

I.S.S.N 1856-349X

Deposito legal: l.f 07620053303358

NÚMERO
27

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo

Vol. 15. No. 27. Enero- Junio 2020



Vol. 15. No. 27.

I.S.S.N 1856-349X

Enero-Junio 2020

Depósito legal: l.f 07620053303358

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo



Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, es una publicación científica venezolana orientada a promover la reflexión teórica y analítica sobre la interrelación entre los procesos de Regionalismo y Desarrollo Económico en la dinámica actual de las Relaciones Internacionales. Esta Publicación es auspiciada por el Grupo de Investigación sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo, unidad académica reconocida por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDHTA) (Código ZG-RIE-E-01-13-09) y formado por investigadores pertenecientes a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y al Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de los Andes. Es una publicación financiada con recursos del Programa ADG del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDHTA) de la Universidad de los Andes.

Periodicidad: La publicación tiene una frecuencia semestral, siendo publicada en los meses de enero y julio.

Manuscritos: Para ser considerados se deben respetar las instrucciones para publicación de artículos incluidas en el cuerpo de la publicación.

Indización: Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo es una publicación indizada en el Índice y Biblioteca Electrónica de Revista Venezolanas de Ciencia y Tecnología (REVENCYT), Código RVC019; en LATINDEX – Sistema Regional de Información en Línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal; en Portugal ULRICH's Web Global Serials Directory, y en CLASE, Citas Latinoamericana en Ciencias Sociales y Humanidades.

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo es una publicación arbitrada. El sistema de arbitraje adoptado es el conocido como a «doble ciego», en el que participara un árbitro interno y otro externo. Se asegurará la confidencialidad del proceso y se mantendrán en reserva las identidades de los árbitros y de los autores para evitar el conocimiento entre los mismos. Los trabajos presentados por miembros del Grupo deberán ser igualmente arbitrados y no podrá serlo por ninguno de los miembros de esta unidad de investigación. En este caso, los trabajos serán enviados a árbitros externos.

Derecho de autor: Salvo acuerdo en contrario, los colaboradores aceptan que la publicación de un trabajo en Cuadernos supone la cesión del Derecho de autor a la publicación. La reproducción total o parcial de los trabajos es con fines académicos y deberá; acreditarse la fuente a sus autores y la publicación. © Universidad de los Andes. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo.

Nota: Las opiniones emitidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del Grupo de Investigación sobre Regionalismo, Integración y Desarrollo, ni de la Universidad de los Andes.

Suscripción y canje: La información sobre las modalidades de suscripción de la versión impresa y se encuentran en el cuerpo de la revista. Se aceptan canjes, para lo cual se debe contactar al editor. La versión digital es de acceso abierto en el sitio web www.saber.ula.ve, repositorio institucional de la Universidad de los Andes, adscrito a la Declaración de Berlín sobre Acceso Libre a la Información Científica.

Responsable de suscripción: Raquel Alvarez de Flores, correo electrónico: cuadernosrird@gmail.com

Dirección: Universidad de Los Andes, Núcleo La Liria, Grupo de Investigación sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo. CIAAL - Edif. G- 2do Piso. Mérida 5101, Estado Mérida.

ISSN: 1856-349X

Telefax: 0058 (0)274 2401031

Correo electrónico: cuadernosrird@gmail.com

Depósito Legal: I.f.07620053303358

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo agradece al Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de la Universidad de los Andes, su apoyo financiero, sin el cual no hubiera sido posible la edición de este número

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo

Vol. 15. No. 27. Enero - Junio 2020

Depósito legal: l.f 07620053303358 – I.S.S.N 1856-349X

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
 ARTÍCULOS	
<i>José Briceño Ruiz y Claudio Briceño Monzón</i>	
Las estrategias de integración regional de Colombia y Venezuela y su impacto en la relación bilateral (2002-2013)	
The regional integration strategies of Colombia and Venezuela and their impact on the bilateral relationship (2002-2013)	9-36
 <i>José Manuel Cirera Bianco</i>	
Calidad del federalismo fiscal en México: efectos económicos e impacto de la Ley de Coordinación Fiscal	
Quality of fiscal federalism in Mexico: economic effects and impact of the Fiscal Coordination Law	37-63
 <i>Jonatan Badillo-Reguera</i>	
Margen de negociación del gobierno frente a las cadenas globales de valor: implicaciones tecnológicas (1996-2016)	
Government trading margin against global value chains: technological implications (1996-2006)	65-93
..	

Tanger Rivas Carrero y Amparo Álvarez Montalvo

Los emprendimientos gastronómicos familiares: una estrategia para impulsar el desarrollo territorial

Family gastronomic ventures: a strategy to promote territorial development 95-109

Ana Alejandra Quintero y Daniel E. García Diquez

Descentralización del Estado venezolano hacia la autonomía de las regiones, 1984-1989

Decentralization of the Venezuelan State towards the autonomy of the regions, 1984-1989 111-131

PUBLICACIONES

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

SUSCRIPCIÓN

CRITERIOS DE ARBITRAJE

PRESENTACIÓN

El equipo editorial de Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo presenta a la comunidad académica y público en general el número 27, correspondiente a enero-junio de 2020, en el que se incluye una serie de trabajos enfocados principalmente en los temas de regionalismo internacional y el rol del Estado así como el sector privado en relación con el desarrollo. Estos trabajos se abordan con enfoques teóricos y perspectivas metodológicas diversas, así como hechos empíricos, con pertinencia acorde con las líneas de investigación de la revista.

El primero de los artículos, desarrollado por los destacados profesores e investigadores José Briceño Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México) y Claudio Briceño Monzón (Universidad de Los Andes, Venezuela), analiza en qué medida las estrategias de política exterior y de inserción internacional de Colombia y Venezuela han generado distintas estrategias de integración regional en ambos países, aunque a su vez se ha traducido en un obstáculo para la profundización de la relación bilateral.

El segundo artículo, propuesto por el Político y Economista José Manuel Cirera Bianco (doctorando de la Universidad de Los Andes, Venezuela), tiene como objetivo estudiar el efecto económico de las instituciones formales en la práctica del federalismo fiscal en México a través de la Ley de Coordinación Fiscal (1978) conforme a la función de asignación, distribución y equilibrio propuesta por Richard Musgrave (1959). En este sentido, sustenta su trabajo en un estudio comparado con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en Venezuela (1989), mostrando el papel del sistema federado en el equilibrio económico inter-temporal por el conjunto de normas vigentes.

Seguidamente, el tercer artículo presentado por el profesor e investigador Jonatan Badillo-Reguera (además doctorando de la Universidad Nacional Autónoma de México), tiene como propósito analizar la importancia de las acciones de gobierno junto al sistema productivo nacional, para negociar su inserción a las cadenas globales de valor, siendo los elementos que explican la inclusión productiva internacional: la gobernanza productiva, las asimetrías tecnológicas y el escalonamiento industrial.

Así mismo, los profesores e investigadores Tanger Rivas Carrero (Universidad de Los Andes, Venezuela) y Amparo Álvarez Montalvo (Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE-extensión Lacutanga, Ecuador), explican el papel de los

emprendimientos gastronómicos familiares y la concepción del territorio en las propuestas de desarrollo territorial con una perspectiva sistémica.

Finalmente, los investigadores Ana Alejandra Quintero y Daniel García Díquez (ambos de la Universidad de Los Andes, Venezuela), en su trabajo analizan el proceso de descentralización del Estado en Venezuela a finales de la década de 1980, propuesto como una vía para desconcentrar el poder nacional en el país, de la mano de la Comisión Central para la Reforma del Estado (COPRE).

María Liliana Quintero Rizzuto
Directora

ARTÍCULOS

Las estrategias de integración regional de Colombia y Venezuela y su impacto en la relación bilateral (2002-2013)

José Briceño Ruiz¹
Claudio Briceño Monzón²

Recibido: 14/09/2019

Aceptado: 07/11/2019

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar las diversas estrategias de política exterior y de inserción internacional de Colombia y Venezuela entre 2002 y 2013, durante las gestiones Uribe-Santos en Bogotá y Chávez en Caracas. Se argumenta que estas visiones opuestas sobre el sistema internacional generaron distintas estrategias en materia de integración regional, lo que no sólo constituyó un obstáculo para una profundización de la relación bilateral, sino que la condujo a su crisis. En el artículo se analiza la política exterior y la estrategia internacional en ambos países. Finalmente, se examina la forma como la relación bilateral colombo-venezolana fue afectada por esta heterogeneidad de estrategias y políticas.

Palabras clave: Colombia, Venezuela, Integración, Chávez, Uribe, Santos

¹ Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones de América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: bricenoruiz@unam.mx

² Doctor en Historia de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesor-Investigador de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Correo electrónico: cabm@hotmail.com

The regional integration strategies of Colombia and Venezuela and their impact on the bilateral relationship (2002-2013)

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the various foreign policy and international insertion strategies followed by Colombia and Venezuela between 2002 and 2013, during the Uribe-Santos administrations in Bogotá and Chávez in Caracas. It is argued that these contrasting views on the international system generated different strategies for regional integration, which not only constituted an obstacle to a deepening of the bilateral relationship, but also led to its crisis. The article analyzes the foreign policy and international strategy of both countries. Finally, it is also examined the extent to which the Colombian-Venezuelan bilateral relationship was affected by this heterogeneity of strategies and policies.

Key words: Colombia, Venezuela, Integration, Chávez, Uribe, Santos

Introducción

Colombia y Venezuela son dos países unidos por una extensa frontera, cuyo espacio limítrofe históricamente ha sido origen de conflictos y al mismo tiempo una zona de intercambio y cooperación. La historia de ambas naciones está correlacionada desde la propia independencia, cuando el 17 de diciembre de 1819 se estableció la República de Colombia, que tenía una extensión para entonces 5 veces mayor a cualquiera de los reinos europeos, a excepción del imperio ruso. Sin embargo, al finalizar las acciones bélicas por la independencia, la unidad se tornó inviable y la Gran Colombia se disgregó en 1830. La historia de Colombia y Venezuela tiene un origen común que la realidad geopolítica ha estructurado en el tiempo³. Esto ha sido un factor que ha impulsado la integración colombo – venezolana y ha tenido repercusiones en la reciprocidad bilateral. Sobre ésta han influido los intereses económicos y geoestratégicos que han trazado la

³ Briceño Monzón, Claudio. «Cuando las hermanas discuten: los países de la Gran Colombia, su territorialidad y sus problemas fronterizos», *Desafío de la Historia*, año 4, no. 29, 2011, pp. 68-73.

historia de su vecindad, marcada por una extensa frontera compartida, pero en la cual, paradójicamente, se han desarrollado también realidades diferentes.

Estos puntos de encuentro y desencuentro de la relación bilateral se han intensificado desde el ascenso al poder en Venezuela de Hugo Chávez Frías en 1999, quien adoptó una estrategia de política exterior e inserción internacional que no sólo ha significado una ruptura de lo previamente existente en su país, sino que ha contrastado, y en momentos ha entrado en verdadera contradicción, con lo desarrollado por los diversos gobiernos colombianos desde ese año.

En este trabajo se analiza en qué medida estas diversas estrategias de política exterior y de inserción internacional de Colombia y Venezuela han producido distintas estrategias de integración regional en ambos países, lo que a su vez constituyó un obstáculo para una profundización de la relación bilateral. En este sentido, el trabajo ha sido organizado en los siguientes contenidos: 1. La política exterior y la estrategia de inserción internacional de Colombia, 2. La integración regional en los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, 3. La política exterior y la estrategia de inserción internacional de Venezuela, 4. La integración regional en el gobierno de Hugo Chávez y 5. La relación bilateral colombo-venezolana en un contexto de heterogeneidad de estrategias y políticas y las conclusiones.

1. La política exterior y la estrategia de inserción internacional de Colombia

En el año 2012, la campaña presidencial de Juan Manuel Santos se presentaba tanto en los círculos políticos como en las discusiones académicas, como una continuación de la estrategia internacional del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Esta había tenido como su eje central el enfrentamiento militar frontal con los grupos internos insurrectos desarrollado en el marco de la denominada «política de seguridad democrática» y luego en la «política de consolidación de la seguridad». Como consecuencia, la «securitización» de la agenda política colombiana tuvo un impacto significativo en la política exterior colombiana durante la primera década del nuevo milenio, lo que a su vez estuvo fuertemente asociado con un realineamiento con Estados Unidos. Por ello, en diversos estudios se asoció la política de Uribe como un nuevo giro en el péndulo histórico entre el *réspice polum* y *réspice similia*, que desde la enunciación del primero por Marcos Fidel Suarez en 1914, ha orientado buena parte del debate sobre la política exterior de Colombia. En este sentido, Arlene Tickner aseveró que en

Colombia, el entonces presidente Uribe había promovido una estrategia de «intervención por invitación», una «intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis interna en lo relacionado con la guerra contra las drogas y la insurgencia⁴. Aunque, esta estrategia se inició en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) a través de la ejecución del Plan Colombia, Uribe Vélez la intensifica al circunscribir la lucha con los grupos insurgentes y contra el tráfico de drogas como parte de la guerra global contra el terrorismo, lo que coincidía con Estados Unidos, tanto en lo referente al combate al narcotráfico como la «guerra contra el terror», que estaba en su momento de apogeo en Estados Unidos y más aún luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Esta «securitización» de la agenda internacional y la creciente concentración de la relación con Estados Unidos, derivaron en un debate en términos de la pérdida de autonomía del país en su relacionamiento externo⁵, lo que a su vez causó no solo un aislamiento del país en la región. Este aislamiento estuvo acompañado por momentos en los cuales la estrategia de «securitización» tuvo desbordes más allá de las fronteras colombianas, generando escenarios de conflictos con sus vecinos. Así aconteció en 2008, cuando en el marco de la denominada «Operación Fénix», tropas del ejército colombiano ingresaron en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de la Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), y en 2010, cuando Uribe acusó ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) al gobierno de Hugo Chávez de permitir la existencia de campamentos de las FARC en su territorio.

Desde el ascenso al poder de Juan Manuel Santos en 2011, se ha generado una discusión sobre la continuidad o la ruptura de la política exterior de su gobierno con aquella desarrollada por Uribe. Socorro Ramírez, por ejemplo, asevera que si se han producido cambios en la política exterior de Colombia, los que se manifiestan en primer lugar en una diversificación de la agenda, y segundo que ya no se reduce a su relación con Estados Unidos ni a los temas de lucha contra el narcotráfico y seguridad interna⁶. También ha promovido una mayor diversificación geográfica en el sentido de intentar posicionarse en espacios diversos a Estados Unidos, en particular, su interés en

⁴ Tickner, Arlene. «Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales», *Colombia Internacional*, no. 65, enero-junio 2007, p. 93.

⁵ Para mayor información, véase Tickner, A., *op. cit.*

⁶ Véase, Ramírez, Socorro. «Alcances de la nueva política exterior colombiana», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, no. 1, enero-marzo 2012, pp. 38-45.

tener una mayor inserción en el Asia-Pacífico, así como su reencuentro con su vecindario sudamericano.

Este debate sobre los principios y la forma que debe adoptar la política exterior colombiana es de larga data. Después de la separación de Panamá, Estados Unidos ha sido una variable clave en el diseño y ejecución de la política exterior de Colombia, delineando un debate que se remonta a las primeras décadas del siglo XX. Antes de la pérdida de Panamá, Colombia era un actor significativo en la política regional. Juan Gabriel Tokatlian muestra como ejemplo una cita de 1828 del Secretario de Estado estadounidense John Quincy, en la que reconocía que si Colombia sabía utilizar y organizar sus vastos recursos, sería un país «llamado a ser en adelante una de las naciones más poderosas de la Tierra»⁷. La pérdida de Panamá, según Tokatlian, habría llevado a Colombia a «la introversión, al tiempo que condujo a que la élite se impusiera una política exterior raquítica»⁸. Se produce entonces lo que Gerhard Drekonja Kornat menciona, «un vínculo especial»⁹ entre Bogotá y Washington, que influirá no sólo en la relación bilateral sino en la política exterior en general de los gobiernos colombianos.

La enunciación por Marcos Fidel Suarez, quien fue el Canciller del Presidente José Vicente Concha entre 1914 y 1917, de la denominada «doctrina del *réspice polum*» confirmó el giro hacia Estados Unidos. Anunciada en 1914, su sustrato era que Colombia debía orientar su política hacia la «estrella polar», es decir, Estados Unidos, lo que significaba una aceptación de la hegemonía definitiva de este país en la región. En palabras de Suárez: «el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América»¹⁰. Para Rodrigo Pardo y Juan Tokatlian, la idea de *réspice polum* implicaba una «subordinación aceptada, asumida y racionalizada a partir del reconocimiento de que Colombia se ubica en la esfera de influencia norteamericana»¹¹. Esta situación se consolidaría durante la Guerra Fría, cuando los gobiernos colombianos se alinearon con Estados

⁷ Adams, J.Q., citado en Tokatlian, Juan Gabriel. «La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?», *Colombia Internacional*, no. 48, enero-abril 2000, p. 35.

⁸ *Ibidem*, p. 36.

⁹ Drekonja Kornat, Gerhard. *Colombia: política exterior*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1982.

¹⁰ Suárez Marco, Fidel. *Tratado entre Colombia y Estados Unidos*, Bogotá, El Liberal, 1914, p. 3.

¹¹ Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan Gabriel. «Teoría y práctica de las relaciones internacionales: el caso de Colombia», *Estudios Internacionales*, vol. XXI, no. 81, enero-marzo 1988, p. 106.

Unidos y el bloque occidental en la lucha contra el comunismo y la contención de la expansión soviética en el continente.

En consecuencia, desde el surgimiento de la doctrina *réspice polum*, Estados Unidos ha sido una prioridad en la política exterior colombiana, siendo visto como un socio y aliado preferencial. Diego Cardona reseña que este enfoque orientó a los gobiernos de Marco Fidel Suárez (1918-1921), Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo, Julio César Turbay (1978-1982), Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). Señala que incluso en los dos gobiernos de Álvaro Uribe se llegó a asimilar sin restricciones el discurso antiterrorista del gobierno del presidente George W. Bush (2001-2005; 2005-2009)¹².

Sin embargo, a partir del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Colombia inicia un proceso de diversificación de sus relaciones externas en el marco de una política exterior que se proponía incrementar sus interacciones con los países latinoamericanos y del resto del Tercer Mundo. Esto condujo al surgimiento de la «doctrina de la *réspice similia*», formulada por Alfonso López Michelsen, canciller de Lleras Restrepo y posteriormente presidente colombiano entre (1974-1978). La *réspice similia* suponía mirar a los semejantes y se presenta como una opción en la política exterior colombiana en un momento de distensión del conflicto Este-Oeste y el surgimiento del movimiento de países no alienados y la discusión sobre la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional. En este sentido, Colombia hizo un esfuerzo para dejar de ser el «Tibet de América Latina» (para utilizar la expresión también de López Michelsen) e intentó promover una mayor diversificación en sus relaciones internacionales. Esta línea de acción que se inició con Lleras Restrepo fue continuada luego por los gobiernos de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria Trujillo (1990-1994) y, ahora, Juan Manuel Santos (2010-2014)¹³.

Ahora bien, lo relevante de esta discusión es la importancia de Estados Unidos en el diseño de la política exterior colombiana. Aunque, este país ha sido un factor que es determinante en la política exterior de la mayor parte de los países de América Latina, pero en pocos países fue tan manifiesta su relevancia como en Colombia. Así, en Brasil se planteó que desde el canciller José María da Silva

¹² Cardona, Diego. «Introducción», en: Cardona, Diego (ed.). *Una política exterior en transición*, Bogotá, Colombia, Fescol, 2011, p. XIII.

¹³ *Ibidem*.

Paranhos Junior, Barón de Rio Branco, existía una alianza no escrita entre Rio de Janeiro y Washington; en México, después de la pérdida de casi la mitad de su territorio luego de la Guerra con Estados Unidos en 1846-1848, se formó un sentido nacionalista que percibía Estados Unidos como un agresor; en Argentina, algunas de sus élites se plantearon un conflicto por el liderazgo hemisférico con Estados Unidos desde fines de la década de 1880. Sin embargo, en ninguno de ellos se planteó un debate similar al *réspice polum* vs *réspice similia* como aconteció en Colombia.

En consecuencia, buena parte de la forma como Colombia organiza su patrón de relación con el mundo se realiza sopesando como éste es influido o puede influir en su relación con Estados Unidos. No se está afirmando que la política exterior colombiana haya estado simplemente subordinada a Washington. Como señala Martha Ardila, han existido periodos de alienación y otros de autonomía de la política exterior colombiana *vis-à-vis* Estados Unidos. No obstante, un análisis histórico demuestra la ausencia de situaciones conflictivas generalizadas con Washington. Se han presentado momentos complejos, como deterioro de la relación bilateral durante del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), sin embargo, incluso en ese periodo, el gobierno colombiano no optó por una política exterior de enfrentamiento frontal con Estados Unidos.

Todo este debate es importante para explicar lo sucedido en la última década de la política exterior colombiana. Durante los gobiernos Pastrana y, con mucho mayor énfasis, el de Uribe Vélez, se produjo un manifiesto realineamiento con Estados Unidos, que se desarrolla en el marco de un contexto nacional e internacional favorable para el regreso del *réspice polum*. No es el objetivo de este trabajo discutir los logros o fracasos del Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática, pero es válido argumentar que Bogotá adquiere una relevancia especial para Estados Unidos en la región, en un momento en que otros países de la región eran dirigidos por gobiernos de izquierda. No obstante, esa «relación especial» con Washington también aisló a Colombia de la región, lo que creó condiciones para un nuevo giro hacia una diversificación de la política exterior, aunque sin que se produjese fracturas con Estados Unidos.

En lo referente a la estrategia de inserción económica internacional de Colombia, es preciso señalar la singularidad colombiana. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países de América Latina vivieron un ciclo de políticas económicas relativamente similares: en un primer momento adoptaron las ideas cepalistas y un modelo de desarrollo hacia adentro basado en un proceso de

industrialización con sustitución de importaciones que se inicia, dependiendo de los países, en las décadas de 1940 y 1950. Esta estrategia comienza a mostrar signos de agotamiento en la década de 1970 y colapsa en medio de la crisis de la deuda y la recesión que agobió a la región en la denominada «década perdida» de 1980. Como respuesta a esa crisis, se produce desde fines de la última década un retorno a una estrategia de apertura a los mercados globales y crecimiento hacia fuera que había caracterizado a América Latina antes de la II Guerra Mundial, proceso que se desarrolla en la década de 1990 en el marco del denominado Consenso de Washington. Este ciclo parece cerrarse a inicios del nuevo milenio con la aparición de gobiernos de izquierda que han adoptado estrategias neo-desarrollistas o de fuerte intervención o control de la economía.

En Colombia la situación fue ligeramente distinta al resto de América Latina. Como señala Francisco Thoumi en Colombia, «los gobiernos siguieron un cauce mucho más pragmático que en otros países latinoamericanos. La protección industrial fue más un resultado espontáneo del poder de intereses económicos que se desarrollaron durante las décadas anteriores a la posguerra, que de un compromiso ideológico con un modelo de desarrollo»¹⁴. Colombia desarrolló entonces una estrategia en la que se combinaba la planificación industrial con un fuerte liderazgo del Estado, aunque acompañada por la participación consensuada del sector privado, que también tuvo un papel clave en las decisiones económicas del país. Este poder de las entidades gremiales colombianas también es un rasgo característico de Colombia, un país en el cual, por ejemplo, la Federación de Cafeteros llegó a sustituir al Estado en la construcción de infraestructura de transporte o la construcción de puestos de salud o escuelas a través del Fondo Nacional del Café¹⁵.

En consecuencia, Colombia adoptó un modelo de desarrollo económico pragmático, en el cual se logró equilibrar con cierto éxito el papel de Estado y el mercado, con una fuerte participación del sector privado. En este sentido, se combinó una política de promoción del desarrollo industrial y sustitución de importaciones, que de forma embrionaria se inicia en la década de 1930 y se consolida en las tres décadas siguientes, con una estrategia de promoción de las exporta-

¹⁴ Thoumi, Francisco. «Colombia: del espejismo del desarrollo a la crisis político y social», *Revista de Economía de la Universidad de Rosario*, no. 1, enero 1998, p. 15.

¹⁵ Basset, Yann. «Las relaciones entre las esferas políticas y económicas ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos?», *Nueva Sociedad*, no. 229, septiembre-octubre 2010, pp. 98-113.

ciones, iniciada durante el gobierno de Lleras Restrepo y consolidada en la administración de Pastrana Borrero. A esto se sumaba una política fiscal conservadora, que intentaba controlar el gasto público, y una política monetaria estricta. Esto se acompañó, especialmente en la década de 1970, con una política de reducción de la protección arancelaria dada a la industria¹⁶.

Como el resto de América Latina, Colombia aplicó en la década de 1990 un programa de reforma económica. Ya durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se ejecutaron algunas reformas, pero fue durante la gestión de César Gaviria Trujillo cuando se aprobó un programa acelerado de reformas económicas. Este incluía medidas dirigidas a incrementar los ingresos fiscales, controlar el gasto público y regular el régimen de comercio exterior para favorecer la inserción de Colombia en la economía mundial. Esto se acompañó con el proceso de reforma constitucional, que sentó las bases del modelo económico colombiano. Sin embargo, como señala Jorge L. Garay Salamanca, las reformas iniciales de Barco y las posteriores de Gaviria no fueron tan profundas y radicales, e incluso muchas de ellas fueron desaceleradas durante el gobierno de Ernesto Samper¹⁷. Tanto Pastrana como Uribe retomaron y profundizaron ese proceso de reforma, ya en un contexto regional en el cual el consenso en torno a las políticas de mercado se había debilitado. De hecho, Colombia pertenece, junto con México, Chile, Perú y la mayor parte de los países del istmo centroamericano, al grupo de Estados que se mantienen apegados a un modelo de desarrollo fuertemente basado en políticas de mercado, lo que lo ha puesto al margen de procesos de revisión, y en algunos casos de transformación, de la estrategia económica realizada en otros países como Argentina o Venezuela.

2. La integración regional en el gobierno de Juan Manuel Santos

La comprensión de los pilares de la política exterior colombiana y de la estrategia de inserción económica internacional de Colombia, permite presentar un marco explicativo para comprender la visión del gobierno de Juan Manuel Santos en materia de integración regional. En el ámbito económico ha continuado la tradición de pragmatismo, y

¹⁶ Garay Salamanca, Jorge Luis. *Colombia: estructura industrial e internacionalización*, 2013, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm> (consulta: 5 de enero de 2020).

¹⁷ *Ibidem*.

aunque no se han revertido las reformas realizadas en los últimos 20 años, tampoco se ha optado por un radicalismo de mercado. Un aspecto es crucial en la estrategia colombiana: la búsqueda de mercados para sus producciones, utilizando estrategias diversas como la apertura unilateral, los acuerdos de integración regional, la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio y el apoyo al régimen multilateral de comercio. En cuanto al debate *réspice polum* vs. *réspice similia*, el gobierno de Santos ha mantenido una estrecha y cordial relación con Estados Unidos, pero, al mismo tiempo, ha intentado diversificar sus relaciones exteriores mediante una política de reinserción en la política latinoamericana y sudamericana. Esto ha incidido en la estrategia de integración del gobierno de Santos.

Éste ha realizado esfuerzos para consolidar la integración regional, transformar las relaciones internacionales en el pilar fundamental para buscar nuevos socios y alianzas geopolíticas. En este sentido, ha afianzado el diálogo político bilateral y multilateral con los países de la región, incrementando los encuentros recíprocos en las áreas económicas, políticas y culturales; activando las comisiones mixtas de cooperación y participando en eventos internacionales estratégicos¹⁸.

La política exterior de Santos en el ámbito económico se fundamentó en un Plan Nacional de Desarrollo (2010 – 2014), el cual está centrado en la apertura de mercados, lo que permitiría avanzar en las relaciones económicas con socios estratégicos, para estimular la diversificación de las exportaciones y fortalecer las capacidades competitivas y productivas que incentivarán la cohesión de la inversión extranjera. En este sentido, no se produjo ruptura con la estrategia desarrollada en los últimos 20 años.

En sus relaciones con América Latina se persigue vigorizar sus vínculos económicos, comerciales y políticos; ampliando la cooperación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la CAN, el Proyecto Mesoamérica, la Alianza del Pacífico, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). No obstante, esta estrategia regional se ha acompañado con la búsqueda de mercados extra-regionales. Con los países del Asia y el Pacífico, ha aumentado y ha fortalecido sus relaciones a través de las representaciones diplomáticas. Para Colombia las relaciones con Estados Unidos, Canadá y los países europeos, se consideraban vitales ya que representan sus principales socios económicos¹⁹. Así, la política ex-

¹⁸ Calvo Ospina, Hernando. *Colombia, Laboratorio de embrujos democracia y terrorismo de Estado*, Madrid, Foca, 2008.

terior colombiana pretendía avanzar hacia el reconocimiento de los demás países del globo, en su configuración como un actor regional y mundial de experiencia y estrategias de administración coherentes con el desarrollo, la democracia y la equidad social²⁰.

La realización de la VI Cumbre de las Américas, en abril de 2012, en Cartagena – Colombia, evidenció un compromiso con una relación cordial con Estados Unidos y un modelo de integración abierta y basada en el mercado. Por ello, en el marco de esta reunión se efectuó la primera Cumbre Empresarial de las Américas, iniciativa del sector privado colombiano que tuvo el aval del gobierno colombiano y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), foro que promovió un diálogo constructivo entre algunos presidentes y los grupos de empresarios de las Américas²¹. A pesar de ello, el cambiante escenario político regional dio a la Cumbre un significativo tinte político, colocando los temas comerciales en un segundo plano, mientras asuntos como el apoyo a la reclamación argentina de soberanía sobre las islas Malvinas o la participación de Cuba en la Cumbre dominaron las discusiones.

Otro aspecto de la estrategia colombiana que evidencia su apego a una estrategia de integración basada en la apertura y el mercado, es su participación en la creación del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano. Esta fue una iniciativa del gobierno de Alan García en Perú, que fue apoyada por el gobierno colombiano desde 2006. La finalidad de dicho foro era instaurar una zona de diálogo político, cooperación y convergencia en temas productivos – comerciales y de integración entre los países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico y servir como mecanismo de correlación de la región con el Asia Pacífico.

El Foro del Arco del Pacífico se transformó en Alianza del Pacífico, en abril de 2011. En la IV Cumbre de la Alianza del Pacífico (realizada el 6 de junio de 2012) se suscribió el Acuerdo Marco que organizó las bases jurídicas que sientan los fundamentos de la integración regional entre Chile, Colombia, México y Perú; reunidos en Paranal – Antofagasta, Chile. La Alianza se propone una serie de objetivos como la eliminación de aranceles y reglas de origen, la composición de un

¹⁹ Cardona, D., *op. cit.*

²⁰ Fernández de Soto, Guillermo. *El Universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia*, Bogotá, Editorial Universitaria del Rosario, 2010.

²¹ VI Cumbre de las Américas. *Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de Las Américas*, 2012, Cartagena, Colombia, OEA, disponible en: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates_sc_es.pdf (consulta: 5 de enero de 2020).

régimen de solución de controversias; el avance en la certificación electrónica de origen entre los países signatarios del acuerdo; un acuerdo de cooperación aduanera entre los países; establecer un plan conjunto en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias; planificar y mejorar los obstáculos técnicos al comercio; facilitar la inversión y el comercio de servicios en los países de la Alianza; fortalecer las acciones para la atracción de inversiones y profundizar la exploración de nuevas regiones para la instalación de representaciones de promoción, en particular en Asia; promover la cooperación y mejora regulatoria respecto de herramientas que fomenten la productividad, la competitividad y el desarrollo económico entre los países²². Todos estos objetivos evidencian que la Alianza del Pacífico es un bloque regional claramente inspirado en las premisas del modelo de regionalismo abierto hegemónico en la década de 1990 en América Latina y el Caribe.

Este mecanismo de integración económica y comercial representa la continuidad de la política exterior y de la estrategia de inserción internacional de Colombia. Para este país la Alianza se considera:

La oportunidad para acceder a un mercado más amplio en la región latinoamericana, con el fin de generar más posibilidades de empleo y prosperidad para el país. Asimismo, es un espacio para crear condiciones de competitividad que permitan una inserción efectiva en otras regiones, particularmente en Asia Pacífico, y reducir la vulnerabilidad ante escenarios de crisis económicas internacionales. El interés de Colombia es preservar la Alianza del Pacífico como un proceso abierto y flexible, con metas claras, pragmáticas y coherentes bajo el modelo de desarrollo del país y los objetivos de su política exterior²³.

3. La política exterior y la estrategia de inserción internacional de Venezuela

Antes de la llegada al poder de Hugo Chávez, la política exterior venezolana se desarrolló con base en una serie de premisas establecidas desde el inicio del periodo democrático en 1958. La primera de estas premisas fue que la política exterior era el reflejo más allá de las

²² IV Cumbre Alianza del Pacífico. *Declaración*, 2012, Paranal – Antofagasta, Chile, disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/IV_Summit_Paranal_Declaracion_s.pdf (consulta: 20 de enero de 2020).

²³ Alianza del Pacífico. *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 2012, Bogotá, Colombia, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance> (consulta: 20 de enero de 2020).

fronteras de un sistema de «conciliación de élites», basado en la alianza entre grupos sociales heterogéneos, que reconocía la legitimidad de los intereses de sus miembros y que contaba con un sistema de transacciones y compromisos entre ellos. La política exterior venezolana, como expresión de este sistema de conciliación de élites, proponía objetivos similares a los que al nivel doméstico buscaba el Pacto de Punto Fijo, es decir, evitar el conflicto y presentar a Venezuela como un país democrático, interesado en la estabilidad política del Hemisferio Occidental y de su zona de influencia más directa: la Gran Cuenca del Caribe.

Igualmente, la política exterior buscaba asegurar *la estabilidad y defensa del régimen democrático* mediante una política exterior dirigida a luchar contra las dictaduras de derecha y la expansión del comunismo²⁴. La expresión institucional de esta estrategia fue la «Doctrina Betancourt» que proponía el no reconocimiento de aquellos gobiernos que hubiesen tomado el poder por vías no democráticas y la formación de un frente de países con regímenes de elección popular en contra de los gobiernos de *facto*. Esta fue la política oficial de Venezuela en la década del sesenta.

Un factor determinante de la política exterior de Venezuela fue la *cercanía con Estados Unidos*. Venezuela se definía como un país occidental y democrático que buscaba ser socio de Estados Unidos en la defensa de los valores comunes que compartían. Esto fue notorio durante el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1963), que estableció una cercana alianza con el gobierno de John Fitzgerald Kennedy, incluso apoyando en el marco de la OEA, con la exclusión de Cuba del sistema interamericano. Sin embargo, durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1973-1979) se produjo un giro en la política exterior dirigida a lograr una mayor independencia y autonomía frente a Estados Unidos. Ésta era parte de una estrategia para fortalecer su liderazgo personal en el Tercer Mundo. Por ello, Pérez apoyó las negociaciones de Panamá para que le fuese devuelto el control del canal, se convirtió en vocero y líder de la Internacional Socialista; favoreció un mayor acercamiento con el Caribe angloparlante y apoyó a movimientos armados como el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en su lucha contra la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua. Las relaciones con Estados Unidos también marcaron la política exterior de Herrera Campins, que aunque se oponía a la expansión cubana en

²⁴ Cardozo de Da Silva, Elsa, «Venezuela: ¿Potencia media en el Caribe?», en: Serbin, Andrés (comp.). *Venezuela y las relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe*, Caracas, Venezuela, ILDIS – AVECA, 1987, p. 184.

la región y defendía la democracia, se oponía a la solución militar de la crisis que impulsaba Ronald Reagan para la crisis en América Central. Por ello, participó activamente en la creación del Grupo de Contadora²⁵.

Finalmente, otro elemento de la política exterior venezolana fue la denominada «diplomacia petrolera», es decir, el uso del inmenso caudal de recursos derivados de sus ingresos provenientes de los altos precios del petróleo, para promover una estrategia de cooperación en América Latina y el Caribe y una política tercermundista que era favorable a la creación de un nuevo orden económico internacional y el dialogo Norte-Sur. Esta «diplomacia petrolera» tuvo como su centro privilegiado de acción la Cuenca del Caribe. Así, en la década del setenta, Pérez inició una política de cooperación con esta región en el marco del Acuerdo de Puerto Ordaz y del Programa de Cooperación con el Caribe (PROCA). Ambos eran básicamente mecanismos de asistencia financiera y de promoción de las inversiones que Venezuela establecía con sus vecinas naciones caribeñas. Posteriormente, en 1980, Herrera Campins suscribió con México el Acuerdo de San José que, en medio del conflicto en América Central y la expansión cubana en el Caribe insular, permitía vender petróleo en condiciones especiales de pago a países de estas dos sub-regiones. Este Acuerdo fue luego ratificado por todos los posteriores gobiernos venezolanos²⁶.

Este «factor petrolero» ha sido fundamental en la política exterior venezolana. En gran medida, la política exterior venezolana desde mediados del siglo XX estuvo estructurada bajo la dependencia de la producción petrolera, transformándose en el elemento puntual de transacción para la revalorización de los productos básicos proveniente de los países industrializados. Este elemento también marca la relación con Estados Unidos, al convertir a Venezuela en el más confiable proveedor petrolero a ese país al margen de cualquier controversia ideológica o política.

En síntesis, durante el periodo 1958-1998, la política exterior reivindicó su condición de país democrático, aliado, pero no subordinado a Estados Unidos, pero incorporado al movimiento tercermundista para manifestar su alejamiento del conflicto este-oeste; comprometido con la defensa de sus intereses en su área de influencia a través

²⁵ Romero, Carlos. «Dos etapas en la política exterior de Venezuela», *Politea*, vol. 30, no. 30, enero 2003, pp. 169-182.

²⁶ Serbin, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2011, pp. 89-116.

de la diplomacia petrolera, y en la perspectiva de una división entre países desarrollados del norte y subdesarrollados del sur.

Estas premisas fueron modificadas de forma sustantiva durante el periodo de gobierno de Hugo Chávez. En una primera fase, el gobierno venezolano adopta tres premisas para orientar su política exterior: la construcción de un orden multipolar, una política exterior independiente, la lucha contra el neo-liberalismo y la integración bolivariana. Estas premisas son parte del discurso y de los diversos documentos producidos entre el periodo 1999-2004, para lo cual es pertinente ver los documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela en 2000²⁷ y 2001²⁸. Sin embargo, a partir de 2004 comienza a producirse una radicalización de la política que modifica las premisas que rigieron en la fase previa. En este nuevo contexto generado por el triunfo de Chávez en el referendo revocatorio de agosto de 2004, el objetivo se construyó de un orden multipolar que se mantuvo, pero fue gradualmente sustituido por un discurso anti-imperialista, escaso en los documentos oficiales de los primeros años de la «revolución bolivariana». La lucha contra el neo-liberalismo se transformó en el rechazo al sistema capitalista y la promoción del «Socialismo del siglo XXI». Ya no se trataba de una crítica al enfoque neoliberal, monetarista (vinculado con la Escuela de Economía de Chicago) de construir el capitalismo, sino a este sistema en sí²⁹. Finalmente, la integración latinoamericana y bolivariana, significaba ya no sólo una crítica a la propuesta estadounidense de crear una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sino un rechazo a ésta o cualquier otra propuesta de integración proveniente de Estados Unidos o que tuviese inspiración neo-liberal³⁰.

En particular se destaca en este periodo el deterioro y luego discrepancia frontal con el gobierno estadounidense. Desde sus inicios Chávez había tenido roces con Estados Unidos. Es preciso recordar

²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, 2000, disponible en: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).

²⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, 2001, disponible en: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).

²⁹ Briceño Ruiz, José. «Los cambios en la política exterior y el 'giro hacia el sur' de Chávez», en: Bizzozero, Lincoln y Clemente, Isabel (coord.). *La política internacional en un mundo en mutación*, Montevideo, Uruguay, Edición Banda Oriental-Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales, 2011, pp. 59-66.

³⁰ *Ibidem*, pp. 47-75.

que como candidato presidencial en 1998, el gobierno estadounidense se le negó su solicitud de visa para visitar este país. También es bueno acordarse de las críticas realizadas por Chávez a las acciones militares de Washington en Afganistán en octubre de 2001. De igual manera, Chávez fue muy crítico al proyecto del ALCA, incluso presentó una reserva a la Declaración de la Cumbre de las Américas de Quebec, en diciembre de 2001. Las acusaciones de intervencionismo de Estados Unidos en el Golpe de Estado de abril de 2002, la declaración de su gobierno en 2004 como «anti-imperialista» y el giro de una crítica a un rechazo al proyecto del ALCA³¹, significaron el inicio de un periodo de mayor alejamiento y tensiones diplomáticas con Estados Unidos, un país que tradicionalmente había sido visto como un aliado por los gobiernos anteriores. En vez de ello, el gobierno de Chávez optó por fortalecer su alianza estratégica con Cuba, forjar nuevas alianzas regionales, especialmente con Argentina y Brasil, e intensificar sus relaciones con países rivales, o al menos críticos de Estados Unidos, como China, Rusia, Irán o Bielorrusia³².

Estos cambios en la política exterior se acompañaron por una redefinición en la estrategia de inserción internacional de Venezuela. Este giro comenzó en el plano discursivo, en los años iniciales del gobierno Chávez, como una crítica al neo-liberalismo, lo que se transformó a partir del año 2004, en el rechazo al sistema capitalista y la promoción del «Socialismo del siglo XXI». Esto implicó el rechazo a cualquier estrategia de inserción internacional que se base en la apertura y en el libre juego de las fuerzas del mercado.

Es en ese momento cuando en el ámbito doméstico el gobierno adopta una estrategia de desarrollo endógeno, que luego es sustituida por una creciente estatización de la economía y un desmontaje gradual de políticas económicas aplicadas en la década de 1990, como la nacionalización de empresas privatizadas o una reforma de la Ley del Trabajo que revirtió la flexibilización aprobada durante el gobierno de Caldera.

En el ámbito internacional, esto incidió de forma sustantiva en la estrategia de integración regional, pues el país se alejó de las propuestas de regionalismo abierto e integración hemisférica dominantes en la década de 1990. Por esto, el gobierno de Chávez se separó

³¹ Briceño Ruiz, José. «The Free Trade Area of the Americas in the foreign policy of Hugo Chavez», *UNISA Latin American Report*, vol. 22, no. 1 y 2, 2006, pp. 31-46.

³² Briceño Monzón, Claudio. «La política exterior de Venezuela en los tiempos del Socialismo del Siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 6, no. 12, julio-diciembre 2011, pp. 79-103.

de la Comunidad Andina (CAN) y el Grupo de los Tres (G-3), rechazó abiertamente el ALCA y junto con los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), fue uno de los responsables del colapso de esta propuesta en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005. Posteriormente, rechazaría la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio entre Estados Unidos y los países latinoamericanos por considerarlos mecanismos de dominación de aquel país en la región.

Durante la era de Hugo Chávez (1999-2013) se plantea entonces una confrontación con el modelo capitalista, proponiendo en contraposición un socialismo del siglo XXI, que se fundamenta en una estrategia económica de acercamiento al Tercer Mundo y particularmente a América Latina. Se puede observar la instrumentación de una serie de políticas contrarias a la apertura comercial, la expansión económica, la diversificación, la productividad, el estímulo a la actividad privada. Sin embargo, esto no se acompaña por una ruptura de la dependencia mono productiva del petróleo, producto que continúa siendo la fuente primordial de ingresos del país. En ese contexto, la diplomacia petrolera es reasumida por la administración Chávez para la proyección internacional de su gobierno y su proyecto político, así como de su enfrentamiento con Washington. Como muy bien lo expone Margarita López Maya:

En esta etapa, y respaldada por el creciente ingreso fiscal petrolero, Venezuela busca mayor protagonismo internacional mediante una creciente confrontación verbal con el gobierno de EEUU e iniciativas de cooperación interamericana permitida por la holgura financiera. Chávez exagera el discurso antiimperialista, que hasta entonces había sido discreto, denunciando la actuación de EE.UU. en el golpe de Estado de 2002 y viaja incesantemente, estableciendo vínculos comerciales y políticos con Rusia, Irán, China, Bielorrusia. Amplía iniciativas previas como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), una propuesta de integración económica opuesta al ALCA, promovida por EEUU. Profundiza y amplía Petrocaribe con países de Centro América y el Caribe, constituye Petrosur para los países de Sudamérica, impulsa Telesur, un canal por medio del cual se busca contrarrestar la información *imperial*³³.

³³ López, Maya, Margarita. «El movimiento bolivariano: ascenso al poder y gobierno hasta 2008», en: Ayala, María y Pablo Quintero (eds.). *Diez Años de Revolución en Venezuela: Historia balance y Perspectiva (1999-2009)*, Buenos Aires, Argentina, Maipue, 2009, p. 111.

4. La integración regional en el gobierno de Hugo Chávez

En general, durante el periodo inicial del gobierno Chávez se privilegió la dimensión política con el objetivo de crear un bloque de poder que asegurara a los países sudamericanos capacidades materiales, autonomía, seguridad e influencia en los escenarios globales. La dimensión económica de la integración estaba subordinada a la política y era severamente criticada por considerarse una expresión del «neo-liberalismo salvaje» que había generado un incremento de la dependencia regional y no había conducido a superar la pobreza y la inequidad en la región. Como señalan Cardozo de da Silva y María Teresa Romero, «esta concepción cambia completamente el terreno de discusión y de la acción, convirtiendo a la integración en un proyecto destinado a confrontar el orden mundial, sus ideas dominantes y sus estructuras de poder»³⁴.

A partir de 2004, la integración se aleja cada vez más de la dimensión económica y comercial y se centra en los aspectos políticos, ideológicos y militares. Aunque, se mantiene una dimensión comercial, ésta se aborda desde una óptica estatista que ha privilegiado las relaciones entre empresas del Estado y excluye la participación de los actores no-estatales, especialmente del sector productivo. Este sería el inicio de la denominada «integración bolivariana», que buscaría promover la equidad, la igualdad, la lealtad y unidad de propósitos. Se trata de un modelo que se propone trascender lo económico y comercial y que, en vez de ello, se propone coordinar las estrategias sociales, políticas, de seguridad y las acciones diplomáticas internacionales. Finalmente, esta estrategia tiene un fuerte componente energético que se concentra en Petrosur y en la propuesta del Gasoducto del Sur³⁵.

Sin embargo, tras este discurso de integración basada en la solidaridad están elementos propios del realismo político y la promoción de los objetivos de la política exterior del gobierno de Chávez. Es válido argumentar que cuando en 2004, en el seno del movimiento chavista se terminó de delimitar los objetivos de la nueva política exterior venezolana (promoción de un orden multipolar, anti-imperialismo,

³⁴ Cardoso de Da Silva, Elsa y Romero, María Teresa. «Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 8, no. 1, 2002, p. 167.

³⁵ Jácome, Francine. «Seguridad e integración bolivariana en el marco de la política exterior de Venezuela (1999-2006)», *Europa América Latina: Análisis e Informaciones*, no. 2, mayo 2007, p. 18.

anti-capitalismo, fomento de la integración bolivariana y «no neoliberal»), se pudo observar que la existente entonces en materia de política de integración no ayudaba mucho a la consecución de estos nuevos objetivos. La CAN no sólo era en esencia un proceso comercial, sino que la mayor parte de sus socios estaban interesados en negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. El G-3 era una manifestación de un modelo de integración «tipo TLCAN», es decir, inspirado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La poca relevancia de estos proyectos de integración en la consecución de los objetivos de política exterior explica la decisión de abandonar la CAN y G-3, y el giro a la estrategia de integración que se centra en el acercamiento a los países del Mercosur y solicitud posterior de ingreso a este bloque regional y la creación e impulso de un esquema de integración bajo el liderazgo venezolano: la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA).

El ingreso al Mercosur se convirtió en un elemento de su estrategia para crear un mundo multipolar y de enfrentamiento al ALCA, entendido como parte de la lucha contra el imperialismo estadounidense. El objetivo de promover un orden multipolar y crear un bloque regional suramericano coincidía en algunos aspectos con la estrategia de Brasil y el Mercosur. Este bloque regional se había opuesto al ALCA y los TLC. Así, el Mercosur encontró en Venezuela un nuevo aliado en su oposición a estos proyectos, como quedó plasmado de forma notoria en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata (noviembre 2005). El gobierno de Chávez, por su parte, esperaba conseguir aliados en su conflictiva relación con Estados Unidos, aunque más concretamente lo que se proponía era crear un bloque de poder sudamericano, explotando las diferencias que puedan existir entre los países del Mercosur y Washington. Sin embargo, el escenario de un Mercosur alineado al discurso anti-estadounidense fue siempre poco realista. Aunque existían diferencias entre algunos países del Mercosur y Estados Unidos en temas específicos de su agenda externa, como fue el caso del ALCA, también había puntos de convergencia, como por ejemplo el interés brasileño-estadounidense de desarrollar el etanol³⁶. Además, el complejo proceso de ingreso, en particular, la ratificación del Protocolo de Caracas, demostró que los sectores opuestos al ingreso de la «Venezuela de Chávez al Mercosur», no eran irrelevantes.

³⁶ Briceño Ruiz, J., «Los cambios en la política exterior», p. 69.

Frente a esta realidad, el ALBA aparece como un bloque liderado por Caracas y en el que participan gobiernos afines al venezolano, que tienen también importantes diferencias con Estados Unidos, como Bolivia, Ecuador y Nicaragua. En este sentido, el bloque se adapta de forma precisa a dos premisas de la política exterior de Chávez: el anti-imperialismo y el anti-capitalismo. El ALBA, que pasó a denominarse Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, fue un actor importante en varias crisis regionales, como el golpe de Estado Manuel Zelaya en Honduras en 2010, el intento de golpe o revuelta política contra Rafael Correa en 2011. Ha sido un bloque que se concibe como anti-imperialista y que no ha escondido sus críticas a la política exterior de Estados Unidos. También se describe como un bloque no capitalista, basado en la solidaridad, la cooperación y la complementariedad.

En síntesis, el gobierno de Hugo Chávez produjo ciertamente una transformación en la política de integración de Venezuela, en términos de sus bases teóricas, orientación ideológica en términos políticos y económicos e incluso del espacio geográfico, pues la tradicional relevancia de la Gran Cuenca del Caribe y la región andina, fue reemplazada por un casi inédito acercamiento a Brasil y el Cono Sur. En esto, el contraste con la estrategia de Colombia es ciertamente significativo.

5. La relación bilateral colombo-venezolano en un contexto de heterogeneidad de estrategias y políticas

El 18 de julio de 2010, el mandatario colombiano Uribe Vélez a un mes de entregar la presidencia, denuncia que Venezuela alberga a guerrilleros de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en su territorio, poco después de que Chávez afirmara que podía asistir al cambio de mando en Bogotá. Las pruebas fueron presentadas ante una sesión extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington D.C. el 22 de julio de 2010. Tras la intervención de ambos embajadores de Colombia y Venezuela, el presidente Chávez anunció la ruptura de relaciones con Colombia. La crisis no fue una sorpresa, quizás lo sorprendente fue que durante varios años Chávez y Uribe hayan tenido relaciones medianamente cordiales a pesar de sus diferencias. Esta crisis parece finalizar el 10 de agosto de 2010, en Santa Marta - Colombia, en una reunión con la participación del titular de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Néstor Kirchner, y los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y de Colombia, Juan Manuel Santos. Sin embargo, su im-

pacto en la relación bilateral no fue menor, no sólo en términos del riesgo de inestabilidad que causó sino por las consecuencias que tuvo en la relación comercial bilateral.

En encuentro en Santa Marta acordaron crear cinco comisiones que se encargarían de relanzar la relación bilateral. Ambos mandatarios dijeron estar partiendo de cero y no usar el pasado para basar en él las relaciones del futuro. Las Comisiones se crearon:

1) Para un acuerdo de complementación económica. Proponían estudiar la deuda que tenía Venezuela con importadores colombianos y que, según diversas fuentes, en 2009 superaba los 800 millones de dólares. También se planteaba evaluar si esas deudas eran reales y no sobre facturaciones.

2) Para el pago de deuda y relanzamiento de las relaciones comerciales. Para ello se acordó la negociación de un nuevo acuerdo de *complementación económica*, para estimular, reactivar y facilitar el comercio binacional.

3) Para la inversión social en la zona fronteriza. Se planteó como misión formular un plan de trabajo para impulsar inversión social en la frontera.

4) Para el desarrollo conjunto de infraestructuras. Se decidió elaborar un estudio para la ejecución de obras de infraestructura conjunta.

5) Para proteger la seguridad de la frontera. Se discutieron soluciones para cooperar en el mantenimiento del orden en la frontera y evitar que grupos irregulares actúen en esas zonas.

Posterior al encuentro de Santa Marta, se avanzó, aunque con intensidad diversa, en las actividades de las varias comisiones. Incluso, en abril de 2012 se firmó un Acuerdo de Alcance Parcial para reestructurar el intercambio bilateral una vez cumplido el periodo de 5 años después del retiro de Venezuela de la CAN. Se puede decir, que, al menos parcialmente, la relación bilateral retomó su cauce, pero las diferencias se mantuvieron y se relacionaban con los diversos patrones de inserción internacional y de modelos de política exterior que desarrollaban ambos países. ¿Era posible volver a la intensidad del intercambio regional existentes en la década de 1990 e inicios del nuevo milenio? ¿Podía recobrase plenamente la confianza mutua y tener una agenda mínimamente coordinada en temas de seguridad? ¿Se podía pensar incluso en intensificar o profundizar la relación bilateral y abrir nuevos ámbitos y agenda de integración y cooperación?

Si se utiliza como base para el análisis lo señalado en las secciones previas de este trabajo, el escenario de respuestas a las anteriores interrogantes no podía ser positivo. A pesar de la mejora del am-

biente diplomático binacional y de un lenguaje que convocaba a la cooperación y la integración, existían diferencias en términos de los objetivos de política exterior, inserción económica internacional y estrategia de integración que ponían límites a la relación bilateral.

En primer lugar, los objetivos de la política exterior entre los gobiernos de Venezuela y Colombia tenían profundas diferencias. La muerte de Hugo Chávez no modificó este escenario, pues por un lado, Nicolás Maduro escogió como su Programa de Gobierno el mismo que Chávez presentó para las elecciones de octubre de 2012. Por otro lado, acciones del gobierno de Maduro no evidencian una ruptura con la estrategia internacional, sino que se intensificó la alianza con Cuba y el conflicto diplomático casi permanente con Colombia. Las diferencias han sido significativas. La política exterior del gobierno venezolano se inserta en la lógica de los denominados «Estados Revolucionarios», que tratan de exportar al nivel internacional los procesos de cambios que desarrollan al nivel doméstico. En consecuencia, se propone retar muchas de las bases del sistema internacional. En este contexto, se propone un enfrentamiento con el actor principal de ese sistema internacional: Estados Unidos. En el caso del gobierno venezolano es notorio el enfrentamiento con Washington, no sólo durante la era Chávez sino en la de Maduro, cuyo punto central se dio en 2019 cuando se reconoció a Juan Guaidó como Presidente encargado de Venezuela. En Colombia, los objetivos de la política exterior son muy distintos. Colombia mantiene y destaca su condición de país Occidental, que incluso está haciendo esfuerzos para «vender» la imagen de un país que quiere insertarse en el mundo no como una fuente de problemas (asociado con el tráfico de drogas o como fuente de inmigración ilegal) sino como un socio confiable. Igualmente, Bogotá se propone preservar una relación privilegiada con Estados Unidos, con quien evita cualquier tipo de conflicto. Esta diversidad de objetivos de política exterior entre Caracas y Bogotá impide cualquier tipo de coordinación de sus acciones internacionales. Esto se profundiza a partir de 2015, cuando el gobierno de Maduro decide expulsar del país a miles de colombianos y cierra la frontera entre ambos países. En 2017 el gobierno de Santos adopta una posición más dura frente al deterioro de la democracia en Venezuela y las flagrantes violaciones de los derechos humanos en ese país. Santos desconoció a la Asamblea Nacional Constituyente, creada en 2017 por el régimen venezolano para reemplazar *de facto* a la Asamblea Nacional. Como muchos otros países de la región (y buena parte de población venezolana), el gobierno colombiano cuestionó la legalidad de la convocatoria por no respetar los mecanismos establecidos en la Constitución

de Venezuela. En agosto de 2017, el gobierno de Santos participa en la creación del Grupo de Lima, que busca una salida pacífica a la crisis venezolana. Ya durante la gestión de Iván Duque (2018 -), Colombia se sumó a los países que consideran a Juan Guaidó el presidente legítimo de Venezuela.

Existen también diferencias en cuanto a la estrategia de inserción internacional de ambos gobiernos. Colombia se mantiene firmemente apegada a una estrategia económica que combina el intervencionismo y protección en ciertos sectores con el juego de las fuerzas del mercado, la disciplina fiscal y una política monetaria conservadora. En esta estrategia, es fundamental la búsqueda de nuevos mercados y el interés en una inserción cada vez mayor en los mercados internacionales, tratando de mantener o incrementar su competitividad en mercados tradicionales (como los de Estados Unidos o los de Europa occidental), mientras busca insertarse en otros de gran dinamismo como la región Asia-Pacífico. En cambio, el gobierno venezolano tenía una estrategia económica de estatización de su aparato productivo, un gasto público excesivo y una política cambiaria que mostraba estar fuera de control. Esto se acompañó por una estrategia de inserción internacional que intenta sustituir sus mercados por otros países como China, Rusia, Brasil, Argentina, con quienes tenía cierta afinidad ideológica. Esta estrategia es afectada tras el ascenso al poder de Mauricio Macri en Argentina y Michel Temer en Brasil, ambos críticos de Maduro.

Finalmente, la estrategia de integración regional también es muy diferente. Para Colombia, la integración regional es un instrumento en su objetivo de una mejor inserción en los mercados mundiales. Por ello, la esencia de esta estrategia es la promoción del libre comercio en un contexto de regionalismo abierto. Esto explica su apoyo al Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano y luego su participación como fundador de la Alianza del Pacífico, un nuevo eje de integración regional apegado a la lógica de integración imperante en la década de 1990. El mantenerse fiel a la lógica del regionalismo abierto explica también el impulso por parte de Colombia de acuerdos de tipo Norte-Sur, como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, así como su interés en ser parte del Acuerdo Transpacífico. En Venezuela, en cambio, la integración perdió mucho de su dinámica comercial, que fue sustituida por una lógica de poder. Esto se relaciona con la idea de construir un mundo multipolar, como proponía Chávez. En este sentido, la integración regional era vista como un mecanismo para construir un polo de poder (sea latinoamericano o suramericano). Es así como Caracas conci-

be al ALBA, la UNASUR o la CELAC. En su dimensión económica, la integración económica no debería basarse en la competencia, sino en la solidaridad y la complementación. Finalmente, Venezuela excluyó cualquier tipo de integración norte-sur, que es vista como nuevas formas de dominación.

Estos diferentes objetivos de política exterior, de estrategias de inserción internacional y estrategias de integración regional, no sólo contribuyeron a debilitar la integración o cooperación bilateral tanto en las esferas económicas como política, sino que finalmente son la causa del actual distanciamiento entre ambos países.

Conclusiones

El análisis realizado en este trabajo evidencia como las diferencias ideológicas entre Bogotá y Caracas han causado el colapso de la relación bilateral. A pesar del aparente restablecimiento de la «normalidad» después del ascenso al poder en Colombia de Juan Manuel Santos en 2011, existen profundas divergencias políticas e ideológicas, entre ambos gobiernos. Objetivos chavistas de lucha contra el sistema capitalista liberal conducido por Estados Unidos, promoción de un bloque de poder mediante el ALBA y el Mercosur, con una fuerte estatización de la economía, implicaron un proyecto político que en nada se parece al seguido por el gobierno colombiano. Este último es próximo al estadounidense y está estructurando un regionalismo liberal de mercado mediante el Tratado de Libre Comercio con Washington y la Alianza del Pacífico. Estas diferencias influyen de manera sustantiva en la relación bilateral.

Sin embargo, la «historia y la geografía cuentan» y a pesar de las limitaciones existen variables vinculadas con una experiencia histórica común y la vecindad geográfica, que actúan como fuerzas que ayudan a mantener la relación bilateral, a pesar de las diferencias ideológicas.

La «historia cuenta» y Venezuela y Colombia tienen una relación que se remonta incluso a los inicios del poblamiento prehispánico, que tiene continuidad en el proceso de conquista y colonización española, en el marco del cual se delimitaron sus términos sobre la base de las provincias españolas, entre la jurisdicción de la Capitanía General de Venezuela (1777) y el Virreinato de Nueva Granada (1739). Todo esto llevó a la conformación de la Gran Colombia. Esta idea de unidad se ha mantenido en amplios sectores de ambos países a lo largo de su vida republicana y se ha visto reforzada en las últimas décadas del siglo XX, ésto debido a las crecientes corrientes

migratorias de colombianos hacia Venezuela, que desde 2017 se ha invertido, debido a la salida masiva de venezolanos a Colombia buscando oportunidades que no vislumbran en su país.

La geografía también importa, pues la integración colombo – venezolana tiene sus cimientos en la vecindad implícita de los 2.200 kilómetros de fronteras comunes, que han ayudado a consolidar una relación a través de procesos de integración regional. Por su misma vecindad histórica, ambos países están llamados a convertirse en socios comerciales, como ocurrió en la década de 1990, cuando Colombia y Venezuela fueron el eje dinamizador de la CAN, tanto por su gestión promotora como por los logros concretos de apertura de sus economías. Esa realidad geográfica e histórica es la que ha ayudado a mantener las interacciones entre ambos países, a pesar de las turbulencias y las últimas décadas de encuentros y desencuentros.

Referencias

- Alianza del Pacífico. *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 2012, Bogotá, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance> (consulta: 25 de abril de 2013).
- Basset, Ann. «Las relaciones entre las esferas políticas y económicas ¿Hacia el fin de los particularismos colombiano?», *Nueva Sociedad*, no. 229, septiembre-octubre 2010, pp. 94-113.
- Briceño Monzón, Claudio. «Cuando las hermanas discuten: los países de la Gran Colombia, su territorialidad y sus problemas fronterizos», *Desafío de la Historia*, año 4, no. 29, 2011.
- Briceño Monzón, Claudio. «La política exterior de Venezuela en los tiempos del socialismo del siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 6, no. 12, julio-diciembre 2011, pp. 79-103.
- Briceño Ruiz, José. «Los cambios en la política exterior y el 'giro hacia el sur' de Chávez», en: Bizzozero, Lincoln e Isabel Clemente (coord.). *La política internacional en un mundo en mutación*, Montevideo, Uruguay, Edición Banda Oriental - Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales, 2011.
- Briceño Ruiz, José. «The Free Trade Area of the Americas in the foreign policy of Hugo Chavez», *UNISA Latin American Report*, vol. 22, no. 1 y 2, 2006.

- Calvo Ospina, Hernando. *Colombia, Laboratorio de embrujos democracia y terrorismo de Estado*, Madrid, Foca, 2008.
- Cardona, Diego. «Introducción», en: Cardona, Diego (ed.). *Una política exterior en transición*, Bogotá, Colombia, Fescol, 2011.
- Cardoso de Da Silva, Elsa y Romero, María Teresa. «Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 8, no.1, 2002, pp. 153-173.
- Cardozo de Da Silva, Elsa. «Venezuela: ¿Potencia media en el Caribe?», en: Serbin, Andrés (comp.). *Venezuela y las relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe*, Caracas, Venezuela, ILDIS – AVECA, 1987.
- Drekonja Kornat, Gerhard. *Colombia: política exterior*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1982.
- Fernández de Soto, Guillermo. *El Universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia*, Bogotá, Editorial Universitaria del Rosario, 2010.
- Garay Salamanca, Jorge Luis. *Colombia: estructura industrial e internacionalización*, 2013, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm> (consulta: 29 de abril de 2013).
- IV Cumbre Alianza del Pacífico. *Declaración*, 2012, Paranal – Antofagasta, Chile, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Declaraci%C3%B3n%20de%20Paranal%20III%20Cumbre%20Alianza%20del%20Pac%C3%ADfico%206%20Junio%202012.PDF> (consulta: 25 de abril de 2013).
- Jácome, Francine. «Seguridad e integración bolivariana en el marco de la política exterior de Venezuela (1999-2006)», *Europa América Latina: Análisis e Informaciones*, no. 2, mayo 2007.
- López, Maya, Margarita. «El movimiento bolivariano: ascenso al poder y gobierno hasta 2008», en: Ayala, María y Pablo Quintero (eds.). *Diez años de revolución en Venezuela: Historia, balance y perspectiva (1999-2009)*, Buenos Aires, Argentina, Maipue, 2009.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, 2000, disponible en: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, 2001, disponible en: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).

- Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan Gabriel. «Teoría y práctica de las relaciones internacionales: el caso de Colombia», *Estudios Internacionales*, vol. XXI, no. 81, enero-marzo 1988, pp. 94-135.
- Ramírez, Socorro. «El giro de la política exterior colombiana», *Nueva Sociedad*, no. 231, enero-febrero 2011, pp. 79-95.
- Ramírez, Socorro. «Alcances de la nueva política exterior colombiana», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, no. 1, enero-marzo 2012, pp. 38-45.
- Romero, Carlos. «Dos etapas en la política exterior de Venezuela», *Politea*, vol. 30, no. 30, enero 2003, pp. 23-47.
- Suárez Marco, Fidel. *Tratado entre Colombia y Estados Unidos*, Bogotá, El Liberal, 1914.
- Serbin, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2011.
- Thoumi, Francisco. «Colombia: del espejismo del desarrollo a la crisis político y social», *Revista de Economía de la Universidad de Rosario*, no. 1, enero 1998, pp. 11-31.
- Tickner, Arlene. «Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales», *Colombia Internacional*, no. 65, enero-junio 2007, pp. 90-111.
- Tokatlian, Juan Gabriel. «La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?», *Colombia Internacional*, no. 48, enero-abril 2000, pp. 35-43.
- VI Cumbre de la Américas. *Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de Las Américas*, 2012, Cartagena, Colombia, OEA, disponible en: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates_sc_es.pdf (consulta: 25 de abril de 2013).

Calidad del federalismo fiscal en México: efectos económicos e impacto de la Ley de Coordinación Fiscal

José Manuel Cirera Bianco¹

Recibido: 09/03/2020

Aceptado: 03/05/2020

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar el efecto económico de las instituciones formales en la práctica del federalismo fiscal en México, a través de la Ley de Coordinación Fiscal (1978) conforme a la función de asignación, distribución y equilibrio propuesta por Richard Musgrave (1959). Para ello, se hace un estudio comparado con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en Venezuela (1989), mostrando el papel del sistema federado en el equilibrio económico inter-temporal por el conjunto de normas vigentes.

Palabras clave: Federalismo fiscal, Ley de Coordinación Fiscal de México, equilibrio económico.

¹ Doctorando en Ciencias Organizacionales (Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela). Politólogo y Economista egresado de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). *Magister Scientiae* en Ciencias Políticas, Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL - ULA). Colaborador en el Grupo de Investigación en Legislación Organizacional y Gerencia (GILOG – FACES-ULA). Becario Plan II (2016 - 2018) por el Departamento de Análisis Político de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Actualmente desarrollando la tesis doctoral sobre el impacto de la gobernanza en la dinámica de las organizaciones internacionales como fomento del desarrollo regional, bajo la teoría de la interdependencia compleja. Email:jcirera23@gmail.com.

Quality of fiscal federalism in Mexico: economic effects and impact of the Fiscal Coordination Law

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the economic effect of formal institutions in the practice of fiscal federalism in Mexico, through the Fiscal Coordination Law (1978) in accordance with the allocation, distribution and balance function proposed by Richard Musgrave (1959). For this, a study is made compared to the Organic Law of Decentralization, Delimitation and Transfer of Powers of Public Power in Venezuela (1989), showing the role of the federated system in the inter-temporal economic balance by the set of regulations in force .

Key words: Fiscal federalism, Law for Fiscal Coordination of Mexico, economic balance

Introducción

La teoría del federalismo fiscal ha obtenido mayor repercusión a partir de la década de 1950, a raíz de varios procesos de naturaleza política y económica que marcaron un hito en la búsqueda de una mayor eficiencia en el manejo de los recursos, además de la desconcentración del poder político orientada, esencialmente, hacia metas del desarrollo en el logro de libertades plurales, como la democracia, la productividad y la disminución de la desigualdad. Así, el ascenso de la teoría responde a la discusión de la presencia entre Estado y mercado en el manejo de recursos económicos y del bienestar.

El caso latinoamericano resulta especialmente significativo por la trascendencia en las reformas descentralizadoras entre sus países que, en algunos casos, llega al reconocimiento constitucional, comenzando un esquema de identificación desde las instituciones formales con el federalismo como esquema de organización y asignación de competencias, no sin que la sombra de la recentralización se mantenga, herencia del periodo autocrático y militarista de casi medio siglo (1950 – 1990). Este reconocimiento se da de forma explícita en Argentina (1860), Brasil (1891), México (1824) y Venezuela (1811). En

México, se hace patente en la Constitución de 1917 y en Venezuela en la Constitución de 1961. En otros países, sin reconocimiento explícito, ocurren reformas fiscales y tributarias como la Ley 33 de 1968 de Colombia² (fisco seccional y municipal) o la Ley 21.074 de 2018 en Chile³ (regionalización financiera).

Ante esta discusión, existen algunos aspectos que son importantes al abordar el federalismo, como reconocer que todo proceso de federalismo fiscal debe contar con un nivel de centralización que sirve para demarcar aquellas funciones que, ya sea por su naturaleza económica o conveniencia administrativa, son mejor gestionadas por el Estado, tal es el caso de los bienes públicos puros. Otras, dada la cercanía de las autoridades con los problemas, pueden ser atendidas desde un ámbito subnacional. La presencia de los dos ámbitos (central y federal), permite la coordinación de la política fiscal y tributaria, evitando la doble tributación, gastos excesivos, manejo ineficiente de los fondos públicos y la asignación de responsabilidad a los subniveles de gobierno.

Así como se orienta la discusión sobre el papel del Estado y el mercado en la economía, el federalismo madura como tesis fruto de la convergencia de un Estado de bienestar en decadencia y la entrada del libre mercado encargado de reanimar la economía para procurar el desarrollo nacional. De esta manera, se descubre una cadena de incidencia del federalismo en la economía nacional en tanto a: 1) reconocimiento institucional de los principios federales y de la subdivisión administrativa vigente; 2) determinación flexible de las funciones de cada nivel federal; 3) coordinación de los objetivos para cada nivel federal en términos cuantitativos – cualitativos, y 4) apoyo canalizado mediante objetivos y metas para el desarrollo conjunto entre las regiones.

De este modo, la pertinencia que tiene el reconocimiento institucional, a través del conjunto de leyes y normativas en materia de federalismo responde a la creación de subunidades administrativas (descentralización), como paso previo para la aplicación del federalismo fiscal. A partir de la existencia del factor de reconocimiento institucional como condición necesaria, aunque no suficiente, el presente trabajo se centra en analizar los efectos económicos que producen estas leyes en materia de federalismo fiscal y los objetivos del sector público según Richard Musgrave (1959) en su texto *Teoría*

² República de Colombia. Ley no. 33, *Diario Oficial de la Nación*, no. 32.667, 15 de noviembre de 1969.

³ República de Chile. Ley no. 21.074, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 15 de febrero de 2018.

de la Hacienda Pública, por la estabilización, asignación y distribución en la política fiscal, la calidad del ejercicio gasto-ingreso, y la determinación de la unidad administrativa que mejor pueda cumplir con esos objetivos.

El caso de México resulta relevante dentro de América Latina, con un longevo federalismo establecido desde 1824 mediante el artículo constitucional no. 4, aunque en la práctica, el federalismo fiscal no maduraría hasta la siguiente Constitución (1857). Por ello, es imprescindible ir más allá del reconocimiento de las subdivisiones territoriales que, en la mayor parte de América Latina ha servido para ceder competencias públicas sin desconcentrar los canales de ingreso y, entonces, legitimar el Estado central, algo que provoca altos costos de ineficiencia por objetivos partidistas desde el gobierno como es la hegemonía de poder, el populismo o el clientelismo.

Esta es una situación visible en la historia mexicana con 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (1929 - 2000), supremacía que inicia bajo un importante crecimiento económico para el país que, según Lepiz⁴, responde al manejo central de la industria petrolera en forma de expropiación, dando inicio al modelo estabilizador de desarrollo económico conocido como el «Milagro Mexicano» de 1952 a 1970, paso previo a un importante impulso a las leyes en materia fiscal que, finalmente serían modificadas en el periodo 1980 - 1994 ante la crisis económica dada la caída de los precios internacionales del petróleo y por otro lado el proceso de la globalización.

En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal de los Estados Unidos Mexicanos del año 1953, cuya última reforma es de 1998, sirve para instrumentar de manera efectiva un plan de distribución y planificación de las entidades a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuyos principios destaca Megchum: coordinar el sistema fiscal del Estado federado; establecer la participación de las tesorías o Secretaría de Finanzas de los estados; distribuir las participaciones de ingreso; fijar reglas de colaboración administrativa, y constituir los organismos ejecutores. Es una visión amplia del federalismo, donde la Ley de Coordinación Fiscal surge como intermediaria del ejercicio fiscal entre el Estado central, regional y municipal de manera multidireccional⁵.

⁴ Lepiz, Israel. Desarrollo económico de México (1930 – 1970), 2015, p.1, disponible en: <https://prezi.com/ywv2lnizkao-/desarrollo-economico-de-mexico-1930-1970/> (Consulta: 14 de diciembre de 2019).

⁵ Megchum, Isabel de los Ángeles. «Ley de Coordinación Fiscal en México», *Gestiopolis*, 10 de febrero 2015, p.8, disponible en: <https://www.gestiopolis.com/ley-de-coordinacion-fiscal-en-mexico/> (Consulta: 13 de diciembre de 2019).

La calidad del sistema federal, en este sentido, implica que atendiendo los principios antes señalados se puedan cumplir los objetivos de la función de asignación, distribución y estabilización de la economía entre los niveles de la organización administrativa a partir de la propuesta de los mecanismos de organización normativa, la conducta derivada de esta propuesta (instituciones informales) y de su adecuación.

Es de gran importancia para el trabajo reconocer cierto paralelismo con las condiciones en otras latitudes de la misma región, al igual que las similitudes en sus estructuras económicas mediante un estudio comparado con Venezuela, país con una alta dependencia de los ingresos fiscales petroleros y, con ello, una serie de vicios afianzados en la situación de precios de este producto básico en el mercado internacional; la prociclicidad del gasto público y, el rezago de los mecanismos de diversificación dentro de la estructura económica nacional. Ante el costo fiscal que esto supone y, la riqueza que aporta en la comprensión de las condiciones de la teoría del federalismo dadas las características económicas, el estudio de caso comparado entre los dos países forma parte de la estrategia metodológica a ser utilizada a continuación.

Finalmente, esta exposición sirve para demarcar los propósitos y, con ello, la hoja de ruta del trabajo mediante la definición del federalismo como teoría económica emergente en la delegación de funciones públicas de manera vertical (entre el nivel de poder público nacional, regional y local), pero también horizontal (centralismo del Estado y libre mercado). A partir de esta precisión en la propuesta desde la teoría federal, se contrasta la experiencia de México en la formación de principios normativos para tratar la distribución de competencias fiscales, sus características y trascendencia. En ocasión de comprender mejor estos efectos, se hace una comparación final con el caso de Venezuela que, como ya se introdujo, mantiene algunos paralelismos con el caso mexicano para, finalmente, concluir con unas reflexiones sobre el impacto de la normativa en los efectos económicos del federalismo.

1. Elementos teóricos del Federalismo Fiscal desde la perspectiva económica

Entre los principales autores del federalismo están Amarendra Sharma, Charles Tiebout, James Buchanan y Emilio Albi. No obstante, los planteamientos de Wallace Oates destacan por el reconocimiento del Estado central como parte del proceso de descentraliza-

ción, algo que podría resultar paradójico en un primer momento, pero que halla su lógica en la búsqueda de satisfacción de necesidades sobre quién tiene mayor capacidad y la información necesaria para llevar estas acciones de manera eficiente, en detrimento de la postura neoliberal. Por ello, Oates establece esta idea bajo el criterio económico de la utilidad que reporta esa forma de organización para los individuos:

Establece que la producción y consumo de bienes públicos se puede entender como sistemas de prestación de servicios públicos, es decir, tanto las prestaciones mismas como los gobiernos que las administran. La eficiencia se refiere a los niveles de utilidad de la comunidad (curvas de indiferencia entre bienes públicos y privados) que se puede alcanzar con los recursos asignados (impuestos). La óptima se da cuando la tasa de coste marginal es igual a la de utilidad marginal. Las preferencias se representan por la curva de ingreso consumo, es decir por los cambios en la demanda ante variaciones de precio⁶.

Este planteamiento precisa cuál es el significado de la eficiencia como indicador del nivel de calidad del federalismo, es decir, aquel donde el cambio en los recursos empleados para lograr cubrir las necesidades en bienes y servicios es igual al cambio en los niveles de utilidad experimentado por los receptores, ello por medio del ingreso que recibe el Estado por los tributos. Fuera de solucionar el dilema económico que esto representa, pone en cuestión asuntos como: ¿de qué manera medir la utilidad reportada por los beneficiarios?; o ¿cuál es el nivel de descentralización que no desencadena necesariamente el entorpecimiento de los objetivos planteados por el sector público?

Es por esa razón que la teoría da importancia al Estado central sobre la función de estabilización y de asignación, mientras que la función de distribución se reparte entre el Estado central y el resto de niveles federales. La razón principal que sustenta esta afirmación se encuentra en la existencia de unos bienes públicos puros, aquellos donde no existe rivalidad ni exclusión en la prestación del servicio, tal es el caso de la seguridad externa (fuerzas armadas) y la administración de justicia (tribunales). De lo que se trata, finalmente, es de disminuir la carga de los organismos centrales, propiciando nuevos canales de ingreso que no generen un efecto expulsión mediante sanción económica a los contribuyentes, además de dar respuesta efi-

⁶ Oates, Wallace. *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p.14.

ciente y expedita a los problemas particulares que aquejan a parte del territorio de forma más precisa.

Todo ello muestra la relevancia de los fallos del mercado como aquellas acciones que de manera deliberada o, por las condiciones del entorno, provocan que el mercado no controle las consecuencias negativas que se desprenden del modelo económico (competencia imperfecta, asimetría de información, bienes públicos, mercados incompletos, externalidades y bienes preferentes). Así, el Estado viene a intervenir reduciendo los efectos negativos y, una de las principales formas que tiene para hacerlo es crear leyes en materia y la definición de divisiones administrativas para aplicarla. A esta situación se le suman los objetivos privados del mercado que, para Rangel⁷, trae consigo un dilema «la economía basada en los principios de optimalidad y eficiencia dejan a un lado consideraciones como la justicia, la equidad y la posibilidad de que todos tengan acceso a este sistema de intercambio», algo que el Estado compensa con su participación. Surge como consecuencia una dualidad entre efectos no deseados en el mercado que han de ser tratados por el Estado y una práctica del mercado, que disminuye la posibilidad de abuso del poder político de las organizaciones que componen el Estado, mismas que también tiene vicios: conocimiento escaso, procesos de decisión de carácter político, falta de acuerdos, corrupción o clientelismo.

Con este sistema de control entre Estado y mercado, la desincorporación progresiva de competencia hacia subniveles de gobierno cumple con un principio: la determinación del sistema federal como fundamento de la gobernanza, término que para Kooiman⁸ denota «acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas o crear oportunidades sociales». En otras palabras, la gobernanza es un mecanismo que permite a los actores, de manera desconcentrada y autónoma, una interacción para mantener en el tiempo los fines federales con una dinámica de cooperación. Ello amerita una transparencia en la gestión fiscal entre las partes, como la disciplina tanto en ingresos como en los gastos.

El principal reto al que se enfrentan los Estados en la definición de un federalismo propio es la determinación de cuáles funciones

⁷ Rangel, Christi. *Justificación de la intervención del sector público en la economía*, 2003, p.4, disponible en: http://webdelprofesor.ula.ve/economia/christi/programas_materias/Politica_Fiscal/justificacion_sector_publico_christi_rangel.pdf (Consulta: 14 de diciembre de 2019).

⁸ Kooiman, Jan. «Gobernar en gobernanza», en: Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 58, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/> (Consulta: 18 de enero de 2020).

son mejor desempeñadas por cada nivel de gobierno. Al respecto de este desafío, la teoría económica, principalmente los preceptos de Richard Musgrave⁹, indican que esa tarea se resume a la fórmula que más logre aliviar la presión presupuestaria, garantizando un nivel de equilibrio económico y, garantizando una distribución y asignación de recursos entre y hacia los organismos federados. Al respecto, Díaz dice que ese es el desafío institucional de América Latina.

Aunque estas potencialidades son compatibles con el diseño de los gobiernos federales, existen factores institucionales, juicios de valor, la propia estructura política y social de cada país, que hacen muy difícil la estandarización de estos beneficios a cualquier sociedad, por lo que el grado óptimo de descentralización en un determinado país puede ser inadecuado para otro y viceversa¹⁰.

En estas diferencias es donde radica la gran importancia de las instituciones formales con las leyes de fomento para la descentralización y la asignación de competencias financieras y tributarias. Es importante tener en cuenta la dimensión, así como la variación en los grados de federalismo, cuestión que mucho más allá de estar determinada por normas, se traduce en la creación de organizaciones que la norma estimula con sus lineamientos, algo que debe ir acompañado de una política dispuesta a intercambiar parte del monopolio del poder (coerción), del flujo de medios económicos y de las atribuciones de ingresos propios a los subgobiernos.

Anexo a la racionalidad económica como principio federal se encuentra, según Porto¹¹, en la participación política como la capacidad del ciudadano de influir en la toma de decisiones políticas alrededor de sus intereses. De esta forma, una de las principales razones para establecer un federalismo se encuentra en la facilidad que tienen los ciudadanos por manifestarse ante el organismo político más cercano (gobierno regional), cuestión que podría hacer de este subgobierno el mejor informado sobre las causas, características y actores afectados, así como la medida indicada para atender el problema, pero no siempre es el más preparado financieramente u organizativamente

⁹ Musgrave, Richard. *La teoría de la hacienda pública. Un estudio en economía aplicada*, Nueva York, McGraw Hill, 1959.

¹⁰ Díaz, María del Carmen. «Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica», *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, 2002, p. 393.

¹¹ Porto, Alberto. «La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales», documento de trabajo no. 4, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2003, p. 3, disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3522/Documento_completo.pdf (Consulta: 12 de enero de 2020).

para emprenderlo, es entonces cuando el Estado central interviene. Una característica importante a tener en cuenta es que las leyes, son su condición como institución formal, dadas por las normas de conducta, principios o cualquier comportamiento tipificado y aceptado públicamente el Estado, el mercado y la sociedad. Por otro lado, las instituciones informales, aquellas que no muestran tal grado de estandarización en la sociedad, pero que intervienen en el comportamiento final de los agentes, son variables a considerar al momento de analizar ¿por qué si el federalismo está normado por el conjunto de leyes y cumple una función organizativa, el centralismo es predominante? Por tanto ¿hay una brecha entre legalidad y práctica?

Uno de los principales indicios que demuestran la brecha entre legislación y práctica desde el Estado se encuentra en la forma de delegación de esas atribuciones, siendo reducida a una distribución condicionada de fondos federales, mientras que las atribuciones de ingresos propios de naturaleza fiscal (cobro de impuestos municipales como patentes de comercio, transacciones inmobiliarias, entre otros) son limitadas. El federalismo, de esta manera, es aprovechado como legitimador de las funciones de los gobiernos en América Latina sin que ellos lleven a cabo una delegación de funciones (dilema del modelo principal-agente con información asimétrica y desconfianza en los efectos producidos), reduciéndose a la formación de zonas administrativas regionales y locales (estado, provincia, departamento, etc.), con muy escasas atribuciones reales.

Ahora, la pregunta es: ¿cómo disminuir esa brecha en favor de un mecanismo que disminuya el riesgo de desequilibrio en la economía? Como un aumento insostenible de gasto, pocas fuentes de ingreso y alta dependencia del Estado central. Una situación de la que poco se ha aprendido en América Latina con un sistema económico volátil y poca diversificación del perfil comercial; Aguiar y Gopinath citado por Jiménez¹², indican que «son frecuentes las perturbaciones que tienen efectos permanentes sobre la economía, e inducen mutaciones permanentes que se relacionan con episodios de crisis, cambios en la estructura económica (...) y perturbaciones de largo plazo».

En el caso de América Latina, la tendencia a la prociclicidad, que ocurre cuando el ciclo económico se encuentra en fase de crecimiento, los gastos suelen ser excesivos, lo que lleva a que en momentos de decrecimiento, estancamiento o recesión no se cuente con los recur-

¹² Jiménez, Juan. «Política fiscal y crisis en América Latina», *Revista Asturiana de Economía*, no. 42, 2008, p. 83.

sos necesarios para estabilizar la economía (una de las funciones de Musgrave). A esta se le suma el uso extensivo del gasto corriente (que no genera una contraprestación o inversión), producto de una estructura económica basada en los modelos mineros extractivos, que conduce a los gobiernos a un comportamiento centralizador del poder. Una situación que se afianza todavía más en momentos donde los ingresos por regalías y el cobro fiscal a empresas mineras se reduce drásticamente, por lo general, ante la caída de los precios internacionales de estas materias primas.

Si por algo cobra especial sentido el caso mexicano es por la preminencia del centralismo, incluso con las reformas del Estado, ello obedece a la continuación del modelo extractivo-centralizador al que nos hemos referido ya. Por ello, es imprescindible definir cómo y en qué medida se presenta ese modelo a partir de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal¹³ de 1978 y sus posteriores reformas, haciendo hincapié en la reforma de 1998. Esto sirve como ejercicio para comprender el proceso de adaptación y de la vigencia regional de las normas de federalismo fiscal.

Ante la dualidad de una estructura normativa desconcentrada y la persistente actitud centralista, vale la pena identificar ¿en qué medida el reconocimiento institucional y la promulgación de normas en el área son garantías de eficiencia en términos económicos? A partir de un indicio sobre este cuestionamiento, es preciso preguntarse ¿en qué manera la experiencia del federalismo fiscal en México ayuda a mejorar la teoría como alternativa de eficiencia administrativa y territorial que beneficie lo económico nacional? Así, analizar también ¿cuáles son los paralelismos y diferencias con el caso venezolano con la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público¹⁴ (1989) y cómo sirve en la construcción de un sistema federal eficiente en la actual crisis económica venezolana?

2. El Federalismo Fiscal mexicano: evolución, características y situación actual

El sistema federal de México se ha nutrido desde un inicio del esquema federal de los Estados Unidos a través de la Constitución Federal (1787), con la que se otorgó una amplia capacidad a los estados para definir sus propios mecanismos de ingreso y gasto confor-

¹³ Estados Unidos Mexicanos. *Ley de Coordinación Fiscal*, 27 de diciembre de 1978.

¹⁴ República de Venezuela. *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 4.153, 28 de diciembre de 1989.

me a figuras tributarias y no tributarias (empresas públicas). Sin embargo, como reseñan Khraiche y Flaherty¹⁵, esa amplitud ha sido modificada con el tiempo por el gobierno federal, limitando las atribuciones para ajustar las capacidades en el límite al endeudamiento público, con la sección 9 del artículo 1 de la señalada Constitución.

Ese sistema de ajustes, previsto como medida de vigilancia entre los niveles de gobierno, para estabilizar las funciones financieras como el endeudamiento, el tipo de gasto y la financiación, debe distinguirse de aquellas funciones que son expresas del gobierno federal. Siendo estas las de naturaleza militar (seguridad externa); la administración de los fondos de pensiones (seguridad social); así como los seguros sanitarios, los de las personas con discapacidad y las personas de la tercera edad. Esta es una referencia del modelo de federalismo al que la mayoría de América Latina ha aspirado (de forma), pero los ingresos generados por los gobiernos subnacionales en Estados Unidos son mayores al 40%, la partida federal no supera el 60% del ingreso¹⁶.

Como se mencionó, la experiencia federal de México, especialmente la que tiene que ver con el manejo de sus recursos financieros, ha ido de la mano de los resultados del mercado internacional de las materias primas, luego el de la industria pesada (petroquímica, automotriz y de construcción), situación que ha debilitado la cultura fiscal desconcentrada. En consecuencia, la formulación de un conjunto de leyes para regular el esquema de los gobiernos estatales y consolidar una estructura interna de competencias que reduzca el riesgo asociado a esta dependencia.

Así, en la actual Constitución del año 1917, producto del final de la Revolución Mexicana, cuya última reforma parcial es del 16 de agosto de 2016 (la 229 desde su promulgación), se evidencia la presencia del federalismo como sistema de organización y autogobierno por parte de los estados que conforman la nación, de manera que el centro de poder se ve en la obligación de mantener una relación (distribución condicionada y no condicionada), y coordinación (fiscal, jurídica y distributiva). Esto se debe a la noción federal, primeramente, como un fin político, entendido como la división de poder de manera horizontal (presencia de los poderes públicos Ejecutivo, Legislativo y Ju-

¹⁵ Khraiche, Maroula y Flaherty, Patrick. «Federalismo fiscal. El caso de Estados Unidos», *Revista Económica Castilla-La Mancha*, no. 8, 2006, p. 328, disponible en: [https://pdfs.semanticscholar.org/\(Consulta: 12 de diciembre de 2019\)](https://pdfs.semanticscholar.org/(Consulta: 12 de diciembre de 2019)).

¹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Datos y cifras*, 2005, Disponible en: <http://www.oecd.org/> (Consulta: 08 de diciembre de 2019).

dicial), y vertical (poderes públicos nacionales, regionales y locales). Ello es palpable en el artículo 40 de la Constitución Federal:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental¹⁷.

Así, se configura el espacio nacional por canales de organización jurídica-económica plurales (democracia), con objetivos de desarrollo.

Adicionalmente, entre las reformas más recientes que ha tenido la Constitución, resalta el hecho de que la promulgación de algunas de ellas se centra en el tema federal y, en especial, de la Hacienda Pública (215, 222, 223 y 227), ellas en la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012 - 2018). Abordando puntos como la transparencia en los ingresos y gastos nacionales (215); ajuste de la disciplina financiera de los estados federados (222); la corrupción y el manejo inapropiado de los fondos públicos (223); y en especial, la elevación del Distrito Federal de México como entidad federal (227).

La cantidad de reformas en materia hacendaria y de transparencia fiscal demuestra el importante peso de este tema para el funcionamiento económico del país. Además de la característica de no replicabilidad de la fórmula de federalismo entre países, incluso entre sistemas subnacionales, se evidencia la necesidad de reformas en el marco jurídico que permitan su aplicabilidad, además de generar mayor control en las finanzas públicas nacionales. Pero, la apertura de esas atribuciones federales de gasto e ingresos públicos no implican necesariamente que los estados definan unilateralmente qué impuestos cobrarán, la cuantía y los fines de su utilización. Una vez más, el marco jurídico nacional se ha encargado de delimitar aquellas condiciones que siguen siendo monopolio del Estado central, específicamente con el artículo 73 de la Constitución, sobre las funciones del Legislativo nacional como decisor de las actividades de cobro de impuestos en materias de trazo urbanístico, catastro e inmobiliario, así como en la asignación presupuestaria a los estados. Es por esa prerrogativa que se muestra el papel del Estado central al determinar las condiciones económicas con la sesión o el retiro justificado de competencias fiscales.

¹⁷ Estados Unidos Mexicanos. *Constitución Política*, Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917.

Adicionalmente, en los artículos 117 y 118 de la Constitución, estas limitaciones se precisan más puntualmente señalando la prohibición de las entidades regionales del cobro de impuestos que son competencias del Ejecutivo, como: a) el tabaco (impuestos pegouvianos); b) obligaciones o empréstitos con otras naciones; c) la entrada al territorio de personas o artículos; d) impuestos o gastos de guerra. Fuera de este lineamiento, los organismos subnacionales podrían crear figuras tributarias ligadas a ventas e ingresos en general, que actualmente no llegan al 8% de recaudación¹⁸. Luego surge otra limitante contraída con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (1980), así como sus posteriores reformas, en especial, la última emprendida en 1998.

2.1 Características e implicaciones económicas de la Ley de Coordinación Fiscal

El contexto de creación de la Ley de Coordinación Fiscal, dentro del más amplio Sistema de Coordinación Fiscal, obedece a un problema estructural situado para Rabell¹⁹, en el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, mismo experimentado en toda América Latina como el paso de una sociedad agraria a una industrial sin las reformas correspondientes. Esto resultó ser en realidad un ahogo de la producción industrial no petrolera (limitada por la política arancelaria), y del protagonismo de la demanda interna del petróleo mexicano en la industria naciente ante el desarrollo estabilizador, cuyo problema fue el de postergar la reforma fiscal que aprovechara los ingresos extraordinarios de demanda. Ello termina al caer los ingresos petroleros por choques externos de demanda, acabada la Guerra de Yom Kipur (1973).

Durante la presidencia de José López Portillo (1976 - 1982), México contaba con una población de 60,8 millones de personas, con grandes problemas de endeudamiento público y devaluación de la moneda nacional. Lo mismo condujo al Congreso Nacional Mexicano a aprobar un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por medio de la proclamación de la ley homónima el 27 de diciembre de 1978. Una ley creada con el objetivo de fomentar una dinámica de interlocución entre gobierno central, gobiernos estatales, regionales y el Distrito Federal en su participación en la Hacienda Pública, así como la promo-

¹⁸ Díaz, M. del C., *op. cit.*, p. 401.

¹⁹ Rabell, Enrique. *Federalismo fiscal en México*, Santiago de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2010, p. 96.

ción de las autoridades responsables de ejecutar estas funciones. Ello a través de un convenio (fondo) de recaudación federal entre estos niveles y se limitó la capacidad de definición autónoma de los ingresos y el nivel de gasto de los estados.

La intención al reducir esas atribuciones respondió a un beneficio mayor: motivar el flujo de ingresos a las entidades mediante una fórmula flexible pero constante para momentos de bonanza y crisis, entonces, dar paso a una disciplina fiscal atribuida a la capacidad organizativa del Estado para disminuir la dependencia del resto de territorio. Astudillo²⁰, nombra parte de esos beneficios atribuidos a la conformación del acuerdo entre los 31 estados, el Distrito Federal, además de los 2.458 municipios con el Estado central, en tanto: 1) evitar la multiplicidad y la concurrencia de impuestos entre los tres niveles de gobierno; 2) la amplitud progresiva del sistema fiscal, iniciando con la base impositiva que, en la reforma de 1994 incluyó los derechos, los niveles de deuda pública contraída y gastos. Adicionalmente, en 1998 se le suman las transferencias condicionadas en educación básica y normal (60,82% del total); fortalecimiento institucional de municipios; seguridad pública; y de educación tecnológica y superior.

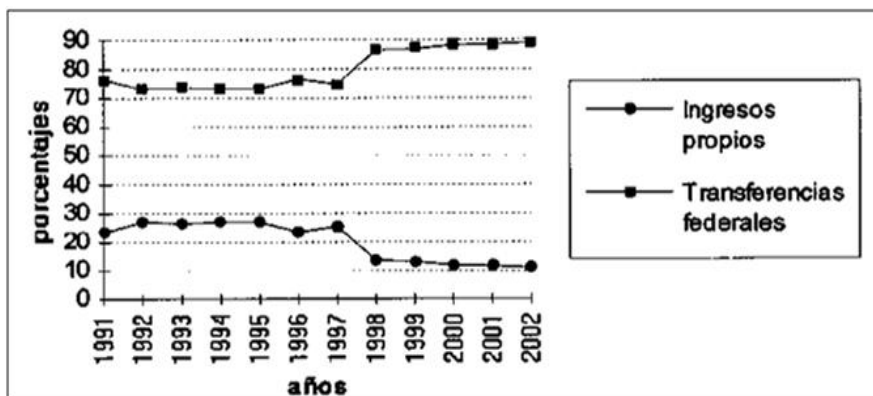
Conexo a esta prometedora situación, uno de los principales problemas se genera por el nivel de dependencia de las subregiones administrativas, un tema estructural que no se ha sabido atender. Esto significa que, con la creación de transferencias directas condicionadas que dio una entrada segura de recursos, surge entonces un canal de dependencia estatal y municipal que, con la mejora de las condiciones luego del llamado «Efecto tequila» de 1994, por la falta de reservas internacionales y, gracias a una línea de crédito excepcional, se expande la capacidad de gasto del Estado central (ver gráfico 1).

Lejos de ser un defecto únicamente de la ampliación de los criterios de política en el Sistema de Coordinación Fiscal de 1998, existen algunas causas previas, así como de algunas condiciones socio-económicas que son importantes destacar antes de dar un análisis del impacto económico de la ley. La situación de dependencia desde las fuentes de ingreso sobre las empresas estatales (mineras en su mayoría), que para 2002 era de 35%²¹, y que ha disminuido su magni-

²⁰ Astudillo, Marcela. «La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, no. 141, 2005, p. 3, disponible en: <http://www.unam.mx> (Consulta: 13 de diciembre de 2019).

²¹ Díaz, M., *op. cit.*, p. 401.

Gráfico1
Transferencias federales e ingresos propios en los estados de México, 1991 – 2002.(En porcentajes)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, citado por Astudillo (2005).

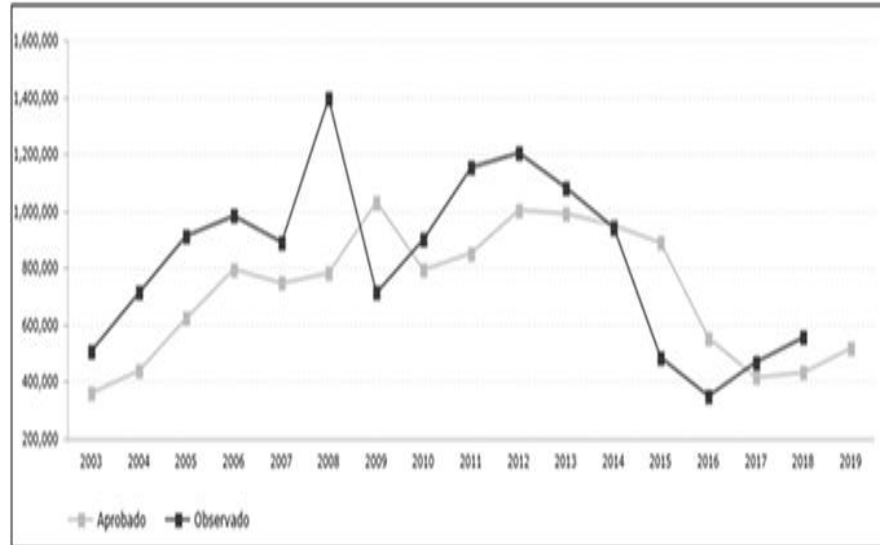
tud a un 18%, sin diversificar los medios de ingreso estatal, provocó: 1) disminución de las fuentes de ingreso y financiamiento estatal; 2) aumento del uso de deuda pública para financiar periodos de recesión y; 3) presión en los medios productivos por cambios tributarios bruscos y; 4) control del Estado central sobre los impuestos más dinámicos (renta y valor agregado), que dificulta el planeamiento regional de ingresos propios con un carácter inter-temporal.

El efecto que esto ha traído en la economía nacional se sitúa puntualmente en la exacerbación de los ciclos económicos, especialmente cuando hay una fase recesiva, disminuyendo las posibilidades de maniobra por medio del establecimiento de focos de ingreso que alivien la presión fiscal en la provisión de las necesidades de cada región. Ello se transformó en una relación de dependencia insatisfecha, causado por altos niveles de pobreza de 41,9%, así como de pobreza extrema de 9,37% para 2018²².

Resulta significativa la reducción de los ingresos de la empresa nacional de petróleo (Petróleos Mexicanos C.A. o PEMEX), mostrado en el gráfico 2 donde, para 2012, los ingresos caen a menos de la mitad y que, adicionalmente, el presupuesto de gasto (línea clara) se sitúa con respecto al ingreso petrolero por encima, casi el doble. Con una estructura dependiente de los ingresos federales, resulta natural entender el espejo que se forma en el gráfico 3 con el aumento de los impuestos como forma de ingreso, afectado por una baja cultura tributaria que incluye la evasión y la multiplicidad fiscal.

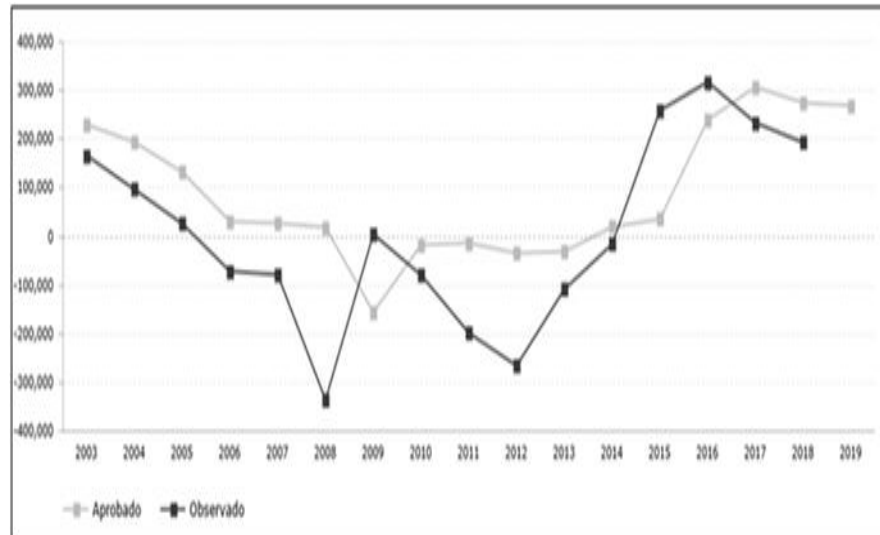
²² Banco Mundial. *Tasa de crecimiento del PIB de México*, 2019, disponible en: <https://www.google.com/publicdata/explore> (Consulta: 18 de diciembre de 2019).

Gráfico 2
Comportamiento de los precios del petróleo mexicano 2003 – 2019. (En millones de pesos mexicanos)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, 2019.

Gráfico 3
Cobro de impuestos (nacionales y regionales) en México, 2003 – 2019. (En millones de pesos mexicanos)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, 2019.

En este aspecto, los límites de la Ley de Coordinación Fiscal²³ se hallan precisamente en la creación de un flujo de ingresos desde el Estado central a las regiones con altas debilidades: 1) no prevé los medios e instrumentos para el estímulo de acciones fiscales de ingresos descentralizados; 2) el Fondo General de Participación, como medio de articulación entre el Estado Federal y los subgobiernos con una fórmula flexible, se ha convertido en una medida de premio y castigo a las zonas con gobiernos afines o contrarios a los del gobierno central; 3) la demanda de recursos, de acuerdo con el aumento de la pobreza, hace que los ingresos propios y las transferencias federales sean insuficientes y; 4) uso de esta ley como mecanismo de recentralización.

Adicionalmente a las fallas estructurales mencionadas por el alto nivel de dependencia sobre las transferencias federales, la baja capacidad institucional de recaudos impositivos y la precaria condición de vida de una gran parte de la sociedad, se adhiere otra de las consecuencias asociadas al federalismo: el aumento del gasto público corriente (por concepto de sueldos, salarios, infraestructura y organización). La creación de entidades federales con fines fiscales que no producen beneficios de auto mantenimiento indica que el soporte de una estructura federal, que implica gastos corrientes y el engrosamiento del sector público, al no existir el sustento de los mismos desde los subgobiernos, recae en la transferencia de la presión sobre el gobierno federal.

En suma, uno de los problemas estructurales que ha tenido la Ley de Coordinación Fiscal en México ha sido el de una amplia orientación sobre los mecanismos y vías de transferencia condicionada, lo que ha enfatizado su naturaleza sobre el gasto del Estado Central y la dependencia a los subgobiernos. Conforme a esa orientación, la poca diversificación de la estructura de ingreso fiscal de los estados y municipios se ha visto ciertamente afectada con un nivel de dependencia promedio de hasta el 90%. La implicación económica, no ha sido otra sino la de una franca limitación en la función de estabilización por parte del Estado central cuyo Producto Interno Bruto caería en 2009 a -5,3% y que, si bien logra crecer para el año siguiente a 5,1% (causado por el incremento de la actividad industrial), para los años posteriores disminuiría su crecimiento hasta 1,4%²⁴. Una estructura de ingreso central (conforme al cobro de los Impuestos por concepto de renta

²³ Estados Unidos Mexicanos. *Ley de Coordinación Fiscal*, 27 de diciembre de 1978.

²⁴ Banco Mundial, *op. cit.*

y el Valor Agregado), que no soporta la demanda de transferencias hacia los gobiernos regionales con el porcentaje antes mencionado.

3. Marco comparado al Federalismo Fiscal y estructura económica de Venezuela

En consonancia con el federalismo fiscal mexicano, en el caso venezolano existe una brecha significativa entre el reconocimiento y la aplicación de los fines de la ley de manera coherente. Puntualmente, la referencia explícita del país como federación se da en la Constitución de 1961²⁵ por medio del artículo no. 2, así como del capítulo III que declara al Estado como federal, además de asignar las competencias a los estados, al Distrito Capital y a las Dependencias Federales. Ello como marco de la división espacial y dentro de los términos para la asignación efectiva de competencias fiscales.

Sin embargo, no es sino hasta 1986 que se logra concretar un cuerpo normativo que hiciera patente este proceso de descentralización administrativa, permitiendo crear la infraestructura para que las competencias fueran llevadas entre los tres ámbitos de gobierno, con lo que el 28 de diciembre de ese año se sanciona la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público²⁶. Esta normativa, aunque se hizo conocida por ser promotora de elecciones de las autoridades regionales que hasta ese momento era competencia de la presidencia nacional, tiene una clara función en la asignación de competencia a los subgobiernos.

En el Capítulo III, artículo no.11 de la ley, se dictan las competencias transferidas progresivamente entre los niveles de gobierno: 1) organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado; 2) régimen, administración y explotación de las piedras de construcción (no preciosas); 3) conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas en sus territorios y, de forma mancomunada cuando cruce la línea entre estados; 4) organización, recaudación, control y administración de impuestos de consumo no reservados por la ley al Poder Nacional, y 5) la administración de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Estas competencias han perdido rápidamente su impacto, sea por la reducción de las empresas de extracción de materiales de cons-

²⁵ República de Venezuela. Constitución Nacional, Gaceta Oficial, no. 662 Extraordinaria, 23 de enero de 1961.

²⁶ República de Venezuela. *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 4.153, 28 de diciembre de 1989.

trucción, además de la focalización de este rubro en apenas pocos estados debido a sus exigencias geológicas; por otro lado, durante la presidencia de Hugo Chávez (1999 - 2015), específicamente el 15 de enero de 2008, bajo poderes habilitantes dados por la Asamblea Nacional, se ordenó la eliminación de los peajes en todo el territorio (Gaceta Oficial no. 38.850)²⁷, argumentándose que no se cumplían las distancias entre peajes, lo que limitó aún más las capacidades de los estados de autogestionar el control y conservación de las carreteras en su territorio, medida que es eliminada el 4 de enero de 2015 con la presidencia de Nicolás Maduro Moros, ordenando su puesta en función mediante la Gaceta Oficial no. 40.691, aunque la medida solo benefició a catorce de los veintitrés estados²⁸.

Lo mismo ocurriría con la administración de los puertos y aeropuertos comerciales, esta vez debido a la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del 2009²⁹ (última reforma parcial). Con ello, para Rodríguez³⁰, la capacidad de las gobernaciones, así como de los municipios sobre esa atribución suprimida reduce sus perspectivas de canalizar focos de ingreso propio, aumentando la dependencia sobre figuras como la de las asignaciones económicas especiales (artículo.156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, CRBV), el Fondo de Compensación Interterritorial, el situado constitucional y las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales (incluidos en el artículo 167 de la CRBV).

Brewer-Carías³¹ explica el funcionamiento del situado constitucional como principal figura de transferencia; el mismo se encuentra constituido por no menos del 15% y hasta 20% de los ingresos ordinarios estimados por el Fisco Nacional (no los obtenidos). Así mismo,

²⁷ República Bolivariana de Venezuela. *Resolución mediante la cual se elimina el cobro en las estaciones recaudadoras de peaje que en ella se mencionan, en los términos que en ellas se indican*, Gaceta Oficial no. 38.850, 15 de enero de 2008.

²⁸ República Bolivariana de Venezuela. *Encomiendas convenidas entre este Ministerio y las Gobernaciones de los Estados que en ellas se especifican, para la Administración de Estaciones Recaudadoras de Peajes*, Gaceta Oficial no. 40.691, 29 de junio de 2015.

²⁹ República Bolivariana de Venezuela. *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 39.140, 17 de marzo de 2009.

³⁰ Rodríguez, Armando. «La reciente modificación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público: efecto sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano», *Provincia*, no. 22, 2009, p. 37.

³¹ Brewer-Carías, Allan. «El 'Estado federal descentralizado' y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional», *Provincia*, no. 11, enero-junio 2004, p. 126.

ante la previsión de ingresos excepcionales, los mismos deben reflejarse en este porcentaje antes mencionado. Ellos deben distribuirse entre los estados y el Distrito capital en una proporción tal que el 30% de ese 20% asignado es repartido en partes iguales, mientras que el 70% restante se asignará de acuerdo con el tamaño de la población para cada entidad.

La figura del situado comparte un gran peso en los ingresos regionales con los impuestos sobre actividades económicas, de industria y comercio, como instrumentos de organización espacial-administrativa que, al medirse con los problemas institucionales que arroja la concentración del poder en el caso de las leyes habilitantes y de la posterior reforma parcial de la ley, pese a su legalidad, deja desarticulados muchos de los principios y objetivos contemplados en la ley de 1989. De esta misma manera, los procesos de planificación regional y sus instrumentos (planes operativos), garantes de la coordinación de recursos frente a objetivos de desarrollo nacional quedan vulnerados.

Aunado a esta situación, se encuentra la estructura económica de Venezuela concentrada en la industria petrolera con la empresa nacional Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), compañía estatal cuya administración se ha visto frecuentemente tildada por el financiamiento de los gastos del gobierno nacional. Este nivel de colusión se recrudece durante el gobierno de Hugo Chávez Frías, así como de Nicolás Maduro justificando un estado de excepción y vulneración de los poderes públicos. Al ser contrastados los efectos jurídicos con la estructura económica y el nivel de dependencia de ingresos fiscales petroleros, como se hizo en el caso de México los ingresos, incluyendo el de subgobiernos que dependen en un 95% de estas divisas petroleras³².

Adicionalmente, los precios internacionales del petróleo se redujeron en abril de 2008, pasando de US\$139,83 a US\$45,59 para diciembre de ese año, mientras la cantidad de empresas privadas se contrajo debido a su cierre (69,8% desde 2007) o expropiación, 700 ubicadas principalmente en el sector alimenticio y de materia prima³³. Mientras tanto, el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM),

³² Álvarez, Víctor. *Venezuela: las patologías de una sociedad rentista. ¿Por qué el país con las reservas de petróleo más grandes del mundo sufre una crisis humanitaria?*, 2019, p.6, disponible en: <http://ildis.org.ve/website/administrador/uploads/VictorAlvarezPatologiasdelRentismo.pdf> (Consulta: 09 de enero de /2020).

³³ Agencia EFE. Medio millón de empresas venezolanas habrían sido cerradas en los últimos 10 años, 2017, disponible en: <https://www.portafolio.co/internacional/numero-de-empresas-cerradas-en-venezuela-505363> (Consulta: 18 de diciembre de 2019).

establecido en el artículo 321 de la CRBV, cuya creación buscaba equilibrar los gastos en periodos de *shocks* negativos (con aporte del gobierno central y de PDVSA en 50/50), fue modificado en 2005, sin la participación de PDVSA y con aporte de los estados en un 20%, sin mayores ingresos propios deben aportar al fondo, trayendo endeudamientos continuos.

Gráfico 4
Financiamiento monetario de PDVSA por el Banco Central. (En miles de millones de Bs y porcentajes)



Fuente: Banco Central de Venezuela, 2015.

En el gráfico 4, se muestra uno de los mecanismos de financiamiento del Estado. Según Vera, esto respondió a una cláusula (derogada en 2006) que obligaba la venta de las divisas de la empresa petrolera nacional PDVSA al Banco Central de Venezuela, mientras que este último hacía traspaso de las divisas al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), una estrategia usada como justificativo del aumento del gasto corriente del gobierno, generando la descapitalización de la principal fuente de ingresos y reduciendo la recepción de transferencias a las gobernaciones y a los municipios³⁴.

³⁴ Vera, Leonardo. «¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?», *Revista Nueva Sociedad*, no. 274, 2018, p. 87.

Adicionalmente a la situación de reforma en las competencias legales de los estados, se le suman dos acciones desde el gobierno, la vulneración del marco legal y, por ende, de la institucionalidad: 1) la creación de organismos paralelos de administración regional en gobernaciones de ideología distinta a la oficialista (caso del Distrito Capital, estados Táchira y Zulia); 2) la vulneración de las fórmulas para otorgar partidas a las regiones por las razones ya expuestas, evidenciando de forma explícita la dualidad política – administración ante una recentralización del Estado venezolano.

Desde este orden de perspectivas, existen elementos comparativos del caso mexicano y venezolano que deben ser valorados tanto en su estructura normativa como en las incidencias económicas y organizativas que tienen para el establecimiento pleno de un federalismo fiscal, cada uno con sus propias características pero con la prevalencia de indicadores para garantizar la autonomía de las competencias, la coordinación de los objetivos y las herramientas de eficiencia fiscal, además del logro de niveles de suficiencia de recursos por ingresos propios para su funcionalidad operativa. Lo mismo es lo que se busca concretar en la última parte del presente trabajo.

4. Análisis económico comparado del Federalismo Fiscal en México y Venezuela

Resulta evidente la existencia de algunos paralelismos en el problema de formulación del federalismo fiscal, situación extensible para América Latina, algo que se encuentra asociado con el alto nivel de inestabilidad política y la necesidad de concentrar las funciones, mucho más en aquellos casos donde existe una industria nacional desarticulada del capital privado. Esta situación convive con una estructura económica altamente dependiente de recursos naturales (extractivista), que se ve expuesta a cambios y a choques de la demanda y la oferta en los precios del mercado internacional.

La suma de estos dos factores resulta clave para entender dónde se ubica la brecha entre la propuesta institucional de las leyes en materia de federalismo y, dentro de ésta, las del federalismo fiscal en la actuación de la Hacienda Pública Nacional que ha sido vulnerada por su coexistencia. En el caso de México, ha venido dado por la centralización de los impuestos más dinámicos del consumo y la baja capacidad administrativa de los estados y municipios de hacerse cargo del cobro de impuestos, por tanto, de un problema focalizado en la formación de estructuras organizativas eficientes que han

incrementado la desigualdad. Mientras, en el caso venezolano, la ejecución de una serie de reformas, llevadas a cabo por leyes habilitantes (1999-2001 y 2015), han atrofiado el comportamiento de la institucionalidad federal, aumentando deliberadamente las atribuciones del Estado en forma de recentralización de la norma.

Con ello, algunas de las similitudes observadas en la composición normativa para el caso mexicano con la Ley de Coordinación Fiscal y, en el de Venezuela, con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, mediante tres criterios (existencia de la norma, efectos económicos y los problemas estructurales), vienen dadas por los siguientes elementos:

1. La puesta en práctica de leyes de organización y coordinación de los recursos es necesaria, pero no suficiente, para permitir una expresión del federalismo fiscal con el engrosamiento del sistema de contrapeso y previsión de los ciclos económicos.

2. En el caso de México, la importancia del petróleo en la estructura económica se ha ido transfiriendo a la industria pesada, cuyos deberes tributarios son controlados por el impuesto nacional sobre la renta siendo insuficiente la asignación federal.

3. Hay comportamiento nocivo en las instituciones formales con la reducción de la función de control transversal que permite el gasto corriente (no retroactivo), y lleva a la descapitalización del Estado y a la fragilidad en la función estabilizadora.

4. Para que las políticas públicas regionales atiendan el objetivo de reducción de las desigualdades (territoriales y sociales), se debe retroalimentar el sistema con la delegación de acciones desde los ciudadanos (políticas *bottom up*), y la creación de una estructura de ingreso en gobernaciones-alcaldías que no se solape mutuamente.

5. La reforma de las leyes en materia de federalismo fiscal ha servido para aumentar las atribuciones del estado central (caso de la reforma de la LCF de México en 1998 y la LODDTCP de Venezuela en 1998), con partidas de transferencia directas del Estado central, reduciendo la capacidad de ingresos y de planificación coordinada.

El comportamiento en detrimento del sistema federal en ambos países ha llevado a una repercusión de la política fiscal que, al ser observado de forma comparada, responde a problemas en el manejo de los recursos resultantes de su propia estructura económica pero principalmente, a la noción del poder que conlleva la concentración de esa capacidad financiera que en muchas ocasiones se impone al marco jurídico vigente.

Conclusiones

El federalismo fiscal constituye un mecanismo de organización a través del manejo de recursos y la capacidad de determinación y planificación de ingresos y gastos para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de manera equilibrada y, con ello, permitir un mayor desarrollo. Esta lógica se encuentra ante problemas que inician con la función normativa del Estado y de la resistencia desde las instituciones formales a dar pasos en la autonomía de los ingresos en gobiernos subnacionales que, en el caso de América Latina, se ha visto reflejado por el grado de desigualdad social y económica ante el fracaso de la función redistributiva del Estado.

Esta situación es patente en el caso mexicano cuyo federalismo se encuentra enmarcado en la Constitución de 1917 (vigente), además de la Ley de Coordinación Fiscal (1978). Con respecto a la reforma de esta ley en el año 1998, la ampliación de asignaciones condicionadas a los estados contribuyó al debilitamiento del Sistema de Coordinación Fiscal, mecanismo que alentó la contribución de las entidades regionales (por ingreso propio). Sin embargo, la fórmula de participación conjunta pasó a moverse en sentido unidireccional (en favor del Estado central), respaldado por el ingreso en la industria nacional y el cobro de impuestos centralizados (personas físicas y morales, valor agregado, producción y servicios), una verdadera limitación a la diversificación de las fuentes de cobro subnacionales, empeorado por los altos niveles de pobreza.

En el caso de Venezuela, la desarticulación normativa progresiva que ha sufrido la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, conforme a la falta de controles políticos (especialmente sobre la deuda pública, la emisión de bonos y las leyes habilitantes), además de la bonanza petrolera (2003 - 2008), disminuyeron las actividades que formaban una fuente de ingreso de los gobiernos subregionales (peajes, puertos y aeropuertos comerciales y materiales de construcción), llevó a la insostenibilidad y dependencia de los planes de desarrollo regional con fines de subordinación política.

Si se quiere lograr verdaderos niveles de federalismo fiscal, uno de los principales desafíos que debe asumir la región está en la reforma de la estructura legal vigente, mediante la conformación de un sistema de coordinación con un papel activo de las regiones; la formación de esquemas de ingreso eficiente y la reinstitucionalización de los poderes públicos (nacional, estatal y municipal), que logre ser realmente operativa.

Referencias

- Agencia EFE. Medio millón de empresas venezolanas habrían sido cerradas en los últimos 10 años, 2017, disponible en: <https://www.portafolio.co/internacional/numero-de-empresas-cerradas-en-venezuela-505363> (Consulta: 18 de diciembre de 2019).
- Álvarez, Víctor. Venezuela: las patologías de una sociedad rentista. ¿Por qué el país con las reservas de petróleo más grandes del mundo sufre una crisis humanitaria?, documento en línea, 2019, p. 6, disponible en: <http://ildis.org.ve/website/administrador/uploads/VictorAlvarezPatologiasdelRentismo.pdf> (Consulta: 09 de enero de 2020).
- Astudillo, Marcela. «La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, no. 141, 2005, p. 3, disponible en: <http://www.unam.mx> (Consulta: 13 de diciembre de 2019).
- Banco Central de Venezuela. Estadísticas, 2015, disponible en: <http://www.bcv.org.ve/> (Consulta: 10 de diciembre de 2019).
- Banco Mundial. Tasa de crecimiento del PIB de México, 2019, disponible en: <https://www.google.com/publicdata/explore> (Consulta: 18 de diciembre de 2019).
- Brewer-Carías, Allan. «El 'Estado federal descentralizado' y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional», *Provincia*, no. 11, enero-junio 2004, p. 126.
- Díaz, María del Carmen. «Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica», *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, no. 11, 2002, pp. 387-407.
- Estados Unidos Mexicanos. *Constitución Política*, Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917.
- Estados Unidos Mexicanos. *Ley de Coordinación Fiscal*, 27 de diciembre de 1978.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México. México en cifras, 2019, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/> (Consulta: 16 de diciembre de 2019).
- Jiménez, Juan. «Política fiscal y crisis en América Latina», *Revista Asturiana de Economía*, no. 42, 2008, p. 83.

- Khraiche, Maroula y Flaherty, Patrick. «Federalismo fiscal. El caso de Estados Unidos», *Revista Económica Castilla-La Mancha*, no. 8, 2006, p. 328, disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/> (Consulta: 12 de diciembre de 2019).
- Kooiman, Jan. «Gobernar en gobernanza», en: Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 57-82, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/> (Consulta: 18 de enero de 2020).
- Lepiz, Israel. Desarrollo económico de México (1930 – 1970), 2015, p.1, disponible en: <https://prezi.com/ywv2lnzkao/-desarrollo-economico-de-mexico-1930-1970/> (Consulta: 14 de diciembre de 2019).
- Megchum, Isabel de los Ángeles. «Ley de Coordinación Fiscal en México», *Gestiopolis*, 10 de febrero 2015, p. 8, disponible en: <https://www.gestiopolis.com/ley-de-coordinacion-fiscal-en-mexico/> (Consulta: 13 de diciembre de 2019).
- Musgrave, Richard. *La teoría de la hacienda pública. Un estudio en economía aplicada*, Nueva York, McGraw Hill, 1959.
- Oates, Wallace. *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Datos y cifras*, 2005, disponible en: <http://www.oecd.org/> (Consulta: 08 de diciembre de 2019).
- Porto, Alberto. «La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales», documento de trabajo no. 4, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2003, p. 3, disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3522/Documento_completo.pdf (Consulta: 12 de enero de 2020).
- Rabell, Enrique. *Federalismo fiscal en México*, Santiago de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2010.
- Rangel, Christi. *Justificación de la intervención del sector público en la economía*, 2003, p.4, disponible en: http://webdelprofesor.ula.ve/economia/christi/programas_materias/Politica_Fiscal/justificacion_sector_publico_christi_rangel.pdf (Consulta: 14 de diciembre de 2019).
- República Bolivariana de Venezuela. *Encomiendas convenidas entre este Ministerio y las Gobernaciones de los Estados que en ellas se especifican, para la Administración de Estaciones Recaudadoras de Peajes*. (29/06/2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.691.

República Bolivariana de Venezuela. *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 39.140, 17 de marzo de 2009.

República Bolivariana de Venezuela. *Resolución mediante la cual se elimina el cobro en las estaciones recaudadoras de peaje que en ella se mencionan, en los términos que en ellas se indican*. (15/01/2008). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°38.850.

República de Chile. Ley no. 21.074, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 15 de febrero de 2018.

República de Colombia. Ley no.33, *Diario Oficial de la Nación*, no. 32.667, 15 de noviembre de 1969.

República de Venezuela. *Constitución Nacional*, Gaceta Oficial, no. 662 Extraordinaria, 23 de enero de 1961.

República de Venezuela. *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial no. 4.153, 28 de diciembre de 1989.

Rodríguez, Armando. «La reciente modificación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público: efecto sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano», *Provincia*, no. 22, 2009, p. 37.

Vera, Leonardo. «¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?», *Revista Nueva Sociedad*, no. 274, 2018, p. 87.

Margen de negociación del gobierno frente a las cadenas globales de valor: implicaciones tecnológicas (1996-2016)

Jonatan Badillo-Reguera¹

Recibido: 19/02/2020

Aceptado: 03/05/2020

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar la importancia de las acciones coordinadas de gobierno junto al sistema productivo nacional, integrado por empresas públicas y privadas locales, que pretendan negociar su inserción a las cadenas globales de valor. Los elementos que explican la inclusión productiva internacional son: la gobernanza productiva, las asimetrías tecnológicas y el escalonamiento industrial. Sin embargo, no basta con participar en la cadena global, se requiere evaluar la calidad de inserción, que intenta defender los respectivos intereses nacionales ante las empresas transnacionales.

Palabras clave: Sistema de producción nacional, gobierno, gobernanza, desarrollo tecnológico y escalonamiento industrial.

¹¹ Doctorante en el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, de la Universidad Nacional Autónoma de México (PPELA-UNAM). Profesor Adjunto en la Facultad de Economía de la UNAM. Maestro en Relaciones Internacionales y Licenciado en Economía, ambos títulos, por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. E-mail: badillo.jonatan@gmail.com.

Government trading margin against global value chains: technological implications (1996-2006)

ABSTRACT

The objective of the article is to analyze the importance of coordinated government actions together with the national productive system, made up of local public and private companies, that seek to negotiate their insertion into global value chains. The elements that explain the international productive inclusion are: the productive governance, the technological asymmetries and the industrial scale. However, it is not enough to participate in the global chain, it is necessary to evaluate the quality of insertion, which tries to defend the respective national interests against transnational companies.

Key words: National production system, government, governance, technological development and industrial stepping.

Introducción

Se plantea un análisis del funcionamiento del sistema productivo internacional, caracterizado por el despliegue de las cadenas globales de valor (CGV) en los últimos años. En particular, se explorará lo determinante que son las interacciones entre el sistema productivo nacional y el gobierno de cada país, ante la nueva estructura de producción de las empresas transnacionales² (ETN), es decir, se examinará cómo se constituyen y consolidan los vínculos estratégicos productivos, la transferencia tecnológica y el control jerárquico que ejercen las grandes corporaciones sobre las empresas nacionales.

La estructura productiva internacional, a partir de 1980, ha evolucionado de forma constante y dinámica en gran medida en función de la evolución de las estrategias de operación de las ETN. Según Trajtenber, este tipo de empresas se caracteriza por tener: «...un gran

² Este tipo de empresas operan más allá de su país de origen. Las multinacionales expanden la producción, sus operaciones financieras y, de igual modo, movilizan sus procesos industriales gracias a sus empresas filiales, logrando deslocalizar la producción alrededor del mundo.

tamaño, una estructura interna compleja para el funcionamiento de su propia estructura productiva, sus procesos económicos se rigen dentro de la competencia oligopólica y las relaciones con sus filiales son de carácter jerárquico predominante...»³. Esta influencia en cómo, dónde, cuándo y qué producir al nivel internacional ha permeado de forma significativa los patrones del comercio, el consumo y los flujos de inversión extranjera directa mundial.

En este sentido, la evolución en las estrategias de operación al interior de las ETN ha modificado cualitativamente las funciones y procesos de fabricación. Anteriormente, las grandes corporaciones realizaban todas las etapas de producción bajo un esquema de orden vertical- control absoluto dentro de sus instalaciones- en sus plantas filiales, empero, actualmente se tornaron agentes globales que delegan un gran número de procesos productivos a otras empresas altamente especializadas bajo un esquema de producción horizontal. La nueva dinámica de elaboración internacional de mercancías se denomina desverticalización de la producción⁴, la cual ha modificado la articulación de los diferentes sistemas productivos nacionales.

El funcionamiento de las ETN ha evolucionado hasta configurarse las CGV que describen toda la gama de actividades que las empresas y los trabajadores realizan en un producto desde su concepción hasta su uso final y más allá, es decir, actividades tales como el diseño, producción, comercialización, distribución y apoyo al consumidor final. Las actividades de las CGV incluyen la fabricación de bienes o servicios, las cuales pueden estar contenidas en una sola ubicación geográfica o en zonas más amplias. Se aclara que, al usar el término de valor, se refiere a la generación o incorporación de valor agregado nacional en los eslabones productivos, evaluando las capacidades tecno-productivas, gracias a la subcontratación de diferentes sistemas productivos nacionales⁵.

Así, las CGV han logrado fragmentar la producción a escala mundial en función del progreso tecnológico y la especialización productiva, valiéndose de la disminución de los precios relativos de los insumos. En este contexto internacional, la forma en que se inserta

³ Trajtenberg, Raúl. «El concepto de empresa transnacional», documento de trabajo no. 10/99, agosto 1999, p. 13.

⁴ Gereffi, Gary. «Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 32, no. 125, abril-junio 2001, pp.9-37.

⁵ Badillo-Reguera, Jonatan. «Cadenas globales de valor». *Brazilian Journal of Latin American Studies*, vol. 18, no. 34, 2019, pp. 142-163, disponible en: <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2019.161791> (Consulta: 10 de enero de 2020).

un sistema de producción nacional (SPN), en algún eslabón de las CGV, será a partir de elevar su horizonte tecnológico y las capacidades productivas que posean.

Internamente las CGV se rigen por su gobernanza en cuanto a la distribución geográfica de la producción, al grado de control que ejercen las ETN al coordinar las fases de la producción a escala global sobre sus proveedores⁶. La gobernanza se determina, en específico, por el uso y asimilación de las capacidades productivas y capacidades tecnológicas con las que cuenta las empresas locales que tengan intención de formar parte de un eslabón de producción. De acuerdo con Gereffi⁷, existen tres criterios que determinan el tipo de gobernanza en las CGV, que son: i) la asimilación de la complejidad de la información, ii) la codificación de la información y, iii) las capacidades tecnológicas de los proveedores.

La combinación de los tres criterios de evaluación presentados anteriormente, consideran las capacidades productivas y tecnológicas con las que cuentan las empresas y/o proveedores que pretendan integrarse a la nueva forma de producción internacional. Por lo tanto, se configuran cinco modelos diferentes⁸ de gobernanza que van, en un extremo, del *modelo de mercado*, en el cual la ETN se relaciona con sus proveedores con un trato entre iguales por su altos niveles tecnológicos y capacidades productivas; y por el otro extremo, está el *modelo jerárquico* donde la empresa líder tiene todo el control, sobre todas las etapas de producción, ya que los proveedo-

⁶ Gereffi, Gary. «International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain», *Journal of International Economics*, vol. 48, no.1, 1999, pp. 37-70.

⁷ Gereffi, Gary; Humphrey, John, and Sturgeon, Timothy. «The governance of global value chains», *Review of International Political Economy*, vol. 12, August 2005, pp. 78- 104.

⁸ El modelo modular se distingue por una alta capacidad para codificar las especificaciones de producción complejas, en este sentido, se reconoce que el proceso de desverticalización deriva a la subcontratación de servicios de alta calidad para generar un bien y/o servicio. Por lo tanto, la subcontratación conduce a la profundización de competencias y un incremento de las empresas proveedoras, llamadas «llave en mano» de un alto nivel de especialización que proporcionan un alto nivel de calidad sin mucha asistencia o control de la empresa líder. Se sugiere consultar Sturgeon, Timothy. «Modular production networks: A new american model of industrial organization», *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, no. 3, 2002, pp. 451-496. El modelo racional describe una relación de complementariedad entre la empresa líder y sus proveedores, de tal forma que se crean vínculos que implican una dependencia mutua en términos de capacidades productivas, tecnológicas e intercambios tácitos de información (ver Gereffi, 2005).

El modelo cautivo se caracteriza porque los proveedores son altamente dependientes de las empresas líderes, en términos de asistencia técnica con el fin de garantizar los estándares de calidad de los productos elaborados dentro de la CGV.

res no cuentan con las suficientes capacidades técnicas pero si con un exceso de oferta de trabajo.

En suma, las CGV representan un mecanismo que favorece la transferencia tecnológica en los diferentes SPN, como consecuencia de los procesos de producción que se destina a cada país; estas técnicas de elaboración de mercancías se orientan principalmente al sector exportador. Sin embargo, este mecanismo de fabricación para el mercado internacional no necesariamente implica una mejora en la totalidad de la estructura productiva nacional, e incluso puede generar un efecto negativo, que sería destinar a un país sólo a la fabricación de mercancías de bajo nivel tecnológico.

En este sentido, la forma en que operan los SPN en conjunto con sus respectivos gobiernos dentro de la estructura productiva internacional, determinará la capacidad para generar nuevas habilidades tecnológicas, que permita acceder a un *escalonamiento industrial*. Entonces, no basta con participar en las CGV, es vital distinguir la calidad de la inserción y evaluar la viabilidad de la estrategia para cada país. Ante esta dinámica internacional, es pertinente cuestionar lo siguiente: ¿Frente a qué estructura de autoridad, al interior de la organización productiva de las CGV se defenderán los intereses nacionales, entendidos como el acceso al escalonamiento industrial de un determinado país?

Como respuesta tentativa, se propone la siguiente hipótesis que guiará el artículo: La gobernanza productiva de las CGV incide de forma directa en la evaluación de las capacidades tecnológicas que poseen los SPN, por lo tanto, la falta de habilidades técnicas impacta negativamente en el margen de negociación y acción del gobierno de un determinado país, que busque insertarse en la nueva estructura productiva internacional.

Las variables que explican el tipo de inserción de un país a las CGV son: i) que no existe sólo un tipo de acuerdo productivo por el cual las empresas nacionales, públicas o privadas locales, y el gobierno (EMyG) opten para hacer frente a la organización de la gobernanza productiva internacional, ii) al nivel internacional existen diferentes grados de apoyo por parte de los gobiernos con el objetivo de fomentar el progreso tecnológico, lo que demuestra la existencia de estructuras productivas sustentadas en el conocimiento, investigación y desarrollo de nuevas formas de producción, materiales o marcas, por último, iii) el escalonamiento industrial se consigue elevando el horizonte tecnológico de forma autónoma, volviéndose la herramienta clave de empresas locales y el gobierno para mejorar

su estatus productivo dentro de las CGV⁹.

La estructura del artículo se divide en cinco apartados. Se inicia exponiendo las asimetrías en la calidad de coordinación entre empresas públicas o privadas y el gobierno de los distintos sistemas productivos nacionales, frente al tipo de control jerárquico que ejerce la ETN con su estructura de gobernanza; el segundo apartado, demuestra con evidencia estadística las asimetrías al nivel internacional del fomento del progreso tecnológico, que muestre un claro escalonamiento industrial en defensa de los intereses nacionales a partir de 1980; el tercer apartado plantea que el desarrollo tecnológico endógeno constituye un elemento determinante para defender el interés nacional, es decir, trata sobre la importancia del escalonamiento industrial; seguidamente, se evidencia las divergencias tecnológicas de las regiones de América Latina y Asia, las cuales han incidido de forma directa en la subordinación productiva ante de las CGV y, por último, se realizan las consideraciones finales del artículo.

1. Distintos tipos de gobernanza significa asimetrías en las relaciones productivas, pero un objetivo común: la capacidad tecnológica

Los SPN representan el mecanismo de conexión entre las necesidades locales y el entorno global. Además, los SPN tienen un rol estratégico bidireccional, por un lado, atienden el crecimiento económico de un país y, por el otro, coadyuvan con el desarrollo del tejido social. En este sentido, la forma de articulación entre las empresas locales de un espacio geográfico determinado y la sociedad es el dispositivo para generar niveles de empleo y la distribución de ingresos para la población.

De acuerdo con el Sistema Económico para América Latina (SELA)¹⁰, «... la interacción entre los sistemas productivos nacionales y las empresas transnacionales homogeniza el conocimiento tecnológico y permite generar una masa crítica para la innovación productiva de un país...». Bajo este supuesto, el gobierno tendría que actuar como catalizador en la interacción productiva, generando las

⁹ Badillo, Jonatan y Rozo, Carlos. «México en la cadena global de valor de la industria automotriz», *Economía UNAM*, vol. 16, no. 48, septiembre-diciembre 2019, pp.121-145.

¹⁰ Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Cadenas de valor, pymes y políticas públicas. Experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe, Foro sobre el diseño de políticas públicas: Inserción de PYMES en cadenas de valor, globales y regionales, septiembre 2012, p. 3.

políticas de desarrollo industrial que mejoren las condiciones de operación de las empresas locales junto con sus trabajadores, de forma tal que se maximicen los beneficios del conocimiento tecnológico e innovación productiva logrando un ascenso colectivo de la sociedad, por medio del mejoramiento de los niveles salariales de los trabajadores y el nivel de empleo.

Por lo tanto, la cooperación entre las empresas nacionales, públicas o privadas, y el gobierno (EMyG) que conforman un sistema de producción nacional (SPN), debe ser tal que gestione y fomente los dispositivos necesarios con el fin de insertarse en la estructura productiva guiada por las CGV. El papel que desempeñan las EMyG se plasma por la vía de la generación de políticas industriales que optimicen el funcionamiento y coordinación entre sus empresas locales con el objetivo de acceder a los beneficios de ser parte integral de un eslabón en las CGV. Sin embargo, es preciso evaluar la calidad de la inclusión, ya que esta puede actuar en el deterioro de la estructura productiva local como consecuencia de una integración basada en un bajo nivel tecnológico impuesto por las CGV.

De este modo, el sistema de gobernanza de las CGV tiene que ver con las asimetrías de poder en la forma que se relacionan y operan las empresas locales respecto a la empresa líder. El esquema de coordinación de las relaciones de poder al interior de las CGV «...incide directamente en la generación, transferencia y difusión del conocimiento tecnológico entre los participantes...»¹¹.

En este razonamiento, las capacidades tecnológicas que posean las EMyG son los instrumentos para sentar las condiciones que favorezcan al SPN frente a la gobernanza de las CGV. Consecuentemente, si existen desiguales niveles tecnológicos conviven asimetrías de poder en la estructura productiva internacional. Por tal razón, es claro que no es posible optar por un solo tipo de parámetros tecnológicos y de políticas industriales para las EMyG en relación con la gobernanza. Las características tecnológicas son esenciales para un país, al constituirse como la barrera natural de entrada y/o para acceder a un escalonamiento industrial de los SPN en las CGV.

El escalonamiento industrial, se define como el proceso para superar las etapas productivas basadas en el uso intensivo de mano de obra estandarizadas que operan con bajos niveles tecnológicos, las cuales no aportan gran porcentaje de valor agregado nacional (VAN), como por ejemplo el proceso de ensamblaje; lo anterior tiene por obje-

¹¹ *Ibidem*, p. 4.

tivo acceder a etapas productivas que demanden trabajadores especializados con el uso de tecnologías sofisticadas, por ejemplo el diseño de productos y/o nuevas marcas.

Tal como argumenta Pozas¹², este proceso es la tarea de responsabilidad compartida entre las empresas locales y el gobierno de cada país. Lograr la captura regional de un mayor valor agregado debe ser la gran preocupación de los tomadores de decisión y formuladores de políticas industriales, es decir, al conjunto de acciones realizadas por el Estado en asociación con empresarios, sindicatos, institutos científicos, entre otros, con el objetivo de lograr o acrecentar la competitividad en alguna actividad económica de una localidad, región o país.

Para lograr el proceso de escalonamiento industrial, las EMyG deben afrontar los distintos grados de gobernanza de las CGV, ya que estos establecen los mecanismos de coordinación que permiten transacciones y el flujo de conocimiento en la cadena, la naturaleza y calidad de relaciones que las empresas mantienen entre ellas, con los proveedores de servicios y las instituciones de regulación¹³.

Es fundamental consolidar la estrategia que plantea acciones entre las EMyG de cada país, enfocadas al progreso de las capacidades tecnológicas aplicadas a la producción nacional, es decir, que generen las condiciones necesarias para aumentar la eficiencia en el uso de los factores de la producción, tal que el SPN sea más eficaz en términos productivos ante la estructura de operación de las ETN.

Sin embargo, el cambio tecnológico no opera en un vacío institucional; es la propia existencia de las instituciones la que puede aumentar o inhibir ese cambio. Siguiendo a León-Manríquez:

El Estado tiene la responsabilidad ineludible del desarrollo tecnológico por medio de la innovación de recursos, la negociación entre intereses diversos, el apoyo de consultorías tecnológicas para pequeñas y medianas empresas, la reducción de los costos de transacción derivados de las fallas de información, el establecimiento de incentivos para endogenizar el progreso técnico¹⁴.

¹² Pozas, María de Los Ángeles. «El contexto de la desigualdad internacional y el problema del desarrollo», en: Cortés, Fernando y Orlandina de Oliveira (eds.). *Los grandes problemas de México*, vol. V, Ciudad de México, 2010, pp. 29-60.

¹³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, UNCTAD. *Informe sobre las inversiones en el mundo. Panorama general*, Nueva York y Ginebra, 2011.

¹⁴ León-Manríquez, José. «México en el espejo del este asiático: cambio tecnológico, desarrollo económico e inserción en el mundo», en: González, Guadalupe y Olga Pellicer (Coords.). *Los retos internacionales de México, urgencia de una mirada nueva*, México, editorial Siglo XXI, 2012, p. 149.

Es incuestionable la participación del gobierno y las instituciones públicas encargadas de elevar las capacidades laborales y el nivel de educación de su población, que incidan directamente en el fortalecimiento del capital humano apoyado en un horizonte tecnológico desarrollado. Sin embargo, esta responsabilidad debe ser compartida en gran medida con las empresas nacionales.

Con el fin de hacer una comparación de las acciones que toman los distintos SPN en conjunto con los gobiernos al nivel internacional, en materia del avance tecnológico, se usará como variable comparativa el gasto de gobierno en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Esta clasificación es propuesta por Evenson y Westphal¹⁵ que permite evaluar los estados tecnológicos, en este sentido los países se ubican en tres niveles que son:

- Nivel 1: Aquellas naciones que utilizan una mezcla de tecnologías obsoletas, principalmente importadas de países industrializados y que dedican entre 0 y 0,3% del PIB a la I+D.
- Nivel 2: Se encuentran aquí los países que son capaces de dominar la tecnología importada y, en una fase más avanzada, desarrollan innovaciones marginales; destinan entre 0,4 y 1,6% del PIB a la I+D.
- Nivel 3: Este nivel es exclusivo de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que son los responsables de 90% de los avances tecnológicos en el mundo. Característicamente asignan más de 1,6% del PIB a la I+D; poseen una gran proporción de ingenieros, científicos y técnicos respecto a su población, desarrollan una gran cantidad de patentes, el sector privado es en gran parte el responsable del financiamiento del gasto en I+D. En consecuencia, dominan la tecnología.

Esta clasificación reconoce que existen asimetrías en los esfuerzos de cada país para fomentar el progreso tecnológico. Por lo tanto, no sería correcto aceptar que al interior de cada nación se tenga la misma lógica y calidad de articulación entre EMyG que permita defender los intereses nacionales para lograr acceder al escalonamiento industrial, es decir, no existe la receta perfecta o un manual de buenas prácticas de acción que garantice hacer frente a la gobernanza de las CGV al nivel internacional.

¹⁵ Evenson, Robert and Westphal, Larry. «Technological change and technology strategy», in: Behrman, J.; T.N. Srinivasan (Eds.). *Handbook of development*, vol. III, North Holland, 2002, pp. 2209-2299.

En este sentido, la relación entre las EMyG y el sistema de gobernanza, internacionalmente plantea para los primeros, la necesidad de tomar acciones encaminadas a fomentar el progreso tecnológico de forma autónoma por país. Estas capacidades permitirán evaluar y disminuir el control jerárquico de la ETN al momento de integrarse a la estructura productiva de las CGV.

Las naciones que se encuentren en el nivel 1, en la clasificación de las trayectorias tecnológicas, tienden a enfrentarse a un mayor control por parte de la empresa líder en términos de capacidades tecnológicas por la ausencia de políticas industriales. De ese modo, no existen las condiciones necesarias para que las empresas locales posean alto estándares de calidad. En este caso, el tipo de gobernanza que le corresponderá a las EMyG serán los modelos Jerárquico y Cautivo, respectivamente.

Aquellas naciones que se encuentran en el nivel 2 de la clasificación tecnológica, poseen la característica de promover relaciones de mutua dependencia en términos de las capacidades técnicas, que resulta en la complementariedad entre la empresa líder y las empresas locales. Por lo tanto, este tipo de países formarán parte de las CGV con un nivel de gobernanza ubicado en el modelo Racional.

Por último, los países ubicados el nivel 3 cuentan con el menor grado de control de la gobernanza de las CGV. Ello se debe a que su horizonte tecnológico es el más elevado al nivel internacional, lo que genera una dinámica de trato entre iguales de la empresa líder y empresas locales de alta calidad técnica con el uso de trabajadores especializados. A este tipo de EMyG acceden a los modelos Modular y de Mercado.

2.- Asimetrías en el desarrollo de las capacidades tecnológicas al nivel internacional: evidencia estadística

A continuación, se presenta la evidencia cuantitativa que demuestra las asimetrías en el progreso tecnológico al nivel internacional. El objetivo es ubicar a los diferentes SPN de cada país, en alguno de los tres niveles del Gasto en Investigación y Desarrollo (GIDE) como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y su correspondiente modelo de gobernanza que le corresponde al interior de las CGV. Los datos son tomados de las estadísticas del Banco Mundial para el periodo 1996-2016. El promedio general del GIDE, del total de países y años, es de 1,89%, de igual modo, se identifican tres periodos: i) 1996-2001, ii) 2002-2008 y iii) 2009-2016.

El gráfico 1 ubica la posición correspondiente de cada nación en función del tipo de gobernanza al interior de las CGV a la que se enfrenta; se aclara que en un país pueden existir empresas de diferentes niveles tecnológicos. Este análisis está orientado en la evaluación de las acciones colectivas por país, las cuales inciden directamente en la capacidad que posee cada nación de implementar reformas o políticas sobre sus empresas locales. De este modo, se mejorarán las condiciones en la negociación por parte de un gobierno al incorporarse en la nueva estructura productiva internacional.

Sin duda el objetivo de cada nación consiste, por lo tanto, en aprovechar los beneficios de ser una parte funcional de las CGV, que permita promover el escalonamiento industrial para el desarrollo social de su población y un crecimiento económico. Bajo esta lógica, queda claro que no existe una receta homogénea a seguir que sea la indicada para pertenecer a las CGV.

Se identifican tres periodos de análisis. El primero de ellos corresponde desde 1996 a 2001, cuyo promedio general es 1,70%. El segundo intervalo va desde 2002 a 2008, el cual presenta una conducta de relativa estabilidad a causa de la presencia de la gran crisis económica de las hipotecas basura con epicentro en los Estados Unidos (2007-2008), a pesar el promedio de esos años es 1,82%; este coeficiente es muy cercano por debajo al promedio general.

Finalmente, se destaca que la dinámica a favor del progreso tecnológico ha sido potencializada durante el periodo *post* crisis mundial a partir de 2009, en particular de los Estados Unidos, Japón y Alemania. Este periodo cuenta con un coeficiente de 2,07%, visiblemente por encima del promedio general.

En el gráfico 1, se identifica que el nivel 3 (N3) tiene un coeficiente de GIDE de 2,76%, como promedio general para todos los años presentados. El N3 contiene a los países con una clara tendencia al alza sostenida en el desarrollo de sus capacidades tecnológicas, con lo cual se les considera economías basadas en el conocimiento.

El cociente promedio del año 1996 para los tres países del N3 es de 2,42% que, en 2009 se incrementó al 2,93%, para terminar finalmente en 2016 con 3,94%; este cambio relativo entre 1996 y 2016 ha sido de 0,51 puntos porcentuales. A pesar de que esta variación en términos relativos que aparenta ser escasa, no necesariamente significa que sea ineficaz, ya que las naciones pertenecientes al N3 son aquellas que cuentan con el horizonte tecnológico más evolucionado, en consecuencia la existencia de políticas industriales y el mejoramiento de las capacidades productivas. El resultado de esta dinámica ha sido la disminución del control de la gobernanza de las CGV, ya que la mayoría de las ETN proceden de estos países.

Así mismo, la categoría N3 contiene a los países que experimentaron una temprana industrialización que les permitió consolidar la superioridad tecnológica y el capital humano altamente calificado. De este modo, estos elementos se vuelven la principal barrera a superar por parte de los países desarrollados que deseen acceder al N3.

El análisis del nivel 2 (N2) es necesario hacerlo por el GIDE promedio por separado para los casos de China y Brasil. Ciertamente ambas naciones tienen un comportamiento exponencial al alza, también este tipo de naciones comparte la categoría de países en vías de desarrollo (PED). Del gráfico 1, es preciso destacar la evolución de las acciones de las EMyG a favor del progreso tecnológico de China y Brasil que han enfrentado a los diferentes modelos de gobernanza de las CGV en función de incrementar su GIDE como porcentaje PIB.

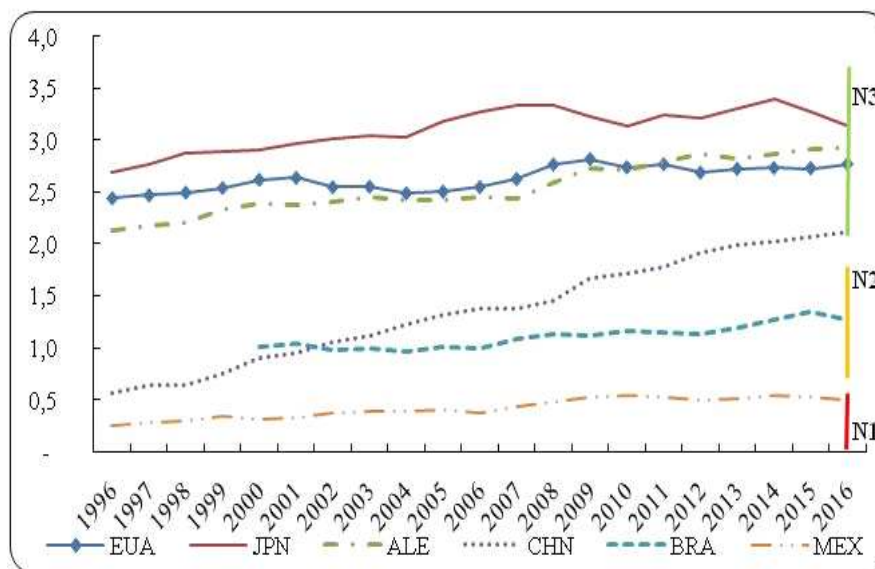
En específico para el caso de China, el promedio general del GIDE es de 1,4% conducido por una lógica al alza, que califica a este país como el de mayor dinámica de avance tecnológico. La trayectoria de China se puede dividir en dos periodos para su análisis: El primero abarca el periodo 1996 -2001 que presenta un coeficiente promedio de 0,74%, el cual está por debajo del cociente general, sin embargo, siempre tiende a incrementarse. El segundo periodo, en el que todos los años rebasan el 1,00%, de 2002 a 2016 se experimentó un cambio cuantitativo muy superior al promedio anterior e incluso por encima de la media general, con un coeficiente de 1,61%.

La razón de elegir al año 2002 como el punto de inflexión para el análisis, responde a que en este año China potencializó su esfuerzo para lograr un progreso técnico pasando de 0,94% a 1,07% en tan solo un año. Esta dinámica de acción fue lo opuesto respecto a los países desarrollados del N3 e incluso a Brasil, que presentan una disminución en sus trayectorias como se observa en el gráfico 1.

China inició en 1996 con un coeficiente de 0,57% y para 2016 pasó a 2,11%, lo que representa un cambio de 1,55 puntos porcentuales. Indudablemente es el mayor incremento respecto a todos los países presentados en el gráfico 1. Los esfuerzos fueron dirigidos al sector de la electrónica, «... lo que ha consolidado a China como el principal exportador de este tipo de productos a partir del año 2004...»¹⁶.

¹⁶ Ernst, Dieter. «Innovación off shoring en Asia: causas de fondo de su ascenso e implicaciones de política», en: Pozas, María de Los Ángeles; Rivera, Miguel Ángel, y Dabat, Alejandro (Coords.). *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*, México, El Colegio de México, 2010, p. 37.

Gráfico 1
Gasto en Investigación y Desarrollo (GIDE) como porcentaje del PIB, por países seleccionados(1996-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, 2020.

Antes del año 2000, se consideraba a la región asiática como «La Fabrica Global» de mercancías textiles y de calzado, básicamente por medio de la industria manufacturera. China formaba parte de esta denominación. Empero, «... a partir del año 2000 China se consolidó como 'La Fabrica Electrónica Global' básicamente por la producción de *software*, productos de electrónica y servicios de tecnología para la información...»¹⁷. Precisamente esta es la explicación del cambio cuantitativo experimentado por este país asiático, como puede apreciarse en el gráfico 1.

El cambio de estrategia de esta nación asiática, es sin duda, «... el papel que jugó el gobierno chino, en liderar y coordinar el proceso para la articulación entre el sector público y el privado que ha provocado un veloz aumento de las capacidades tecnológicas del país...»¹⁸. La importancia de fomentar el progreso tecnológico por medio del GIDE ha sido clave en el caso de China.

¹⁷ Pozas, María de Los Ángeles; Rivera, Miguel Ángel, y Dabat, Alejandro. *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación en América Latina*, México, El Colegio de México, 2010, p. 16.

¹⁸ León-Manríquez, J., *op. cit.*, p. 164.

Se observa que, durante el año 1996, China estaba por debajo de Brasil. Sin embargo, en 2002 el país asiático superó a la nación sudamericana. Nuevamente se aprecia un comportamiento creciente en la variable a partir de 2006, destinando el 1,37% del GIDE, a pesar de la existencia de la crisis económica al nivel internacional de las hipotecas basura originada en los Estados Unidos. En específico, el incrementar el GIDE permitió a China superar la categoría de jerarquía al interior de la estructura de las CGV, además le permitió transitar del N2 al N3 en un lapso de 14 años, gracias al tipo de reformas y acciones a favor del progreso tecnológico.

Sin duda, China representa la evidencia que comprueba que es posible disminuir la intervención productiva del sistema de gobernanza que rige las CGV sobre la coordinación de las EMyG de una nación. No solamente evolucionó en su trayectoria tecnológica, sino que además abandonó el Modelo Racional de gobernanza. Esta ovulación productiva significó tener un trato entre iguales en términos de las capacidades tecnológicas con países desarrollados, que le permite insertarse en los modelos producción Modular y Mercado dentro de las CGV.

Brasil refleja una tendencia a incrementar la participación del GIDE respecto al PIB. El promedio general es de 1,1%. Durante el primer periodo de 1996 a 2001, su coeficiente es 1,0% con una tendencia de crecimiento firme. El segundo periodo, 2002-2008, se caracterizó por una conducta estable en el que su GIDE osciló alrededor del 1,0%. Sin embargo, a partir del año 2009 este país también muestra un aumento de la variable con una media de 1,20%, superando su promedio general. Esta forma de actuar se repite a pesar de que los años siguientes fueran azotados por la crisis económica de 2007.

Aunque Brasil se mantenga en el N2, es incuestionable que ha tomado muy en serio el papel que juega el progreso tecnológico para mejorar su inserción en la estructura productiva internacional. La categoría estricta de esta nación es de un país en vías de desarrollo (PED), sin embargo esto no quiere decir que se acepte un estancamiento en su horizonte tecnológico. Los esfuerzos y las acciones que decidan los encargados de diseñar las políticas industriales de esta nación sudamericana, en conjunto con las empresas locales, será la clave para acceder al N3 por méritos propios y, que en consecuencia, le permitirá reducir la capacidad del control de la gobernanza de las CGV.

El caso de México es peculiar, en el sentido de que se observa realmente un retraso de las acciones para fomentar el progreso tecnológico. Para los 21 años de análisis, el promedio nunca ha rebasa-

do el 0,40% del GIDE. El cambio relativo que le corresponde es de 0,24 puntos porcentuales, esto significa que en el año 1996 se tenía un gasto destinado al progreso tecnológico de 0,25% y, raquíticamente, en 2016 esta cifra cambió tan solo al 0,49%. Esta forma de actuar es totalmente opuesta a la de China que tuvo un cambio relativo total de 1,55 puntos porcentuales.

El hecho es que México no ha conseguido disminuir la capacidad de control de la gobernanza de las CGV, es decir, que las EMyG mexicanas no han podido ampliar o mejorar sus capacidades tecnológicas, como sí ocurrió con las EMyG de China y Brasil. Esto implica para México la incapacidad de defender los intereses nacionales en términos del desarrollo social de la población, ya que la forma en que se inserta a la estructura productiva de las CGV, no le permite maximizar los beneficios de las empresas locales y sus trabajadores. Esto se debe a la ausencia de políticas industriales y a la dependencia tecnológica de las ETN, la consecuencia es que existe una constante subordinación del sistema de gobernanza, que ubica a México, en un sentido estricto, en el modelo de producción Jerárquico y, en el mejor caso, en el Cautivo.

3. Desarrollo tecnológico endógeno: el origen del escalonamiento industrial

A partir de reconocer la relevancia que el desarrollo de las capacidades tecnológicas de forma autónoma tiene para cualquier nación, que pretenda maximizar los beneficios de pertenecer a la estructura productiva creada por las CGV, esta sección presenta el soporte teórico que avala el desarrollo tecnológico endógeno, el cual es el resultado directo de la forma en que se articulan las empresas públicas o privadas locales y el gobierno (EMyG) al interior de un sistema productivo nacional (SPN).

En este sentido, la teoría económica clásica propuesta por Smith (1776)¹⁹, Malthus (1798)²⁰ y Ricardo (1817)²¹, plantea que el crecimiento económico de cada país se representa mediante la función de producción (Y); se determina por la dotación de los factores productivos con los que cuenta un SPN, tales como el Capital (K), el Trabajo

¹⁹ Smith, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Londres, Liberty Fund. Inc., 1994 (original 1776).

²⁰ Malthus, Robert. *An essay on the principle of population*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 (original 1798).

²¹ Ricardo, David. *On the principles of political economy and taxation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015 (original 1817).

(L) y la Tierra (T), como se expresa en la ecuación (1). El nivel de la producción, así como el tipo de estructura productiva de cada nación, se explica a partir de la combinación y el uso de los factores productivos.

$$Y=F(K,L,T) \quad (1)$$

La teoría clásica propone el concepto de los rendimientos decrecientes, que afirma que a medida que aumenta la combinación de los factores productivos de Capital (K) y Trabajo (L) utilizado para labrar la Tierra (T), disminuyen los rendimientos. Este postulado teórico no toma en cuenta el progreso tecnológico como elemento explicativo para el crecimiento económico de un país.

En cambio, la teoría económica neoclásica plantea que existe una relación causal entre el cambio tecnológico y el crecimiento económico basándose en la función de producción (Y), ecuación (2) postulada inicialmente por Robert Solow²². En este caso, las variables explicativas son el Capital (K), el Trabajo (L) y un elemento residual (A); este último, es la diferencia esencial respecto a los clásicos. Cabe destacar que este elemento residual supone un origen de forma endógeno o exógeno.

$$Y=F(K,L,A) \quad (2)$$

Se han desarrollado numerosos trabajos que tienen por objetivo señalar cuáles son los componentes del elemento residual (A), que expliquen el modelo de cambio tecnológico propuesto originalmente por Solow. Autores como Lucas²³, Romer²⁴ y Barro²⁵ sostienen que al interior del elemento residual se encuentra el cambio tecnológico, la formación de capital humano (nivel educativo de los trabajadores), «... cambio en los sistemas organizacionales, la experiencia laboral, las economías a escala y los efectos del gasto público a favor de incrementar la productividad...»²⁶.

²² Solow, Robert. «A contribution to the theory of economic growth», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no. 1, February 1956, pp. 65-94; Solow, Robert. *Growth theory: An exposition*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1988.

²³ Lucas, Robert. «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, no. 22, February 1988, pp.3-42.

²⁴ Romer, Paul. «The origins of endogenous growth», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, no. 1, winter 1994, pp.3-22.

²⁵ Barro, Robert. *Determinants of economic growth. Across-country empirical study*, Cambridge, The MIT Press, 1997.

²⁶ León-Manríquez, J., *op. cit.*, p. 147.

En un principio, la teoría neoclásica plantea que el cambio tecnológico es una variable exógena, es decir, al nivel internacional se puede afirmar que la forma en que se asimila la tecnología extranjera entre los distintos países es muy accesible, ya que las capacidades tecnológicas son casi las mismas. Esta lógica de asimilación y del aprendizaje tecnológico, supondría que todos los SPN cuentan con el mismo nivel de control y subordinación frente a la estructura de gobernanza de las CGV.

Las contribuciones de Romer (1986) y Lucas (1988) a la teoría del crecimiento económico endógeno, plantean que el gobierno y las empresas locales son la base para el desarrollo tecnológico endógeno, ya que su participación se plasma por la inversión pública para fomentar la innovación, la investigación y desarrollo (I+D). «... La infraestructura y la apertura comercial, son elementos clave para comprender las fuentes del crecimiento del producto y de la productividad de forma autónoma al nivel internacional....»²⁷.

Las teorías del crecimiento endógeno reconocen un carácter doble del progreso técnico:

... por un lado, la acumulación del capital físico, y por otro, la acumulación del capital humano como factor para el crecimiento de la producción, en este sentido, el elemento determinante para alcanzar estos dos objetivos es el nivel de la educación como argumentan Romer y Weil (1992)...

La combinación de estos elementos incrementa la eficiencia en el uso de los factores de producción.

En este sentido, los países en desarrollo con rezagos tienen un aparente beneficio como lo destaca Gerschenkron con las «ventajas del atraso»: entre mayor sea la brecha tecnológica que separa a un país en vías de desarrollo respecto a los líderes tecnológicos, más rápida será la tasa de progreso técnico²⁸. En otras palabras, aquellos países que operan con estructuras productivas atrasadas tienen la posibilidad de impulsar sus niveles de productividad y de tecnología, mediante la incorporación de saltos de innovación en investigación y desarrollo provenientes del extranjero. Sin embargo, este mecanismo de adopción, más no de generación tecnológica hace que el camino de los países en vías desarrollo sea aún bastante largo en la

²⁷ Guzmán, Alejandro. *Las fuentes endógenas del crecimiento económico*, México, UAM-Iztapalapa, 2000, p. 38.

²⁸ Gerschenkron, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 1962.

búsqueda de alcanzar el horizonte tecnológico de los centros industriales.

«... El crecimiento y el desarrollo económico-social de cualquier economía están estrechamente relacionados con la existencia y desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación a nivel internacional...»²⁹. Así pues, la creación de las capacidades científicas, tecnológicas, de innovación y la formación de capital humano está determinada por la forma en que se articulan las empresas locales y el gobierno.

De acuerdo con Arrow³⁰, incrementar el conocimiento no es un proceso que se da en forma espontánea o una capacidad de antemano con la que cuentan los países; esta lógica de incrementar las capacidades tecnológicas se da por la vía de «aprender haciendo» que consiste en la interacción cotidiana de las empresas y el mercado en términos de adquirir, difundir e innovar las capacidades tecnológicas día con día.

Nelson y Phelps³¹ introdujeron el capital humano en un modelo de crecimiento endógeno, en el cual la educación es un factor que facilita la difusión tecnológica. La aportación básica de Nelson y Phelps consistió en combinar dos ideas. La primera se refiere a la hipótesis de Gerschenkron tratada, es decir, la idea de que la tasa a la que crece la productividad en una economía depende positivamente de la brecha entre su nivel actual de productividad y el correspondiente a la frontera tecnológica (o lo que Nelson y Phelps llaman el nivel teórico de la tecnología, el nivel de productividad que se podría alcanzar si la difusión tecnológica fuera instantánea).

La segunda idea es que la tasa a la que la brecha se cierra depende del nivel de capital humano. Nelson y Phelps muestran que entre mayor es el nivel de educación (de por ejemplo, los agricultores), más rápida es la adopción de tecnologías más avanzadas. Para ellos, «... la verdadera importancia del nivel de educación radica no tanto en su contribución directa a la producción, sino precisamente en su contribución a la difusión tecnológica...»³².

²⁹ Corona, Juan Manuel; Dutrénit, Gabriela; Torres, Arturo, y Vera-Cruz, Alexandre. «Políticas de ciencia y tecnología para el desarrollo económico», en: Novelo, Federico (Coord.). *La UAM ante la sucesión presidencial. Propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno*, México, 2010, p. 240.

³⁰ Arrow, Kenneth. «The economic implications of learning by doing», *American Economic Review*, vol. 29, no. 3, 1962, pp. 155-173.

³¹ Nelson, Richard and Phelps, Edmund. «Investment in humans, technological diffusion and economic growth», *American Economic Review*, vol. 56, no. 1/2, Mar. 1966, pp. 69-75.

³² Ros, Jaime. *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?*, CEPAL, México, 2014, p. 32.

La defensa de los intereses nacionales debe entenderse como la búsqueda de un escalonamiento industrial, basado en el desarrollo de las capacidades y avances tecnológicos de forma endógena, que garanticen la autosuficiencia de los SPN. La finalidad de la lógica de un SPN debe ser tal, que permita a un determinado país incrementar su margen de producción y mejoramiento tecnológico para reducir la subordinación de la estructura de gobernanza de las CGV y maximizar los beneficios de ser un eslabón en la estructura productiva internacional.

Los gobiernos y las ETN coadyuvan a los proveedores nacionales, y en especial a las pequeñas y medianas empresas, mediante programas de fomento de las empresas y sus capacidades, reforzando las instituciones nacionales existentes que fomentan la aplicación del derecho laboral y medioambiental. De este modo:

...Los responsables políticos también pueden apoyar a los proveedores nacionales trabajando con las ETN, de forma tal que, se armonicen las normas de funcionamiento, de la empresa líder, y simplifiquen los procedimientos de operación, de leyes nacionales, respecto a la producción de mercancías o la prestación de servicios...³³.

4. Asimetrías en el desarrollo tecnológico: casos de América Latina y Asia

A continuación se explicará por qué existen asimetrías en las trayectorias tecnológicas que experimentaron América Latina y Asia; lo que demuestra la evolución de las capacidades tecnológicas es el reflejo de las políticas industriales y acciones en conjunto entre las empresas públicas o privadas locales y el gobierno (EMyG), que permita acceder al escalonamiento industrial frente a la estructura de gobernanza de las CGV. Se aclara que los antecedentes directos de las regiones a comparar es la década de 1980, años que sirvieron de punto de inflexión al nivel internacional en los países considerados en vías de desarrollo (PED) o también llamados de la periferia.

En este sentido, las zonas a comparar son aquellas que albergaban a este tipo de naciones como América Latina y Asia, estas dos regiones compartieron la característica de emprender un proceso de industrialización tardío. Sin embargo, se tiene el caso de Japón dentro de los países asiáticos, que ya era considerado un país desarrollado desde los años setenta. De esta forma, Japón promovió una es-

³³ UNCTAD, *op. cit.*, p. 26.

estructura de producción regional para la elaboración de mercancías de bajo y medio nivel técnico hasta evolucionar a productos de alta tecnología de capital. En la actualidad, los países asiáticos se caracterizan por ser economías de alto desarrollo técnico. En contraparte, la trayectoria de la evolución de innovación tecnológica en América Latina es atrasada con respecto a la región asiática.

Existe la teoría del progreso industrial en la región propuesta y desarrollada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), denominada modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), dirigida por el Estado³⁴. La CEPAL considera que la especialización técnica de la región se orientó en la producción de bienes intermedios en el mejor de los casos, pero en general se basó en los recursos naturales y la producción de mercancías de bajo nivel tecnológico; desde la década de 1960 hasta la década de 1990, la importación de bienes de capital fue una constante³⁵. En este caso, no existió un país que liderara una estrategia tecnológica a largo plazo en la que se incluyera a la totalidad o al menos más de dos países latinoamericanos³⁶.

El escalonamiento industrial para un SPN tiene que entenderse bajo dos supuestos: 1) espacio y 2) tiempo. El primero hace referencia a la construcción de una red de producción definida en un territorio o territorios que permita reducir costos y maximizar la forma de producir entre una o más naciones; el segundo supuesto debe entenderse como una estrategia de largo plazo, es decir, que las acciones tomadas hoy serán consolidadas y obtendrán resultados en un lapso no menor de 20 años.

La evolución de la región asiática en términos de la estructura productiva no ha sido un fenómeno veloz; responde a transformaciones originadas por una integración económica profunda que ha incidido de forma directa en los mercados de capitales, bienes, servicios, tecnología y trabajo, que en gran medida fueron liderados por empresas corporativas de Japón que iniciaron en la década de 1980.

³⁴ Prebisch, Raúl. «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas», en: CEPAL, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998, pp. 63-129 (original 1949).

³⁵ CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1994.

³⁶ Prebisch, Raúl. «El Mercado Común Latinoamericano», en: CEPAL, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998, pp. 327-348 (original 1959).

Este dinamismo se originó por los flujos de inversión extranjera directa de origen japonés, el cual, «...se basó en el desarrollo de sus más de cuatro mil empresas transnacionales que constituyeron el 8 por ciento de las transnacionales más importantes de los países desarrollados a mediados de la década de los ochenta...»³⁷. La región asiática tuvo en el gobierno y empresas nacionales de Japón sus máximos representantes estratégicos, al ser la base del ascenso industrial de la producción de mercancías de alto nivel tecnológico que actualmente tienen estos países.

Los incentivos que llevaron a las empresas japonesas relocalizar sus procesos de producción y flujos de inversión hacia otros países de la región fueron: 1) la revaluación del yen, en 1985, hizo que sus exportaciones perdieran competitividad, 2) la búsqueda de fuerza laboral de más bajo costo, 3) el aprovechamiento de las nuevas economías industriales (NEI): Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur, China y los países de la Asociación Nacional del Sudeste Asiático (ANSEA).

La producción regional japonesa se conoció como el modelo de comercio triangular, que se basaba en la elaboración de productos de capital de alta tecnología, con elevados niveles de valor agregado de las empresas japonesas y en las nuevas economías industriales, estos bienes se exportaban «...a China y a los países de la ANSEA en los cuales se ensamblaban las partes y componentes aprovechando la mano de obra barata, una vez terminadas las mercancías se exportaban a los principales mercados de Europa y Estados Unidos...»³⁸.

La estrategia clave que ha permitido que Asia sea el líder tecnológico a partir de la primera década del siglo XXI es la deslocalización de la innovación (*offshoring* en inglés), que consiste en la relocalización geográfica propiciada por el gasto en investigación y desarrollo (I+D) por parte de ETN...en que los gobiernos de Asia y su empresas nacionales han jugado un papel fundamental al convertirse en promotores y fuentes de innovación corporativas...»³⁹.

La región asiática se caracteriza por ser una amplia red de empresas dedicadas a la producción de mercancías y/o servicios de alta tecnología, por ejemplo Corea del Sur y Singapur se especializan en

³⁷ Falck Reyes, Melba. «El papel de Japón en la integración económica de Asia del Pacífico», en: Ramírez Bonilla, Juan José; Daniel Toledo Beltrán, y Carlos Uscanga Prieto (Coords.), *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*, México, El Colegio de México, 2011, p. 39.

³⁸ *Ibidem*, p. 54.

³⁹ Ernst, D., *op. cit.*, p. 34.

el desarrollo de tecnología de banda ancha y sus aplicaciones, de igual forma Corea del Sur y Taiwán se concentran en productos de comunicación móvil y electrónicos digitales de consumo; China en ingeniería en *software* y sus empresas locales son líderes en el desarrollo de la red 3G de comunicación, por último la India se especializa en *software*⁴⁰.

Precisamente estas características cualitativas de la región asiática le permiten acceder a un mejor nivel de producción, basado en productos de alta calidad tecnológica y por ende en la reducción de la estructura de gobernanza de las CGV, para permitir el escalonamiento industrial que beneficie a las economías asiáticas a partir de una mejora en el horizonte tecnológico respecto a los demás países.

En este contexto, Dabat y Ernst argumentan, «... que una gran parte de las actividades de I+D estadounidense están relocalizándose principalmente en Asia gracias a que cuentan con un mayor horizonte tecnológico...»⁴¹. Esta dinámica de relocalización tecnológica por parte de Estados Unidos no opera de igual forma en América Latina, dado que esta última región ha demostrado la falta de calidad de las capacidades técnicas suficientes para hacer frente a la estructura de gobernanza de las CGV.

El gráfico 2 muestra la trayectoria del GIDE como porcentaje del PIB, que hace evidente la brecha tecnológica entre ambas regiones. En promedio, América Latina destina apenas el 0,64%, caso contrario es el coeficiente que le corresponde a los países asiáticos que en su conjunto destinan 2,35%, es decir, que la diferencia total es de 1,71 puntos porcentuales en general en el periodo analizado.

Las tendencias de ambas trayectorias son de relativa estabilidad sin cambios abruptos, lo relevante es que no se observa un comportamiento que tienda a la convergencia entre ambas regiones. No existe mejorías en América Latina en términos de sus capacidades tecnológicas; este comportamiento de acuerdo con Pozas, Rivera y Dabat se puede explicar como sigue:

Las empresas asiáticas logran acceder al escalonamiento industrial por medio de las «rentas de aprendizaje», esto significa producir bienes de tecnología intermedia a costes menores, aprovechando lo que genéricamente podemos denominar, «las ventajas del desarrollo tardío»: trabajadores del conocimiento con productividad relativamente alta y salarios más bajos que sus contrapartes en países desarrollados⁴².

⁴⁰ Pozas, M. de L.Á.; Rivera, M. Á., y Dabat, A. (Coords.), *op. cit.*, p. 16.

⁴¹ Ernst, D., *op. cit.*, p. 19.

⁴² Pozas, M. de L.Á.; Rivera, M. Á., y Dabat, A. (Coords.), *op. cit.*, p. 21.

La capacidad de transformar productos genéricos de bajo nivel tecnológico o *commodities* en fuentes de rentas económicas, requiere de una «... gran capacidad de incrementar las habilidades tecnológicas por parte de empresas nacionales y el gobierno de cada país con el fin de articularse con el mercado, caso éxito es el llamado Milagro Asiático...»⁴³.

La estrategia que han puesto en marcha las naciones asiáticas les permite incrementar su horizonte tecnológico basándose en la deslocalización de la innovación (*offshoring*), la cual busca integrarse a la estructura de producción internacional de las CGV. Ello implica la existencia, según Ernst de:

Una nueva dimensión de corporativismo innovador basado en altos niveles y calidad de las capacidades tecnológicas de tal forma que dio origen a las Cadenas Globales de Innovación (CGI) que combinan la deslocalización de la innovación (*offshoring*) y la desverticalización de la producción estratégica por medio de la subcontratación (*outsourcing*) innovadora.⁴⁴

Los avances tecnológicos apoyaron la profundización de las redes de producción que permitieron la fragmentación de los procesos productivos por parte de las ETN, que finalmente dio origen a una desverticalización en las estrategias de las CGV.

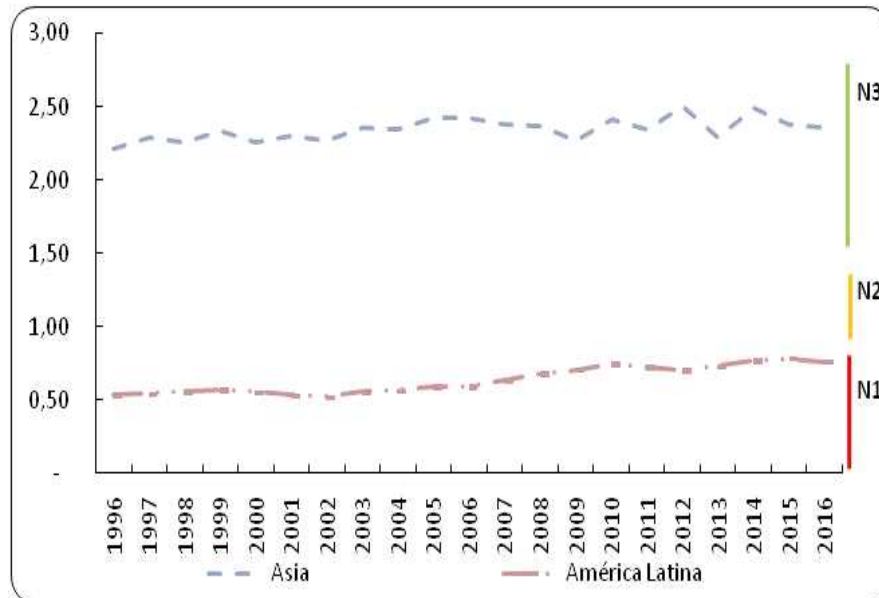
Ahora bien, la trayectoria que ha seguido América Latina es el caso contrario para la evolución colectiva de sus SPN y la forma en que se articularon las empresas locales y los gobiernos de cada nación respetivamente en la región. Compartir la característica al inicio de la década de 1980 como regiones de industrialización tardía, no necesariamente le significó a la región asiática un estancamiento tecnológico, como se observa en América Latina.

Los factores que han incidido de forma negativa en la falta de calidad en las capacidades tecnológicas de América Latina a partir de la década de 1980 tienen que ver con el entorno internacional, ya que la región fue afectada por la crisis económica de la deuda externa durante toda la década, afectando el nivel de ahorro para financiar su crecimiento y desarrollo económico en su conjunto.

⁴³ Dabat, Alejandro; Rivera, Miguel Ángel, y Sztulwark, Sebastián. «Rentas económicas en el marco de la globalización: Desarrollo y aprendizaje, implicaciones para América Latina», en: Pozas, María de Los Ángeles; Rivera, Miguel Ángel, y Dabat, Alejandro. (Coords.). *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*, México, El Colegio de México, 2010, p. 142.

⁴⁴ Ernst, D., *op. cit.*, p. 34.

Gráfico 2
Gasto en investigación y desarrollo (GIDE) como porcentaje del PIB por región, 1996-2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, 2020.

La dinámica de inserción para América Latina en la estructura productiva global y, por tanto, en la forma en que han obtenido las rentas internacionales, se basa primordialmente por la venta de productos básicos agrícolas y no agrícolas.

Dabat, Rivera y Sztulwart⁴⁵ argumentan que el problema del atraso en el horizonte tecnológico en América Latina se debe a la reconversión productiva planteada en la reforma neoliberal de la década de 1990, lo que lleva a un proceso de debilitamiento en el núcleo del desarrollo tecnológico endógeno de América Latina, es decir la disminución de la participación del gobierno en la región que se refleja en la errática capacidad de la apropiación de un nuevo horizonte de aprendizaje productivo por las siguientes razones: la mayor parte de las grandes empresas nacionales se dedican a la producción de *commodities*; el aumento de la participación de las filiales de las em-

⁴⁵ Dabat, A; Rivera, M., y Sztulwark, S., *op. cit.*, p. 167.

presas transnacionales en el valor agregado nacional, a la par que se incrementó la importancia de la inversión extranjera directa (IED) como porcentaje del PIB y, por último, la desigualdad es una condición respecto a la región asiática desde el punto de vista que las naciones latinoamericanas tienen un origen de tipo colonial.

La falta de un proyecto estratégico a largo plazo en conjunto de los países latinoamericanos ha incidido de forma negativa en la calidad de las capacidades tecnológicas de la región, sin embargo esto no quiere decir que no existan casos de éxito; el ejemplo de una articulación eficiente entre las EMyG que conforman el SPN y la estructura de gobernanza de las CGV, es sin duda alguna Brasil. Ciertamente sería interesante profundizar el análisis de un posible liderazgo regional de Brasil, como elemento determinante para lograr un reposicionamiento de América Latina, en términos del tipo de inserción productiva al nivel internacional.

Al considerar el pasado tecnológico de América Latina, empero lo esencial debe ser aprender de las experiencias de éxito para evaluar las capacidades locales y de esta forma constituir proyectos reales que permitan proponer políticas industriales adecuadas para los países de la región con el objetivo de potencializar el horizonte tecnológico de los SPN latinoamericanos. Lo determinante para lograr un avance tecnológico no es innovar en bienes y/o servicios que están al alcance de los consumidores del mercado en el presente, se debe innovar el futuro.

Conclusiones

Con el desarrollo de esta investigación se demostró la importancia que tiene la articulación de las EMyG de cada SPN para coordinar esfuerzos productivos e insertarse a la lógica de operación de las CGV, en función de las capacidades tecnológicas que posean y las que logren desarrollar de forma endógena. En este sentido, el objetivo es conseguir los avances productivos que permitan acceder a un escalonamiento industrial, como consecuencia del mejoramiento de las habilidades tecnológicas, condición básica para crear la nueva división internacional del trabajo.

De igual modo, se demostró que no existe sólo un tipo de acuerdo productivo por el cual las empresas nacionales públicas o privadas y el gobierno (EMyG) se relacionen ante el sistema de gobernanza de las CGV, dado que existen asimetrías en las condiciones de operación y las estrategias de cada SPN a favor de las empresas nacionales de cada país, en cuanto al progreso de las capacidades tecno-

lógicas aplicadas a la producción nacional, es decir, que permitan aumentar la eficiencia en el uso de los factores de la producción, tal que la estructura productiva nacional opere con estándares de calidad internacional, condición necesaria que requieren las ETN.

En este sentido, es incuestionable el apoyo del gobierno y las instituciones públicas encargadas de elevar las capacidades laborales y el nivel de educación de su población, para incidir directamente en el fortalecimiento del capital humano que apoye con un incremento del horizonte tecnológico endógeno.

El mejoramiento de las condiciones de operación productivas de algún determinado SPN es el mecanismo defensor de los intereses nacionales al momento de negociar la instalación de las ETN en su territorio, estas acciones en pro del progreso tecnológico y productivo son el dispositivo determinante para minimizar la subordinación productiva frente a la gobernanza y evolucionar en los modelos de operación de las CGV. Estos esfuerzos conjuntos entre las EMyG consolidarán el acceso al escalonamiento industrial requerido que permitan mejorar la relación productiva coordinada entre la ETN y las empresas nacionales, públicas o privadas, como se mostró con el ejemplo de la región asiática.

El análisis, a lo largo de los apartados del artículo, y los argumentos presentados permiten afirmar y concluir como verdadera la hipótesis de trabajo, al demostrar que, «la gobernanza productiva de las CGV incide de forma directa en evaluar las capacidades tecnológicas que poseen los SPN, por lo tanto, la falta de habilidades técnicas impacta negativamente en el margen negociación y acción del gobierno de un determinado país que busque insertarse a la nueva estructura productiva internacional».

Referencias

- Arrow, Kenneth. «The economic implications of learning by doing», *American Economic Review*, vol. 29, no. 3, 1962, pp. 155-173.
- Badillo-Reguera, Jonatan. «Cadenas globales de valor», *Brazilian Journal of Latin American Studies*, vol. 18, no.34, 2019, pp. 142-163, disponible en: <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2019.161791>(Consulta: 10 de enero de 2020).
- Badillo-Reguera, Jonatan y Rozo, Carlos. «México en la cadena global de valor de la industria automotriz». *Economía UNAM*, vol. 16, núm. 48, septiembre-diciembre, 2019, pp. 121-145.

- Banco Mundial. *Gasto en inversión y desarrollo (% del PIB)*, disponible en: <http://www.datos.banco-mundial.org> (Consulta: 15 de enero de 2020).
- Barro, Robert. *Determinants of economic growth. Across-country empirical study*, Cambridge, The MIT Press, 1997.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1994.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD. *Informe sobre las inversiones en el mundo. Panorama general*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2011.
- Corona, Juan Manuel; Dutrénit, Gabriela; Torres, Arturo, y Vera-Cruz, Alexandre. «Políticas de ciencia y tecnología para el desarrollo económico», en: Novelo, Federico (Coord.). *La UAM ante la sucesión presidencial. Propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno*, México, 2010, pp. 239-264.
- Dabat, Alejandro; Rivera, Miguel Ángel, y Sztulwark, Sebastián. «Rentas económicas en el marco de la globalización: Desarrollo y aprendizaje, implicaciones para América Latina», en: Pozas, María de Los Ángeles; Rivera, Miguel Ángel, y Dabat, Alejandro. (Coords.). *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*, México, El Colegio de México, 2010.
- Ernst, Dieter. «Innovación offshoring en Asia: causas de fondo de su ascenso e implicaciones de política», en: Pozas, María de Los Ángeles; Rivera, Miguel Ángel, y Dabat, Alejandro (Coords.). *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*, México, El Colegio de México, 2010.
- Evenson, Robert and Westphal, Larry. «Technological change and technology strategy», in: Behrman, J.; T.N. Srinivason (Eds.). *Handbook of development*, vol. III, North Holland, 2002, pp. 2209-2299.
- Falck Reyes, Melba. «El papel de Japón en la integración económica de Asia del Pacífico», en: Ramírez Bonilla, Juan José; Daniel Toledo Beltrán, y Carlos Uscanga Prieto (Coords.). *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*, México, El Colegio de México, 2011.
- Gereffi, Gary. «International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain», *Journal of International Economics*, vol. 48, no. 1, 1999, pp. 37-70.

- Gereffi, Gary. «Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 32, no. 125, abril-junio 2001, pp.9-37.
- Gereffi, Gary; Humphrey, John, and Sturgeon, Timothy. «The governance of global value chains», *Review of International Political Economy*, vol. 12, August 2005, pp. 78-104.
- Gerschenkron, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962.
- Guzmán, Alejandro. *Las fuentes endógenas del crecimiento económico*, México, UAM-Iztapalapa, 2000,p. 38.
- León-Manríquez, José. «México en el espejo del este asiático: cambio tecnológico, desarrollo económico e inserción en el mundo», en: González, Guadalupe; Olga Pellicer, y Marco Antonio Alcázar. *Los retos internacionales de México: urgencia de una mirada nueva*,México, editorial Siglo XXI, 2012, pp. 145-175.
- Lucas, Robert. «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economic*, no. 22, February 1988, pp.3-42.
- Malthus, Robert. *An essay on the principle of population*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 (original 1798).
- Nelson, Richard and Phelps, Edmund. «Investment in humans, technological diffusion and economic growth», *American Economic Review*, vol. 56, no. 1/2, Mar. 1966, pp. 69-75.
- Pozas, María de Los Ángeles. «El contexto de la desigualdad internacional y el problema del desarrollo», en: Cortés, Fernando y Orlandina de Oliveira (eds.).*Los grandes problemas de México*, vol. V, Ciudad de México, 2010, pp. 29-60.
- Pozas, María de Los Ángeles; Rivera, Miguel Ángel, y Dabat, Alejandro. *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*, México, El Colegio de México 2010.
- Prebisch, Raúl. «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas», en: CEPAL, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998, pp. 63-129 (original 1949).
- Prebisch, Raúl. «El Mercado Común Latinoamericano», en: CEPAL, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. I, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998, pp. 327-348 (original 1959).

- Ricardo, David. *On the principles of political economy and taxation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015 (original 1817).
- Romer, Paul. «The origins of endogenous growth», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, no. 1, winter 1994, pp.3-22.
- Ros, Jaime. *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?*, México, CEPAL, 2014.
- Solow, Robert. «A contribution to the theory of economic growth», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no. 1, February 1956, pp. 65-94.
- Solow, Robert. *Growth theory: An exposition*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1988.
- Smith, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Londres, Liberty Fund. Inc., 1994, (original 1776).
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). *Cadenas de valor, pymes y políticas públicas. Experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe*, Foro sobre el diseño de políticas públicas: Inserción de PYMES en cadenas de valor, globales y regionales, septiembre 2012, pp. 1-51.
- Sturgeon, Timothy. «Modular production networks: A new american model of industrial organization», *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, no. 3, 2002, pp. 451-496.
- Trajtenberg, Raúl. *El concepto de empresa transnacional*, documento de trabajo no. 10/99, agosto 1999, pp. 1-42.

Los emprendimientos gastronómicos familiares: una estrategia para impulsar el desarrollo territorial

Tanger Rivas Carrero¹
Amparo Álvarez Montalvo²

Recibido: 21/11/2019

Aceptado: 31/03/2020

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el papel de los emprendimientos gastronómicos familiares y el territorio, en las propuestas de desarrollo territorial. Metodológicamente, se realizó una revisión e interpretación de literatura especializada relacionada con el objeto de estudio. Se concluye que el territorio y los emprendimientos gastronómicos son factores clave del desarrollo, pues sus características, especificidades y potencialidades, constituyen la base para la formulación y ejecución de propuestas de desarrollo con visión territorial.

Palabras clave: Desarrollo, territorio, recursos y potencialidades territoriales, gastronomía, emprendedurismo, empresas familiares.

¹ Licenciado en Contaduría Pública (Universidad de Los Andes, ULA, Mérida, Venezuela). Licenciado en Administración (ULA); Magister en Administración, Mención Gerencia (ULA). Investigador del Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo» (CIAAL-FACES-ULA). Doctorando en Ciencias Organizacionales (GILOG-FACES-ULA). Contactos: tanger.rivasc@gmail.com. Teléfono celular: +58 414 371.55.67.

² Docente Investigador de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE – Extensión Latacunga, Ecuador, Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y del Comercio. Licenciada en Ciencias de la Educación. Diplomado Superior en Gestión del Talento Humano. Magister en Administración de Empresas. Doctoranda en Ciencias Organizacionales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida – Venezuela. Contactos: P.O. BOX 171-5-231B. Fax: +593(2)810206-0987897920. Email: adalvarez2@espe.edu.ec.

Family gastronomic ventures: a strategy to promote territorial development

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the role of family gastronomic ventures and the territory in territorial development proposals. Methodologically, a review and interpretation of specialized literature related to the object of study was performed. It is concluded that the territory and gastronomic ventures are key factors of development, since their characteristics, specificities and potentialities constitute the basis for the formulation and execution of development proposals with a territorial vision.

Keywords: Development, territory, resources and territorial potential, gastronomy, entrepreneurship, family businesses

Introducción

Históricamente, la gastronomía se ha distinguido principalmente desde la arista alimentaria, haciendo especial énfasis en la elaboración y divulgación de recetarios para comida gustosa y bien presentada, dejando a un lado otros aspectos que resultan clave como lo humano y el medio que le rodea, los cuales resultan esenciales para entender la gastronomía como una disciplina del saber que estudia la interrelación existente entre el ser humano, la alimentación y el entorno.

En los últimos años se ha evidenciado un incremento de los emprendimientos gastronómicos familiares tanto en Venezuela como en el mundo; esto se debe a la unión de capitales de miembros de familia a los fines de emprender negocios como mecanismos de inversión para garantizar a las generaciones futuras un sistema económico estable que permita la generación de empleos e ingresos.

El objetivo de este trabajo es disertar sobre la importancia de estas empresas en la promoción del desarrollo territorial, caracterizando el territorio como actor estratégico principal en el proceso de desarrollo considerando sus dimensiones más allá de la económica.

Metodológicamente, el estudio se fundamentó en la revisión e interpretación de literatura especializada sobre la temática, en los programas de investigación relacionados con la gastronomía, el territorio, el desarrollo territorial, el emprendimiento y las empresas familiares.

El trabajo se estructuró en cinco secciones lógicamente articuladas. En la primera, se exponen los aspectos teóricos vinculados con el objeto de estudio, destacando la necesidad de disertar en torno a las bases del emprendimiento familiar como una estrategia alternativa para el alcance de los objetivos propuestos por el enfoque de desarrollo territorial; en la segunda, se precisa la metodología empleada para el desarrollo de la investigación; en la tercera se presentan y discuten los resultados de la investigación, enfatizando la importancia de las empresas familiares y los emprendimientos en gastronomía para la transformación de la dinámica productiva impulsada por los programas de desarrollo territorial; y finalmente en la quinta, se muestran las conclusiones de la investigación.

1. Aspectos teóricos

1.1. El emprendedor como agente innovador en el desarrollo territorial

Partiendo de la teoría que propone Joseph Alois Schumpeter con respecto al empresario innovador, cuyas enunciaciones teóricas instauraron un giro en la economía neoclásica tradicional; se puede decir que dichos aportes representaron el primer intento por enlazar el mundo estático del pensamiento económico marginalista de Walras, Pareto y Marshall, con los hechos del crecimiento y desarrollo. Tal relación consistía en aplicar la innovación, conceptualizada por Schumpeter³ como un progreso técnico, la cual aumenta la productividad económica, reduce los costos del empresario y permite obtener una mejor ganancia. Por consiguiente, en la actualidad están vigentes estos aportes en relación con los elementos de interés para la definición de políticas de innovación y el mejoramiento de la cultura de innovación en el ámbito empresarial.

En este sentido, las fuerzas que promueven las transformaciones endógenas, según Schumpeter⁴ no se generan en el ámbito del

³ Schumpeter, Joseph, *Teoría del desenvolvimiento económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

⁴ *Ibídem*.

consumo, sino que aparecen en el ámbito de la producción. En su pensamiento el desarrollo económico, está conformado por la introducción interrumpida de nuevas composiciones de medios de producción. Estas nuevas composiciones expresan el concepto de innovación utilizado por él y relacionadas con el conjunto amplio de factores que va más allá de la visión innovadora meramente técnica o tecnológica. Tales factores o mecanismos son:

a) *El mecanismo de cambio: la innovación*

En su obra sobre la Teoría del Desarrollo Económico, editada en español, Schumpeter destaca:

Mis teorías pueden ser equivocadas; mis esquemas, con seguridad, no son más que una de tantas posibilidades; pero hay dos cosas de las que estoy seguro: primero, que se debe tratar el capitalismo como un proceso de evolución, y que todos sus problemas fundamentales arrancan en el hecho de que es un proceso de evolución; y, segundo, que esta evolución no consiste en los efectos externos (incluso factores políticos) sobre el proceso capitalista, ni en los efectos de un lento crecimiento del capital, de la población, etc. (...), sino de esa especie de mutación económica, me atrevo a usar un término biológico, la que he dado el nombre de innovación⁵.

Bajo esta conceptualización schumpeteriana, la innovación es fundamentalmente una novedosa mezcla de factores propios de la producción. Por tanto, la innovación no necesariamente enfrenta un problema exclusivo de índole técnico o tecnológico. Su definición de innovación abarca cinco aspectos, a saber:

- i) La introducción de un nuevo bien –de conocimiento para los consumidores– o de una novedosa calidad de un producto.
- ii) La introducción de un nuevo método de producción, es decir, de algo no probado por la experiencia del sector manufacturero, que no necesariamente representa un descubrimiento nuevo desde el punto de vista científico, y que puede consistir simplemente en una forma novedosa de manejar comercialmente una mercancía.
- iii) La apertura de un nuevo mercado, esto es, un mercado en el cual no haya entrado la rama especial de la manufactura del país de que se trate, a pesar de que existiera anteriormente dicho mercado.
- iv) La obtención de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes semi-elaborados, que hayan o no existido con anterioridad, como en los demás casos.

⁵ *Ibidem*, p.12.

v) La creación de una nueva organización de cualquier industria, como la de una posición de monopolio o bien la anulación de una posición de monopolio existente con anterioridad⁶.

El capitalismo es un proceso de evolución, por tanto como se deriva del concepto schumpeteriano de innovación, no se trata de un proceso evolutivo lineal, gradual y continuo, en el cual las innovaciones se distribuirían de manera continua a lo largo del tiempo, por lo contrario el capitalismo se desarrolla por ciclos que alternan períodos de auge, ligados a la aparición de innovaciones, y depresión, que conduce a una nueva posición de equilibrio que incorpora innovaciones⁷.

b) *El agente del cambio: el empresario como sujeto de la innovación*

Schumpeter define la empresa como «la realización de nuevas combinaciones»⁸, y a los empresarios como «los individuos encargados de dirigir dicha realización»⁹. En tal sentido, expresa que sólo se es empresario cuando se llevan efectivamente a la práctica nuevas combinaciones, esto es, cuando se producen innovaciones exitosas; y se pierde este carácter en cuanto se pone en marcha el negocio.

De manera que el empresario se convierte en un agente innovador para el cambio; mientras que la empresa, es el sitio donde se desarrollan las combinaciones para someterlas a la aceptación del mercado. Si existe innovación, señala Schumpeter es porque existen los empresarios, definidos como persona con voluntad y energía muy distintas y superiores a lo normal; los empresarios son individuos con capacidad para hacer que las cosas se hagan.

Por lo tanto, los empresarios constituyen los agentes económicos que dinamizan el desarrollo en todas sus dimensiones. Pudiera expresarse que los empresarios innovan por distintas razones, por ejemplo, en el sentido psicológico, los empresarios están llenos de expectativas y de voluntades por alcanzar un estatus económico con éxito, no solo desde los resultados económicos *per se*, sino a una necesidad de satisfacción propia con reconocimiento.

Un empresario se caracteriza por su capacidad emprendedora y su potencial para someter al mercado nuevos productos y/o nuevas empresas en un entorno en el que predomina la incertidumbre y la indiferencia social frente a las mejoras y el cambio. Todo emprende-

⁶ *Ibídem*, p. 77.

⁷ Segura, Ramiro. «Innovación, empresario y destrucción creativa. Una lectura de Schumpeter como teórico de la modernidad», junio 2006, disponible en: <http://www.littec.ungs.edu.ar/pdfespa%F1ol/DT%2003-2006%20Segura.pdf> (consulta: 20 de diciembre de 2018).

⁸ Schumpeter, J., *op. cit.*, p. 84.

⁹ *Ibídem*.

dor lo mueve el hecho de obtener beneficios extraordinarios a través del ofrecimiento al mercado de productos o servicios con valor agregado, buscando la innovación.

c) La conducta innovadora del empresario: eje central del desarrollo económico

La ejecución de nuevas combinaciones por parte del empresario con visión schumpeteriana, es una cuestión de conducta con perspectiva al cambio, es decir, para realizar las innovaciones en el plano económico, necesita voluntad y acción; de tal forma, el emprendedor se pudiera decir que se hace con su experiencia, capacitación, disciplina, constancia y sobre todo por la pasión que lo impulsa a crear e innovar. Por consiguiente, el principal cambio no se opera en el campo económico, más bien, en el interior del ser, el cual experimenta la necesidad o el deseo de cambiar lo que ya existe, ideando cosas nuevas; de allí la teoría de la destrucción creativa, el deseo se convierte en acción a través de la innovación.

Sin embargo, Schumpeter reconoce que romper con la tradición o la costumbre no es tarea fácil, de allí que no toda la población de un país logre desarrollar la actividad empresarial¹⁰.

1.2. Las empresas familiares y su contribución al desarrollo territorial

Antes de exponer lo relacionado con el territorio y el desarrollo territorial, es conveniente describir el surgimiento de la economía del desarrollo, como parte del análisis económico luego de la Segunda Guerra Mundial, siendo sus autores más representativos W. Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Dudley Seers, François Perroux, Celso Furtado, Raúl Prebisch y André Gunder Frank, ansiosos por el interés de encontrar solución a las dificultades existentes en los países subdesarrollados, algunos de los cuales alcanzaban en esos años su independencia política¹¹.

Primeramente, la discusión se enfocó también en las debilidades para la reconstrucción económica en Europa Occidental. En tal sentido, se priorizaba la necesidad e importancia de la intervención del

¹⁰ *Ibídem*.

¹¹ Albuquerque, Francisco. *Apuntes sobre la economía del desarrollo y el desarrollo territorial ¿Dónde situar el enfoque del desarrollo territorial dentro de los estudios sobre el desarrollo económico?*, marzo 2015, disponible en: <http://www.delalburquerque.es/images/subidas/EaDesarrollo-y-Desarrollo-Territorial-2015.pdf> (consulta: el 13 de diciembre de 2018.).

Estado en la tarea de reconstrucción de los países. Allí predominó de forma decisiva la supremacía de la interpretación keynesiana, que ayudó a legitimar la intervención del sector público en la economía¹².

En consecuencia, la Economía del Desarrollo surge con la certeza en el rechazo absoluto de la concepción del análisis económico tradicional sustentado en el libre juego de las fuerzas del mercado; por lo contrario predominaba una decidida política de planificación e intervención pública para impulsar la industrialización en los países afectados. Sin embargo, eran los momentos de la Guerra Fría y, por consiguiente, el interés por el llamado Tercer Mundo se vio restringido por las dos teorías rivales que se disputaban la hegemonía ideológica en el plano mundial. De este modo, los estudios sobre el desarrollo del Tercer Mundo se separaron en dos cuerpos de pensamiento distintos que se reúnen tras las teorías de la modernización, de un lado, y las teorías del subdesarrollo, de otro. Esta competencia entre las diferentes concepciones teóricas tuvo lugar en el contexto de una fase importante de auge económico mundial, como fueron los años que van desde 1945 hasta la primera crisis del petróleo en los años setenta¹³. Como se observa en lo expuesto anteriormente, el desarrollo surge inicialmente para dar respuesta a un contexto problemático con preeminencia sobre lo económico.

Frente a los grandes desafíos que supone la profundización del proceso de globalización a partir de la década de 1970 y la persistencia de los problemas del desarrollo en las últimas décadas, especialmente en los países no desarrollados, en los que se han acentuado la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, el desempleo y el incremento de la economía informal; ha cobrado fuerza el debate en torno al enfoque territorial del desarrollo, implicando no sólo tomar en cuenta las variables de índole económica.

En este sentido, es importante considerar el territorio como un espacio abstracto, caracterizado por una dinámica social, donde se

¹² *Ibídem*.

¹³ *Ibídem*.

¹⁴ Abramovay, Ricardo. «Para una teoría de los estudios territoriales», en: Manzanal, Mabel; Guillermo Neiman, y Mario Lattuada (comps.). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2006, pp. 51-70; Gallo, V. «Cualificando los conceptos y la praxis del desarrollo rural con enfoque de desarrollo territorial», en: Albarracín, J.; Núñez, J.; Uribe, M., y Gallo, V. (eds.). *Seminario Enfoques de Desarrollo Territorial y Rural. Serie Desarrollo Rural no. 1*, Ecuador, Plural Editores, pp. 127 – 146; Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio. *Desarrollo territorial rural*, Santiago de Chile, RIMISP- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004, disponible en: <http://www.femica.org/noticias/docNoticias/desarrolloterritorial.pdf> (consulta: 7 de enero de 2018).

promueve un proyecto de desarrollo concertado por los diferentes actores sociales (públicos y privados) anclados geográficamente, orientado a la utilización de los recursos territoriales para proponer soluciones en función de las condiciones y características territoriales¹⁴. Pero el territorio es además una construcción social, de acuerdo con la perspectiva normativa o cognitiva de quienes en él habitan y de sus poblaciones vecinas¹⁵.

En este orden de ideas, se parte de una visión interdisciplinaria del territorio, que trasciende lo meramente geográfico para abarcar el conjunto de relaciones sociales que originan y que –al mismo tiempo– expresan una identidad y un destino común. Dichas relaciones son ampliamente compartidas por los diversos agentes públicos y privados que forman parte del territorio.

Así mismo, esta concepción del territorio se fundamenta en la propuesta de Alburquerque bajo la cual se entiende el desarrollo territorial como un proceso amplio e integrador que incluye las diferentes dimensiones -enunciadas en lo adelante- que conforman el territorio (institucional, política, cultural, social, económica, tecnológica, financiera y ambiental), que se articulan para fundamentar programas de desarrollo basados en los recursos y las potencialidades de cada territorio. De este modo, el territorio se configura como un actor estratégico dentro de las propuestas de desarrollo con enfoque territorial¹⁶.

Es así como el proceso de desarrollo territorial, en lo económico, abarca la transformación estructural y diversificación de la dinámica productiva característica de los territorios. Esto se fundamenta en la incorporación de nuevas actividades, como por ejemplo los emprendimientos gastronómicos familiares, los cuales promueven la generación de nuevos bienes, servicios, empleos e ingresos que contribuyen con el bienestar de la población. También, comprende la utilización de los recursos disponibles como potencial de desarrollo, así como el fomento de la competitividad territorial que favorece la inserción de estos territorios en los mercados globalizados.

En relación con lo social, comprende la equidad de género; la revalorización del trabajo de la mujer en las actividades productivas

¹⁵ Llambí, Luis y Pérez, Edelmira. «Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana», *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 4, no. 59, pp. 37 – 61.

¹⁶ Alburquerque, Francisco. «Evolución del desarrollo territorial: situación actual, crisis y perspectivas», *Elementos de Innovación y Estrategia*, no. 6, junio de 2014, pp. s/no., disponible en: <http://www1.diba.cat/uliep/pdf/54057.pdf> (consulta: 16 de noviembre de 2017).

que caracterizan el desarrollo territorial; la conformación de redes de empresas y, la adopción de nuevas formas de organización social, como un mecanismo que favorece el desarrollo de las actividades que conforman la dinámica productiva de los territorios.

En cuanto a lo cultural, se destaca la importancia de los aspectos socioculturales que conforman el capital social del territorio, los cuales imprimen diferenciaciones importantes en cada uno de ellos. Entre éstos se encuentran la identidad cultural, destacando la lengua, el saber hacer o los conocimientos tácitos locales, los conocimientos científicos endógenos, el turismo, la gastronomía local, las festividades, las costumbres y tradiciones, entre otros aspectos.

En lo político-institucional, se destaca la movilización y participación ciudadana, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la coordinación de las instituciones públicas, así como las redes de cooperación o alianzas estratégicas entre el sector público y privado.

Otra dimensión de significativa importancia es la ambiental, soportando el desarrollo basado en los criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, los cuales promueven la utilización de los recursos territoriales disponibles de manera racional para asegurar su existencia para las generaciones actuales y futuras.

Finalmente, la dimensión tecnológica, enfatiza en la gestión del conocimiento como principal factor de producción que promueve la innovación y el desarrollo tecnológico requerido para encauzar el cambio en la dinámica productiva, favoreciendo la inserción competitiva de los territorios rurales en los mercados altamente globalizados, tomando en cuenta el binomio local-global pues no se pretende en ningún caso promover la autarquía.

Bajo esta visión territorial, la gastronomía se contextualiza como una actividad vinculada estrechamente con las dimensiones cultural y social del territorio, entre otras, por tanto articula el ser humano, la alimentación y el territorio en una estrategia clave que puede promover y dinamizar el desarrollo territorial. En consecuencia, surge entonces la necesidad de gestionar eficientemente los procesos que fundamentan el desempeño de las organizaciones gastronómicas familiares, pues estos favorecen –de modo particular– el desarrollo territorial. El mundo globalizado actual ha introducido cambios en la dinámica productiva de estos territorios, lo que ha provocado incorporar otras actividades alternativas (como la gastronomía y el turismo gastronómico) para sustentar mejoras en el bienestar social, como consecuencia de la generación de nuevos empleos e ingresos que contribuyan con la diversificación de los negocios y el territorio.

1.3. *El emprendimiento gastronómico familiar*

Emprender significa producir nuevas ideas con valor agregado, ideas que al ejecutarlas y captar la aceptación del mercado llegan a ser innovadoras. Desde la perspectiva económica y social, en los últimos años Venezuela ha experimentado profundos procesos de cambio y desafíos que han motivado al sector empresarial a mejorar sus niveles de competitividad y productividad para hacer frente a la realidad actual de los mercados tanto nacionales como externos. Una de las acciones promovidas ha sido que las familias han reunido capital para emprender negocios; son de interés para esta investigación aquellas iniciativas orientadas al campo de la gastronomía. Según Palacios y Rodrigo, la familia se define como:

La unión de personas que comparten un proyecto de vida en común que se espera que sea duradero, en el que se generan fuertes sentimientos de pertenencia a dicho grupo, donde existe un compromiso personal entre sus miembros y se establecen intensas relaciones de intimidad, reciprocidad y dependencia¹⁷,

Con esta unión de personas, capital, dirección y control, se gestan las empresas de carácter familiar, que han sido definidas por la Asociación para el Desarrollo de la Empresa Familiar de Madrid como aquellas en las que una familia ostenta el control y la dirección de la estrategia general de la empresa, manteniendo viva la voluntad de continuidad generacional y desarrollo futuro¹⁸. De este modo, existen criterios distintivos de las empresas familiares, entre ellos la propiedad, la continuidad y la dirección en manos de la familia.

De acuerdo con Castillo y González, la gastronomía es un hecho social no solo como un acto alimentario, pues existen aspectos de interrelación por compartir un mismo estilo de vida en lo alimenticio, lo diferenciador en lo social de acuerdo al consumo, y hasta un toque artístico al innovar con los sabores, texturas, y aromas, mostrando el sentimiento por la cocina y lo local. En tal sentido, describir lo gastronómico como emprendimiento familiar, conlleva describir un modelo de negocio en el que deben prevalecer factores internos importantes propios de las empresas familiares, entre ellos la sucesión

¹⁷ Palacios, Jesús y Rodrigo, María José. *Familia y desarrollo humano*, España, editorial Alianza, 1998.

¹⁸ Asociación para el Desarrollo de la Empresa Familiar de Madrid, ADEFAM. *Concepto de empresa familiar*, 2017, disponible en: <https://www.edefam.com/empresa/empresaFamiliar.html> (consulta: 13 de enero de 2018).

–traspaso de una generación a otra-, continuidad –mantener la propiedad de generación en generación-, financiamiento –práctica para endeudarse o incrementar capital propio con el recelo de incluir capital externo-, espíritu emprendedor –habilidad para innovar y distinguirse de la competencia-, profesionalización y directivos externos -decisión de incorporar profesionales externos en la dirección de la empresa-, empleando la diversificación como estrategia de supervivencia en tiempos de crisis y globalización¹⁹.

Cabe señalar que el tema de la gastronomía va más allá de una mesa bien servida y una comida gustosa, es necesario entender que existe arte y cultura en cada una de las preparaciones y que desde las familias son muchos los secretos que van de generación en generación con características particulares que terminan en emprendimientos para comercializar y extender sus productos culturalmente.

2. Metodología

Metodológicamente, el estudio se fundamentó en un diseño documental basado en la revisión de literatura especializada en las líneas de investigación relacionadas con la gastronomía, territorio, desarrollo territorial y empresas familiares. En tal sentido, Arias explica que la investigación documental se concibe como un tipo de estudio orientado hacia la búsqueda, análisis, crítica e interpretación de datos e información recopilada y socializada por otros investigadores a través de fuentes documentales impresas y electrónicas²⁰.

En este sentido, se adoptó la técnica de análisis de contenido como instrumento metodológico adecuado, que permite precisar la estructura interna de la información recopilada, en lo que respecta a su composición, organización y dinámica²¹. Esta técnica fundamentó el análisis del discurso teórico para el abordaje de los postulados, características y estrategias propuestas por los emprendimientos gastronómicos y su contribución al desarrollo territorial, así como de

¹⁹ Castillo, Ocarina y González, Ernesto. *La gastronomía: Una mirada transversal y un conocimiento transdisciplinario*, Memorias del 1er. Congreso Internacional de Gastronomía, Caracas, Universidad Metropolitana, disponible en: <http://gastronomia.unimet.edu.ve/Congreso/Home.html> (consulta: 22 de noviembre de 2017).

²¹ Arias, Fidas. *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología de la investigación*, Caracas, Editorial Episteme, 2006.

²² López Noguero, Fernando. «El análisis de contenido como método de investigación», *XXI Revista de Educación*, no. 4, 2002, pp. 167-179, disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf> (consulta: 27 de diciembre de 2017).

las bases de la gastronomía como actividad alternativa que favorece el desarrollo territorial. Así mismo, la técnica mencionada también orientó la formulación de los argumentos que revelan la importancia adquirida por el emprendimiento gastronómico familiar como estrategia de desarrollo territorial.

3. Resultados y discusión

Actualmente, a pesar de la crisis venezolana y los procesos de cambios, son muchas las familias que aun apuestan a emprender con creatividad e innovación (incluso manteniendo vigente la Teoría del Empresario Innovador de Shumpeter), por un mejor territorio desde el emprendimiento familiar, en el que confluyan principalmente el aprovechamiento de los recursos territoriales y sus potencialidades, empleos, ingresos, capacitación y producción, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los territorios involucrados y por ende propender a favorecer el bienestar social con equidad.

En este orden de ideas, se incluye la gastronomía como una actividad que promueve la transformación de los recursos endógenos del territorio, con base en la calidad y la competitividad a lo largo de la cadena agroalimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo final, adicionando la calidad de los servicios ofertados. Ésta vincula la cultura territorial con la restauración y el turismo gastronómico, como actividades clave que promueven la diversificación de la estructura productiva en un proceso de desarrollo territorial. Así mismo, también dentro de este proceso se incorporan otros aspectos como la creatividad, la innovación y el emprendimiento, los cuales constituyen aspectos centrales para el desarrollo organizativo de las empresas gastronómicas familiares en el contexto de las estrategias o iniciativas de desarrollo territorial.

En función de los argumentos expuestos, se puede destacar que el territorio es la base fundamental para el desarrollo y consolidación de las organizaciones gastronómicas familiares, tomando en cuenta sus recursos naturales, tecnológicos y humanos, así como otras especificidades tales como los productos, saberes y talentos. Por ende, se deben instrumentar estrategias adecuadas para el aprovechamiento de los productos endógenos, autóctonos y tradicionales que forman parte de la identidad cultural, lo cual promueve el desarrollo territorial en la medida que se generan recursos que fundamentan la inversión e impactos territoriales favorables que conducen al desarrollo con una perspectiva territorial.

Así mismo, existen factores internos de las empresas familiares que permiten marcar diferenciación en capital, dirección y control con la idea de mantener continuidad, sucesión y propiedad de la empresa familiar.

Conclusiones

Sobre la base de los hallazgos teóricos de la investigación, se precisa que las empresas familiares son la unión de capital, dirección y control en manos de la familia, a los fines de lograr sostenibilidad en el tiempo de generación en generación; para ello deben incorporarse algunas estrategias como conocer el entorno nacional e internacional en el que se inserta el desempeño empresarial; incorporar la capacitación y formación constante en la filosofía familiar, de acuerdo con las necesidades territoriales; aplicar la diversificación económica ante los procesos de cambios; distinguir familia de empresa con la formalización de la misma; emplear la creatividad e innovación como elementos conducentes a generar atributos diferenciadores; crear redes de cooperación empresarial como alianzas estrategias con otros actores locales tanto del sector público como privado para apoyarse y mantenerse en el mercado.

En este sentido, un sector importante que ha cobrado relevancia desde el punto de vista económico, y sobre todo en lo social-cultural, ha sido la gastronomía como disciplina que estudia la interrelación entre el ser humano, la alimentación y su entorno, centrándose en la comida culturalmente hablando, así como en la eficiencia en la prestación de los servicios gastronómicos. De este modo, se puntualiza que los emprendimientos de empresas gastronómicas familiares aportan su grano de arena al desarrollo territorial, ya que el territorio es un actor de desarrollo, pues sus características, especificidades y potencialidades, constituyen la base para la formulación y ejecución de propuestas de desarrollo con visión territorial.

Referencias

- Arias, Fidias. *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología de la investigación*, Caracas, Editorial Episteme, 2006.
- Asociación para el Desarrollo de la Empresa Familiar de Madrid, ADEFAM. *Concepto de empresa familiar*, 2017, disponible en: <https://www.adefam.com/empresa/empresaFamiliar.html> (consulta: 13 de enero de 2018).

- Abramovay, Ricardo. «Para una teoría de los estudios territoriales», en: Manzanal, Mabel; Guillermo Neiman; y, Mario Lattuada (comps.). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2006, pp. 51-70.
- Alburquerque, Francisco. *Apuntes sobre la economía del desarrollo y el desarrollo territorial ¿Dónde situar el enfoque del desarrollo territorial dentro de los estudios sobre el desarrollo económico?* marzo 2015, disponible en: <http://www.delalburquerque.es/images/subidas/EaDesarrollo-y-Desarrollo-Territorial-2015.pdf> (consulta: 13 de diciembre de 2018).
- Alburquerque, Francisco. «Evolución del desarrollo territorial: situación actual, crisis y perspectivas», *Elementos de Innovación y Estrategia*, no. 6, junio de 2014, pp. s/no., disponible en: <http://www1.diba.cat/uliep/pdf/54057.pdf> (consulta: 16 de noviembre de 2017).
- Castillo, Ocarina y González, Ernesto. *La gastronomía: Una mirada transversal y un conocimiento transdisciplinario*, Memorias del 1er. Congreso Internacional de Gastronomía, Caracas, Universidad Metropolitana, disponible en: <http://gastronomia.unimet.edu.ve/Congreso/Home.html> (consulta: 22 de noviembre de 2017).
- Gallo, V. «Cualificando los conceptos y la praxis del desarrollo rural con enfoque de desarrollo territorial», en: Albarracín, J.; Núñez, J.; Uribe, M., y Gallo, V. (eds.). *Seminario Enfoques de Desarrollo Territorial y Rural. Serie Desarrollo Rural no. 1*, Ecuador, Plural Editores, pp. 127 – 146.
- Llambí, Luis y Pérez, Edelmira. «Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana», *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 4, no. 59, pp. 37 – 61.
- López Noguero, Fernando. «El análisis de contenido como método de investigación», *XXI Revista de Educación*, no. 4, 2002, pp. 167-179, disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf> (consulta: 27 de diciembre de 2017).
- Palacios, Jesús y Rodrigo, María José. *Familia y desarrollo humano*, España, editorial Alianza, 1998.
- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio. *Desarrollo territorial rural*, Santiago de Chile, RIMISP- Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004, disponible en: <http://www.femica.org/noticias/docNoticias/desarrolloterritorial.pdf> (consulta: 7 de enero de 2018).

Segura, Ramiro. *Innovación, empresario y destrucción creativa. Una lectura de Schumpeter como teórico de la modernidad*, junio 2006, disponible en <http://www.littec.ungs.edu.ar/pdfespa%F1ol/DT%2003-2006%20Segura.pdf> (consulta: 20 de diciembre de 2018).

Schumpeter, Joseph. *Teoría del desenvolvimiento económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

Descentralización del Estado venezolano hacia la autonomía de las regiones, 1984-1989

Ana Alejandra Quintero¹
Daniel E. García Díquez²

Recibido: 04/02/2020

Aceptado: 12/04/2020

RESUMEN

El objetivo principal de este trabajo es analizar el proceso de descentralización del Estado en Venezuela, siendo concebido por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como una vía rápida para lograr desconcentrar el poder nacional en Venezuela, debido al agotamiento del modelo que se venía aplicando no sólo en este país sino en América Latina, a finales de la década de 1980.

Palabras clave: Descentralización, Estado, desconcentración, Venezuela

¹ Licenciada en Historia (Universidad de Los Andes, ULA, Venezuela); M.Sc. en Historia de Venezuela (Universidad de Los Andes, ULA, Venezuela). Doctoranda en Ciencias Humanas (Universidad de Los Andes, ULA, Venezuela). Investigadora en Ciencias Sociales. Asistente editorial de la revista Agroalimentaria, Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo» (CIAAL-EAO), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, Tlf. +58 274 2401031; email: analejandraquintero.1982@gmail.com.

² Licenciado en Historia (Universidad de Los Andes, ULA, Mérida, Venezuela); M.Sc. en Historia de Venezuela (Universidad de Los Andes, ULA, Mérida, Venezuela). Doctorando en Ciencias Humanas (Universidad de Los Andes, ULA, Mérida, Venezuela). Investigador adscrito al Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (GRID-FACES-ULA). Editor Histórico del Archivo Histórico de la Universidad de Los Andes (AHULA), (Secretaría ULA). Tlf. +58 416-1376962, email: danielinfer@gmail.com.

Decentralization of the Venezuelan State towards the autonomy of the regions, 1984-1989

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the process of decentralization of the State in Venezuela, being conceived by the Presidential Commission for the Reform of the State (COPRE) as a fast way to achieved centralization of national power in Venezuela, due to the exhaustion of the model that It was being applied not only in this country but in Latin America, in the late 1980s.

Key words: Decentralization, State, deconcentration, Venezuela

Introducción

Uno de los hechos más significativos que ha trascendido en la historia venezolana, es sin lugar a dudas que Venezuela estaba estructurada al nivel administrativo y en el nivel de los poderes públicos en el centralismo de Estado, al igual que en el ejercicio político. Por tanto, la descentralización del Estado vendría a ser una importante herramienta de las reformas diseñadas por la Comisión Presidencial para la Reforma de Estado (COPRE), creada en 1984 durante la gestión del presidente Jaime Lusinchi, buscando dar respuesta no sólo a la situación económica y social de la población venezolana en general, sino además en términos de sus derechos políticos y una efectiva participación.

La descentralización fue considerada como la vía de acceso para lograr la desconcentración del poder nacional en Venezuela. Hasta 1988, con sólo dos tarjetas electorales en la elecciones presidenciales (una grande y otra pequeña), se elegía no sólo al presidente de la República sino también a los senadores, diputados nacionales y regionales, así como concejos municipales.

Este proceso representó, tanto para Venezuela como para América Latina, un elemento importante debido al agotamiento del modelo de Estado y gobierno que había en la región. En primera instancia se

pretendió modernizar el Estado para que éste no dependiera exclusivamente de entes centrales.

Con esta investigación se persigue analizar el proceso de descentralización en el caso venezolano, sobre todo como una propuesta fundamental de la COPRE, en el periodo 1984-1989.

1. La descentralización como reforma de Estado en el caso venezolano

La descentralización se entiende como un conjunto de procesos y mecanismos que se pueden definir como una serie de cambios en las estructuras del Estado o Nación, con lo cual se pretende que las regiones entendidas como Estados, regiones, provincias, municipios y otros tipos de denominaciones político-territoriales, tengan autonomía en sus gestiones o maneras de gobernarse, sin estar aislados del poder central, para que así teóricamente el Estado central transfiera competencias tanto económicas, como políticas y administrativas en diversas áreas, como por ejemplo, salud, educación, vialidad y servicios públicos, como una manera de delegar a estas regiones responsabilidades que anteriormente eran asumidas por el Estado centralizado. Sobre este particular se puede destacar que:

...la descentralización que se refiere no a políticas individuales, sino a paquetes de reformas institucionales que incluyen medidas de diferente índole (reformas administrativas, fiscales, electorales, etc.) y persiguen objetivos muy diversos de legitimación y distribución. Con la implantación de estos paquetes se produce una relocalización de la regulación estatal y, al mismo tiempo, la creación de nuevos hábitos y pautas de legitimación. Con respecto a estas dos dimensiones es como el proceso descentralizador se articula en mayor o menor medida con el ajuste estatal de sus diferentes etapas³.

Se podría explicar el proceso de descentralización, como la vía más expedita para la reforma del Estado, y así propiciar que éste funcione de manera más efectiva y cercana a la sociedad. «La descentralización es un fenómeno originado por la dinámica de rechazo que se ha generado hacia el Estado centralizado; (...) Con la descen-

³ Hengstenberg, Peter; Kohut, Karl; y Maihold, Günther. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad - Sociedad Alemana de Investigación en América (ADLAF), 1999, p. 372.

tralización se amplían los canales de comunicación y a su vez se rompe con la unicidad política»⁴

La descentralización como política, posee la característica de ser un proceso uniforme que se gestó en América Latina debido al agotamiento del modelo de Estado y gobierno que había en dicha región. Con las reformas institucionales se pretendía lograr un Estado modernizado no centralista que no dependiera de los órganos centrales, para afrontar o resolver los problemas de las regiones o Estados.

En este sentido:

La descentralización de la regulación estatal es sin duda una de las reformas más características del actual proceso de cambio institucional en los países latinoamericanos. La elección popular de alcaldes y gobernadores, la delegación de competencias municipios, provincias o estados federales y la privatización de servicios públicos en áreas como educación y salud han acompañado la desregulación de los mercados, la liberación del sector externo, la privatización de la empresa pública y el ajuste fiscal. Países como Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú o Venezuela han iniciado reformas descentralizadoras de gran envergadura⁵.

Se puede inferir que el proceso de descentralización no es en su esencia llevado a la práctica, un deslinde de los entes de poder local y regional con respecto al poder central, sino que debe ser entendido como una articulación más efectiva entre dichos poderes y la administración central. La descentralización podría entenderse como el debilitamiento del centralismo, en cuanto a que el proceso en sí es una oportunidad para la aplicación efectiva del federalismo en Venezuela, en respuesta a la urgencia de una nueva articulación política, redefiniendo así la relación sociedad-Estado⁶.

Haciendo un balance con respecto a otro tipo de reformas de Estado, la descentralización ocupó un lugar prominente en el país, ya que esta trae consigo una complejidad de factores de peso, como lo fueron en efecto los programas de ajustes económicos, fiscales y administrativos a finales de la década de 1980, como se señaló con anterioridad. Estas reformas y sus consecuencias a corto plazo no se evidenciaron del todo en los países latinoamericanos, pues ni siquiera en Europa se comparó con lo que ocurrió en Venezuela a partir de 1989, esto es, que todos los cargos fueron electos de forma directa por participación popular en comicios libres.

⁵ Hengstenberg, P.; Kohut, K. y Maihold, G., *op. cit.* p. 371.

⁶ Iranzo, M., *op.cit.*, p. 14.

La apreciación del aparato estatal en el caso de América Latina se evidencia con una serie de investigaciones que desde hace varios lustros se han dedicado a la dinámica de la formación institucional, además de las causas de la ineficiencia funcional de la intervención del Estado en el mercado. Sin embargo, en el marco de estos debates ya no se abordan temáticas relacionadas con el intervencionismo o no del Estado en el mercado, sino más bien con la eficacia o fracaso de éstas; desde esa perspectiva hay evidencias que señalan que los Estados no están bien preparados aun cuando sus gastos se han elevado sostenidamente desde los años setenta, se consideran burocratizados en exceso, ineficientes y funcionalmente diferenciados⁷.

Se puede apreciar entonces que la descentralización comparada con la centralización, no ha encajado del todo en el modelo basado en los ajustes neoliberales, pero su influencia permitió cambios sustanciales en la etapa temprana de los ajustes, es así como las reformas de descentralización constituyen un aliciente en el marco del debate público. Por su parte, Von Haldenwang señala que del proceso de descentralización se desprenden tres lógicas:

...1. Un antecedente importante del actual debate sobre descentralización se encuentra en las teorías de la planificación del desarrollo elaborada a partir de los años cincuenta y sesenta. La «euforia de la planificación» de estos tiempos y el concepto de regionalización de la regulación estatal llevaron posteriormente a la formulación de modelos cada vez más sofisticados. 2. Otra lógica de desarrollo institucional se origina, como hemos visto, a raíz de la transformación política de las últimas décadas, más específicamente: la democratización de los regímenes políticos y la formación y articulación de identidades regionales locales (...) 3. Finalmente, desde los años cincuenta la teoría del local fiscal Choice provee de argumentos a los que abogan por una mayor descentralización administrativa y fiscal, afirmando que la presente descentralización de bienes y servicios permiten un conjunto de niveles más altos de eficiencia. Más tarde, el debate neoliberal sobre modelos de desarrollo y ajuste empezó a enfatizar las ventajas de la descentralización en términos de eficiencia alocativa y de ahorro fiscal⁸.

Se trata así de explicar el proceso de descentralización a través de sus tres lógicas. Se puede interpretar claramente, que en el caso de la primera lógica, resalta el valor de la planificación y la administración como requisito para superar los escollos inherentes a este pro-

⁷ *Ibidem*, p. 376.

⁸ *Ibidem*, p. 377.

ceso. En su segunda lógica, enfatiza la descentralización desde la perspectiva política, y la tercera se caracteriza por establecer las bondades de la descentralización desde la óptica económica y fiscal.

Sin embargo, estos tres enfoques aclaran pocos aspectos dentro de la complejidad del proceso de descentralización. En este mismo orden de ideas, Von Haldenwang⁹ advierte que es común que la puesta en práctica de políticas descentralizadoras estén supeditadas a la primera fase de ajuste, es decir se ponen en marcha obedeciendo a decisiones jerarquizadas o poco claras; por otro lado, la resistencia al cambio institucional referida a los actores de modelos anteriores o defensores del sistema centralizado, es un reto a superar. Por su parte,

Venezuela al igual que otros países de América Latina ha tenido al menos desde la segunda pos-guerra, una estructura estatal fuertemente centralizada para casi todas sus funciones: económica- financieras, políticas, burocráticas y administrativas. Pero a diferencia de estos, la crisis general que se ha asentado en la región desde los años sesenta no ha provocado aún tendencias claras hacia la descentralización como instrumento para solucionar, tanto problemas de eficiencia administrativa como falta de democracia¹⁰.

Tanto en Venezuela como en otros países de América Latina, el centralismo ha sido un elemento común en las estructuras políticas, económicas y sociales; a pesar de las fuertes dificultades que atravesó el país en los años sesenta, la descentralización no tenía claridad aún como para ser implementada. Además, se carecía de instrumentos jurídicos, legales e institucionales para su puesta en práctica, más allá de lo administrativo o económico, también por el factor político.

2. Perspectiva histórica y política del proceso descentralizador en Venezuela

El centralismo en Venezuela ha sido un elemento casi obligatorio del aparato político del país, acompañado de procesos de concentración de poder, característica que no permitía concretar el proceso de descentralización, razón por la cual la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) fue la encargada de realizar un com-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Urdaneta, Alberto; Martínez Olavarría, Leopoldo, y López Maya, Margarita. *Venezuela: Centralización y descentralización del Estado*, Caracas, CENDES, 1990, p- 7.

pendio de reformas que de alguna manera iniciarían el camino hacia la descentralización en el país en la década de 1980:

Hablar de la constitución y desarrollo de Estado moderno venezolano es referirnos casi inmediatamente a un proceso de centralización político administrativa del sector público y a los procesos de concentración de poder en el sistema político. Estas características fueron un derivado esencial de la sociedad venezolana, y responden al papel particular que en esa modernización ha jugado la capacidad financiera del Estado¹¹.

Al hacer referencia al centralismo en Venezuela, se infiere que era un hábito político venezolano, pero será este centralismo excesivo el que lograría germinar, entre otros factores, la denominada crisis de los ochenta, pues ya aquel proyecto democrático que regía en el país desde 1958, ameritaba un nuevo planteamiento de cambio estructural en lo político, económico y social. Sobre este particular:

Esta concepción centralizadora y concentradora de poder que orienta a la acción estatal y la conducta política venezolana se ha venido cuestionando en años recientes por la situación crítica que atraviesa la sociedad. La «crisis» de los años ochenta esta desafiando la continuidad del proyecto socio-político modernizador vigente desde al menos 1958, y viene planteando a distintos actores sociales y políticos, la revisión y el cambio de las estructuras estatales y políticas que se visualizaron como inadecuadas a los nuevos requerimientos¹².

El sistema político venezolano a través de su historia siempre ha mantenido una forma de ejercicio del poder centralizado, la concentración de este poder ha sido determinante en el manejo de los recursos económicos de la nación, ya sea que provengan de la explotación de hidrocarburos y sus derivados, o de la industria minera del país; es estrecha la relación entre poder central y centralización de la administración. Desde el establecimiento de la era democrática en 1958 en Venezuela, la hegemonía bipartidista aprovechó el acceso a diferentes sectores de participación político-social para fundamentar el centralismo como una manera, a su criterio, de poder ofrecer una amplitud en lo concerniente al manejo político del aparato burocrático-estadal.

En este mismo orden de ideas, Urdaneta, Martínez Olavarría y López reflexionan sobre las implicaciones en la historia democrática

¹¹ *Ibidem*, p. 13

¹² *Ibidem*.

de Venezuela a partir de 1958 de la centralización del poder y de la administración, como fundamental característica del sistema político bipartidista venezolano, en particular sobre la vinculación de los aspectos organizativos de la sociedad que configuraban un marco centralizado y concentrado en la administración del poder. Otro aspecto necesario para la comprensión de la centralización del poder en Venezuela es el pacto entre los actores políticos y económicos que surgen del propio sistema bipartidista, esto se traduce en que cualquier decisión de trascendencia en lo político debía ser consultada a un pequeño grupo de intereses en común, dada la conciliación entre grupos políticos, iba de la mano con las figuras representativas tanto en los partidos políticos como en lo económico y el capital de trabajo¹³.

Durante el siglo XX, en Venezuela se dieron una serie de hechos, como por ejemplo el avance de los partidos políticos dominantes, lo cual hizo que en cierta medida se asumiera el reto de crear un Estado moderno y, por otro lado, lograr con esto una democracia representativa, pero Venezuela venía de ser un Estado dictatorial y poco efectivos ensayos democráticos; de esta forma se acumula una excesiva centralización del aparato estatal. Tomando en cuenta una perspectiva histórica:

En el marco de antecedentes a un modelo de Estado descentralizado en autonomías federales del siglo XIX, conviene aclarar que en la práctica los gobiernos de la federación actuaron en una profunda contradicción de principios por cuanto ejercieron un marcado centralismo¹⁴.

De manera que el excesivo centralismo en el país es un elemento históricamente resaltante en Venezuela, pues es un hecho que las instancias de gobierno estaban asociadas con el incremento de la conflictividad de los asuntos públicos, pero había también un deseo y necesidad de organizar la nación y lograr estabilizar el país. Por tanto,

Históricamente, la instauración y agregación centralizada de las instituciones de gobierno, ha estado directamente asociada al incremento de la complejidad de los asuntos públicos, pero también a la necesidad de fortalecer la nacionalidad, sea para afrontar las amenazas externas o para garantizar la estabilidad del poder interno.

La centralización de este proceso asegura la permanencia de los cambios socioeconómicos impulsados o la interrupción de la modernidad,

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Ramírez Medina, José. «Cambios institucionales: la descentralizaron en Venezuela». *Espacio Abierto*, vol. 11, no. 2, abril –junio 2002, p. 342.

con la consiguiente consolidación sumisa de las instancias subnacionales, así esta fuera el resultado de su misma delegación o de la misma apropiación violenta del poder político - militar sobre el civil¹⁵.

3. Descentralización en Venezuela en relación con las reformas planteadas por la COPRE

La descentralización en Venezuela se centró en propuestas de cambios, que se requerían con la profundización de la crisis durante la década de 1980. Pero el hecho de descentralizar era el deseo de profundizar la democracia. Desde los primeros movimientos democráticos a finales de la década de 1920, la sociedad y el Estado sufrieron cambios considerables en Venezuela; el país eminentemente rural y de estructura relativamente simple, cedió paso a uno mucho más complejo y moderno. Después de impulsar la lucha por la democracia, el país exhibe un sistema político desarrollado garantizando las libertades públicas y una intrincada red social¹⁶ esto fue producto de las exigencias de participación de amplios sectores de la vida nacional para de esta manera incorporar a su vez a la sociedad en la toma de decisiones trascendentales en política, economía y sobre todo en las autonomías estatales.

Este proceso en Venezuela surge de manera formal, a finales de la década de 1980, como una respuesta a los problemas que aquejaban al país, pues para muchos el modelo político establecido estaba en una fase de desgaste; se debían solucionar los problemas que fatigaban al Estado venezolano, uno de los más urgentes a afrontar, por ejemplo, lo constituye el hecho de que todo el poder del Estado se encontraba concentrado en Caracas, la capital del país. Dicho proceso toma forma a partir del año 1984, con la llegada a la presidencia de la República de Jaime Lusinchi, y la creación de la COPRE por parte del Ejecutivo Nacional, cuya función principal sería iniciar un proyecto de descentralización nacional con énfasis en una desconcentración territorial.

En lo concerniente al poder central, nos encontramos con una impenetrable estructura monolítica. Por otra parte, los poderes estatales y municipales tenían una exigua autonomía financiera, y una nula participación en la toma de decisiones dentro de sus regiones, ya que

¹⁵ Iranzo, M., *op. cit.*, p. 3.

¹⁶ COPRE. *El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica*, Caracas, COPRE, 1989, p. 13.

el poder centralizado impedía cualquier acción política sin previa consulta al Estado central.

Para la COPRE, el proceso descentralizador en Venezuela no es posible sin que antes el Estado Central se deslastre de la pesada carga burocrática y administrativa que este contiene. Además de tener un plano económico de múltiples áreas, en las cuales también actúa una burocracia ineficiente y cargada de problemas de toda índole, en lo político una estructura totalmente partidista y clientelar y en lo territorial se tiene el escollo de una alta concentración demográfica en la capital del país, mientras que el resto del territorio nacional está despoblado en algunas de sus divisiones político-territoriales.

Una de las acciones que tuvo más trascendencia para la COPRE, fue que a partir de ella se auspicia la elección de gobernadores, alcaldes y la elección nominal de diputados de la Asamblea Legislativa, además de concejales. A pesar de los numerosos intentos para la materialización de una desconcentración de poder efectiva, no arrojaron mayores resultados dado que se evidenció una profunda resistencia por partes de los entes del poder central a la transferencia de competencias a los poderes regionales y locales. La COPRE como impulsora de los cambios necesarios en esta materia, trató dentro de sus limitadas competencias que este proceso se llevase a cabo a pesar de las resistencias centralizadoras.

Como consecuencia de estas recomendaciones basadas en los criterios de la COPRE, en pro de estimular la descentralización en una primera fase, se aprueba en el Congreso Nacional (en ambas Cámaras) y se sanciona la Ley que daría participación directa a la sociedad civil por medio del ejercicio del voto directo y secreto de sus autoridades estatales y municipales. La «Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado» entra en vigencia según Gaceta Oficial de la República de Venezuela de fecha 14 de abril de 1989 destacando: «Art.1. La presente Ley tiene por objeto regular la forma de elección directa y la remoción de los Gobernadores de Estado»¹⁷.

La falta de confianza en el modelo político centralizado, la poca participación del electorado en los últimos comicios electorales, la inconformidad con las gestiones desarrolladas, la necesidad de oxigenación del sistema electoral y la promoción de la reforma del Estado, fueron creando las condiciones para que se diera una renovación en las leyes electorales en el año 1989. Esos cambios se articularon

¹⁷ República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* no. 4.086 extraordinaria, 14 de abril de 1989.

en la promulgación de la «Ley de elección directa de gobernadores y alcaldes», que mejora los derechos políticos de todos los ciudadanos al ampliar la participación política en general¹⁸.

A través de esta Ley se da inicio a una nueva etapa en el proceso político del país, que significó para el venezolano poder elegir y ser elegido por votación directa y secreta; este avance constituyó en sí mismo el afianzamiento del sistema político de participación social, como se señala en Gaceta Oficial de la República de Venezuela: «Art. 2. En cada estado se elegirá un Gobernador por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la presente Ley y con lo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio.»¹⁹

Teóricamente, la puesta en práctica de esta Ley acrecentaría los liderazgos locales emergentes, dada la poca credibilidad y la falta de interés por los partidos tradicionales (AD) y (COPEI), lo que traería como consecuencia el acercamiento o proximidad del elector con sus candidatos, creándose así una relación más estrecha entre el pueblo elector y los gobernantes. Así pues:

Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir un rol protagónico en la administración de la provisión de los servicios públicos con atención a las necesidades de las localidades. Por lo tanto, para que los ciudadanos tengan garantizado el acceso igualitario al financiamiento de servicios públicos, la asignación de recursos debe estar centralizada, mientras que se descentralizan en forma administrativa de recursos para la producción y operación de los servicios para garantizar su eficiencia²⁰.

La Ley en sí no contenía restricciones generales muy severas, podían participar todos los ciudadanos en sus respectivos Estados que estuvieran inscritos en el Registro Electoral Permanente (REP), y que no estuvieran inhabilitados para el ejercicio del derecho al voto. Esto se expresa textualmente como sigue: «Artículo 3. A los fines de la elección de los Gobernadores de Estado, son electores todos los venezolanos que se hayan inscrito en el Registro Electoral Permanente para votar en el respectivo Estado...»²¹.

¹⁸ Quintero, Ana y García, Daniel. *Los gobernadores de Mérida del periodo democrático electos por votación directa (1989-2002)*, Tesis de Maestría, Mérida, Universidad de Los Andes, 2008.

¹⁹ República Bolivariana de Venezuela, *op. cit.*

²⁰ Mata, Meralys. *Estudios sobre la descentralización en Venezuela*, Tesis Doctoral, San Cristóbal, Universidad Nacional Experimental del Táchira, julio 2010, p. 47.

²¹ República Bolivariana de Venezuela, *op. cit.*

Así mismo, la Ley permitiría la postulación de candidatos a gobernadores de Estado de forma libre, de cualquier ciudadano que cumpliera los requisitos establecidos en la misma: «Artículo 6. Podrán ser postulados para el cargo de Gobernador de Estado los electores que sean venezolanos por nacimiento, mayores de treinta años y de estado seglar²².

De acuerdo con la Ley, los ciudadanos que estuvieran en el ejercicio del cargo de gobernador podrían si así lo desearan aspirar a un segundo periodo de gobierno consecutivo pero no a un tercero. No podrían postularse al cargo de gobernador, funcionarios de cargos públicos nacionales, estatales o municipales. Como lo señalaba la Gaceta Oficial de la República de Venezuela en sus artículos 7 y 8.

La Ley estipuló que para la toma de posesión del gobernador se tendrían en cuenta algunos aspectos, como por ejemplo que el juramento sería ante la Asamblea Legislativa de su respectivo estado, de no ser así debía hacerse ante un Juez Rector de la circunscripción judicial del estado correspondiente. De tal forma: «Artículo 12. El Gobernador electo tomará posesión del cargo previo juramento ante la Asamblea Legislativa...»²³.

En el aspecto legal de la remoción de los gobernadores de estado, la Ley estipuló mecanismos jurídicos para que en el marco de la legalidad fueran removidos de sus cargos por faltas de índole legal o de procedimientos administrativos, en caso de condena judicial por algún tipo de delito tipificado en las leyes venezolanas, también podrían ser removidos de sus cargos por acuerdo del Senado de La República, tomado con base en el voto de las dos terceras partes de los miembros de esta instancia legislativa, al igual que cuando se impruebe la gestión de un gobernador de estado, este deberá abandonar el cargo. Tal como se expresa en:

Artículo 13. Los Gobernadores de Estado quedaran removidos de sus cargos en los siguientes casos:

1º Cuando se les impruebe la gestión, en las condiciones establecidas en el artículo 24 de la Constitución de la República.

2º Cuando por sentencia definitivamente firme se les imponga una condena penal que implique privación de libertad²⁴.

La Ley establecería las formas y mecanismos acerca de la manera de suplir a los gobernadores de estado en el caso de las faltas

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

temporales y definitivas, al igual que los motivos por los cuales un gobernador de estado podría ser sustituido. Como lo señalaba la Gaceta Oficial de la República de Venezuela en: «Artículo 17. Cuando la Corte Suprema de Justicia declare que hay mérito para enjuiciar a un Gobernador este quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones...»²⁵.

De esta forma, queda establecido en el país el marco jurídico que daría paso a la realización de las primeras elecciones de gobernadores en diciembre de 1989, promoviendo la participación política de la ciudadanía, a través de la elección directa de la máxima autoridad de los estados de la República de Venezuela. Por su parte:

La COPRE entiende, que para satisfacer los requerimientos de eficiencia y modernización en el funcionamiento del Estado venezolano y para profundizar su contenido democrático es indispensable atender el proceso de descentralización política, institucional y administrativa del país...²⁶.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público tuvo como norte esencial promover en todos los Estados venezolanos el proceso de descentralización administrativa. Éste consistiría en la transmisión a las gobernaciones de competencias del poder público nacional al regional, para la optimización de los servicios educativos, salud, seguridad, agrícolas, vivienda y otras áreas de interés, donde el Estado nacional tenía competencias, es decir que se transferirían a las gobernaciones el manejo de la estructura administrativa de estos servicios.

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de intervención de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de servicios del Poder Nacional a los Estados²⁷.

²⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Urdaneta, A.; Martínez Olavarría, L., y López Maya, M., *op. cit.*, pp. 68-69.

²⁷ República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial no. 4.153, Caracas, 28 de diciembre de 1989.

Así mismo, los estados tendrían la obligación por Ley de elaborar proyectos de inversión en las áreas especificadas en la misma, por un monto que en cada ejercicio fiscal sea igual al 50% de su ingreso por concepto de Situado Constitucional.

Se destacan sin duda dos aspectos que son los más relevantes con respecto al proceso descentralizador en nuestro país, y el nexo con el poder central. Por una parte, el proceso referido a la institucionalización de los cambios a efectuarse por las vías legislativas, leyes, decretos, entre otras, y por otra parte lo referente a la articulación entre la relación histórica e institucional basada en los gobiernos previos a estas reformas y la nueva visión descentralizadora como concepto a poner en ejercicio.

Para mediados de la década de 1990, se evidenciaba la resistencia al proceso de descentralización, esto representado en múltiples factores que entorpecían el camino hacia ésta. Por ejemplo, la falta de confianza, credibilidad y respaldo popular a los funcionarios públicos de bajo rango, la carencia de control en las decisiones, la falta de un marco jurídico adaptado a la descentralización, los interminables trámites burocráticos que dilataban aún más alguna iniciativa; poca o casi nula continuidad de gestiones aunado al poco conocimiento de los procesos administrativos y su aplicación, y finalmente el temor a las pérdidas de espacios del poder.

En síntesis, es necesario señalar que con respecto a la política descentralizadora y sus fallas, fueron consecuencia de una política mal ejecutada desde su inicio. Además, la ausencia evidente de una política nacional coherente sobre la descentralización, que compete principalmente al gobierno aunque no exclusivamente, dado el necesario concurso de los gobiernos regionales y locales, y que debe tener como requisito ineludible la construcción de un acuerdo nacional para su adecuado desenvolvimiento, a los crecientes retos de dirección y coordinación que dicha política amerita.

4. La descentralización y la crisis de 1989

La descentralización como realidad tangible forma parte de una Venezuela de historia relativamente reciente, puesto que los primeros pasos legales para establecerla fueron concretados en 1989. Cualquiera pudiera pensar que ello tuvo su génesis y se fue consolidando, producto de un proceso de reforma institucional natural, propia de la misma evolución de una sociedad o país democrático que avanza hacia estadios superiores enmarcados dentro de este Estado nacional y la gobernabilidad. Sin embargo, fueron las circunstancias las

que obligaron a los partidos políticos a crear soluciones que permitieran solventar la crisis de participación política de diferentes sectores de la sociedad y el agotamiento del sistema, una vez que en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez se anunció la decisión del gobierno de superar la crisis económica heredada de gobiernos anteriores mediante un plan de estabilización y ajuste estructural con orientación neoliberal, aceptando a su vez la política económica propuesta por el Fondo Monetario Internacional, lo que a su vez se tradujo en una serie de protestas o estallidos sociales, principalmente en la ciudad de Caracas²⁸.

A finales de la década de 1980, Venezuela se encontraba sumida en una crisis económica y social difícil de afrontar, debido a que las estructuras económicas, sociales y políticas poseían un deterioro bastante evidente para 1989, debido a que la economía rentista en el país depende casi totalmente del petróleo. Es necesario resaltar que esta situación no era exclusividad de Venezuela, pues se evidenciaba también en varios países de América Latina. Venezuela sigue siendo un país sustentado estrictamente en una economía de carácter rentista por vía del ingreso petrolero, con una deuda externa e interna inmanejable; no será sino hasta finales de los años ochenta que se intentara dar respuestas a esta crisis, a diferencia de otros países que se vieron obligados a realizar ajustes macroeconómicos desde la década de 1960 y 1970.

El Estado onnipotente fue directamente responsable de los desatinos en las políticas económicas de los sectores más vulnerables de la sociedad venezolana, y en general la disminución sustancial de los recursos fiscales en manos del Estado, aceleró el desprestigio de los sectores públicos tradicionales, décadas atrás mucho antes del ensayo democrático iniciado en 1959. La economía rentística petrolera produjo tasas positivas decrecimiento económico; este modelo se basó en el cobro de la renta petrolera captada en el mercado internacional y su distribución a través del gasto público, con lo que se aseguraba al conjunto social, niveles aceptables de bienestar con un crecimiento exponencial hasta la década de 1980, siendo un mecanismo con el que supuestamente se resolvían los conflictos sociales y se sostenía la calidad de vida de la sociedad venezolana.

La consecuencia inmediata de la disminución de los ingresos a través la renta petrolera en un país como Venezuela, conllevó a finales de la década de 1980, una serie de ajustes de carácter

²⁸ López Maya, Margarita. *Lucha popular, democracia, neoliberalismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999, p. 209.

macroeconómico y de corte neoliberal, con lo que se pretendió equilibrar sin éxito la balanza fiscal nacional y el gasto público. A raíz de la crisis del modelo rentista, se pusieron en marcha procesos de reestructuración del sector público, como la privatización de empresas públicas, la reforma fiscal y tributaria, la liberación de tasas de interés, la unificación del mercado cambiario y la desregularización de la política comercial, entre otros.

Con la llegada de Carlos Andrés Pérez al poder (por segunda vez) en 1989, se inicia una de las más agresivas reformas en todos los aspectos del Estado. Con esto se perseguía redefinir los mecanismos y el accionar del aparato estatal, mediante un plan de estabilización y ajuste estructural que se denominó «El Gran Viraje», con base en el VIII Plan de la Nación²⁹.

El gran viraje comprendía decisiones radicales para alcanzar la senda del crecimiento y desarrollo económico. En todo caso, esto significaba flexibilizar el mercado laboral y desmontar las estructuras sindicales establecidas, liberalizar los controles de precios, aumentar las tasas de interés incluyendo las tasas preferenciales, privatizar las empresas públicas en función de la disminución del gasto fiscal, romper las barreras proteccionistas para permitir una mayor afluencia de capital extranjero y/o permitir la salida a los mercados externos de productos nacionales. La lógica del programa descansaba en la búsqueda de una mayor apertura externa vía aumento y diversificación de las exportaciones no tradicionales, con énfasis en el mercado y capital privado, la liberación comercial externa e interna y la minimización del papel del Estado en la economía, que debía comenzar por reducir su déficit fiscal. La principal medida a tales fines era la unificación cambiaria al nivel del libre mercado, que implicaba una hiper devaluación del bolívar. Esto abarataría las exportaciones, incrementándolas y simultáneamente reduciría la importación al encarecerlas. La liberación del mercado presuponía el objetivo de ampliarlo y, con ello, las oportunidades de inversión y realización del capital internacional. Por consiguiente, la política económica que administra las nuevas condiciones creadas deja de ser necesariamente nacional. El programa de ajuste estructural expresaba con claridad las redefiniciones entre economía y política que el Gobierno de Pérez le proponía al país³⁰.

²⁹ Contreras, Miguel Ángel. *Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos de la sociedad venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela - Fundación Rockefeller, 2004, p.114.

³⁰ *Ibidem*.

Estas nuevas acciones y políticas, venían a desacreditar aún más al desprestigiado y gastado Pacto de Punto Fijo, pues esta política de Pérez prácticamente rompía con la visión del mismo, separándose de la «garantía social» al deslindarse de sus principios y dar paso a una política con vocación de mercado, significando con ello un cambio radical en materia económica.

En la campaña de Pérez para la presidencia de la República de Venezuela en 1988, se presenta como una de sus propuestas esenciales no pactar con el Fondo Monetario Internacional (FMI), además de abiertamente declararse en contraposición a la política neoliberal, ya que en esencia era contradictoria con la ideología de su partido político Acción Democrática(AD) de corte socialdemócrata. En este sentido:

El programa de ajuste estructural implicaba un distanciamiento del presidente Pérez respecto al partido de gobierno AD y de la política de concertación anunciada en su campaña electoral. La ruptura entre el programa electoral y la política de facto del gobierno de Pérez anunciaba el resquebrajamiento de los soportes histórico-institucionales de la democracia representativa venezolana. Como un claro indicador de la profundidad de la ruptura planteada por las políticas de ajuste estructural, el presidente Pérez no solo se había declarado contrario al neoliberalismo y al FMI en la campaña electoral de 1988, sino que había sido ponente de la Comisión del Sur primero en Kuala Lumpur y luego en México con la tesis de bienestar social como objetivo de los gobiernos del Sur³¹.

Se evidenció así entonces, los cambios en la prioridades políticas en Venezuela, donde se le da relevancia a los temas macroeconómicos por encima de la integración y de la inversión social, convirtiendo estas en otro concepto de corte neoliberal denominado gasto social, es decir se contradice todo lo prometido en la campaña, dando paso libre a las estrategias y recomendaciones con vocación de mercado y por tanto es un hecho el acercamiento a las medidas y sugerencias del FMI.

Sin duda alguna hay un cambio radical del discurso y el tenor político en el país, pues Pérez y su equipo de gobierno buscan de alguna manera con la implementación del Gran Viraje, no sólo un cambio en las estructuras de relaciones políticas con la sociedad en ge-

³¹ Contreras, Miguel Ángel. «Descentralización y democracia: Vicisitudes de la política territorial en Venezuela», en: Mascareño, Carlos (ed.). *Los desafíos de las políticas públicas hacia el siglo XXI: el caso venezolano*, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela, 2013, pp. 133-158.

neral, sino también la aceptación de éstas por parte de la población, esto implicaba un rompimiento total con el esquema anterior de gobierno de Venezuela, se erige así el neoliberalismo como única alternativa política y por ende el desmembramiento de la «vieja política».

La crisis económica y financiera de la Venezuela de los años ochenta agudizó los problemas en el país, desmejorando las condiciones económicas de la sociedad. Nuestra crisis interna para ese momento obedecía no sólo a malos manejos en la política nacional, sino también a los compromisos como la deuda externa que descalabraron la economía nacional, la única diferencia en comparación con otros países suramericanos la constituyó contar con el petróleo como renta fija de ingresos económicos y financieros del país.

Naturalmente este compendio de medidas y recetas neoliberales no obtuvieron los resultados esperados, ni tampoco la aceptación de todos los sectores, sobre todo los más populares y vulnerables de la sociedad venezolana, inmediatamente luego de la toma de posesión como presidente constitucional de la República de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, a través de su Consejo de Ministros y su persona, hace anuncios en materia económica de corte neoliberal, desencadenando uno de los episodios más tristemente célebres de la historia contemporánea de Venezuela como lo fue el denominado «Caracazo»³², el 27 de febrero de 1989.

Este nuevo escenario político, así como las transformaciones que impulsaron las presiones sociales que tuvieron su apogeo en el año 1989, con la explosión social del 27 y 28 de febrero, aceleraron la puesta en funcionamiento de estos instrumentos jurídicos, para que

³² El «Caracazo», el 27 de febrero de 1989, comenzó desde la mañana con actos de violencia en Guarenas, ciudad dormitorio de Caracas, motivados por el aumento desproporcionado del precio del pasaje del transporte colectivo. Reacciones similares se dieron poco después en áreas populares de Caracas, en encrucijadas para el transporte de la ciudad, como el terminal del Nuevo Circo y Chacaíto, y en otras zonas suburbanas de la capital, como La Guaira. En la medida en que transcurrió el día y los hechos comenzaron a ser difundidos por los medios audiovisuales, este tipo de acción comenzó a extenderse a otras ciudades del país: Maracay, Valencia, Barquisimeto, Ciudad Guayana, Mérida, Barcelona, San Cristóbal y Cumaná. Los sectores populares asaltaban establecimientos comerciales para hacerse de productos de todo tipo, la mayoría de los cuales les había estado vedados debido a sus altos precios o la escasez que se había producido durante los meses anteriores. Igualmente, algunas vías centrales de las ciudades fueron tomadas por multitudes, construyendo barricadas y quemando autobuses de transporte colectivo, vehículos privados y neumáticos. Se gritaban consignas contra el alto costo de la vida en general, contra el aumento del precio del transporte y contra el paquete de medidas económicas. En ocasiones los saqueos eran precedidos por el canto del himno nacional y en varios lugares se vieron banderas enarboladas (Ver: López Maya, M., *op. cit.*).

cambiara la percepción del venezolano con respecto a la política y sintiera que era tomado en cuenta en asuntos como la elección directa y popular de sus gobiernos regionales y municipales.

Inevitablemente las estructuras políticas, administrativas y económicas, imperantes en las últimas tres décadas de la Venezuela del siglo XX, habían llegado a su punto de quiebre con los sucesos del «Caracazo», que marcaron un antes y un después en la política venezolana, de carácter clientelar.

Consideraciones finales

En 1989, la descentralización del Estado en Venezuela se centró en propuestas de cambio necesarias. Con la profundización de la crisis existente en el país, durante la década de 1980, surge en este contexto la COPRE como respuesta al modelo político centralizado que estaba en fase de desgaste; uno de los problemas más urgentes era afrontar el excesivo poder del Estado concentrado en la capital, por ello sin duda alguna, una de las acciones de trascendencia por parte de la COPRE fue el impulso a la elección directa de gobernadores, alcaldes y la elección nominal de diputados de la Asamblea Legislativa además de concejales.

Más adelante, por recomendación de la misma COPRE, para estimular el proceso de descentralización se aprobó en el Congreso Nacional en ambas Cámaras, y se sancionó la Ley que daría participación directa a la sociedad civil por medio del ejercicio del voto directo y secreto de sus autoridades estatales y municipales. La «Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado» entra en vigencia según Gaceta Oficial de la República de Venezuela de fecha 14 de abril de 1989, elemento destacado para el desarrollo local de cada uno de los estados que conformaban el territorio de Venezuela para aquel momento, lo que de algún modo pretendió sentar las bases para el futuro desarrollo territorial y la integración de las regiones.

Con la puesta en marcha del Plan de Estabilización y Ajuste Estructural, denominado «El Gran Viraje», durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, a finales de la década de 1980 cambió radicalmente la política económica del Estado venezolano, desde el paternalismo hacia políticas de libre mercado, con el objetivo de redefinir su rol en la economía nacional, considerando los lineamientos propuestos en el Consenso de Washington.

Las reformas y políticas macroeconómicas con vocación de mercado, aplicadas en economías latinoamericanas en la década de 1990, no constituyeron una estrategia de desarrollo sino más bien

hacían referencias a un conjunto de políticas orientadas a lograr la desregularización de los mercados y la estabilidad económica, mostrando algunos aciertos y al mismo tiempo resultados desalentadores. Por tanto deben reformularse las políticas de reformas económicas y del Estado para obtener políticas de «segunda generación», que considere las condiciones históricas, la creación y fortalecimiento de las instituciones, la redefinición del papel del Estado y la gobernabilidad, más allá de una perspectiva liberal.

Referencias

- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). *El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica*, Caracas, COPRE, 1989.
- Contreras, Miguel Ángel. *Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos de la sociedad venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Fundación Rockefeller, 2004.
- Contreras, Miguel Ángel. «Descentralización y democracia: Vicisitudes de la política territorial en Venezuela», en: Mascareño, Carlos (ed.). *Los desafíos de las políticas públicas hacia el siglo XXI: el caso venezolano*, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela, 2013, pp. 133-158.
- Hengstenberg, Peter; Kohut, Karl; y Maihold, Günther. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad - Sociedad Alemana de Investigación en América (ADLAF), 1999.
- Iranzo, Mauricio. «El proceso de descentralización ¿transición hacia el federalismo?», *Revista Compendium*, no. 3, 1999.
- López Maya, Margarita. *Lucha popular, democracia, neoliberalismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.
- Mata, Meralys. *Estudios sobre la descentralización en Venezuela*, Tesis Doctoral, San Cristóbal, Universidad Nacional Experimental del Táchira, julio 2010.
- Quintero, Ana y García, Daniel. *Los gobernadores de Mérida del periodo democrático electos por votación directa (1989-2002)*, Tesis de Maestría, Mérida, Universidad de Los Andes, 2008.
- Ramírez Medina, José. «Cambios institucionales: la descentralizaron en Venezuela». *Espacio Abierto*, vol. 11, no. 2, abril –junio 2002.

República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial no. 4.086 extraordinaria*, 14 de abril de 1989.

República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial no. 4.153*, Caracas, 28 de diciembre de 1989.

Urdaneta, Alberto; Martínez Olavarría, Leopoldo, y López Maya, Margarita. *Venezuela: Centralización y descentralización del Estado*, Caracas, CENDES, 1990.

PUBLICACIONES Y RESEÑAS



Repensar la integración en América Latina: Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico

José Briceño Ruiz y
Edgar Vieira Posada (Editores)

Por:

Marlene Otero S.¹

La obra *Repensar la integración en América Latina: Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico*, fue editada en Bogotá en octubre de 2019, por los profesores e investigadores José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada. Ésta es una publicación de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC), como resultado del proyecto de investigación «Repensando la integración latinoamericana. Un análisis a partir de los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico», auspiciado por la Dirección Nacional de Investigaciones de la UCC.

Este esfuerzo intelectual busca estudiar desde una perspectiva comparada y multidimensional, como explican sus propios editores, cuatro aspectos que constituyen los ejes centrales del libro: el modelo económico, las instituciones, la participación política y el liderazgo, «...desde una perspectiva que combina lo multidisciplinario e interdisciplinario partiendo de la premisa de la multidimensionalidad de los procesos regionales».

¹ Licenciada en Comunicación Social (Universidad de Los Andes, Venezuela). MSc. en Relaciones Internacionales y Comunicación (Universidad Complutense de Madrid). Miembro del equipo editorial de la revista Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo. Correo electrónico: otero_silvamarlene@hotmail.com.

Los editores precisan que luego de más de una década de predominio de gobiernos de izquierda que impulsaron un tipo de regionalismo descrito como posliberal o poshegemónico, los cambios políticos en América Latina y en el mundo están creando condiciones para una nueva reconfiguración tanto en la integración como en la cooperación regional en América Latina. Estos cambios comenzaron a vislumbrarse luego del ascenso al poder de Mauricio Macri en Argentina en 2015 y de Michel Temer en Brasil en 2016; más recientemente con los triunfos electorales de Andrés Manuel López Obrador en México y Jair Bolsonaro en Brasil, se ha generado una mayor incertidumbre sobre la dirección del regionalismo en América Latina.

Como precisan los editores, las cuatro variables mencionadas se analizan a partir de un estudio comparado del Mercosur y la Alianza del Pacífico. Se trata de dos procesos de integración relevantes de América Latina, de los que son miembros las economías más importantes de la región. Mientras el Mercosur tiene más de un cuarto de siglo de existencia, la Alianza no alcanza una década. Además, los dos bloques surgieron en contextos políticos distintos; el Mercosur en una década en la que la democracia apenas se estaba consolidando en la región y cuando prevalecían gobiernos favorables a políticas de mercado, mientras que la Alianza se dio en un momento de predominio de gobiernos de izquierda. En el Mercosur se busca establecer un mercado común como objetivo final, aunque luego de décadas se esté aún lejos de alcanzarse. No obstante, el bloque ha propuesto políticas en el ámbito comercial, social y productivo. La Alianza del Pacífico, aunque menos ambiciosa que el Mercosur, propone desarrollar una integración profunda que, como se señala en el Preámbulo del Acuerdo Marco firmado en 2011, busca progresivamente avanzar en la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, lo que en verdad se acerca mucho a un mercado común. Además, la Alianza se propone convertir en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y de proyección al mundo, en particular a la región Asia-Pacífico.

Respecto al avance institucional, los profesores Briceño Ruiz y Vieira Posada sostienen que la mayoría de los procesos de integración económica no han superado la zona de libre comercio; las uniones aduaneras no se han establecido de forma plena en ningún bloque regional. Ello, en parte, explica la renuencia a establecer instituciones supranacionales, pues la gestión de un área de libre comercio se puede realizar sin mayor complejidad a través de mecanismos intergubernamentales; esto se ha traducido en un "déficit institucional" afectando, en consecuencia, el desarrollo de los procesos regionales.

Así mismo, los editores y autores de la Introducción consideran que «un proceso de integración puede y debe de forma exitosa promover una agenda multidimensional que incluya temas comerciales, sociales, productivos, financieros e incluso políticos al mismo tiempo, como lo muestra la experiencia europea...»

En este sentido, José Briceño Ruiz en su artículo intitulado «Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina. Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico», expone que tanto la experiencia del Mercosur como la de la Alianza evidencian que es errado seguir viendo al Estado y al mercado como excluyentes; por ende se debe optar por una agenda multidimensional que incluya metas que se deban alcanzar con la participación de ambos.

Por su parte, Fernanda Caballero Parra con su trabajo «Agenda multidimensional en la integración: análisis comparado entre Mercosur y Alianza Pacífico» precisa que el objetivo que se espera alcanzar en cualquier proceso de integración se centra en obtener beneficios económicos, políticos y sociales para sus miembros. Así pues, se hace un análisis sobre el avance y el trabajo que han venido desarrollando los dos mecanismos sobre tres puntos: Agenda para la dimensión económica: comercio e integración productiva; Agenda para la dimensión Política y jurídico-institucional; y Agenda para la dimensión social y nuevos temas.

Seguidamente, Ana Marleny Bustamante presenta la investigación intitulada «Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad». Entre las conclusiones la autora afirma «que si bien el marco institucional del Mercosur y la AP pueden examinarse a la luz de la literatura de la integración regional, el resultado de tal revisión muestra debilidad institucional relativa al considerar su eficiencia y credibilidad; a pesar de tratarse de dos acuerdos tan disímiles desde el punto de vista institucional.»

Por su parte, Rita Giacalone estudió en el correspondiente capítulo a «Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de actores en la integración», concluyendo que para que un acuerdo de integración alcance sus objetivos es necesario incorporar a otros actores además de los estatales.

Francisco Javier Sánchez Chacón examina también el tema de la participación política en el quinto capítulo intitulado «El papel de las entidades subnacionales en el Mercosur y la Alianza del Pacífico como plataforma para una mayor participación de la sociedad civil entendida como un derecho humano emergente». Una vez revisada la literatura sobre entidades subnacionales y sociedad civil, el autor busca determinar su papel en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Para ello, explora cuáles son las instituciones creadas en ambos esquemas regionales para facilitar la participación de la sociedad civil y así poder determinar si esta influye en el proceso de toma de decisiones y si ayuda a superar el déficit democrático en el proceso regional. Adicionalmente, examina si las entidades subnacionales, por su cercanía a los ciudadanos, pueden ser una plataforma para la participación de los actores sociales en los dos procesos de integración.

Así mismo, Irma Liliana Vásquez Merchán, autora del capítulo «Líderes regionales en perspectiva comparada: México en la Alianza del Pacífico y Brasil en el Mercosur», considera que ambos países han sido potencias regionales con capacidades materiales e ideacionales. No obstante, «sus intereses individuales están caracterizados por: a) el relacionamiento con terceros países, y b) las políticas económicas y comerciales (productividad y competitividad)».

Por su parte, el trabajo «Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida», de Edgar Vieira Posada, analiza el problema institucional de la integración en América Latina en general y en concreto en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Comprende a su vez un acompañamiento conceptual de la integración en Europa y en América Latina, en particular de los elementos de supranacionalidad incorporados en las teorías de integración desde sus comienzos y aplicados en la institucionalidad de la Unión Europea. Se continúa con procesos latinoamericanos de integración en un análisis comparativo entre Mercosur regido por el intergubernamentalismo y la Alianza del Pacífico que evidencia una mínima institucionalidad; precedido del caso de la Comunidad Andina en épocas de la Junta del Acuerdo de Cartagena que tuvo niveles de supranacionalidad y aplicación directa de las normas.

El libro finaliza con la contribución de Alejandro Gutiérrez S. y Albio Márquez, quienes titulan su capítulo «La Alianza del Pacífico y el Mercosur: desafíos y perspectivas de la convergencia». Una vez analizados los antecedentes de los dos acuerdos comerciales y sus patrones de comercio, se discute el impacto que podría generar la convergencia en materia de inversiones, comercio de bienes y servicios, así como la creación de cadenas regionales de valor.



CDCHTA



El Consejo de Desarrollo, Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de la ULA es el organismo encargado de promover, financiar y difundir la actividad investigativa en los campos científicos, humanísticos, sociales y tecnológicos.

Objetivos Generales:

El CDCHTA, de la Universidad de Los Andes, desarrolla políticas centradas en tres grandes objetivos:

- Apoyar al investigador y su generación de relevo.
- Vincular la investigación con las necesidades del país.
- Fomentar la investigación en todas las unidades académicas de la ULA, relacionadas con la docencia y con la investigación.

Objetivos Específicos:

- Proponer políticas de investigación y desarrollo científico, humanístico y tecnológico para la Universidad.
- Presentarlas al Consejo Universitario para su consideración y aprobación.
- Auspiciar y organizar eventos para la promoción y la evaluación de la investigación.
- Proponer la creación de premios, menciones y certificaciones que sirvan de estímulo para el desarrollo de los investigadores.
- Estimular la producción científica.

Funciones:

- Proponer, evaluar e informar a las Comisiones sobre los diferentes programas o solicitudes.
- Difundir las políticas de investigación.
- Elaborar el plan de desarrollo.

Estructura:

- Directorio: Vicerrector Académico, Coordinador del CDCHTA.
- Comisión Humanística y Científica.
- Comisiones Asesoras: Publicaciones, Talleres y Mantenimiento, Seminarios en el Exterior, Comité de Bioética.
- Nueve subcomisiones técnicas asesoras.

Programas:

- Proyectos.
- Seminarios.
- Publicaciones.
- Talleres y Mantenimiento.
- Apoyo a Unidades de Trabajo.
- Equipamiento Conjunto.
- Promoción y Difusión.
- Apoyo Directo a Grupos (ADG).
- Programa Estímulo al Investigador (PEI).
- PPI-Emeritus.
- Premio Estímulo Talleres y Mantenimiento.
- Proyectos Institucionales Cooperativos.
- Aporte Red Satelital.
- Gerencia.

**<http://www.ula.ve/cdcht>
e-mail: cdcht@ula.ve**

Teléfonos: 0274-2402785/2402686

**Alejandro Gutiérrez S.
Coordinador General**

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo publica en sus dos ediciones del año artículos científicos que versen sobre relaciones internacionales, regionales y de desarrollo, así como reseñas bibliográficas de libros relacionados con éstas temáticas. Los trabajos serán sometidos a la consideración de los árbitros para determinar su pertinencia, aportes y nivel científico y aceptación de su publicación. Sólo se aceptan trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos en forma simultánea a otras publicaciones científicas. Los artículos (original, copia y soporte informático) deben ser enviados por vía electrónica a cuadernosrird@gmail.com.

Deben ser escritos a doble espacio, en tamaño carta o DIN A4, empleando una sola cara. Su extensión no debe exceder las 8000 palabras, incluidas notas, bibliografía, resúmenes, figuras, cuadros y referencias del autor. El tamaño de letra será de 12 puntos para el texto y 10 puntos para la bibliografía, siendo recomendable la fuente de letra Times. El texto original irá encabezado por el título en castellano y en inglés, cuya extensión no podrá ser mayor de 15 palabras. Seguidamente deben ubicarse el resumen en español y en inglés (máximo 150 palabras cada uno), las palabras claves y Keywords (máximo 10 en cada idioma). En el cuerpo del artículo se deben indicar claramente las secciones: introducción, capítulos, metodología empleada, resultados/conclusiones, notas y citas. Deben definirse claramente los apartados y subdivisiones de forma numerada y consecutiva, en numeración arábiga: 1, 1.1, 1.1.1, etc.

En hoja aparte deben aparecer los datos del autor(es): Apellido, nombres, breve reseña curricular en la cual se informe sobre su cargo, afiliación institucional e intereses de investigación actual (máximo 150 palabras), dirección, teléfono-fax; y correo electrónico.

Las notas o citas al pie de página: deben reducirse al mínimo, enumerarlas y colocarlas a cada pie de página siguiendo su referencia en el artículo. Los gráficos, cuadros o mapas deben incluir su respectiva leyenda y la especificación del sitio de trabajo donde deben ser insertos. Los cuadros deben tener numeración romana y las figuras o ilustraciones (fotos, mapas, gráficos), numeración arábiga. **Las citas** deben corresponderse con su referencia en redacción y puntuación. Las citas breves deberán incluirse en el texto entre comillas. Citas más extensas deberán alinearse de forma separada del

texto, a cinco espacios del margen izquierdo, a un espacio de separación entre líneas y no requieren comillas. Cambios o añadiduras deben identificar con corchetes, elipse (...) Para identificar omisiones, se deberá colocar «**subrayado, negritas o cursivas nuestros**». Todas las citas deben ser especificados en el texto de la siguiente forma:

- (a) Si el autor es indicado en el texto, citar por el año de publicación:
...*Giddens (1996) ha argumentado...*
- (b) Si el autor no es nombrado en el texto, citar entre paréntesis indicando apellido, coma y año de publicación:
...*como se ha indicado (Bulmer Thomas, 1979) la integración es...*
- (c) Si la cita es textual, el número de páginas debe seguir el año de la publicación, separado por dos puntos:
...*se argumentó (Nye, 2001, p. 325) que...*
- (d) Doble autor debe ser por: «y»; múltiples autores deben ser todos citados la primera vez y por et al en adelante:
... *Otros enfoques (Haas y Schmitter, 1971, pp. 240-41)... señalan*
... *muchos argumentan (Deutsch et al., 1979, pp. 256-58) que...*
- (e) Si el autor tiene múltiples referencias correspondientes a un mismo año, especificar cada una de ellas utilizando letra minúscula:
...*por otro lado también se argumentaba (Del Arenal, 2003a, p. 125; Truyol 1976b, p. 265) que...*
- (f) Series de referencias deben ser ordenadas cronológicamente entre paréntesis y separadas por punto y coma:
...*quiénes defienden esta posición (George, 1982; Holsti, 1983; Starr, 1983) y muchos...*

Al final del trabajo, después de las notas, se deben incluir una lista en orden alfabético de las referencias, como se indica a continuación:

- (a) **Libros:** apellido(s) y nombre(s) del (los) autor(es), año entre paréntesis, título en cursiva, edición si es la segunda o superior, punto y seguido, ciudad y editorial.
Vachinno, Juan Mario (1982) *Integración económica regional*. Caracas. Universidad Central de Venezuela.
Keohane, Robert O. & Joseph Nye (2001), *Power and interdependence*, 3rd ed. New York, Longman.
- (b) **Artículos de revistas:** apellido(s) y nombre(s) del (los) autor(es) año entre paréntesis título entre comillas punto y seguido nombre de la revista en cursiva, Vol. o año, N^o, mes de publicación, ciudad, país, pp. para indicarlos números de páginas entre los cuales está comprendido el artículo.

Jenkins, Rhys (1997) «Trade Liberalisation in Latin America: the Bolivian Case». *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 18, Nº. 3, September, London, pp. 307-329.

(c) Capítulos de libros: apellidos(s) y nombre(s) del (los) autor(es), año entre paréntesis, título entre comillas, punto y seguido, luego En, seguido del (los) apellidos(s) y nombre(s) del (los) editor(es), título del libro en cursiva, edición si es caso, punto y seguido, ciudad y editor, pp. para indicar los números de páginas. Bulmer Thomas, Víctor (1998) «Del regionalismo cerrado al regionalismo abierto». En Briceño Ruíz, José (compilador), *Escenario de la Integración Regional en las Américas*. Mérida, Venezuela. Universidad de Los Andes, pp. 302-362.

(d) Monografías y papeles de Trabajos: apellido(s) y nombre(s) del (los) autor(es), año entre paréntesis, título en cursivas, punto y seguido, título de la serie, número del trabajo y fecha de publicación sin incluir año, si es el caso, ciudad y editor.

Giordano, Paolo (2003), *The External Dimension of Mercosur. Prospects for North-South Integration within the European Union*. INTAL - ITD - STA Occasional Papers, Nº.19, January

(e) Artículo de fuente electrónica: según este modelo:
ALADI (2001), Secretaría General de la ALADI, en línea: <http://www.aladi.org> (consulta 03-05-2001).

Las **reseñas bibliográficas** deberán ser comentarios descriptivos y/o análisis de publicaciones recientes, tener una extensión no mayor de 1500 palabras y estar relacionadas con la temática de la publicación.

La redacción se reserva el derecho de publicar el trabajo en la edición que considere más conveniente y de hacer los ajustes que aseguren la calidad de la publicación.

en caso de autores venezolanos, si el artículo es resultado de un proyecto de investigación financiado por organismos como el FONACYT, FUNDACITE o el CDCHTA, se recomienda la inclusión de nota de agradecimiento a éstos.

La no adecuación a las presentes normas será razón suficiente para su no aceptación. Los autores recibirán tres ejemplares de la publicación en la cual haya sido publicado su artículo

INSTRUCCION TO AUTHORS

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo is a bi-annual scholarly journal that publishes original research of current issues on international relations, regionalism and development. Books comments related to these issues are also accepted. Articles will be subjected to peer review to determine their pertinence, contribution, scientific level and acceptance for publication. Editors will consider papers that represent original work, not previously published, not submitted to any other publication at the sametime. Artivles (original, ccopy and diskette) must be sent by e-mail to the following address: cuadernosrird@gmail.com.

Munuscript should be typed on one side paper with double space throughout. Long articles should not exceed 8000, including notes, bibliography, abstracts, tables, figures and information of authors. Submitted work must be typed on 12 point font for the main text and 10 point font for bibliography. Time font is recommended. Primary headings and tittle must be in Spanish and English, the extension of which cannot exceed 15 words. Authors must also send a 150 word abstract n Spanish and English, key word and palabras claves (maximun 10 in each language). In the body of the article the sections are due to be indicated clearly: introduction, chapters, used methodology, results/ conclusions, notes and quotations. The sections and subdivisions of numbered and consecutive form must be defined clearly, in Arabic numeration: 1; 1.1; 1.1.1; etc. The following information should be provided on a separated sheet: Author's name and surname, a very brief biographical describing author's current affiliation and research interest (maximum 150 words), address, phone, fax number and e-mail.

Footnotes should be kept a minimum, numbered consecutively, and at foot of page. Graphics, tables and maps must include their respective heading and authors should indicate where in body of text must be inserted. Tables must be on Roman numeration, whilst figures and illustrations (photos, maps, graphics) must be Arabic numeration. Quoting must correspond exactly to the original in wording, spelling and punctuations. Short quotation within the text should be noted by quotation marks; longer quotations should be indented from the left margin and require no quotation marks; longer quotations should be indented from the left margin and require no quotation mark. Changes and additions to quotations should be identified by

bracketing; ellipses (...) should be used to identify omissions; «emphasis added» should also be indicated. All citation should be identified in the text in the following manner:

- (a) If the author is named in the text, cite by year of publication:
...*Giddens (1996) has argued...*
- (b) If the author is not named in the text, cite by last name, comma and the year of publication:
...*it has been noted (Bulmer Thomas, 1979) regional integration is...*
- (c) If necessary, paginations should follow the year of publication, separated by two points:
... *it was argued (Nye, 2001, p. 325) that...*
- (d) Dual authors should be joined by «and», multiple authors should be listed in full on first citation and indicated by et.al. thereafter:
... *other approaches (Haas y Schmitter, 1971, pp. 240-41) concede...*
- (e) If an author has multiple references for any single publications year, indicate specific works by use of lower-case letters:
...*On the other hand, other specialists (Del Arenal, 2003a, p. 125; Truyo, 1976b, p. 265) argue...*
- (f) Series of references should be enclosed chronologically within parentheses and separated by semicolons:
...*proponents of this positions (George, 1982; Holsti, 1983; Starr, 1983) and many...*

A bibliography should be given in full, following the notes, in alphabetical order author's surnames. References should conform to the following format:

- (a) References to **Books**: should list author(s), year, title in italics, edition, place or publication, publisher:
Vachinno, Juan Mario (1982) *Integración económica regional*. Caracas. Universidad Central de Venezuela.
Keohane, Robert O. y Joseph Nye (2001), *Power and interdependence*, 3rd ed. New York, Longman.
- (b) References to **journal articles**: author(s), year, title of article noted by quotation marks, journal name in italic, Vol. or year, N^o, and inclusive pages indicated by pp.:
Jenkins, Rhys (1997) «Trade Liberalisation in Latin America: the Bolivian Case». *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 18, N^o. 3, September, London, pp. 307-329.
- (c) References to works in edited volumes should list author(s), year, essay title noted by quotation marks, In, author's surname and name, editor, title of volume in italics, place of publication, publisher, inclusive pages indicated by pp.:
Bulmer Thomas, Victor (1998)

«Del regionalismo cerrado al regionalismo abierto». En Briceño Ruíz, José (compilador), *Escenario de la Integración Regional en las Américas*. Mérida, Venezuela. Universidad de Los Andes, pp. 302-362.

- (d) References to a monographs in a series should list author(s), year, title in italics, series title, number and date of publications, place of publications and publishers.

Giordano, Paolo (2003), *The External Dimension of Mercosur. Prospects for North-South Integration within the European Union*. INTAL - ITD - STA Occasional Papers, N°19, January

- (e) Electronic sources: following this model:

ALADI (2001), Secretaría General de la ALADI, en línea: <http://www.aladi.org> (consulta 03-05-2001).

Reviews on recent publications pertaining to or of interest to Cuadernos will be also accepted. They must be descriptive comments or analysis to recent publications, the extension of which must not exceed 1500 words.

The editors reserve the right to make minor modifications to papers in order to improve the quality of publication. Any submissions not conforming to these requirements is incomplete and will be not considered for review. Author will receive three copies of the issue in which their contribution appears.

INFORMACIÓN SOBRE SUSCRIPCIÓN (INFORMATION ABOUT SUBSCRIPTION)

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, publicación semestral del Grupo de Investigación sobre Regionalismo, Integración y Desarrollo del Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo» de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela

Los Cuadernos se publican dos veces al año (períodos enero-junio y julio-diciembre): Existen dos tipos de suscripción anual: individual e institucional. Los Precios de suscripción individual son: 40.000 Bolívares en Venezuela, US\$ 20 en América Latina, US\$ 25 en Estados Unidos, US\$ 30 en Europa y US\$ 40 en el resto del mundo. Los precios de suscripción institucional son: 60.000 Bolívares en Venezuela, US\$ 40 en América Latina, US\$ 50 en Estados Unidos, US\$ 60 en Europa y US\$ 80 en el resto del mundo. Estos precios incluyen el costo por correo ordinario. El valor del ejemplar individual en Venezuela es 25.000. Los pagos deberán hacerse mediante transferencia electrónica al Banco Mercantil, cuenta corriente N° 0105 0624 7116 2401 9196, a nombre de Raquel Álvarez y Marlene Otero.

Es política del CIAAL promover el canje de Cuadernos. Si desea información sobre el canje de la publicación con instituciones puede contactar a través del correo: cuadernosrird@gmail.com.

Cuadernos sobre Regionalismo, Integración y Desarrollo Bi-annual journal Publisher by the Research Group on Regionalism, Integration and Development of CIAAL, FACES, University of the Andes, Mérida, Venezuela

Cuadernos sobre Regionalismo, Integración y Desarrollo is published twice per annum (in January and July). Two modalities and annual subscription exist: individual and institutional. Individual subscription prices are US\$ 20 in Latin American, US\$ 25 in the United States, US\$ 30 in Europe and US\$ 40 in the rest of the world. Institutional subscription prices are US\$ 40 in Latin American, US\$ 50 in the United States, US\$ 60 in Europe and US\$ 80 in the rest of the world. These prices include postage by surface mail. Payment should be made by electronic transfer to Ingresos Propios ULA- Nucleo Tachira, current account N° 0105 0624 7116 2401 9196, Sofitasa Bank, Venezuela.

CIAAL encourages the exchange of Cuadernos. For information concerning exchange, please write or to: cuadernosrird@gmail.com.

ORDEN DE SUSCRIPCIÓN SUBSCRIPTION ORDER

Fecha/date _____

Tasa de suscripción mediante transferencia electrónica al Banco Mercantil, cuenta corriente N° 0105 0624 7116 2401 9196, a nombre de Raquel Álvarez y Marlene Otero./Subscription fee by electronic transfer to Raquel Alvarez y Marlene Otero, current account: N° 0105 0624 7116 2401 9196 por la cantidad de/for the amount of _____

Nombre/Name: _____

Ciudad/Estado/Código Postal: _____

País: _____

City/State/Postal Code: _____

Country: _____

Suscripción Individual Individual subscription

Venezuela Bs F 40	()
América Latina. Latin America US\$ 20	()
Estados Unidos. United States US\$25	()
Europa, Europe US\$ 30	()
Resto del Mundo/Rest of the World US\$ 40	()

Suscripción Institucional Institutional subscription

Venezuela Bs F 60	()
América Latina. Latin America US\$ 40	()
Estados Unidos. United States US\$ 50	()
Europa, Europe US\$ 60	()
Resto del Mundo/Rest of the World US\$ 80	()

Por favor envíe este formulario y recibo de transferencia por correo o fax/
Please send this coupon and transfer voucher by mail or fax to.

Universidad de Los Andes, CIAAL, Av. Las Américas, Núcleo Liria, Edif.
G. «Leocadio Hontoria», Piso 2, Mérida, Venezuela, Teléfono (0) 274 401031,
e-mail: cuadernosrird@gmail.com

CRITERIOS DE ARBITRAJE

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo es una publicación arbitrada.

El sistema de arbitraje adoptado es el conocido como a «doble ciego», en el que participara un árbitro interno y otro externo. Se asegurara la confidencialidad del proceso y se mantendrán en reserva las identidades de los árbitros y de los autores para evitar el conocimiento entre los mismos. Los trabajos presentados por miembros del Grupo deberán ser igualmente arbitrados y no podrá serlo por ninguno de los miembros de esta unidad de investigación. En este caso, los trabajos serán enviados a árbitros externos.

En referencia al contenido del artículo, las normas de arbitraje toman en cuenta aspectos relacionados con la pertenencia del tema a alguna(s) temáticas en las que se centra la publicación, aportes a la comprensión y desarrollo de la temática, metodología, objetivos del trabajo, desarrollo y definición de la muestra (en el caso de tratarse de una investigación cuantitativa).

De igual forma se tomará en cuenta el nivel de profundidad y correlación de las conclusiones con el tema tratado, la elaboración del resumen (si describe la globalidad del artículo) y su bibliografía.

En cuanto a la forma o presentación del mismo, se tomará en cuenta la elaboración del título, estilo del lenguaje y organización interna del artículo. Además de presentar resumen y palabras clave, en el cuerpo de éste se deberán indicar claramente las secciones: introducción, capítulos, metodología empleada, resultados/ conclusiones, notas y referencias.

(Ver instrucciones para los autores)

Con base en los anteriores criterios, los árbitros considerarán si el artículo es publicable sin modificaciones, publicable con modificaciones o no publicable.

*Esta versión electrónica de la
Revista: Cuadernos sobre relaciones internacionales
regionalismo y desarrollo, Vol. 15, Nº 27
se editó cumpliendo con los criterios
y lineamientos establecidos para producción
digital en el año 2020*

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo

Vol. 15. No. 27. Enero-junio 2020

Publicación Semestral/Depósito legal: l.f 07620053303358 / I.S.S.N 1856-349X

PRESENTACIÓN

ARTÍCULOS

José Briceño Ruiz y Claudio Briceño Monzón

Las estrategias de integración regional de Colombia y Venezuela y su impacto en la relación bilateral (2002-2013)

The regional integration strategies of Colombia and Venezuela and their impact on the bilateral relationship (2002-2013)

José Manuel Cirera Bianco

Calidad del federalismo fiscal en México: efectos económicos e impacto de la Ley de Coordinación Fiscal

Quality of fiscal federalism in Mexico: economic effects and impact of the Fiscal Coordination Law

Jonatan Badillo-Reguera

Margen de negociación del gobierno frente a las cadenas globales de valor: implicaciones tecnológicas (1996-2016)

Government trading margin against global value chains: technological implications (1996-2006)

Tanger Rivas Carrero y Amparo Álvarez Montalvo

Los emprendimientos gastronómicos familiares: una estrategia para impulsar el desarrollo territorial

Family gastronomic ventures: a strategy to promote territorial development

Ana Alejandra Quintero y Daniel E. García Diquez

Descentralización del Estado venezolano hacia la autonomía de las regiones, 1984-1989

Decentralization of the Venezuelan State towards the autonomy of the regions, 1984-1989

Instrucciones a los autores

Suscripción

Criterios de arbitraje