

EL ESTADO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

EL CASO DE VENEZUELA EN LA COMUNIDAD ANDINA

*Ana Marleny Bustamante**

Introducción

Hay consenso en los círculos políticos y académicos sobre la relevancia del Estado para adelantar los procesos de integración regional. Aunque tal relevancia y apoyo del Estado son requisitos básicos, poco se ha incursionado en las limitantes de los países en vías de desarrollo para cumplir con ese papel, especialmente en su propósito de desarrollo utilizando la integración regional. Nos proponemos revisar y ejemplificar, con el caso venezolano, la capacidad del Estado para adelantar y derivar beneficios de su experiencia en la Comunidad Andina (CAN), tomando las variables “provisión de recursos económicos y de personal con formación suficiente en los órganos decisorios y ejecutivos” como requisitos para contribuir a mejorar la eficiencia de la burocracia y la capacidad del Estado.

Los trabajos sobre los requisitos para alcanzar con éxito una integración económica y política sostenible en el tiempo destacan una serie de atributos económicos, geográficos y políticos, entre otros. Así, Pelkmans incluye un contexto político favorable al proyecto de integración, homogeneidad relativa en los niveles de desarrollo, coincidencia entre los países miembros en el orden económico que se persigue alcanzar y un grado de integración económica entre ellos bastante próxima o superior a la que se mantiene con el resto de los países. Frambes Buxeda también otorga un papel significativo a la similitud en los niveles de desarrollo de los países que pretenden adelantar un proceso de integración; destaca la homogeneidad relativa en los órdenes económico y social, además de resaltar el papel de los gobiernos de los Estados en los procesos de integración regional. En este orden de ideas, insiste en la necesaria existencia de Estados fuertes, líderes y comprometidos con la experiencia para que actúen como fuerza motriz e impulsora del proceso.¹ Vacchino, por su parte, incluye la contigüidad geográfica, la homogeneidad en los niveles de desarrollo, el número de países, la dimensión de los mercados y la existencia de una comunidad de intereses entre los países que optan por la integración.

* Directora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEF1), Universidad de los Andes-Táchira, Venezuela. Correo electrónico: <apernia5@hotmail.com>.

¹ B. A. Frambes “Moving towards a Sociology and Theory of Subordinated Integration, Implications for Latin America and North America” (Atlanta: XVIII Congreso Internacional de LASA, marzo de 1994).

Desde el punto de vista político y de las relaciones internacionales, North, Koch y Zinnes consideran que los países buscan o logran iniciar un proceso de integración cuando existe un sistema compatible de valores entre ellos, el compromiso con una “nueva forma de vida”, elites mutuamente actuantes activadas a favor de la integración, homogeneidad ideológica básica, un área central o país(es) líder(es) capaz(es) de dirigir el proceso. Además, al iniciarse el proceso debe aumentar el número de políticas compatibles entre los países miembros.² Haas y Lindberg destacaron que los Estados deben seguir vigilando que sus intereses estén siendo representados en el proceso o que al menos sean consistentes con la idea de integración y en consecuencia, los sacrificios que se hagan en algunos momentos, deben verse compensados en otros.³

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

Para que un Estado tenga éxito en la integración regional, requiere de una capacidad de gestión para conducir el proceso, de manera sostenida y organizada. Aun cuando se disponga de recursos, la capacidad del personal para desempeñarse en sus nuevas funciones es fundamental para desarrollar organizaciones efectivas.⁴ Dentro de un proceso de integración se generan desafíos y se requieren aptitudes y experiencia para implementar nuevas políticas y formar las instituciones requeridas. La integración es un proceso para reducir los obstáculos y eliminar las barreras al comercio, y en dicho proceso se hace necesaria, en la esfera administrativa, una cantidad considerable de reorganización y reestructuración institucional.

Entre las razones que explican el limitado éxito de la CAN se incluyen causas externas e internas a cada país y bastante se ha dicho sobre ellas.⁵ No obstante,

² North, Koch y Zinnes citados por L. Lindberg, “Political Integration: Definitions and Hypothesis”, en Brent Nelsen y Alexander Stubb, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration* (Londres: Rienner, 1994), 102.

³ Haas y Lindberg en *ibid.*, 104.

⁴ Les Metcalfe, “Gestión de los procesos de integración: capacidades de liderazgo, gerencia y coordinación”, *La integración regional en América Latina y Europa. Objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta* (Uruguay: CEFIR, 1993), en <www.cefir.org.uy>; Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (University of California Press, 1994).

⁵ Entre otros, Sidney Dell, *A Latin American Common Market?* (Londres: Oxford University Press, 1967); D. Seers y C. Vaitos, *Integration and Unequal Development* (Londres: Macmillan, 1980); Alicia Puyana de P., *Economic Integration among Unequal Partners: The Case of the Andean Group* (Nueva York: Pergamon, 1993); A. Jaffé C. y A. Rísquez C., *Régimen político e integración en América Latina* (Caracas: USB, 1988); William Glade, “El papel de las empresas del sector público en la integración de la estructura industrial latinoamericana: algunas consideracio-

poco se ha analizado sobre la importancia del Estado como integrador no sólo nacional sino subregional. Con el propósito de estudiar parte de las trabas que enfrentan los gobiernos latinoamericanos para aumentar la capacidad de gestión del presidente (gobierno) y del Estado en general, Geddes asume como premisa que lo más importante para los presidentes es mantenerse en el gobierno o ser reelectos en su debida oportunidad; para ello, se valen de la distribución de empleos y favores, los cuales les permitirán mantener una burocracia a su disposición y su respaldo cuando se requiera. Paradójicamente, este interés conspira contra su sana intención de aumentar la capacidad del Estado, contra la eficiencia de la burocracia y contra su intención de cumplir con las promesas electorales, las cuales tienden a estar asociadas a la dotación de recursos económicos para el desarrollo. Así, el presidente es prisionero de este dilema y el logro de estos objetivos divergentes y, en consecuencia, compromete la autonomía relativa del Estado. Geddes parte del supuesto de que una burocracia efectiva es importante para el logro de los objetivos tanto del Estado como del presidente. Señala que la habilidad de la maquinaria o burocracia puede debilitarse de tres formas: por una provisión inadecuada de recursos (no se otorgan suficientes fondos), por la selección inadecuada de personal, es decir, por falta de experiencia y porque el personal tiene excesiva discrecionalidad, y opta por lograr sus objetivos personales en detrimento de los del Estado.⁶ De lo anterior se infiere que para que un gobierno cumpla con los compromisos adquiridos debe poseer y destinar los suficientes recursos a los órganos o instancias encargados de adelantar las acciones, asegurarse de que cuenta con el personal adecuado en términos de capacitación para el cargo y, finalmente, debe darle suficiente libertad de acción, pero resguardando el interés nacional antes que el margen de actuación de los representantes del gobierno.

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

Metodología

El trabajo para producir este artículo se realizó utilizando la investigación documental y de campo, la cual consistió en la revisión de documentos y el periódico *El Nacional* durante el periodo 1973-1998 y en entrevistas a expertos y personas

nes preliminares”, Offprint Series no. 175 (Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas, 1985); IRELA, “Integration and Cooperation in Latin America: New Concepts, Multiple Efforts”, *Dossier* no. 44 (Madrid: 1993); E. Floto, “Partners in Dependency: The Case of Private Foreign Investment in the Andean Group”, Working Group No. 23 (Centre for Latin American Studies, University of Cambridge, 1975).

⁶ Geddes, *Politician's Dilemma...*, 12-19.

directamente involucradas en la integración andina. Durante su realización se siguieron varias fases o etapas. La primera se inició con un diagnóstico y revisión de las decisiones del Acuerdo de Cartagena desde 1969 hasta 1996. Aunque el ingreso de Venezuela al acuerdo fue en 1973, el país debió adaptarse al ordenamiento jurídico previo. Esta revisión se agrupó siguiendo los mecanismos y medidas propuestas por el Acuerdo de Cartagena para lograr los objetivos de los países miembros: armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de legislaciones nacionales, la programación conjunta, un programa de liberación del intercambio comercial, arancel externo común, programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial y la integración física, entre otros. Se logró así ubicar los compromisos asumidos para luego detectar los incumplimientos de las decisiones de la comisión a nivel subregional. Aunque tal identificación de incumplimientos no verificaba directamente las fallas de Venezuela, permitió dirigir la exploración hacia este país para buscar las posibles causas de estos incumplimientos.

Con dicha información, se inició la segunda etapa que consistió en verificar las ideas orientadoras del trabajo, consistentes en el estudio de las limitaciones que enfrentan los gobiernos para aumentar la capacidad de gestión y negociación, y en consecuencia, para maximizar los beneficios que puedan ofrecer experiencias de integración como la andina, en nuestro caso. Para la recopilación y análisis de la información se utilizó como guía dos de los tres elementos del diseño del citado trabajo de Geddes, en el que se asume la dotación de recursos económicos y de personal con formación suficiente en los órganos decisorios y ejecutorios como las variables principales del estudio. La variable relativa a la discrecionalidad de los funcionarios o representantes del gobierno se deja para una etapa posterior de la investigación, debido a la dificultad que reviste la sistematización de la información ante la falta de continuidad de los documentos que evidencien patrones de actuación de quienes toman las decisiones y los gestores de la acción del gobierno en la integración. Además, ésta es una variable sensible de analizar mediante entrevistas, pues hay escasa disposición a colaborar para aportar información considerada con un alto grado de discrecionalidad. En esta etapa se procedió, por un lado, a ubicar las áreas o programas correspondientes a la integración andina, así como las oficinas creadas para cumplir los compromisos del acuerdo, y por otro, a identificar los órganos y/o personal encargado de tomar y adelantar las decisiones vinculadas con el acuerdo.

En cuanto a las estrategias para nombrar funcionarios en cargos claves, Geddes utiliza un "índice de estrategia de nombramiento para los cargos", que consiste en las respuestas a ocho preguntas, a saber: 1) ¿el criterio para seleccionar al ministro de Hacienda fue más partidista y menos por capacidad?, 2) ¿al menos 90 por ciento de los ministros nombrados fueron miembros del partido o de la coalición?, 3) ¿los nombramientos de segundo nivel se concentraron entre los miembros del partido o de la coalición?, 4) ¿los miembros del partido se abstuvieron de quejarse públicamente acerca de los nombramientos del gabinete económico realizados por el presidente?, 5) ¿los empleados del sector público o que eran miembros del

partido estaban protegidos?, 6) ¿la selección de cargos para las entidades previamente despolitizadas o recientemente nacionalizadas dependió de la militancia en el partido?, 7) ¿fue imposible aislar agencias previamente aisladas?, 8) ¿hubo escándalos en la prensa a causa de la nominación de cargos? El rango de respuestas negativas constituye el índice de estrategia de nombramiento, donde ocho es el índice máximo. Los índices bajos determinan una elevada concentración de los criterios del partido en la selección de funcionarios y menos respeto por la capacitación y formación profesional. Los índices altos indican una fuerte oposición a los criterios del partido, y en muchos casos, respaldo por el mantenimiento y extensión de las “islas de competencia” existentes.⁷ Es necesario indicar que se hace énfasis en la militancia política, la formación y el entrenamiento de los funcionarios, no en su actuación en el cargo.

Las ocho preguntas fueron aplicables directamente para la selección de los cargos vinculados con la política de integración económica del gobierno, particularmente a la integración andina. En consecuencia, para esas agencias de gobierno se adaptó el índice propuesto, eliminando las preguntas 6 y 7 ya que resultaron difíciles de verificar o responder. Aquí el índice máximo es de seis, y se obtiene del promedio de la sumatoria de las respuestas negativas aplicadas a cada agencia de gobierno en cuestión. Las agencias directamente vinculadas son: el presidente del Instituto de Comercio Exterior (ICE), los ministros de Relaciones Exteriores, Fomento, Hacienda, de Agricultura y Cría, de Comunicaciones, de Minas e Hidrocarburos, el jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el presidente del Banco Central. De ellas se identificaron los cargos gerenciales y de rango medio en cuanto a su vinculación con el partido de gobierno o el presidente en turno según el caso, así como su formación técnica y experiencia profesional. En el análisis de los órganos para garantizar la eficiencia del Estado se procedió a identificar los más importantes creados para facilitar la incorporación del país al acuerdo, a saber: el ICE como instancia de la cancillería durante la primera etapa de la integración y como parte del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), en la segunda etapa. La información para elaborar el índice se obtuvo de la revisión los Libros Amarillos de la cancillería y de la revisión de *El Nacional* durante el periodo 1973-1998.

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

⁷ *Ibid.*, 156-157.

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

Resultados

En la revisión de las decisiones del Acuerdo de Cartagena se detectó que se aprobaron 397 decisiones entre los años 1969 y 1996 (véase el cuadro 1), periodo que la investigación se planteó cubrir inicialmente, pero debido a la influencia de una serie de circunstancias, entre las que se incluyen el auge y desaceleración del regionalismo abierto y el cambio político que se empezó a producir en Venezuela a partir de 1998, esta investigación se extendió hasta este último año en la revisión de las consecuencias de las decisiones, aunque la cuenta y selección de las mismas se detuvo en 1996.

CUADRO 1
DECISIONES DE LA COMISIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA 1973-1996

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

FUENTE: elaboración propia, con información tomada de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena desde 1973 hasta 1996, Lima.

Como puede verse, la actividad del acuerdo fue bastante lenta (aproximadamente quince decisiones por año) y con retrocesos o desacuerdos constantes entre sus miembros, a juzgar por las modificaciones realizadas en áreas consideradas básicas para el funcionamiento del proceso de integración como lo son el programa de industrialización regional, la liberalización comercial y el arancel externo común. Se muestra que el mayor número de decisiones corresponde a la categoría “otras”, es decir, al nombramiento de funcionarios, miembros de la junta, presupuesto anual y la elaboración de las normas de funcionamiento de los órganos del acuerdo, incluyendo los protocolos modificatorios.

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

Los recursos económicos para la integración

Durante la etapa de sustitución de importaciones, el Estado venezolano, lógicamente, debió destinar recursos económicos importantes para la integración subregional. Venezuela era uno de los países más favorecidos y mejor dotados económicamente de entre los que conformaban la CAN. En 1973 contaba con mayores recursos financieros, pues no sólo tenía el PIB per cápita más alto de la subregión (1 203 dólares),⁸ sino que además contaba con mayor poder adquisitivo, un mercado más homogéneo, una proyección de desarrollo a futuro, debido tanto a su condición de país petrolero miembro activo de la OPEP como al fácil acceso a los mercados internacionales de divisas. Contaba también con planes de desarrollo industrial comparativamente avanzados. Al respecto Puyana puntualiza que:

[...] el predominio de Venezuela como principal mercado nacional para el desarrollo industrial del GRAN es indiscutible. Si a la dimensión del mercado añadimos la disponibilidad de recursos para el financiamiento del desarrollo [...], Venezuela tiene una poderosa posición de negociación gracias a que su mercado nacional representa un aumento del 50 por ciento en la demanda subregional de manufacturas.⁹

En consecuencia, Venezuela estaba en mejores condiciones que sus socios para actuar como líder del proceso y con mayores potencialidades para cumplir los compromisos asumidos en el seno de la CAN, por cuanto contaba con una buena dotación estructural de recursos económicos; así, se infería fácilmente que tenía mayores posibilidades de otorgar o destinar más recursos para la integración que sus socios. Sin embargo, según se observa en el cuadro 2, Venezuela incumple algunos de sus compromisos en la CAN durante el periodo en estudio.

⁸ Junac, Jun/di 248, “Anexo técnico al Informe de Evaluación 1976” (Lima: Junac, 1977).

⁹ Puyana, *Economic Integration...*, 114.

CUADRO 2
 VENEZUELA: INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE CARÁCTER GENERAL

<i>Materia</i>	1975-1988	1990-1998
Armonización de políticas económicas y sociales		
Económicas		
1. Propiedad Industrial	Falta incorporar Decisión 85	n.d.
2. Agropecuarias: Sistema Andino de Planificación Agropecuaria	No se incorporó	No se ha logrado
Sociales		
1. Instrumento Andino de Migración Laboral	No se continuó	n.d.
2. Reglamento del Instrumento Andino I de Seguridad Social	No se incorporó	n.d.
Tecnológica		
1. Bases para una política tecnológica		n.d.
Programación conjunta		
1. Programa metalmecánico	Falta incorporar Decisión 146	Incumple el AEC en 58 subpartidas
2. Programa petroquímico	Se incorporó Decisión 91. Incumple niveles de arancel externo común (AEC)	Incumple el AEC en 5 subpartidas
3. Programa automotor	Incumple programa de liberación Falta incorporar Decisión 120 y conexas	Entra en vigencia el programa de liberación

Programa de liberación de intercambio comercial

1. Desgravación automática, no producidos, lista común, entre otros
n.d.
No ha puesto en aplicación las rebajas del 31-12-79, 31-12-80. Se incumple parcialmente Decisión 137
2. Actualización de la NABandina
Falta cumplir Decisión 145

Arancel externo común

- No se cumplió con la decisión para un arancel externo mínimo común: incumple en 163 ítems de la NABandina.
- Incumple en 194 subpartidas de la NABandina. Falta eliminar aranceles con todos los socios. Sólo se cumple con Colombia

Integración física

1. Transporte internacional por carretera (pasajeros y mercancía)
—
Incumple Decisión 399 sobre libre tránsito de mercancías por carretera
2. Sistema Troncal Andino de Carretera
Incumplimiento en la construcción de carreteras
Incumplimiento parcial en la construcción de carreteras
3. Tarjeta Andina de Migración
n.d.

n.d. = no disponible.

FUENTE: Elaboración propia, datos tomados de la Comunidad Andina de Naciones, 1969-1996, en <www.comunidadandina.org>.

A pesar de que los incumplimientos visibles parecieran pocos, muchas fueron las discusiones entre los socios. La revisión documental evidencia que los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) (véase cuadro 1) fueron los que concentraron mayor cantidad de recursos durante los años setenta y ochenta, y fueron también los que más incumplimientos y quejas generaron.

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

Una de las razones que explicarían el fracaso de los PSDI y el incumplimiento de Venezuela, paradójicamente, es la escasa disponibilidad de recursos financieros destinados a los mismos, debido a que efectivamente, los gobiernos no contaban con una disponibilidad presupuestaria para adelantarlos, por cuanto eran proyectos de envergadura que requerían ingentes recursos presupuestarios.¹⁰ Adicionalmente, y en correspondencia con lo anterior, la planificación adelantada desde la Junta resultó contraria a las necesidades e intereses de la planificación nacional, ya que los recursos de inversión que la junta establecía para el sector petroquímico venezolano correspondían a un tipo de industria integrada verticalmente y en la práctica las asignaciones rompían con ese proceso lógico de desarrollo. Se asignaban coproducciones o industrias complementarias aguas abajo importantes a otros países. Al PSDI que se le dedicó mayor esfuerzo nacional fue al petroquímico. Éste se planteaba, como objetivo central, el establecimiento de una industria petroquímica subregional altamente integrada y eficiente que contribuyera al aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y del potencial de la subregión en la adaptación, creación y transferencia de tecnología, permitiendo la participación, como productores, a todos los países miembros. Veamos en el cuadro 3 la asignación de productos e industrias a Venezuela para luego ver su desarrollo:

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

¹⁰ Junac, JUN/SEM.PP.PQ/I/dt10 Rev. 2, "Requerimientos financieros para la ejecución del Programa Petroquímico" (Lima: Junac, 26-29 de septiembre de 1977).

CUADRO 3
ASIGNACIÓN DE PRODUCTOS PETROQUÍMICOS A VENEZUELA CON LA DECISIÓN 91

<i>Asignación</i>	<i>AEC (%)</i>	<i>Asignación</i>	<i>AEC (%)</i>
Polietileno de baja densidad	30	Anhídrido ftálico	30
Polietileno de alta densidad	30	Tetracloroetileno	30
Negro de humo	30	PVC suspensión	30
Caucho SBR	30	PVC emulsión	30
Caucho PBR	30	Cloroacetato	30
Éteres de propilenglicol	30	Estireno	30
Propilenglicoles	30	Poliestirenos	30
Clorofluorometanos	30	Cloruro de vinilo monómero	30
Metanol	20	Tolueno diisocianato	30
Alcohol isopropílico	30	Epóxido de propileno (óxido)	30
Cloruro de etileno	30	Polipropilenglicoles	30
Dipropilenglicol	30	Tricloroetileno	30

FUENTE: elaboración propia, con datos tomados de la Decisión 91, Gaceta Oficial del Acuerdo, Lima, 1975.

a nombre del gobierno, cede a favor de Bolivia y hasta 1991 su participación en el mercado subregional de polietileno de alta densidad,¹¹ y se queda con 10 de los asignados en producción. Los 13 restantes requerían de un gran capital para la instalación de las plantas. Eran productos de alto refinamiento, estaban al final de la cadena de la industria petroquímica¹² y además requerían de grandes inversiones para las cuales el mercado andino no garantizaba o garantizaría, a mediano plazo, su retorno. Venezuela estaba interesada en llegar a tal estadio del desarrollo de su industria, pero, por su gran complejidad e inversión, los aceptaba como proyectos a mediano y largo plazo que no podía cumplir en los lapsos previstos. Por ello, en su momento, expresó que las asignaciones deberían considerar la inversión como un parámetro de indiscutible necesidad para ciertos tipos de plantas que le fueron asignadas, pues “la inversión requerida para algunas de ellas es tan grande que no debieran ser objeto de asignación”.¹³ Tal era el caso del metanol y el DTI asignados cuya producción estaba íntimamente ligada al suministro energético mundial. Su mercado tenía que ser mundial para que su produc-

¹¹ Junac, Identificador 02723, “Declaración del representante de Venezuela cediendo a Bolivia la producción de polietileno de alta densidad (PEAD)” (Lima: Junac, 1974).

¹² A. Balaguer y A. Segnini, “Proyecto Venezuela competitiva”, Documento de base no. 4 (Caracas: IESA, 1994).

¹³ Junac, J/RIAT-19.2, “Planteamientos de los delegados de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela en el CAES respecto de la programación petroquímica” (Lima: Junac, 1974).

ción fuese económicamente viable. Sin embargo, a pesar de haber expuesto las limitaciones y dificultades para el éxito del programa, el país termina aceptándolo y convirtiéndolo en Ley de la República según los decretos 1725-27 del 21 de octubre de 1976. Con ello se asumía un compromiso, del cual se tenían serias objeciones y existían limitaciones para lograr la efectividad de su programación nacional y subregional. En 1977, los socios del GRAN (Grupo Andino) reconocen la necesidad de recurrir al financiamiento internacional para continuar con el PSDI petroquímico.

Aunado a lo anterior, la Decisión 91 ignoró la capacidad de producción instalada en el país en este rubro y los planes de desarrollo integrados que se venían adelantando hasta el momento, según lo contemplado en el III y IV Plan de la Nación.¹⁴ En consecuencia, al quedar al margen de la programación industrial, los productos que el país venía elaborando o se había planteado producir no tenían preferencia comercial en el GRAN y debían buscar mercados en terceros países o someterse a las normas propias del periodo de sustitución de importaciones predominante en esas fechas. Evidentemente, Venezuela fue destinando cada vez menos recursos a este PSDI. Productos como etileno, propileno, butadieno, cumeno y acetona (propanona), al no ser asignados a Venezuela, rompían con la cadena de integración que se venía produciendo en esa industria. Con ello, Venezuela se escinde entre el mercado mundial y el subregional teniendo mayores capacidades y oportunidades hacia el primero, por lo que empieza a mostrar serios retrasos con sus compromisos andinos,¹⁵ tal como se evidencia en el cuadro 4.

Como se evidencia de las presiones y retardos en el cumplimiento de los compromisos de los socios, el PSDI petroquímico se fue flexibilizando paulatinamente hasta abandonarse sin una declaración oficial al respecto. Así, en 1978, la Decisión 130 excluye el anexo 2 de la Decisión 91 donde aparecen los productos asignados a los socios del GRAN y, en consecuencia, cada país tiene mayor libertad de producción. La Decisión 170 agrega a los anexos 1, 2, 4 y 5 de la Decisión 91 los polímeros polioles derivados del óxido de propileno como un ítem de la NABANDINA (nomenclatura arancelaria común del Grupo Andino vigente hasta 1996).

Por otra parte, el PSDI petroquímico ignora o deja de lado a los fertilizantes, un sector importante para la industria petroquímica. Venezuela tenía grandes empresas nacionales produciendo este tipo de insumo, que resultó ser significativo en el periodo posterior a 1989 cuando el GRAN cambia de orientación y de política respecto a la integración regional. A partir de 1991, la exportación de fertilizantes ha ido aumentando.¹⁶

¹⁴ Cordiplan, *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, cap. XII, Programa de la Industria Manufacturera 1979, 291-327.

¹⁵ Junac, JUN/di. 483, "Venezuela. Cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena y de las decisiones de la Comisión" (Lima: Junac, 1980); Junac, COM/LXVIII-Edil, "Informe sobre el estado de cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena" (Quito: 15-17 de junio de 1992).

¹⁶ A. Gutiérrez, *Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia* (Caracas: ULA-Fundación Polar, 1998).

CUADRO 4
CASO VENEZUELA: PROGRAMA PETROQUÍMICO

<i>Instrumentos que contempla el programa</i>	<i>Nivel antes del compromiso</i>	<i>Objetivo propuesto</i>	<i>Objetivo logrado (1976-1980) Dec. 91-Decisión 130</i>	<i>Objetivo logrado (1981-1984) Decisión 170</i>	<i>Objetivo logrado hasta 1988</i>	<i>Objetivo alcanzado (1990-1996) Decisión 296</i>
1. Asignación de producciones	Se llevaba a cabo una estrategia de desarrollo nacional de la industria petroquímica, contenida en el III y IV Plan de la Nación	24 asignaciones de productos básicos e intermedios	De las 24 asignaciones, 11 estaban en producción y en fase de proyecto de instalación	Idem	Idem	Se iniciaron proyectos para aumentar la producción existente y diversificación de productos como PVC, polietileno, metanol y estireno Se registra incumplimiento en cinco subpartidas NAndina*
2. Arancel externo común (AEC)	Regia Legislación Nacional	Se establecieron protecciones entre 10 y 35%	De las asignaciones venezolanas se cumplió con tan sólo tres de ellas. Quince asignaciones por encima y seis por debajo de lo establecido	Para la producción existente, 50% cumple con los niveles del AEC y 50% tiene niveles mayores. Para los no producidos el 78% tiene niveles superiores, existen regímenes arancelarios de excepción	n.d.	
3. Incorporación a la legislación interna	Regia Legislación Nacional	Incorporar a la legislación de cada país la decisión 91 sobre el PSDI petroquímico	Decreto 1725 publicado en <i>Gaceta Oficial</i> el 21 de octubre de 1976, donde se incorporó la Dec. 91 al ordenamiento jurídico del país		Decreto 1348 publicado en <i>Gaceta Oficial</i> el 12 de noviembre de 1986: pone en vigencia la Dec. 170	

CUADRO 4
CASO VENEZUELA: PROGRAMA PETROQUÍMICO
(continuación)

<i>Intrumentos que contempla el programa</i>	<i>Nivel antes del compromiso</i>	<i>Objetivo propuesto</i>	<i>Objetivo logrado (1976-1980) Dec.91-Decisión 130</i>	<i>Objetivo logrado (1981-1984) Decisión 170</i>	<i>Objetivo logrado hasta 1988</i>	<i>Objetivo alcanzado (1990-1996) Decisión 296</i>
4. Competencia regional	Regía Nacional	Eliminar las restricciones que se puedan dar en el comercio subregional de productos petroquímicos, así como medidas de protección industrial por los países miembros	Las empresas son en gran proporción del Estado, gozan de exoneraciones arancelarias y es frecuente la existencia de medidas adoptadas por los ministerios que permiten la exoneración de los derechos arancelarios ante solicitudes por parte de los importadores	Las empresas son del Estado, por lo tanto gozan, por las leyes que las crean, de exoneraciones arancelarias y es frecuente la existencia de medidas aranceles a los que permiten la importadores	Las empresas son del Estado, gozan de exoneraciones arancelarias y en otros casos es frecuente encontrar medidas que exoneran de aranceles a los importadores	Cambio en las políticas públicas destinadas al fomento de las exportaciones, estableciéndose mecanismos de liberación comercial
4.1 Eliminación de todos los regímenes arancelarios de excepción aplicables a las importaciones						
4.2 Armonización de los sistemas de subsidio a las exportaciones regionales						

n.d. = no disponible.

* Nomenclatura arancelaria común del Acuerdo de Cartagena (1996).

FUENTE: elaboración propia, con datos de Junta de la Comunidad Andina, en <www.comunidadandina.org>, 1570671999.

El programa automotriz fue sometido a aprobación en marzo de 1974 y sufrió una serie de modificaciones a causa de las presiones ejercidas por los países miembros y por los fabricantes ya establecidos. Como resultado, el número de categorías de camiones se elevó a seis y se introdujeron acuerdos de ensamblaje, coproducción y de complementación, reduciendo volúmenes de producción y niveles de eficiencia. Ello llevó a que el 13 de septiembre de 1977 se aprobara la Decisión 120, que establece el PSDI automotriz. El programa asignó a Venezuela los renglones señalados en el cuadro 5.

CUADRO 5
ASIGNACIÓN A VENEZUELA DE PRODUCTOS EN LA DECISIÓN 120

<i>Clasificación</i>	<i>Definición</i>	<i>cc/ton</i>
A3	Modelo básico	1500 - 2000 cc
A4	Modelo básico	2000 + cc
C	Vehículos por debajo de 2.5 ton	hasta 2700 cc
B 1.1*	Camiones y vehículos	hasta 3 ton
B 1.2**	Camiones y vehículos	de 3 a 4.6 ton
B3	Modelo básico	de 9 a 17 ton
B4	Modelo básico	17 + ton

* Convenio de ensamblaje con Bolivia.

** Convenio de ensamblaje con Colombia.

FUENTE: Junta, carta informativa, núm. 69, octubre de 1977.

La programación sectorial automotriz también tenía serias limitaciones para su realización durante la etapa del regionalismo cerrado. Para que la inversión en la producción automotriz tuviese éxito, el tamaño del mercado de vehículos debería alcanzar economías de escala, es decir, ser lo suficientemente grande como para permitir reducción de costos medios en el ensamblaje, y economías externas en la fabricación de componentes importantes (ensamblaje de motores). Se calcula que la demanda anual para alcanzar este requerimiento debía girar alrededor de 600 000 vehículos.¹⁷ En realidad, la demanda estimada por la JUNAC para 1985 fue de 400 000 vehículos, cifra que no se logró. Para 1991 la demanda fue de más de la mitad, pues se alcanzó una cifra próxima a 210 000. De ésta, el mercado venezolano fue el más importante con una absorción de aproximadamente el 35 por ciento.¹⁸

Antes de la firma del Acuerdo de Cartagena, Venezuela contaba con siete ensambladoras de las principales empresas automotrices del mundo: Chrysler (Chrysler Andina a partir de 1973 y desaparecida en 1974), International, General Motors, Ford, Renault, Jeep de Venezuela, Mack y Toyota. El tamaño y pro-

¹⁷ Puyana, *Economic Integration...*, 355.

¹⁸ R. Sánchez, "Proyecto Venezuela competitiva", documento de base no. 9 (Caracas: IESA, 1994).

ductividad de sus plantas no se había pensado en términos del mercado andino porque las empresas se habían ajustado a las condiciones predominantes en la época de sustitución de importaciones que exigían a las transnacionales el establecimiento de sus plantas al interior de cada país. Para estas empresas, sólo el mercado venezolano era suficientemente importante y atractivo como para justificar la instalación de plantas. Así, Venezuela mostró una producción automotriz anual promedio de 159 046 vehículos entre 1974 y 1980.¹⁹

La programación industrial del sector automotriz asignó a Venezuela la producción de siete modelos (véase cuadro 5), que incluían vehículos de pasajeros desde 1 500 hasta 2 700 CC, camiones de 3 a 4.6 toneladas y de 9 a más de 17 toneladas. De éstos, el GRAN establecía que deberían realizarse convenios de ensamblaje con Bolivia y Colombia para la producción de camionetas y camiones de hasta 3 toneladas y camiones de 3 a 4.6 toneladas, respectivamente. De igual forma, se reguló el número de modelos por marca, y se estableció un único modelo básico.²⁰

Obviamente, las compañías transnacionales no estaban interesadas en participar de este arreglo porque ello significaba el cierre, ampliación y/o apertura de plantas en países que para ellas no resultaban atractivos para justificar inversiones. Así, la satisfacción de las asignaciones y la política automotriz del GRAN no formaba parte de sus objetivos y prioridades. Aunque el boicot de las empresas transnacionales y del gobierno estadounidense fue significativo para obstaculizar la programación automotriz y en general a la integración regional, y para crear malestar entre los socios andinos,²¹ un factor importante para entorpecer este PSDI lo constituyó la incapacidad de los gobiernos para asumir un programa bastante rígido y que se tornaba costoso al colocar el peso del financiamiento de las plantas por crearse en manos del Estado, ya que el sector privado no estaba interesado en participar. A este desinterés se suma la cautela de las empresas transnacionales ante la aprobación de la Decisión 24, que establecía un programa dirigido a la creciente participación del capital nacional en el sector industrial y limitaciones a las remesas de capital al exterior.

En consecuencia, el sector privado no participó en la instrumentación de la Decisión 120 y el Estado venezolano, aunque la incorporó a la legislación nacional mediante Decreto Ley 920 del 16 de mayo de 1975,²² en el articulado del decreto no se plasman las disposiciones contenidas en ella relativas a la fabrica-

¹⁹ Ministerio de Fomento, *Memoria y cuenta correspondiente al año 1991* (Caracas: 1992).

²⁰ "Decisión 120", *Gaceta Oficial del Acuerdo*, Lima: Junac, 13 de septiembre de 1977.

²¹ D. Seers y C. Vaitos, *Integration and Unequal Development* (Londres: Macmillan, 1980); J. Briceño Ruiz, "De la integración autonómica al regionalismo abierto: crisis y resurgimiento del regionalismo latinoamericano", *Cuadernos Americanos* 5, nueva época, no. 89 (septiembre-octubre de 2001): 99.

²² Junac, J/DI/83, "La industria terminal automotriz en el Grupo Andino" (Lima: Junac, 11 de junio de 1985, trabajo de consultoría para la Junac, Mariano Crespo Franco).

ción de componentes extranjeros básicos, la clasificación por categorías de vehículos y no se elimina la producción de los modelos no asignados. Tal acción muestra complacencia con las empresas transnacionales y poca disposición gubernamental para cumplir con los compromisos andinos. El poco interés del gobierno venezolano para invertir en una industria altamente controlada por el capital extranjero se detecta en 1985, cuando el trabajo de consultoría de la JUNAC destaca que en las empresas terminales automotrices, el alto componente importado refleja la escasa significación de la de sustitución de importaciones²³ y de la integración del sector automotriz. En el caso de Venezuela, para 1992, el componente importado en la fabricación de vehículos alcanzaba el 60 por ciento del costo de producción.²⁴

Lo anterior refleja que los niveles de inversión pública en Venezuela fueron limitados para cumplir con sus compromisos derivados de la Decisión 120. Sin embargo, aunque el Estado no cumplió con el GRAN, antes, durante y después de la etapa de sustitución de importaciones y de su ingreso en el Acuerdo de Cartagena, parte importante de la inversión nacional en el sector se destinó a la industria de partes y piezas para abastecer las ensambladoras.²⁵ Con ello, el país alcanzó competitividad al iniciarse el proceso de apertura propio del regionalismo abierto y este sector, junto con el alimentario, mostraron incrementos en el desempeño industrial.²⁶

Tanto el PSDI metalmecánico, aprobado en 1972 mediante la Decisión 57, y el siderúrgico aprobado por la Decisión 160, en 1980 no mostraron avances significativos. El primero se modificó en 1979 mediante la Decisión 146 para reestructurar el programa e incorporar a Venezuela al mismo, pero “los países miembros no estaban convencidos de que realmente existiera un mercado ampliado”²⁷ y, en consecuencia, las iniciativas de inversión pensando en ese mercado fueron nulas. Esta situación también era evidente en Venezuela, por lo que no hubo inversión en el sector metalmecánico siguiendo los planes que inspiraron los PSDI. El segundo permaneció inerte hasta 1988 cuando se intentó revitalizarlo, pero hasta el momento no se conoce intento alguno que haya tenido éxito en ese sentido.

Durante la etapa de regionalismo abierto, Venezuela tampoco parece disponer o destinar los recursos suficientes para financiar la integración subregional. Debido a que se hace necesario que el Estado disminuya sus niveles de intervención en el ámbito económico, es el sector privado el que tiene que mostrar su capacidad de inversión y negociación. En el caso de la participación del sector empresarial en la CAN se observa que de las muchas empresas que manifestaron su apoyo, sólo unas pocas se han beneficiado y mantenido su respaldo después de la entrada en vigencia de la unión aduanera. Otras empresas, si bien no la han

²³ *Ibid.*, 62.

²⁴ Sánchez, “Proyecto Venezuela...”, 30.

²⁵ Favenpa, *Directorio de empresas fabricantes de autopartes* (Caracas: Favenpa, 1993).

²⁶ M.H. Cervilla, Viana y J. Malavé, “Efectos de la apertura sobre la industria venezolana”, *Debates IESA* 6, no. 3 (enero-marzo de 2001): 21-24.

²⁷ Junac, Jun/di 359, “Anexo técnico no. III” (Lima: Junac, 1980).

rechazado abiertamente, se mantienen a la expectativa. Por ejemplo, los sectores automotriz, siderúrgico y de algunos alimentos siguen respaldando la integración; los sectores textil, de calzado y de papel de celulosa la rechazan abiertamente, mientras que la mayoría de los sectores se mantienen sin pronunciarse.

La participación de los sectores automotriz, metalúrgico, de productos químicos y petroquímicos, agropecuarios y agroindustriales representó el 72 por ciento de las exportaciones de Venezuela a Colombia.²⁸ De éstos, los productos líderes de exportación hacia Colombia son: vehículos de cilindrada superior a 3000 cc., cerveza de malta, vehículos iguales o inferiores a 3 toneladas, aluminio sin alear, vehículos de cilindrada superior a 1000 cc. pero inferior a 1500 cc., polietileno de densidad superior o igual a 0.94 y laminados, entre otros.²⁹ Parte importante de las exportaciones proviene fundamentalmente de la industria básica, por cuanto son productos que requieren un valor agregado adicional para que surta efectos importantes en la economía nacional, como son generación de empleo y fortalecimiento de otros sectores. Ese sector fue estimulado y consolidado durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones y se abrió a la exportación con las reformas y apertura económica.

Adicionalmente a la escasa capacidad de adaptación de la industria venezolana a la apertura comercial, el Estado debió establecer la plataforma que le permitiera tomar ventaja de la nueva política económica y de integración. Esta plataforma se debía armonizar con los principios del regionalismo abierto, y en consecuencia, permitir que las leyes del mercado fuesen las que determinarían la oferta y la demanda, la reestructuración empresarial o el ajuste. Pero como se evidenció, los sectores que mejor se ubicaron en el mercado colombiano, con la excepción del automotor, fueron los vinculados al sector petroquímico y metalmeccánico, que habían sido y continuaban siendo protegidos y estimulados por el Estado y formaban parte de la industria básica nacional. El sector privado nacional, salvo excepciones como Polar, Cisneros y Mavesa, ha venido reduciendo su actividad comercial viendo alejarse las oportunidades de internacionalización. A finales de los noventa, el número de empresas se había reducido en 33 por ciento y el empleo en 62 por ciento.³⁰ En consecuencia, el sector industrial no parecía estar preparado para superar la etapa fácil de la apertura, la cual consiste en adaptar y/o reajustar las empresas al mercado mostrando ingenio, especialización, eficiencia y efectividad, pero sobre todo, capacidad de absorción de los impactos de la integración, las crisis internas y externas.

Hay otros elementos en los cuales el Estado debió invertir para lograr su cometido. Ellos son fundamentalmente unas políticas macroeconómicas, industria-

²⁸ R. Giacalone, *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas* (Caracas: Nueva Sociedad, 1999).

²⁹ Gutiérrez, *Reformas e integración...*, 131.

³⁰ J. García de M., "La internacionalización de la empresa venezolana en los noventa", *Debates IESA* 6, no. 3 (enero-marzo de 2001): 17-18.

les y comerciales estables y coherentes con el proyecto de integración y de desarrollo. Para Cervilla, Viana y Malavé se requiere la acción del Estado para guiar y controlar la tasa y dirección del cambio técnico. También señalan que “Un Estado eficiente, mercados competitivos, adecuados derechos de propiedad, y estabilidad en las reglas del juego, constituyen un marco institucional básico para potenciar la competitividad”.³¹ De lo anterior y del comportamiento del Estado venezolano durante la década de los noventa se infiere que, efectivamente, no se podía cumplir con los objetivos ni los compromisos adquiridos, partiendo de la aceptación del regionalismo abierto y la apertura como estrategia de desarrollo nacional y andina. Desde 1992, Venezuela ha venido experimentando cambios profundos en su institucionalidad, en sus objetivos de desarrollo, en sus políticas económicas y sociales. Poco se ha podido hacer para aumentar la capacidad del Estado en este escenario. Lo anterior evidencia que hubo una dotación insuficiente de recursos económicos para el desarrollo y la integración regional durante el periodo analizado.

Recursos institucionales y burocráticos para la integración

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

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

Los cambios en el escenario internacional y el creciente papel asignado a las relaciones comerciales y económicas entre los países venían reclamando, desde los años cincuenta, la adaptación institucional para atender los asuntos económicos como aspecto prioritario de la agenda de la política exterior. Desde los sesenta, aunque con cierto retardo, en Venezuela se propuso la creación de un organismo que se encargara del estudio y formulación de la política comercial

³¹ Cervilla, Viana y Malavé, “Efectos de la apertura...”, 26.

venezolana, ya que la Dirección de Política Comercial del MRE, aunque estaba vinculada a las relaciones con el exterior, no tenía facultades para ello, además de que, en principio, carecía de la experiencia técnica en las relaciones de comercio exterior. Se requería formar una política uniforme que vinculara la economía nacional con la internacional. El ICE se creó en 1970 (*Gaceta Oficial* 29.294 del 17 de agosto de 1970) como un organismo autónomo, adscrito al MRE con el mandato de adelantar la “formulación, coordinación, evaluación, planificación y promoción del comercio exterior” (Artículo 1). Una de las primeras funciones del ICE fue la coordinación de los trabajos necesarios para negociar el ingreso de Venezuela y adaptar los instrumentos y leyes nacionales a lo pactado en las condiciones de ingreso del país al Acuerdo de Cartagena (Libro Amarillo, 1970) y perseguir precisar las bases de una política comercial. El consejo directivo del ICE estaba constituido por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría, Comunicaciones, Minas e Hidrocarburos, por el jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el presidente del Banco Central, el presidente de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), un representante de la Confederación Venezolana de Trabajadores, un representante de la Asociación Venezolana de Exportadores y por el presidente del Instituto. Aunque la estructura administrativa era pequeña y dependía del “libre nombramiento y remoción del Presidente del Instituto” (Artículo 9 del decreto de creación del ICE), se pensó que esta estructura pondría fin a la dispersión de atribuciones en materia de política comercial y permitiría coordinar la política económica y comercial. Esta estructura cambió con el tiempo no sólo al desaparecer la CVF, sino que se fue haciendo más compleja orgánicamente: en 1996 contaba con seis directores generales y doce directores sectoriales, además de la consultoría jurídica, oficina de personal e informática, entre otras (Libro Amarillo 1997, 385). Algo similar había ocurrido en los otros ministerios vinculados al ICE y las oficinas asociadas a la integración regional contaban con cada vez más personal.

La nueva visión de la política comercial del gobierno planteó la creación de un nuevo organismo en sustitución del ICE. Se señaló que la nueva política requería que se atendiera el sector productivo nacional porque éste sería el sector que permitiría colocar las exportaciones no tradicionales, facilitar la apertura y adelantar la política comercial internacional. Desde 1994 se empezó a proponer la modificación de la Ley Orgánica de Administración Central para crear un nuevo ministerio: el de Industria y Comercio (MIC) que absorbiera las funciones del ICE y parte importante de las del Ministerio de Fomento. La misión del MIC se centraría en “promover el desarrollo industrial, comercial y de servicios en un marco de competitividad, facilitar la actividad del sector productivo nacional en los mercados internacionales; todo ello para contribuir al desarrollo económico en un marco de equidad social”.³² Con el MIC se preten-

³² ICE, “Creación del Ministerio de Industria y Comercio. Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central” (Caracas, 18 de enero de 1995): 3.

día transformar, modernizar e integrar las estructuras nacionales en general, particularmente aquellas que aplican estrategias, políticas y acciones que promuevan la producción y el comercio tanto interno como externo, con la finalidad de elevar la productividad y la competitividad del país como salida a la economía rentista nacional. En resumen, se admitía que el ICE no había logrado armonizar o crear una política coherente y coordinada entre los distintos organismos del Estado para atender la política de producción y de comercio exterior. Entre las funciones del MIC se encuentran la “representación de la República en organismos internacionales, eventos y cualesquiera otros actos internacionales en materia de integración económica, comercio internacional de bienes y servicios, inversiones extranjeras y propiedad intelectual...” (N. 18, Artículo 28)³³ y la negociación y ejecución de los acuerdos internacionales en materia de integración económica, entre otras. El MIC fue creado en 1996 y empezó a funcionar en enero de 1997 cuando el presidente Caldera designa a Freddy Rojas Parra como ministro de Estado en ese despacho. La propuesta de creación del MIC muestra, otra vez, una estructura organizativa simple de cuatro ámbitos y un promedio de cuatro subáreas por ámbito.³⁴

2. *Burocracia para la integración.* Este apartado se centrará en indagar sobre la capacidad y eficiencia de la burocracia para adelantar las funciones del organismo para el cual sirve. Su capacidad depende, siguiendo a Geddes, de la dotación de personal con suficiente formación técnica para desempeñarse en el cargo, independientemente de la filiación político-partidista o de compromisos clientelares con la estructura política del gobierno en turno. En el caso venezolano, la creación y nombramiento de una burocracia para la integración depende del presidente y de su disposición por construir una administración competente, pues es él quien tiene el poder de designar tanto el gabinete ministerial como la responsabilidad de conducir la política exterior de la república. Los presidentes tienden a usar diversas estrategias para nombrar a sus agentes en la administración: leales al partido casi sin considerar su capacidad, criterios técnicos para nombrar algunos sectores más importantes, rivales potenciales dentro de su partido o coalición gubernamental y estrategias mixtas que buscan fundamentalmente “compartimentalizar” o crear “islas de competencia” dentro de la administración. Tales estrategias permiten utilizar a la burocracia como fuente de beneficio particular, de favores para la organización del presidente, para construir una maquinaria política o como herramienta para implementar políticas.

La aproximación que hace Geddes a la burocracia venezolana, en el índice de estrategia de nombramiento para los cargos que realizan los presidentes en Latinoamérica, muestra que Rafael Caldera (1969-1974) obtuvo un índice de 5; Carlos A. Pérez (1974-1979), 4; Luis Herrera (1979-1984), 3; Jaime Lusinchi (1984-1989), 4; Carlos A. Pérez (1989-1993), 7, y Rafael Caldera (1994-1998), 5.

³³ *Ibid.*, 29-30.

³⁴ *Ibid.*, 11.

El índice señala el grado de profesionalización y capacitación de los agentes de la administración pública. A menor índice, menor profesionalización y menor capacidad para formular e implementar políticas de administración. En el caso de los tres primeros periodos presidenciales se aplicó una estrategia de “compartimentalización” en la cual la capacidad domina la selección de cargos en agencias clave, pero también se atienden las necesidades de los partidos o simpatizantes. El índice de 3 indica que hubo menos interés por la profesionalización o capacidad técnica en el nombramiento de los funcionarios del gobierno, mientras que el índice de 7 muestra una estrategia antipartido, que ignoraba abiertamente el partido y favorecía la capacidad técnica de los funcionarios.

El índice resultante de la revisión del nombramiento de los funcionarios de gobierno vinculados con la integración andina, tal como se mencionó en la metodología, se muestra en el cuadro 6.

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

<i>Presidente</i>	<i>Índice</i>
Rafael Caldera (1969-1974)	2
Carlos a. Pérez (1974-1979)	3
Luis Herrera C. (1979-1984)	1
Jaime Lusinchi (1984-1989)	2
Carlos A. Pérez (1989-1993)	5
Rafael Caldera (1994-1998)	3

FUENTE: elaboración propia a partir de información de las Memorias y cuenta de los respectivos ministerios y organismos involucrados.

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

En el caso de los índices observados para los presidentes venezolanos se capta que en la primera presidencia de Rafael Caldera (índice 2), por ser un construc-

tor de partido y además tener una gran estatura política dentro del mismo, tenía en consecuencia mayor libertad para tomar decisiones en el otorgamiento de cargos que Luis Herrera (índice 1) dentro de su mismo partido. Este último respondió más a los intereses del partido y dentro de éste, de su grupo de apoyo. Por su parte, los presidentes de Acción Democrática demostraron una gran disciplina partidista, con la excepción de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, quien optó por ignorar el partido y designar profesionales independientes (índice 5) para desempeñarse en cargos clave de toma de decisiones y de ejecución de políticas. Lo anterior evidencia que, si bien la asignación de cargos es básica para aumentar la capacidad del gobierno y del Estado para construir una administración más competente y responder a las expectativas planteadas por el electorado; también lo es el hecho de que es altamente riesgoso para los presidentes construir tal administración al margen de los intereses del partido, grupo o de la coalición que lo respalda.

En resumen, los presidentes, con la excepción del segundo periodo de Pérez, trataron de mantener una estrategia de nombramientos que satisficiera al partido y los intereses particulares del grupo que los respaldó. Por ejemplo, “La negociación del ingreso de Venezuela al Pacto Andino estuvo a cargo de Julio Sosa Rodríguez, líder empresarial y amigo personal del presidente Caldera, lo cual pudo haber facilitado su labor de enlace entre el sector público y privado”,³⁵ pero también evidencia la estrecha vinculación entre nombramiento para los cargos, profesionalización y política partidista.

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

al Ministerio de Relaciones Exteriores, y trabajando en estrecha vinculación con el Instituto de Comercio Exterior (ICE), el Ministerio de Hacienda (bajo la gestión de Miguel Rodríguez), el de Fomento, donde se detectan dos etapas: una más activa bajo la conducción de Moisés Naim e Imelda Cisneros, y otra con menor sesgo internacional bajo Pedro Vallenilla y Frank de Armas, y la oficina de Cordiplan después de 1992 cuando asumió su dirección Ricardo Haussmann. Además todo el tren compartía convicciones similares a las del presidente.³⁶

³⁵ Giacalone, *Los empresarios...*, 113.

³⁶ *Ibid.*, 121-122.

Análisis y discusión de los resultados

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

Como hemos visto, a pesar de que Venezuela puede considerarse un país con recursos económicos significativos (en comparación con sus socios andinos) para cumplir con sus planes de desarrollo y objetivos de política exterior, entre los que se incluye la integración andina, no canalizó suficientes recursos hacia el logro de los objetivos de integración. Durante el primer periodo de la integración, por ejemplo, los PSDI requerían recursos de inversión básicos que el país no proporcionó en la medida de los compromisos planteados. Con la etapa de regionalismo abierto, Venezuela tampoco parece disponer de los recursos económicos suficientes para financiar la integración. El regionalismo abierto requiere ajuste de las variables macroeconómicas, eliminación de subsidios y disminución de aranceles y liberalización comercial, entre otros. Para ello, el Estado debe proporcionar un marco institucional básico que permita la competitividad entre los diferentes actores y la estabilidad económica suficiente para crear confianza en el sector productivo. Pero también debe considerarse que la traducción de preferencias en acciones requiere de la capacidad de tomar decisiones burocráticas efectivas en el curso de su implementación. Tanto el desarrollo como el ajuste envuelven movilización de recursos entre los diferentes sectores de la economía, entre grupos sociales y entre áreas geográficas. Todo ello impone costos y genera oposición, y en consecuencia, compromete la autonomía y la capacidad del Estado.

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

El primer obstáculo, aunque no forma parte del análisis propuesto en este artículo, no es deletnable ya que buena parte del proceso de integración andina se intentó adelantar siguiendo las ideas asociadas a la industrialización por sustitución de importaciones o regionalismo cerrado. Este periodo se extendió hasta 1989, fecha en que los Estados Unidos empezaron a respaldar los esfuerzos de la CAN. La falta de apoyo o de interés de los empresarios y sindicatos como actores tradicionales de la integración fue un componente bastante significativo y que indiscutiblemente incidió en la dispersión de objetivos que se planteó el país con la integración. Al respecto, Briceño Ruiz señaló que el empresariado venezolano siempre ha estado bien organizado y que si no apoyó la integración en los setenta fue porque no le convenía, particularmente dentro de la política de sustitución de importaciones, mediante la cual ellos buscaban apropiarse y disfrutar tanto del mercado nacional como de los beneficios que otorgaba el Estado por medio de esta

política.³⁷ En la etapa del regionalismo abierto, la posición del empresariado favoreció a la integración andina, pero puede revertirse fácilmente si se capta incertidumbre y pérdida de competitividad, por lo que el respaldo puede considerarse más superficial que real. Los sindicatos, por su parte, estaban lo suficientemente complacidos con el pleno empleo y, en consecuencia, los probables temores de desplazamiento de mano de obra desde los países vecinos eran calmados, en el momento, por el pleno empleo, por los salarios y por el alto poder adquisitivo de la moneda, por lo que no participaron ni a favor ni en contra de la integración. En la segunda etapa, algunos sindicatos han mostrado cierta preocupación por las transformaciones microrregionales y geoeconómicas que la unión aduanera está produciendo en algunos sectores y zonas geográficas como la frontera colombo-venezolana, la cual tradicionalmente se había considerado un ejemplo de integración. Si bien es cierto que los aspectos señalados contribuyeron a la dispersión de intereses u objetivos de política de los gobiernos respecto a la integración, también lo son las limitaciones del personal para adelantar los objetivos de integración económica.

La discusión tiende a centrarse en torno a la capacidad de gestión de la burocracia. Durante la etapa del regionalismo cerrado se requería de la creación de agencias del Estado o de la reorganización de las viejas para asegurar los fondos y el personal preparado para adelantarlos. Durante el regionalismo abierto se ha requerido y exigido de los gobiernos la utilización de recursos en áreas que, por un lado, reduzcan la influencia del Estado en la economía y por otro, refuercen su capacidad de control de las fuerzas del mercado. En lo relativo a la integración andina se propuso la armonización de la legislación, la liberalización comercial y un arancel externo común mínimo. Esto requiere de la adecuación de las estructuras del Estado para crear una maquinaria más eficiente y capaz de adelantar y mantener las reformas, generar desarrollo y fortalecer la autonomía. De los resultados respecto al reclutamiento de la burocracia en las agencias del Estado creadas o adaptadas para responder al objetivo de la integración económica y por ende de la andina, tanto los entrevistados como los analistas políticos coinciden en señalar que la limitación más importante de los países, particularmente Venezuela, es el clientelismo y la hiperburocratización.

La justificación que presenta el ICE para crear el MIC se centra en la dispersión de políticas, falta de coordinación entre organismos, la desvinculación entre producción nacional y estrategias para comerciar en el exterior y la falta de una política nacional coherente, razones similares (guardando las distancias temporales y de escenarios políticos) a las que motivaron la creación del ICE en su momento. Sin embargo, de 1970 a 1996, el personal destinado a atender la política de producción y comercio exterior y de integración económica había aumentado significativamente tanto en el ICE como en los ministerios que constituían el di-

³⁷ J. Briceño Ruiz, "Entrevista", Mérida, Ven., 13 de abril de 2001.

rectorio del mismo. Por ejemplo, en 1992,³⁸ se reportó un total de 1 759 personas empleadas en el MRE, de las cuales, 890 eran diplomáticos y 498 contratados. Por su parte, Carlos Romero detecta una complejidad y fragmentación organizacional que limita la eficiencia del sector externo de Venezuela.³⁹ Los ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores y Fomento, entre otros, tienen una diversidad de unidades que establecen labores de negociación y tareas diplomáticas sobre la integración. Pero el aumento de personal no convierte a estas instituciones en más eficientes, y en consecuencia, no logran la misión para la cual fueron creadas, aunque las debilidades no sean totalmente atribuibles a la negligencia e incompetencia del personal.

¿Qué puede explicar estos resultados? Los índices de nombramiento de cargos expuestos son sólo indicadores de la falta de continuidad político-ideológica en los gobiernos de las estrategias de nombramiento de cargos utilizados por los presidentes. En este sentido, Cardozo citando a Guerón, señala que “Los problemas para evaluar las políticas y hacer revisiones a tiempo no se eliminan, ni se reducen, con la fórmula de atención directa del presidente o de algún otro alto funcionario gubernamental, pues sólo temporalmente está garantizando el seguimiento y evaluación, tan directamente vinculada con esa política a la permanencia de una persona o grupo de personas”.⁴⁰

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

Conclusiones

El desarrollo de la investigación permite destacar aspectos relevantes en cuanto a contenido y metodología. La investigación mostró que, aunque los gobiernos puedan ser financieramente solventes o dispongan de recursos, no necesariamente otorgan suficientes provisiones para lograr las metas de desarrollo propuestas con la integración regional, tal como se evidenció en el caso de la CAN. Como resultado, no se logra aumentar la capacidad del Estado. Tales carencias o limitaciones obedecen a diversos factores, entre los que se cuenta la falta de una planeación racional, lógica y sistemática que sólo la burocracia eficiente y formada puede ofrecer.

³⁸ U.E. González, “El funcionario diplomático venezolano”, en Carlos Romero, coord., *Reforma y política exterior en Venezuela* (Caracas: Nueva Sociedad, 1992).

³⁹ Carlos Romero, “La complejidad organizacional en el sector externo venezolano”, en ídem, *Reforma y política exterior en Venezuela* (Caracas: Nueva Sociedad, 1992).

⁴⁰ E. Cardozo, “El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela”, en Romero, coord., *Reforma y política...*, 106.

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

El procedimiento para realizar la investigación resultó difícil de adaptar, principalmente por los vacíos de información y por su escasa sistematización, lo cual lógicamente deja vacíos difíciles de superar. Para el investigador sólo queda señalar la ruta de búsqueda y sistematizar la información disponible con la intención de que, más adelante, otros investigadores profundicen y continúen la búsqueda de explicaciones a la actuación del Estado venezolano en la integración andina. Queda hacer un llamado a los órganos o instancias de gobierno nacional y subregional involucrados para que dediquen mayor atención y rigurosidad al resguardo de la memoria de lo actuado.

Fuentes

BALAGUER, A. y A. SEGNINI *et al.*

1994 “Proyecto Venezuela competitiva”, documento de base no. 4. Caracas: IESA.

BEJARANO, A.M.

1996 “Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 2, nos. 2-3.

BRICEÑO RUIZ, J.

2001 “De la integración autonómica al regionalismo abierto: crisis y resurgimiento del regionalismo latinoamericano”, *Cuadernos Americanos* 5, nueva época, no. 89, septiembre-octubre.

2001 “Entrevista”. Mérida, Ven., 13 de abril.

CARDOZO, E.

1992 “El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela”, en Carlos Romero, coord., *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.

CERVILLA, M., H. VIANA y J. MALAVÉ

2001 “Efectos de la apertura sobre la industria venezolana”, *Debates IESA* 6, no. 3, enero-marzo.

CRESOI FRANCO, MARIANO

1985 J/DI/83, "La industria terminal automotriz en el Grupo Andino". Lima: Junac, trabajo de consultoría para la Junac, 11 de junio.

DELL, SIDNEY

1967 *A Latin American Common Market?* Londres: Oxford University Press.

FEDERACIÓN VENEZOLANA DE AUTOPARTES (FAVENPA)

1993 *Directorio de empresas fabricantes de autopartes*. Caracas: Favenpa.

FLOTO, E.

1975 "Partners in Dependency: The Case of Private Foreign Investment in the Andean Group", Working Group no. 23, Centre for Latin American Studies, University of Cambridge.

FRAMBES, B.A.

1994 "Moving towards a Sociology and Theory of Subordinated Integration, Implications for Latin America and North America". Atlanta: XVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, marzo.

GARCÍA DE M., J.

2001 "La internacionalización de la empresa venezolana en los noventa", *Debate IESA* 6, no. 3, enero-marzo.

GEDDES, BARBARA

1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

GIACALONE, R.

1999 *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas*. Caracas: Nueva Sociedad.

GLADE, WILLIAM

1985 "El papel de las empresas del sector público en la integración de la estructura industrial latinoamericana: algunas consideraciones preliminares", Offprint Series no. 175. Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas.

GONZÁLEZ, U.E.

1992 "El funcionario diplomático venezolano", en Carlos Romero, coord., *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.

GUTIÉRREZ, A.

1998 *Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia*. Caracas: ULA-Fundación Polar.

ICE

1995 “Creación del Ministerio de Industria y Comercio. Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central”. Caracas, 18 de enero.

IRELA

1993 “Integration and Cooperation in Latin America: New Concepts, Multiple Efforts”, *Dossier* no. 44, Madrid.

JAFFÉ, C. ANGELINA y A. RISQUEZ C.

1988 *Régimen político e integración en América Latina*. Caracas, USB.

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA (JUNAC)

1974 Identificador 02723, “Declaración del representante de Venezuela cediendo a Bolivia la producción de polietileno de alta densidad (PEAD)”. Lima, 23 de mayo, en <www.comunidadandina.org>.

1974 J/RIAT-19.2, “Planteamientos de los delegados de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela en el CAES respecto de la programación petroquímica”. Lima: Junac, 23 de mayo.

1977 “Decisión 120”, *Gaceta Oficial del Acuerdo*. Lima, 13 de septiembre.

1977 Jun/di 248, “Anexo técnico al Informe de Evaluación 1976”. Lima: Junac.

1977 JUN/SEM.PP.PQ/I/dt10 Rev.2, “Requerimientos financieros para la ejecución del Programa Petroquímico”. Lima: Junac, 26-29 de septiembre.

1980 JUN/di.483, “Venezuela. Cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena y de las decisiones de la Comisión”. Lima: Junac, 27 de junio.

1980 Jun/di 359, “Anexo técnico no. III”.

1992 COM/LXVIII-E di 1, “Informe sobre el estado de cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Cartagena”. Quito: 15-17 de junio.

LINDBERG, L.

- 1994 "Political Integration: Definitions and Hypothesis", en Brent Nelsen y Alexander Stubb, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Londres: Lynne Rienner.

LOVE, J.

- 1990 "The Origins of Dependency Analysis", *Journal of Latin American Studies* 22, parte Y, febrero.

METCALFE, LES

- 1993 "Gestión de los procesos de integración: capacidades de liderazgo, gerencia y coordinación", en *La integración regional en América Latina y Europa. Objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta*. Uruguay, CEFIR, <www.cefir.org.uy>.

MINISTERIO DE FOMENTO

- 1992 *Memoria y cuenta correspondiente al año 1991*. Caracas.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 1971 *Libro Amarillo correspondiente al año 1970*. Caracas.
1997 *Libro Amarillo correspondiente al año 1996*. Caracas.

OFICINA CENTRAL DE COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA REPÚBLICA (CORDIPLAN)

- 1979 *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, cap. XII, Programa de la Industria Manufacturera, pp. 291-327.

PUYANA DE P., ALICIA

- 1993 *Economic Integration among Unequal Partners: The Case of the Andean Group*. Nueva York: Pergamon.

REPÚBLICA DE VENEZUELA

- 1970 *Gaceta Oficial* no. 29.294, 17 de agosto.

ROMERO, CARLOS

- 1992 "La complejidad organizacional en el sector externo venezolano", en ídem, *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.

SÁNCHEZ, R. *et al.*

- 1994 "Proyecto Venezuela competitiva", documento de base no. 9. Caracas: IESA.

SEERS, D. y C. VAITSOS

1980 *Integration and Unequal Development*. Londres: Macmillan.

STEPAN, A.

1978 *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.