físico en condiciones de promiscuidad.

El paisaje del Acapulco rural y particularmente de la región de los BCC presenta fuentes de agua contaminadas, aguas negras circulando por las calles y un entorno ecológico afectado cuyas consecuencias son la proliferación de enfermedades gastrointestinales. Pero es quizás el analfabetismo lo que marca más el paisaje, ya que da cuerpo y profundidad a la existencia de un estado clientelar y asistencial en el cual la miseria es aprovechada para cambiar votos por migajas. La pobreza no es patrimonio del área rural en el municipio de Acapulco. A unos pasos de la costera en

la ciudad de Acapulco, a espaldas de las postales, se puede ver el otro lado del espejo. En cada semáforo, bajo luz roja, como diciendo “ojo, peligro social”, los niños de la calle saltan en acrobacias, limpian el parabrisas, cuidan el auto, mueven el ombligo al ritmo de una cumbia, se visten de payasos, caminan sobre vidrio, escupen fuego, o lo que es peor, inhalan gasolina.

### **12.3 El Comercial Citrícola Cacahuatpeque (CCC)**

La CCC es una Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Limitada que se creó en 1999 con productores de limón, bajo una perspectiva de trabajo que recogía críticamente las experiencias organizativas pasadas y proponía una nueva estructura organizacional. Sus referentes eran y son el respeto, la seriedad, el consenso de opiniones, el reconocimiento de liderazgo en su mesa directiva y la pluralidad política. Estos referentes fungen como aglutinadores del trabajo colectivo y de sus principios de identidad.

En las primeras reuniones que se hicieron para integrar la CCC se invitó a todo el universo de los BCC (600 productores) de los cuales asistieron unos 300 productores para después disminuir a 60 y terminar formándose la organización con apenas 20. ¿Por qué tan magra respuesta? Intentar contestar esta pregunta, necesariamente nos lleva a la preocupación por su identidad colectiva expresada en su capacidad de cohesión y su percepción común de los intereses y objetivos de acción (Touraine, 1986, 1988; Melucci, 1989). Esto también permite dar cuenta de la ubicación y dinámicas territoriales de los actores: gobierno, partido en el poder, partidos de oposición, instituciones agrarias, líderes, técnicos agrícolas, comuneros, organizaciones sociales e intermediarios comerciales.

Los objetivos de la CCC se entretajan con una revisión crítica de su historia y una visión esperanzada del porvenir. Aquí la organización, entendida como actor social, es el espacio de interacción comunicativa que permite su cuantificación y calificación. Se cuantifica en la medida en que confronta con eficacia su situación adversa de deterioro social, eleva sus ingresos, incorpora tecnología, mejora los procesos productivos, controla con eficiencia y competitividad los circuitos de información, producción y mercadeo y potencia su capital humano. Se cualifica en su calidad de vida, en su relación con el entorno territorial y social, en su cohesión e interacción mutua, en sus mecanismos de participación, en su gestión pública, en sus procesos de aprendizaje y capacitación y en sus valores y representaciones sociales.

Los objetivos específicos y aglutinadores de la CCC son la producción y comercialización del limón, objetivos que comparten la mitad del universo de los productores de los BCC. Estos objetivos aclaran, por otra parte, que debe ser una organización independiente, no de oposición, que se aparte de la política tradicional en la que las organizaciones son parte y objeto del control social estatal y de domesticación política del partido dominante. Y después agregan que debe crearse con recursos propios para que la independencia sea efectiva y no se quede en la sola gestoría de recursos frente a las autoridades locales y federales. Sólo 20 productores votan. Estos 20 votos son de La Concepción, una de las 46 localidades pertenecientes a los BCC, en donde hay 60 productores con 120 hectáreas dedicadas a la agricultura, de las cuales 80 son cultivadas con limón.

¿Por qué los otros productores de limón no entraron a la organización? Escuchemos un testimonio: “Los otros no le entraron por ser fanáticos, pensaron que iban por despensas, el estado los ha enfermado”. Esta respuesta de un productor necesita ser explicada. La política gubernamental mexicana hacia el campo ha sido tradicionalmente asistencialista, lo cual ha contribuido a crear una mentalidad dependiente y clientelar que por muchos años sirvió los propósitos del partido dominante entre 1929 y 2000 (el PRI). Lo que estaba en juego no era el desarrollo de los pueblos sino los votos y la docilidad campesina. Los resultados de esta política son la irresponsabilidad y la apatía ante proyectos en los que la aportación es la clave para dejar de ser simples objetos de programas y pasar a ser sujetos de desarrollo.

Pasar de una cultura clientelar a una de pequeño empresario en el campo mexicano, como parece ser el objetivo de los nuevos programas, no sólo es cuestión de voluntad financiera, sino también y fundamentalmente de voluntad política. De nada sirven nuevos esquemas si las prácticas de técnicos, operadores financieros y destinatarios están permeadas por estructuras corporativas como la Confederación Nacional Campesinado por liderazgos locales preocupados más por el control político que por el desarrollo del campo mexicano.

Una visión empresarial no surge espontáneamente frente a un formulario de requisitos de financiamiento. Fuera de la situación de pobreza y violencia generalizadas, es necesario revalorizar los problemas de analfabetismo, capacitación técnica, tecnología apropiada, infraestructura productiva, escala de valores, racionalidad productiva y recursos naturales entre otros, si verdaderamente se busca un cambio y no, su simulación. Más adelante hablaremos de ello.

## 12.4 ¿Integración al mercado?

¿Es posible para una organización productiva como la CCC integrarse al mercado? La preocupación por la integración a los mercados de una organización rural como la CCC nos plantea una doble problemática. Por un lado, la naturaleza y dinámicas internas propias de la producción campesina y, por otro, la racionalidad de un mercado cada vez más globalizado. Cualquier esfuerzo modernizador por parte de organizaciones productivas campesinas está condicionado por el contexto externo macroeconómico que permea las relaciones mercantiles. Por lo pronto veamos las premisas dadas por el modelo de desarrollo adoptado por el Estado mexicano en su proceso de integración a los mercados globales.

La inserción de México en el proceso de globalización toma forma bajo el llamado *pensamiento único* o *consenso de Washington*, que redefine y actualiza el contenido de la teoría económica convencional de libre mercado conocida hoy como neoliberalismo. Esta vía de apertura de la economía nacional e integración global privilegia al gran capital monopólico internacional, el cual está en condiciones competitivas de participar en el mercado exportador y/o de ser parte de cadenas o redes globales de producción y mercadeo.

Es importante diferenciar la globalización como categoría histórica del *pensamiento único* que la acompaña (Guillén, 1997; Concheiro, 1999 y Saxe-Fernández, 1999). Lo primero nos remite a una tendencia histórica de dominación y apropiación del modo de producción capitalista intrínsecamente expansivo, que perfila una nueva división internacional del trabajo. Sus referentes están dados en términos de nuevas tecnologías, transferencias tecnológicas, flujos comerciales, de inversión, de información, circuitos financieros, redes productivas, etc. y que a través de los estados nacionales, toman forma en convenios o tratados para la libre circulación de mercancías y capitales.

Lo segundo, el *pensamiento único*, nos remite a una forma particular de ideología que busca presentar como condición universal y única la vía neoliberal de integración comercial e inserción global a los mercados. Este “discurso globalista” o “versión Pop” (Krugman, 1996) oculta el carácter histórico de la reproducción ampliada del capital, presentándola como un fenómeno nuevo, homogéneo y homogeneizante, en donde los estados nacionales poco o nada pueden hacer, excepto diseñar políticas públicas que ajusten la economía nacional a los requerimientos de los grupos que controlan el poder económico mundial.

La apertura económica y la inserción de México al mercado global presenta como rasgo característico una importante presencia de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero en su modalidad

maquiladora. Esto apunta principalmente a la creación de empleos y a consolidar a México como un país de mano de obra barata en la división internacional del trabajo. La competitividad se busca no en la fortaleza de la planta industrial propia, sino en la capacidad de atracción de capital externo y de inversión extranjera. Lejos se está de una política de investigación y desarrollo que aliente la innovación, difusión y creación de ventajas competitivas dinámicas partiendo de la base misma de la industria nacional. Dentro de este esquema de inserción a los mercados e integración global, no hay lugar para la pequeña industria, ni mucho menos para las organizaciones productivas del campo mexicano. El futuro que se les impone a los pobladores rurales es la resistencia y sobrevivencia en condiciones cada vez peores de marginación, o su proletarización ya sea en una maquila local o como braceros en el vecino país del norte.

## 12.5 Identidades y des-identidades

La modalidad maquiladora toma formas diversas dependiendo del contexto territorial en donde se inserta. No es lo mismo su dinámica en espacios con cierto desarrollo manufacturero previo, que en aquellas economías sustentadas en actividades básicas tradicionales. Las consecuencias de una política económica homogénea para todo el territorio nacional soslayan las grandes diferencias y los procesos espaciales particulares del desarrollo. Allí en donde no existen las condiciones previas de mercado de factores, una atención mayor se impone en términos de planeación y de ordenación del territorio.

En un contexto regional con escasa actividad manufacturera y mercantil como es el caso del estado de Guerrero, la pregunta sobre el tipo de integración que se persigue es pertinente. ¿Es conveniente un modelo maquilador en donde la inversión manufacturera apunta exclusivamente a la generación de empleo, o debemos apuntar a un modelo alternativo que genere dinámicas territoriales que saquen ventaja de la diversidad para ingresar a lo global?

El desafío que se le presenta al estado de Guerrero es su integración territorial en términos de una redistribución espacial de la economía, que posibilite una mayor cohesión social y política; lo anterior sustentado en la evolución inductiva de un modelo básico de actividades tradicionales hacia un modelo competitivo de apertura y mercado global. El objetivo de un modelo alternativo de desarrollo se inscribe en un horizonte de largo plazo en el que el recurso humano o capital intelectual, junto con los recursos productivos, generan el mercado de trabajo, de bienes y servicios, de capitales, de tierra y de tecnología que permiten acceder a la globalización. Aquí importan los procesos de aprendizaje y capacitación basados en un

desarrollo comunitario, en el que la sociedad participa en su transformación garantizando no sólo un crecimiento sostenible en el tiempo sino también sustentable en sus recursos.

En la “versión pop” de la globalización, el territorio se desdibuja en aras de la integración. Consideramos que es posible una inserción que parta del territorio en donde las identidades se consoliden y las economías locales se tornen competitivas. Sin dejar de ser un problema social, la pobreza debe ser parte de la política económica instrumentada en un contexto de integración a los mercados globales. Sin embargo, para esto es necesario un modelo económico de desarrollo que satisfaga no sólo las exigencias del gran capital, sino también los de la pequeña empresa y de las organizaciones productivas del medio rural.

## 12.6 Aquiles y la tortuga

El actual modelo de desarrollo mexicano basado en la visión del *consenso de Washington* con su visión homogénea del territorio, soslaya las grandes diferencias culturales, sociales y económicas entre entidades estatales, municipales, locales y regionales que cohabitan bajo la misma bandera. Esto nos lleva al hecho de que existen por lo menos dos momentos y ritmos económicos que comparten los mismos lineamientos de política económica. Los estados de Nuevo León y Guerrero ilustran estas disparidades, al igual que los contrastes observados entre regiones de una misma entidad como en el caso del municipio de Acapulco más arriba expuesto. Estas desigualdades marcan el territorio nacional y apuntan necesariamente a *dos velocidades de desarrollo* en una misma nación. El problema aquí es que la estrategia de desarrollo implementada no parte de esta realidad escindida, sino de la premisa de que es sólo el gran capital el que está en la posibilidad de integrarse a la globalización. “En estos años, sin duda, la estabilidad económica, la desregulación y las privatizaciones han permitido la creación de grandes grupos financieros y empresariales. Conviene poner este hecho en la perspectiva adecuada. Si nosotros en México no tuviéramos grandes grupos, difícilmente podríamos acometer los retos de la globalización y la competitividad y quedaríamos fuera de los mercados mundiales” (Salinas de Gortari, 1993).

Para esta estrategia, los grandes grupos financieros no sólo están en la posibilidad de acometer los retos de la globalización, sino que tienen la fuerza centrípeta gravitacional para atraer y acortar las distancias del resto de la economía doméstica. Aquí el arrastre es cuestión de tiempo, por lo tanto no hay que desesperarse con los indicadores de la pobreza, pues con paciencia y buena fe y antes del infinito, se acortarán las distancias. Para que la espera no se nos haga tan larga, y la fe no desfallezca, está la

política social asistencialista que cubre las apariencias en el corto plazo, pues en el largo, como diría J. M. Keynes, todos estaremos muertos.

Lo que ilustra mejor esta teoría de arrastre de la economía doméstica por el gran capital monopólico internacional y del acortamiento en el tiempo de las distancias entre estas dos economías, es el diálogo entre Aquiles y la Tortuga, personajes de una de las paradojas de Zenón de Elea, filósofo del siglo V antes de nuestra era, y que Hofstadter retoma (Hofstadter, 1982):

Aquiles y la Tortuga están en una pista dispuestos a jugar una carrera.

*Aquiles:* ¿Una carrera? ¡Pero qué disparate! ¡Yo, el más veloz de todos los mortales, y usted, campeona de la pachorra entre todos los pachorrudos! No le veo el menor chiste a una carrera así.

*Tortuga:* Podría usted darme un poco de ventaja.

*Aquiles:* Un mucho diría yo.

*Tortuga:* No me opongo.

*Aquiles:* Pero tarde o temprano la alcanzaré a usted y lo más seguro es que temprano.

*Zenón:* ¿Estará usted, Aquiles, de acuerdo en darle a la señora Tortuga una justa ventaja de... mmm... no sé...

*Tortuga:* ¿Qué tal diez varas?

(La tortuga avanza diez varas en dirección a la meta)

Tortuga y Aquiles: ¡Listos!

*Zenón:* ¡En sus marcas! ¡Prepárense! ¡Ya!

Aquiles alcanza a la Tortuga y se sienta cómodamente sobre ella.

“¿Así que llegó al final de pista?”, dijo la Tortuga, “¿a pesar de que consiste en una serie infinita de distancias? Creía que algún sabihondo había probado que eso no podía ser.”

“PUEDE ser”, dijo Aquiles, “¡HA sido! *Solvitor Ambulando*. Entenderá que las distancias han ido DISMINUYENDO en forma constante, y entonces...”

“¿Y si hubieran ido AUMENTANDO en forma constante?”, interrumpió la Tortuga. “¿Qué pasaría?”

Pasaría lo que sucede en la economía mexicana, las distancias entre el gran capital (Aquiles) y el resto de la economía doméstica (Tortuga) han ido aumentando en forma constante y no, disminuyendo como la estrategia de desarrollo lo pregona. Una economía a *dos velocidades* se comporta más de acuerdo a la reflexión de la Tortuga que a la de Aquiles.

En la conformación de la actual estrategia de desarrollo no existe la premisa smithiana de “la mano invisible” pues el Estado ha sido una pieza clave en su diseño, orientación y puesta en práctica. Mediante el proceso

de privatización promovió activamente la conformación de los grandes conglomerados financieros. Con sus políticas fiscales y rescates financieros, los protegió de la pulverización del capital, garantizó su concentración y permanencia, incluso a un alto precio como lo demuestra el rescate bancario a través del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), cuya deuda ascendió a cerca de los cien mil millones de dólares en mayo de 2000.

No cabe duda de que el Estado es el actor clave en la consolidación de la actual estrategia de desarrollo, la cual está lejos del principio del viejo liberalismo de “dejar hacer y dejar pasar” (*laissez-faire, laissez-passer*). Sin embargo, la política económica hacia la economía doméstica y las organizaciones productivas del campo dista mucho de la solicitud que el Estado tiene para con el gran capital. En este caso, el darwinismo social de la supervivencia del más fuerte parece ser lo que priva.

## 12.7 Territorialización del modelo de desarrollo

La implementación de una estrategia de desarrollo descentralizada que parta del territorio sería la condición para que organizaciones productivas como la CCC pudieran participar en una economía globalizada. El territorio, con sus cualidades inherentes y socialmente dadas, debe ser el soporte material fundamental de los procesos económicos, políticos y culturales que constituyen el entramado de la reproducción humana (Boisier, 1992, 1994a, 1994b, 1996; Albuquerque, 1996).

Un enfoque geoeconómico del desarrollo parte del marco local con su organización territorial compleja, su infraestructura productiva y su cultura e identidad propias. Permite el advenimiento de las innovaciones tecnológicas y de las organizaciones en la base misma del tejido productivo empresarial de los territorios. También da origen a la conformación de nuevas identidades en función no sólo de lo local cotidiano, sino también de los macroprocesos mundiales.

Al contrario de la visión territorial, los actuales procesos de acumulación tienden a desterritorializar la producción y a trastocar las condiciones de reproducción de los agentes locales, por lo tanto se da un desarrollo que profundiza las desigualdades históricas y polariza aún más el territorio. Su definición de desarrollo está dada en términos sólo en base al crecimiento de la producción, descuidando la generación de bienestar social, la distribución y ampliación de capacidades y oportunidades productivas, socioculturales y políticas, tanto en el ámbito individual como colectivo. La territorialización del modelo de desarrollo exige un “Estado inteligente” el cual sea “capaz de indicar cuál es el tipo de contribución que cada jurisdicción (región) del país hace a los principales objetivos

nacionales. Un Estado moderno e inteligente elige como vocero para dar a conocer sus prioridades, a alguien que sea capaz de hacer un discurso político en el cual se establece, por ejemplo, la prioridad nacional para equipamiento en infraestructura y en el que simultáneamente se indican las regiones en las que tal prioridad se expresa con preferencia; o si se trata de otorgar prioridad a la modernización del Estado, esto se expresa no sólo como propósito general, sino que se le especifica en términos territoriales, porque ciertamente no todas las administraciones territoriales requieren igual o simultánea modernización. Un Estado moderno, desde el punto de vista de las regiones, es un estado que *incorpora la territorialidad* en el *proyecto político nacional*, que no abandona el ordenamiento del territorio a los puros efectos territoriales de la lógica económica; *que hace conducción territorial*, tanto como conducción política” (Boisier, 1995).

## 12.8 Organizaciones y territorios inteligentes

Un “Estado Inteligente” es condición necesaria pero no suficiente para que organizaciones como la CCC puedan integrarse con éxito al mercado. Para alcanzar posiciones de competencia se requiere la *creación sistemática de ventajas comparativas dinámicas*, basadas en la gestión, el conocimiento y la tecnología, y que sean resultado del ingenio colectivo más que de los recursos naturales o de la mano de obra no calificada. Se necesita también la creación de polos de innovación, difusión y competitividad, mediante la introducción al mercado de un nuevo producto o proceso en un espacio geográfico específico, que permita la presencia de redes económicas y de empresas de base tecnológica que conformen las nuevas economías de aglomeración (Albuquerque, 1997).

El acento se pone en la capacidad y el esfuerzo en actividades de investigación y desarrollo. Ello exige estrechar los lazos con empresas que inviertan en actividades de generación y cambio, con universidades e instituciones similares que proporcionen investigación básica y entrenamiento, con instituciones públicas y privadas que proporcionen educación y entrenamiento vocacional, con instituciones de financiamiento que desempeñen actividades de promoción y regulación del cambio tecnológico y, en fin, con todos los agentes económicos (Rózga, 1995).

El progreso del territorio es una cuestión que atañe a todo el colectivo local y regional. Depende de una conjunción consensuada de voluntades de todos los actores sociales que permita la generación de políticas, instituciones y estrategias, que aproveche la infraestructura (física, tecnológica, de conocimiento, etc.) y los recursos existentes para que puedan cristalizarse en *prácticas innovativas*. También depende de una *conducta colectiva* que mediante la imaginación, la voluntad de ser, la

voluntad de poder, la constancia, la flexibilidad, la adaptabilidad, la capacidad de resistencia y recuperación, el autoliderazgo, la cooperación, la autoconfianza, el conocimiento y el aprendizaje, transformen su colectivo y su entorno local en una organización y en un territorio inteligentes (Boisier, 1994b).

## 12.9 Comentario final

A casi diez años de la reforma del artículo 27 constitucional, ni el campesino ha tenido las posibilidades de transformarse en empresario, ni los capitales privados se han orientado hacia el campo, ni tampoco han surgido las pregonadas “asociaciones voluntarias” entre empresarios y ejidatarios. Esto demuestra que el desarrollo necesita mucho más que una reforma jurídica.

En el contexto del estado de Guerrero, la CCC es una organización de avanzada que apuesta al cambio y quiere un desarrollo autogestionario. Si bien estas son las bases para un proyecto diferente, sus esfuerzos se evaporan al no encontrar una estrategia económica y una voluntad política del Estado que den viabilidad real al desarrollo del campo. Por lo pronto, sus dinámicas de organización y trabajo se transforman cualitativamente en espera de un proyecto que les proporcione el marco económico y social que necesitan y las oportunidades de integrarse sin perder su identidad a un mercado global en condiciones competitivas.

## Bibliografía

- Albuquerque, F. (1996) *Desarrollo económico local y distribución del progreso. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. Santiago de Chile: Dirección de Políticas y Planificación Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- \_\_\_\_\_ (1997) “Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones”, en Medina J.V. y Varela B.E. (comp.), *Globalización y Gestión del Desarrollo Regional: Perspectivas Latinoamericanas*. Cali: Universidad del Valle
- Boisier, S. (1992) “El difícil arte de hacer región”, en *Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas y métodos)*. Lima: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas
- \_\_\_\_\_ (1994a) *Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina*. Santiago de Chile: Dirección de Políticas y Planificación

Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

\_\_\_\_\_ (1994b) "Universidad, desarrollo regional e inteligencia social". *Documento ILPES*, Santiago de Chile

\_\_\_\_\_ (1995) "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones (Revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio)", en Medina J.V. y Varela B. E.(comp.), *Globalización y Gestión del Desarrollo Regional: Perspectivas Latinoamericanas*. Cali: Universidad del Vall

\_\_\_\_\_ (1996) "Modernidad y territorio", *Cuadernos del ILPES*, Santiago de Chile

Concheiro, E. (1999) "Ideología y poder en las políticas neoliberales", en E. Concheiro (comp.), *El Pensamiento Unico: Fundamentos y política económica*. México: UNAM, UAM

Guillén Romo, H. (1997) *La contrarrevolución neoliberal*. México: ERA

Hofstadter, D. R. (1982) *Godel, Escher, Bach: Una Eterna Trenza Dorada*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Krugman, P. (1996) *Pop Internationalis*. Cambridge, Mass: MIT Press

Melucci, A. (1989) *Nomads of the present*. Philadelphia. Temple University Press

Rózga, R. (1995) "Polos de innovación: conceptos y teorías", en *Memorias del Simposio de Polos de Innovación en México*. UNAM-UAQ

Salinas de Gortari, C. (1993) *Quinto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República, 1 de noviembre

Saxe-Fernández, J. (1999) "Globalización e Imperialismo", en Saxe-Fernández J. (comp.), *Globalización: crítica a un paradigma*. México: UNAM, IIE, DGAPA, Plaza y Janés

Touraine, A. (1986) "Los movimientos sociales", en F. Galván (comp.), *Touraine y Habermas: ensayos de teoría social*. México: UAP-UAMA-A

\_\_\_\_\_ (1988) *La parole et le sang*. Paris: Odil Jacob



---

# INTEGRACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA

## PROCESOS Y ACTORES

Los ensayos incluidos en este volumen fueron presentados en el simposio *Participación de los actores sociales del sector productivo en la integración regional* organizado en el contexto del 50 Congreso Internacional de Americanistas, Varsovia, junio-julio 2000. En su conjunto, los mismos brindan una visión multidisciplinaria de los actores sociales y procesos macroeconómicos vinculados a la integración regional latinoamericana

Institute of Latin American Studies  
Stockholm University  
S - 106 91 Stockholm, Sweden  
Tel: +46 8 162882, Fax: +46 8 156582  
<http://www.lai.su.se>

ISBN 91 85894 57 5