

EL PENSAMIENTO ESTRUCTURALISTA DE LA CEPAL Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL PACTO ANDINO¹

DYANNA MARÍA RUÍZ UZCÁTEGUI*

Resumen

El Pacto Andino surgió en los años sesenta y setenta como una alternativa para ampliar el tamaño de los mercados nacionales y obtener economías de escala, lo cual permitiría avanzar hacia niveles superiores de industrialización. En este sentido, el objeto de este artículo es destacar la influencia que tuvieron las ideas estructuralistas de la CEPAL en el desarrollo de los programas sectoriales de desarrollo industrial (PSDI); así como también analizar cuáles fueron los aspectos estructurales y coyunturales de orden económico que afectaron el cumplimiento de la programación industrial en el Pacto Andino.

Palabras clave: integración regional, desarrollo económico, programas sectoriales de desarrollo, América Latina.

THE STRUCTURALIST THINKING OF ECLAC AND INDUSTRIAL POLICY OF THE ANDEAN PACT¹

Abstract

The Andean Pact emerged in the sixties and seventies as an alternative to increase the size of domestic markets and economies of scale, which would allow progress to higher levels of industrialization. The object of this article is to highlight the influence that the Economic Commission for Latin American and the Caribbean –ECLAC–'s Structuralist ideas had on the development of Sectorial Programs for Industrial Development (SPID); as well as to analyze which were the structural and cyclical aspects of economic order that affected the performance of industrial programming in the Andean Pact.

Keywords: regional integration, economic development, sectorial development programs, Latin America.

TLA PENSE STRUCTURALISTE DE LA CEPAL ET LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DU PACTE ANDIN¹

Résumé

Le Pacte andin est apparu aux années soixante et soixante-dix comme une possibilité d'élargir les marchés nationaux et obtenir des économies d'échelle, ce que permettrait d'avancer vers niveaux supérieurs d'industrialisation. En ce sens, l'objet de cet article consiste à souligner l'influence que les idées structuralistes de la CEPAL ont eu dans le progrès des programmes sectoriels de développement industriel (PSDI) ; aussi bien que d'analyser les aspects structurels et conjoncturels dans l'ordre économique qui ont affecté l'accomplissement de la programmation industrielle du Pacte andin.

Mots clés : intégration régionale, développement économique, programmes sectorielles de développement, Amérique latine.

Introducción

El objetivo de este trabajo es destacar la influencia que tuvieron las ideas estructuralistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el desarrollo de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). De igual manera, se busca analizar las causas estructurales y coyunturales de orden económico que explican el proceso de industrialización del Pacto Andino y su evolución a Grupo Andino (GRAN), desde sus inicios en 1969 hasta finales de la década de los ochenta.

Este artículo está estructurado en tres secciones: en la primera, se revisan las ideas estructuralistas de la CEPAL; en la segunda, su influencia en el desarrollo del Acuerdo de Cartagena; y, finalmente se analizan los PSDI: su creación, evolución y los factores coyunturales y estructurales de orden económico que contribuyeron a su debilitamiento.

1. Las ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Para Rodríguez (1980), en América Latina, específicamente, a finales de los años cuarenta se generó un pensamiento que recibió el nombre de estructuralismo latinoamericano, planteado desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El fundamento de esta propuesta fue desarrollada por Raúl Prebisch en 1949 y en ella, se presenta su clásica división del sistema económico mundial en centro y periferia. Ésta había causado una división inequitativa de las ganancias del comercio, generando cuestionamiento sobre la vigencia de la teoría del comercio internacional basada en los supuestos de la ventaja comparativa y la dotación de factores. El estructuralismo se convirtió en el modelo de desarrollo a seguir por los gobiernos de la región sobre la base de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) del Acuerdo de Cartagena y de las medidas económicas más allá de las fuerzas del mercado.

La especialización en bienes primarios constituye un problema para los estructuralistas, debido a que los frutos del progreso técnico se han concentrado en la industria. Como señaló Celso Furtado, “la estructura centro – periferia suponía una división internacional del trabajo que “había surgido primordialmente para servir a los intereses de los países que se habían puesto a la vanguardia en el proceso de industrialización” (1993:90). La CEPAL denominó a este patrón de desarrollo de la periferia como “modelo exportador primario” o “desarrollo hacia afuera”. La superación del subdesarrollo latinoamericano implicaba modificar este modelo de “desarrollo hacia afuera” por uno de “crecimiento hacia adentro”, cuyo núcleo debía ser la promoción de un proceso de industrialización

que permitiera sustituir las importaciones de bienes elaborados.

Así, para los estructuralistas, el desarrollo de un aparato industrial competitivo y consolidado permitiría alcanzar un desarrollo dinámico y autónomo que fuese menos vulnerable frente al exterior. De igual manera, permitiría absorber el exceso de mano de obra existente en estos países, elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de la población (Rosales, 1985).

Una de las grandes contribuciones del pensamiento estructuralista de la CEPAL fue la vinculación de la estrategia de industrialización a la integración económica. Este enfoque significaba una ruptura con el pensamiento clásico. En vez de ello, la CEPAL proponía que la industrialización debía acompañar a la integración regional. La integración, en este contexto, sería un instrumento para recuperar y promover el crecimiento económico, crear nuevas corrientes de comercio y ampliar los mercados internos; impulsando la industrialización.

En este sentido, Briceño (2007: 21) señala que la industrialización al servicio de la integración regional propuesta en el pensamiento de la CEPAL “se convirtió (...) en el fundamento ideológico de los programas económicos de América Latina y, en consecuencia, de los proyectos de integración regional” subregional andino.

2. La CEPAL en el Acuerdo de Cartagena

El Acuerdo de Cartagena original estableció mecanismos y medidas económico-comerciales para el logro de sus objetivos; tales como: a) la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes; b) la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de los PSDI; c) un Programa de Liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); y d) un Arancel Externo Común (AEC), cuya etapa previa sería la adopción de un arancel externo mínimo común (AEMC), entre otros (López, 2009).

El Grupo Andino (GRAN), como pasó a denominarse a partir de 1979, partía de la tesis de que el objetivo primordial era la industrialización mediante la ampliación del mercado, basado fundamentalmente en el mercado nacional, por una estructura en la que fuera posible el desarrollo de industrias con mayores escalas de producción y un mayor progreso tecnológico, gracias a la especialización. Aunque, no se trataba solamente de dar prioridad a la industria de escala, sino de poner en marcha una política industrial conjunta, mediante los llamados PSDI. Para ello se propuso 5 criterios básicos. El primer criterio contenía, además de dar prioridad a la industrialización, especificaciones económicas y

técnicas así como decisiones sobre localización de las actividades productivas; lo que convenía particularmente para velar por la equidad del proceso. Este proceso de integración se apoyaba en una modalidad de sustitución de importaciones, con un arancel proyectado bastante más bajo que el predominante a nivel nacional (Salgado, 2009).

Un segundo criterio se refería a la distribución de beneficios y costos de la integración que permitiría que todos los miembros de la agrupación pudieran beneficiarse del cambio de la estructura industrial. El Acuerdo establecía un tratamiento preferencial en casi todos los mecanismos de la integración en favor de Bolivia y Ecuador, los dos países calificados como de menor desarrollo relativo (Salgado, 2009).

El tercero tenía en cuenta al mercado para la gran mayoría del universo productivo, y para los sectores planificados (incluidos en los PSDI), cada programa debía establecer la modalidad de adopción de la liberación y el AEC; la cual, finalmente se limitó a cuatro sectores industriales, con unas 600 partidas arancelarias de un total de alrededor de 6.000. El programa de liberación para la parte no programada era automático y lineal (10 años), al igual que para el AEC, con plazos más largos para los países de menor desarrollo relativo (Salgado, 2009).

Con relación al establecimiento del AEC, la Decisión 12, establecía la aprobación automática para los productos del primer tramo de la Lista Común; el cual sería adoptada por Colombia, Chile y Perú a partir del 14 de abril de 1970; mientras que, Bolivia y Ecuador no estaban obligados a adoptarlo (CAN, Decisión 12/ mayo 1970).

Para Puyana (1983:71), “(...) La Comisión, a propuesta de la Junta, aprobaría el AEC a más tardar el 31 de diciembre de 1975, y éste sería aplicado a los productos provenientes de países no miembros (...) Como medida intermedia se estableció el Arancel Externo Común Mínimo (AEEM) (...). Los objetivos del AEC eran: establecer un margen de preferencia en favor de la producción subregional, proporcionarle protección adecuada a los bienes subregionales y estimular la eficiencia de las industrias del grupo”.

En el caso de los PSDI se incluyeron la tercera parte del universo arancelario y abarcaban los agrupados en los sectores productivos petroquímico, metalúrgico, automotriz, pulpa y papel, pesticidas y fertilizantes, hierro y acero, fármacos y electrónica industrial y doméstica (Puyana, 1983).

El cuarto criterio, se refería a la inversión extranjera (CAN, Decisión 24/dic.1970)y, más concretamente, a las empresas transnacionales que, en los años 1960, al gestarse el GRAN, aparecían ya como una de las influencias más poderosas en la división internacional del trabajo (Salgado, 2009). Esta decisión, establecía el Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y

regalías. En la misma, se indicaba que:

“(...) la integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente el mercado regional”, y (...) la iniciativa privada extranjera podrá (...) asegurar el logro de los objetivos de la integración dentro de las políticas nacionales de cada uno de los países de América Latina (...). En consecuencia, es necesario establecer reglas comunes para la inversión externa que estén en consonancia con las nuevas condiciones creadas por el Acuerdo de Cartagena, con la finalidad de que las ventajas que deriven de él favorezcan a las empresas nacionales o mixtas (...)”

En la Decisión 37 (CAN, Decisión 37/Ju.1971), se realizaron ajustes al inciso 3 del art. 3; así mismo, a los artículos 17, 28, primer párrafo del artículo 30 y artículo 35 de la Decisión 24; en vista de:

“Que del análisis realizado al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías se ha convenido en la necesidad de efectuar algunos ajustes en el articulado del mismo antes de su entrada en vigencia, con el propósito de aclarar su redacción, permitiendo una debida concordancia entre sus textos”. Así mismo, en el artículo Primero, noveno párrafo de la Decisión 37-a, se define a la inversión nueva como aquella que se realice posterior al 01/07/1971, ya sea en empresas existentes o en empresas nuevas” (CAN, Decisión 37/Ju.1971).

El último criterio era la creación de la Junta, institución que velaría por los intereses del Grupo y con la integridad y capacidad técnica para proponer la programación (Salgado, 2009).

3. Los PSDI: Creación, evolución y debilitamiento

La planificación industrial fue el motor del proceso del GRAN y el que se suponía sería el eje del proceso de modernización de sus economías. Mediante los PSDI se esperaba solucionar el problema del tamaño limitado de los mercados nacionales al ampliarlo por el subregional, lo cual permitiría producir en términos de eficiencia para lograr mayor competitividad. De esta manera, se cambiaría la estructura industrial anterior, dependiente de la demanda interna, por una demanda subregional que garantizaría el acceso y el libre comercio entre los

países socios del acuerdo (Salgado 1995 en Briceño 2007).

Puyana (1983:72), corrobora lo anterior señalando que:

“(...) los PSDI constituyen el eje central del Acuerdo en torno al cual deberían estructurarse todos los restantes. En principio, la meta de los PSDI era estimular “sectores productivos motrices” los cuales permitirían el avance del proceso de sustitución de importaciones hacia aquellas áreas en las que se requieren grandes inversiones, desarrollo tecnológico, producción en gran escala y largos períodos de gestación (...)”

Pareja (2009), argumenta que las dos principales herramientas utilizadas fueron la programación industrial para el espacio regional y la creación de un mercado ampliado. En el marco de la programación industrial, el instrumento más importante fueron los PSDI. En este sentido, se aprobó la Decisión 25 (CAN, Decisión 25/dic.1970), referida a la nómina de los productos reservados para los PSDI.

Para Puyana (1983), la imprecisión del Acuerdo al definir la prioridad entre eficiencia y equidad, y la imposibilidad de que se acordaran estrategias que consideraran las diferentes posiciones nacionales influyeron para que se generaran conflictos entre los países miembros al momento de elaborar y negociar cada PSDI. En este sentido,

“(...) Tanto en Chile como en Colombia, el Estado sólo intervendría en los sectores estratégicos: minería, petróleo e infraestructura física (...) [Para] Bolivia y Ecuador (...) El Estado se convierte en el protagonista que ejecuta los planes nacionales de desarrollo industrial (...) [Para] Perú (...) igual que en el caso chileno (...) aceptaron los principios del Acuerdo [y] La política industrial de Venezuela se basa en la necesidad de contar con un mercado ampliado y de aprovechar las oportunidades de especialización que proporcionan los programas sectoriales (...) (Puyana, 1983: 379-381)

Entonces, (...) por un lado estaban aquellos países que querían usar los PSDI para reducir los desequilibrios y apoyar la concepción proteccionista (...) [Y] por el otro [lado], estaban aquellos que [apoyaban] (...) las fuerzas del mercado en sus políticas económicas internas y en sus relaciones con el mercado mundial” (Puyana, 1983:383).

3.1. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial

Durante el periodo 1971 a 1976, el Grupo Andino avanzó ciñéndose a las metas fijadas en el Acuerdo. Comenzó con el comercio al desmontar las restricciones y gravámenes al comercio interno y adoptar el AEC. Las exportaciones intragrupo aumentaron de 111 millones de dólares en 1970 a 613 millones en 1976 como resultado. Del total de éstas (excluidos los combustibles) en 1976, el 69% venía de productos industriales no tradicionales (Salgado, 2009). Sin embargo, los resultados indican que aunque se produjo un incremento comercial entre los Miembros, el mismo obedeció a que las unidades de producción estaban antes de las firmas de este PSDI y no porque se hicieran nuevas inversiones.

El avance con la programación industrial fue más difícil y sólo se aprobaron entre 1972 y 1980 cuatro PSDI a saber:

a. **El Programa sectorial de la Industria Metalmecánica:** En 1972, se aprobó con la Decisión 57 el primer programa sectorial, el de la industria metalmecánica (CAN, Decisión 57/agost. 1972). De acuerdo con Puyana (1983), este programa cubría 200 ítems y requería de una inversión de 450 millones de dólares y tendría que generar 400 mil empleos. Sin embargo (...) Chile y Colombia (...) no estaban interesados en la planificación industrial. Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela atacaron la posición de Chile y Colombia argumentando que significaba “una modificación del Acuerdo que no estaban dispuestos a aceptar” (Puyana, 1983: 387). Por su parte, la adhesión tardía de Venezuela en 1973, obligó a reformular y renegociar los PSDI (Salgado, 2009).

La Decisión 146 de 1979, reestructura el programa metal mecánico para incluir a Venezuela. La misma sustituyó las Decisiones 57 y 57a. En el capítulo V, artículo 10 del Programa de Liberación se indicaba que Venezuela debía eliminar los gravámenes para sus socios a partir del 31/12/1979 (CAN. Decisión 146/ jul.1979).

Adicionalmente, hubo incumplimientos de convenios básicos y dificultades para ubicar las industrias de acuerdo al equilibrio entre los países y a partir de 1977 ya se venía produciendo un estancamiento de actividades en este sector (Puyana, 1983).

La negociación del AEC tropezó con el golpe militar de Chile en 1973, que cambió por completo las tesis políticas del gobierno chileno. Salgado (2009:91), destaca que fue “...la concepción neoliberal en Chile con el golpe de Estado de 1973 (...), con su apego a la apertura al mercado mundial, (...) incompatible con (...) la del Grupo Andino de entonces (...). Chile solo estaba dispuesto a aceptar un arancel muy bajo y poco disperso. Los demás tenían en mente aranceles mucho más altos y con varios niveles. No había posiciones

intermedias posibles (...)"

En consecuencia se enfrentaron la posición estructuralista de la CEPAL con la visión liberal del nuevo gobierno de Chile por lo que fue imposible llegar a un consenso y Chile deja el Grupo en 1976. Estos factores, aunado a la inseguridad jurídica del Grupo al observarse que el proceso no tenía costos ni sacrificios perceptibles para ningún país, los incumplimientos inexplicables aumentaron y con ello se cerró este período que había comenzado con tanto dinamismo (Salgado, 2009).

b. El Programa sectorial de la Industria Petroquímica: La programación de la industria petroquímica, en la Decisión 18 (CAN, Decisión 18/Oct.1970), se consideró prioritaria para el desarrollo de la Subregión y de cada uno de los Miembros por lo que era necesario y urgente programar los mecanismos y procedimientos previstos en el Acuerdo. Se recomendaba la localización y asignación de proyectos, atendiendo al principio de distribución equitativa entre los Países Miembros y el de tratamiento preferencial para Bolivia y el Ecuador. No obstante, en la Decisión 32 se amplía el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Decisión No. 18 de la Comisión hasta el 30/05/1971 (CAN, Decisión 32/Mar.1971). Sin embargo, este programa fue aprobado en 1975 (CAN, Decisión 91/agost.1975) con el mandato de: "alcanzar los objetivos señalados en el Artículo 32 del Acuerdo de Cartagena y de promover el desarrollo eficiente de la industria petroquímica en la Subregión (...)"

Tres años más tarde se modifica la Decisión 91 con la Decisión 130 (CAN, Decisión 130/Jul.1978). Para excluir del Anexo II de la Decisión 91, los siguientes "Productos Asignados": Alcohol butílico normal, alcohol isobutílico, 2-etil-hexanol, pentaeritritol (pentaeritrita, tetrametilolmetano), acetato de vinilo monómero, metacrilato de metilo y otros ésteres del ácido metacrílico. Y más adelante la Decisión 170, modificó nuevamente la Decisión 91 del PSDI agregando en los Anexos I, II, IV y V el ítem NABANDINA 39.01.29.01 los Poliéteres polioles derivados del óxido de propileno.

En la Decisión 162 de diciembre de 1980, se aprueban los mecanismos aplicables a los productos de la industria de fertilizantes no programados; en la cual, los Miembros adoptarían los mecanismos para los productos del sector de fertilizantes que, habiendo sido reservados para los PSDI no fueron incluidos en ellos dentro de los plazos contemplados en el Acuerdo de Cartagena.

En este sentido, Colombia, Perú y Venezuela cumplirían el Programa de Liberación para los productos incluidos a más tardar el 31/12/1980 y eliminarían la totalidad de los gravámenes aplicados a las importaciones de los productos originarios del territorio de Bolivia y el Ecuador.

Por su parte, Bolivia y el Ecuador les correspondía,

a más tardar el 01/03/1981, eliminar la totalidad de los gravámenes aplicables a las importaciones de los productos no producidos del que trata el artículo 2 de esta decisión, cuando sean originarios del territorio de los restantes Países del Acuerdo. Para los restantes productos aplicarían las normas establecidas en el literal f) del Artículo 100 del Acuerdo.

Finalmente, se contemplaba que a más tardar el 31/12/1980, Colombia, Perú y Venezuela eliminarían las restricciones de todo orden que tuvieran incidencia sobre las importaciones de los productos incluidos en esta decisión, cuando sean originarios del territorio de cualquiera de los Países Miembros. Mientras que, Bolivia y el Ecuador eliminarían estas restricciones al iniciar el cumplimiento del Programa de Liberación.

No obstante, en la Decisión 303, de julio de 1991 se deroga de la Decisión 162; ya que, se considera necesario revisar los mecanismos aplicables a los productos de la industria de fertilizantes incluidos en esta decisión, a los efectos de adecuarlos a la realidad económica de la Subregión y a las nuevas orientaciones del Acuerdo, dirigidas a la profundización de la integración andina.

En este sentido, se acordó, que quedarían libres de gravámenes y restricciones de todo orden entre los Países Miembros a partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión los productos siguientes: Ácido fosfórico y polifosfóricos; amoníaco anhidro y en disolución acuosa; nitrato de amonio, incluso en disolución acuosa; los demás abonos, incluidas las mezclas no comprendidas en las subpartidas precedentes; sulfato de amonio; cianamida cálcica, urea, incluso en disolución acuosa; sales dobles y mezclas entre sí, de sulfato de amonio y de nitrato de amonio; mezclas de nitrato de amonio con carbonato de calcio o con otras materias inorgánicas sin poder fertilizante; superfosfatos; los demás abonos naturales o químicos fosfatados; carnalita, silvinita y demás sales de potasio naturales en bruto; los demás abonos minerales o químicos potásicos; cloruro de potasio; sulfato de potasio; sulfato de magnesio y potasio; hidrogeno ortofosfato de diamonio y de amonio, incluso mezclado con el hidrogeno ortofosfato de diamonio y los demás abonos. Finalmente, los Países Miembros adoptarían los niveles del Arancel Externo Mínimo Común a partir del 1 de enero de 1992.

De acuerdo con Puyana (1983: 394), en este sector "los resultados [fueron] extraordinariamente magros"; ya que Bolivia y Ecuador no incorporaron los programas a sus legislaciones nacionales; Perú, incluyó una cláusula de "reciprocidad" y sólo Colombia y Venezuela cumplieron con el programa de liberación.

c. El Programa sectorial de la Industria Automotriz: El PSDI de la Industria Automotriz fue aprobado con la Decisión 120 (CAN, Decisión 120/Sept. 1977) y tenía los siguientes objetivos: Fabricar los bienes objeto del Programa en escalas suficientes para su producción económica, con alto grado de integración

y en forma tal que haga posible establecer una estructura productiva subregional eficiente; aumentar las fuentes de empleo, en especial para mano de obra altamente calificada; incorporar tecnología, especialmente mediante el desarrollo de procesos tecnológicos básicos y fomentar la generación de tecnología subregional en todos los Países Miembros, para reducir al mínimo la dependencia externa del sector; contribuir a la solución de los problemas del transporte y al desarrollo de otras actividades económicas; establecer condiciones de calidad y eficiencia que hagan posible la exportación de productos del sector a países de fuera de la Subregión; y contribuir a la disminución de las diferencias existentes en el nivel de desarrollo económico de los Países Miembros.

En la Decisión 131 (CAN, Decisión 131/oct., nov., dic. 1978, en. 1979), se estableció el reglamento del intercambio compensado señalado en el PSDI Automotriz, para la consecución de los objetivos; tales como: Facilitar el desarrollo eficiente de componentes automotores; promover las exportaciones de productos del sector, tanto dentro de la Subregión como hacia terceros países; contribuir al equilibrio entre las exportaciones e importaciones de los productos del Programa y promover la reducción de costos con el fin de hacer más competitivos los vehículos subregionales, en relación con los de terceros países.

La Decisión 132 (CAN, Decisión 132/oct., nov., dic. 1978, en. 1979) aprobó la norma complementaria a la Decisión 120 sobre vehículos derivados con caja abierta de las categorías A3 y A4. Y la Decisión 142 (CAN, Decisión 142/mayo 1979) estableció la ejecución del PSDI Automotriz para: Ampliar hasta el 31/10/1979 el plazo a que se refería el artículo 86 de la Decisión 120 para la definición de los modelos básicos de los vehículos en las categorías que han sido asignadas a Colombia, Perú y Venezuela. Así mismo, se instituyó que los Miembros en ejecución de la Decisión 120 hubieren negociado conjuntamente y celebrado contratos con una empresa transnacional, considerarán como incumplimiento en su territorio, el incumplimiento de dicha empresa en el territorio del otro y coordinarán, en cada caso, la aplicación de las medidas a que hubiere lugar.

La Decisión 149 (CAN, Decisión 149, Sept. 1979) amplió hasta el 31/12/1979 el plazo a que se refiere el Artículo 86 de la Decisión 120. La Junta, en caso necesario y a petición de cualquiera de los Miembros, podría prorrogar adicionalmente dicho plazo hasta el 31/03/1980. Así mismo, se amplió el plazo previsto en el segundo inciso del Artículo 36 (Decisión 120), hasta un año después de la fecha en la cual se definirían los modelos básicos. Similarmente, se substituyó el literal b) del Artículo 57 de la Decisión 120 por el siguiente: "Adoptar todas las medidas que sean necesarias para que a más tardar el 31/12/1983, se ponga término a la producción de vehículos sustitutos y de vehículos con las características del subregional de las Categorías A

en sus territorios".

Con relación a los vehículos de categorías B1.1, B1.2, B2.1, B2.2, B3, B4 y C, los Países Miembros deberían informar a la Junta, con suficiente anticipación, la fecha en que iniciarán la producción de vehículos subregionales y proporcionar los antecedentes en que fundamentan su comunicación. A partir del 31/12/1983, y dentro de un plazo de 180 días contados desde la fecha en que la Junta haya comunicado la verificación de los antecedentes indicados, los socios deberían poner término a la producción de los vehículos sustitutos y de otros con características de los subregionales de las categorías aprobadas. Más adelante se observan los incumplimientos al aprobarse Decisiones para prorrogar los plazos de cumplimiento de acuerdos previos. Así, la Decisión 152 (CAN, Decisión 152/mar. 1980) amplía, nuevamente, hasta el 30/04/1980 el plazo a que se refiere el artículo 86 de la Decisión 120 para la definición de los modelos básicos de vehículos en las categorías A3, A4, B2.1, B3, B4 y C asignados a Colombia, Perú y Venezuela y amplía el plazo del segundo inciso del artículo 36 de la Decisión 120, hasta un año después de la fecha en la cual se completara la definición de los modelos básicos.

Igualmente, la Decisión 158 (CAN, Decisión 158/mayo, jun. 1980) amplió hasta el 15/06/1980 el plazo a que se refiere el Artículo 86 de la Decisión 120 para la definición de los modelos básicos de los vehículos de las Categorías A3, A4, B2.1, B3, B4 y C y amplió el plazo previsto en el segundo inciso del Artículo 36 de la Decisión 120, hasta un año después de la fecha en la cual se completara la definición de los modelos básicos.

La Decisión 159 (CAN, Decisión 159/jul. 1980) amplía, nuevamente, el plazo a que se refiere el Artículo 86 de la Decisión 120 para la definición de los modelos básicos de los vehículos de las categorías asignadas a Colombia, Perú y Venezuela de la siguiente manera: Para las Categorías A3 y A4 hasta el 31/08/1980; y para las Categorías B2.1, B3, B4 y C hasta el 15/10/1980. Así mismo, se amplía el plazo previsto en el segundo inciso del Artículo 36 de la Decisión 120.

En la Decisión 181 (CAN, Decisión 181/jul. 1983) se definen los plazos para la revisión y diferimiento de las obligaciones derivadas de la Decisión 120; ya que su ejecución se vio afectada por aspectos de diverso orden que requerían su necesaria revisión. Se encomendó a la Junta la elaboración de una Propuesta para la revisión del PSDI Automotriz para antes del 31/07/1984. Así mismo, se difirió hasta el 31/12/1986 las obligaciones derivadas de la Decisión 120. Pero en la Decisión 212 (CAN, Decisión 212/nov. 1986), se ampliaron los plazos establecidos en la Decisión 181, hasta la aprobación del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena.

Finalmente, la Decisión 223 (CAN, Decisión 223, mayo 1987) estableció la derogación de la Decisión 120. La Comisión consideraba que la misma, se vio afectada en su aplicación y decidió diferir las obligaciones

derivadas de esta Decisión hasta la fecha de entrada en vigencia del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena, fecha a partir de la cual quedaría derogada.

La Decisión 298 (CAN, Decisión 298/mayo 1991) aprueba que el 31/12/1991 los Países Miembros eliminarían los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de los productos contenidos en el ámbito de la derogada Decisión 120 originarios del territorio de cualquier Miembro.

Para Puyana (1983: 394-395), “el programa automotriz puede considerarse exitoso al haber propiciado la reducción de marcas y limitación de modelos y la incorporación de piezas de manufactura regional. Los avances, sin embargo (...) no han podido [superar] las dificultades “políticas y técnicas” que surgen del proceso de negociación (...).

d. El Programa sectorial de la Industria Siderúrgica: El PSDI de la Industria Siderúrgica se aprueba en la Decisión 160 (CAN, Decisión 160/dic. 1980), que determina que de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del Artículo 34 del Acuerdo, los productos objeto del mismo son aquellos que figuran en el Anexo A de la Decisión, clasificados en términos de la NABANDINA. Los restantes instrumentos del Programa serían aprobados por la Comisión de los 31/12/1981 conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV del Acuerdo. En este sentido, mientras no se aprobasen los restantes instrumentos, los Países Miembros podrían mantener en sus listas de excepción los productos objeto del Programa que estuviesen incluidos en ellas a la fecha de aprobación de la misma y para aquellos productos no incluidos en la Nómina de Reserva para Programación pero que hayan sido incorporados al Programa, en virtud del artículo 1 de la Decisión, continuarían aplicándose los tratamientos correspondientes según la modalidad del Programa de Liberación.

Para Salgado (2009:87), “desde 1971 (año en el que realmente se pusieron en marcha los mecanismos de integración) hasta 1987 (en que el Acuerdo se reformó sustancialmente mediante el Protocolo de Quito), “América Latina y los países del Grupo pasaron por una de las épocas más difíciles de su historia reciente. No sólo por el problema de la deuda externa, con todas las consecuencias que ocasionó; sino, por las crisis de ideologías, concepciones de Estado y formas políticas” predominantes. Similarmente, la sociedad internacional y su economía se habían transformado significativamente. Adicionalmente, el exceso de disposiciones intrascendentes sobre el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo, resultó desfavorable (Salgado, 2009).

De esta manera, los países acordaron en 1976, en el Protocolo de Lima, posponer la reducción arancelaria y la vigencia del AEC hasta 1982. De la misma manera, se reformaron diversos instrumentos de integración. Para Briceño (2007), estas decisiones generaron un periodo de estancamiento en el acuerdo andino. En consecuencia,

los PSDI fueron escasamente implementados debido a los retrasos en el cumplimiento. Tampoco se avanzó en la elaboración del AEC.

Para Gutiérrez (1998), el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), propuesto por la CEPAL, contemplaba actividades de exportación y la inserción en el mercado internacional que fueron difíciles de lograr por los elevados niveles de protección y las barreras a la inversión extranjera acordados. Este modelo, implicaba la promoción del desarrollo a través de la protección del mercado interno. Lo que, requería de la inversión y la intervención gubernamental como agente regulador y productor; que se tradujo en una enérgica intervención del Estado en la economía; lo cual, generó muchas distorsiones; tales como: poca eficiencia exportadora, ineficiencia económica, desempleo, pobre desempeño agrícola, corrupción, predominio del Estado, entre otros.

La puesta en práctica del estructuralismo con las propuestas de la CEPAL y que caracterizó la crisis en el Pacto Andino hasta la década de 1980, manifiesta la imposibilidad de lograr un mínimo común denominador en torno a las propuestas de ISI. Entre la clase industrial de América Latina florecieron dos corrientes: una estructuralista y otra liberal (Casas 2005; en Briceño 2007) y la política de ISI naufragó entre estas dos tendencias causando la pérdida de apoyo político y en consecuencia, se llevó consigo el modelo de integración del Pacto Andino y los programas regionales de industrialización (Bustamante, 2001).

En este sentido, el Acuerdo de Cartagena fue modificado mediante los Protocolos de Lima y Arequipa (01/10/1976 y 04/1978 respectivamente). Por lo que, la década de 1980 se inicia sin una definición clara del AEC y con la programación industrial desacreditada. Por otra parte, se sumaron las hostilidades en la frontera entre Ecuador y Perú (1981) y el golpe de Estado en Bolivia, que excluyó a esta representación del GRAN. En consecuencia, las exportaciones intragrupo perdieron dinamismo en 1980 y 1981 y descendieron ligeramente en 1982.

En 1983, las exportaciones subregionales cayeron casi en un 40% en relación con el año anterior. Con oscilaciones, el comercio se mantuvo estancado en los años siguientes para caer a su cifra más baja en 10 años en 1986, con 655 millones de dólares. Este período se cierra con la suscripción del Protocolo de Quito en 1987, que fue la primera reforma real del sistema original de la integración andina (Salgado, 2009) y modificó drásticamente la política de industrialización basada en los PSDI con modalidades de programas de integración industrial, convenios de complementación industrial y proyectos de integración industrial (López, 2009).

Bértola y Ocampo (2010), consideran que durante el periodo que va de 1945 a 1980 son tres las fuentes de crecimiento de los países: la demanda interna, las exportaciones y la sustitución de importaciones. En la

Tabla 1: Fuentes de crecimiento 1945-1980

	1945			1957			1967			1974			1980		
	D	X	SI	D	X	SI	D	X	SI	D	X	SI			
Países andinos															
Bolivia	1,5	-0,6	-0,3	3,9	0,3	0	5	0,5	0,2	3	-0,1	0,1			
Ecuador	5,7	1,8	-0,5	3,1	1,7	-0,3	7	3,9	-1,9	6,2	0,6	-0,5			
Colombia	4,6	0,2	0,1	4,1	0,3	0,3	6,1	0,4	0,2	4,7	0,5	-0,03			
Perú	5,5	0,6	-0,5	5	0,8	0	5	-0,1	-0,3	1,5	0,6	0,6			
Venezuela	5,7	5,1	-1,9	2,4	1,1	2,1	5,6	0	-0,5	5,8	-1,1	-0,9			

Fuente: Bértola y Ocampo (2010:170-171)

Nota: D=Demanda Interna, X=Exportaciones, SI=Sustitución de Importaciones

siguiente tabla se examina el desempeño de las mismas; pero, sólo para las naciones de la CAN².

En la tabla N° 1, se observa que el efecto que determinó el crecimiento, durante este lapso, fue la demanda interna ya que, cada país protegió su economía. Esto obedeció, como indican Bértola y Ocampo (2010), a que las políticas de manejo de balanza de pagos jugaron un papel importante, permitiendo un mayor crecimiento de la demanda interna en 1957-67, en un contexto de restricciones de balanza de pagos, y quizás lo opuesto en 1974-80. Se asume que la fase de industrialización (ISI) aplicada a nivel nacional dinamizó más la demanda interna dentro de las restricciones que imponía la balanza de pagos³ pero no fue así cuando la ISI se trasladó al marco andino.

Para López (2009), en los ochenta las economías andinas mostraron una persistente crisis económica que incidió sobre el proceso de integración; reflejándose además en una casi nula apertura comercial, en constantes restricciones y retaliaciones comerciales que conllevaron a la falta de credibilidad y confianza en el proceso de integración. Durante este periodo, toda América Latina se vio en la obligación de devaluar sus signos monetarios e imponer fuertes restricciones al comercio exterior con el propósito de corregir el déficit de sus balanzas de pagos, dejando de lado los propósitos de proceso de integración regional.

El Protocolo de Quito redujo las exigencias del Acuerdo original en los siguientes puntos: a) La adopción del AEC quedó sin plazo; b) por primera vez se permitió la celebración de acuerdos de complementación industrial entre dos o más miembros; c) se sustrajeron de la programación industrial sus instrumentos más valiosos, entre ellos la asignación de proyectos, con mínimas excepciones y se admitieron varias clases de programas y d) se eliminó la exclusividad de propuesta de la Junta, es decir, su atributo más interesante para darle influencia real en las negociaciones (Salgado, 2009).

Para finales de 1988, los conceptos y las políticas de integración experimentaron una rápida transformación, siguiendo las corrientes de liberalización externa que predominan en las políticas económicas en el resto de la región. En diciembre de 1989, en Galápagos, el

Grupo Andino inició una trayectoria de aceleración continua que culminó en septiembre de 1992, con la constitución de la zona de libre comercio, mediante una liberalización total del intercambio, es decir, sin excepciones ni reservas, y en noviembre de 1994 con la aprobación del AEC y el Sistema de Franjas de Precios, aplicable a los principales productos agropecuarios. Se ha conformado ya, por lo mismo, una Unión Aduanera imperfecta (Salgado, 2009).

4. Conclusiones

Cuando se crea la CAN en 1969, el objetivo fundamental del Acuerdo era ampliar el tamaño de sus mercados; a través de la mejora en los niveles de industrialización. Para ello el pensamiento estructuralista de la CEPAL facilitó la vinculación de la estrategia de industrialización a la integración. Para la CEPAL los PSDI serían los instrumentos idóneos para alcanzar el desarrollo dinámico y autónomo, que permitiría mejorar la productividad, absorber mano de obra y por ende mejorar la calidad de vida de la población.

A través de los PSDI, se esperaba solucionar el problema del tamaño de los mercados nacionales, producir más eficientemente, con mayor competitividad y acelerar la transformación productiva de los países miembros del Acuerdo. Sin embargo, a la postre, sólo se aprobaron cuatro PSDI a saber: el metalmeccánico, petroquímico, automotor y siderúrgico.

Ahora bien el asunto no fue solo de la cantidad de PSDI aprobados; también es importante evaluar el éxito de los mismos. Los 4 programas tuvieron que ser reformulados y renegociados debido a, entre otras cosas, la inestabilidad de las economías, las diferencias ideológicas entre los gobiernos de los países miembros y las posiciones contradictorias de los empresarios nacionales.

Adicionalmente, es necesario recordar que cuando el Acuerdo de Cartagena se aprobó y con él las políticas ISI a nivel subregional, los países venían adelantando políticas similares nacionalmente y el tránsito de una economía y unos empresarios protegidos mediante aranceles altos a las importaciones y exportaciones, así

como los subsidios a la producción se hizo demasiado difícil y agotadora para las élites gobernantes en cada país. Las dificultades con los empresarios y la necesidad de crecientes ingresos para satisfacer la política de ISI se hacía difícil e impedía sostener el poder político nacionalmente y más difícil aún cumplir con los compromisos del GRAN.

A finales de esta década de los ochenta, los países miembros del acuerdo se caracterizaban por tener economías pequeñas, profundas crisis económicas, políticas y sociales; similarmente, estuvieron expuestos a los ciclos económicos mundiales y mantuvieron el carácter de exportadores de materias primas y de productos con bajo valor agregado; también presentaron bajos niveles de inversión y tecnología. Esta situación aumentó la vulnerabilidad y fragilidad ante la economía mundial.

A la crisis económica de los ochenta y a las sucesivas faltas de los compromisos se combinaron factores estructurales de tipo social y económico de los países, lo cual profundizó la crisis del acuerdo de integración que lo limitaban para avanzar. Otro elemento importante a considerar en el proceso de industrialización, fue la falta de competencia en las industrias y la preferencia de los industriales de continuar bajo la protección del Estado.

Muchos autores (Puyana, 1983; Casas, 2005; Salgado, 2009) coinciden, en señalar que la industria permite el aumento de la productividad de los países; lo cual, se traduce en un incremento de los ingresos, en una ampliación del empleo y por lo tanto, en la reducción de la pobreza y la mejora de la desigualdad y el desarrollo de la población. Por eso, se observa una importante preocupación por parte de los gobiernos de los países miembros en mejorar el proceso de industrialización y que se contemple como un objetivo prioritario por atender en los actuales Programas Nacionales de Gobierno.

Notas

1 Este trabajo es resultado del proyecto de investigación "La persistencia de la integración regional en América Latina: la autonomía política y desarrollo económico como variables explicativas", aprobado y financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de la Artes (CDCHTA) de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Código E-319-12-09-C. La autora agradece al CDCHTA por su apoyo a este proyecto.

2 La metodología que se utiliza para elaborar este cuadro tiende a subestimar la importancia del manejo de la balanza de pagos (y, por ello, de las políticas de importaciones tanto como de exportaciones) en el crecimiento, ya que invariablemente los períodos en

que las presiones de balanza de pagos fueron menores fueron igualmente los de mayor crecimiento de la demanda interna (1945-57 y 1967-74) (Bértola y Ocampo (2010).

3 Ecuador no aparece registrado en la estimación del último periodo de estudio del informe 2014-2015.

Referencias bibliográficas

- BÉRTOLA, Luis y OCAMPO, José (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde su independencia*. Madrid.
- BRICEÑO, José (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida, Venezuela, Publicaciones del Vicerrectorado Académico.
- BUSTAMANTE, Ana Marleny (2001). "El Estado en los procesos de integración: caso de Venezuela en la Comunidad Andina". *Geoenseñanza*, vol. 6, no. 1, pp. 45-74.
- CASAS, Ángel (2005). *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar.
- COMUNIDAD ANDINA (2015), en línea: <http://www.comunidadandina.org/Normativa>. Normativa Andina (Consulta 01-07-2015).
- COMUNIDAD ANDINA (2014). Reseña histórica. <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>(Consulta 15-08-2014)
- FURTADO, Celso (1993). "La cosmovisión de Prebisch: una visión actual", *Estudios Internacionales*, No. 101, año XXVI, enero-marzo 1993. pp. 89-97.
- GUTIÉRREZ, Alejandro (1998). *Reformas e integración económica: Efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia*. Caracas, Venezuela, Fundación Polar.
- LÓPEZ, Adolfo (2009). "Los primeros cuarenta años de integración andina". *Revista de la integración*, n° 4, junio, Perú. pp. 100-114.
- PAREJA, Francisco (2009). "La dimensión social de la integración andina". *Revista de la integración*, n° 4, junio, Perú. pp. 147-159.
- PUYANA, Alicia (1983). *Integración económica entre socios desiguales. El Grupo Andino*, Primera Edición en Español, México, Editorial Nueva Imagen, S.A.
- RODRÍGUEZ, Octavio (1980). *La teoría del desarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI.
- ROSALES, Oswaldo (1985). "Balance y renovación del paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, no. 34, abril, pp. 19-36.

SALGADO, Germánico (2009). "El grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica". *Revista de la integración*, n° 4, junio, Perú. pp. 84-99.

SINNOT, Emily, NASH John y DE LA TORRE Augusto (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis?* Banco Mundial.

SUNKEL, Osvaldo (1998). "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?" *Revista CEPAL*. Número Extraordinario, octubre, en línea: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/9/19239/P19239.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl> (Consulta 20-01-2015).

***Dyanna María Ruíz Uzcátegui**
Economista, ULA-Mérida, Venezuela
Magister en Fronteras e Integración
Docente e Investigadora de la Universidad
de Los Andes. Facultad de Ciencias
Económicas y Sociales (FACES)
Departamento de Economía
E-Mail: dyannaruiz@ula.ve

Fecha de Recibido: Enero 2014
Fecha aprobación: Julio 2014