

Reseñas

Globalisation, Economic Development and the Role of the State

Zed Books Ltd and Palgrave
334 pp.

Ha-Joon Chang

¿Vivimos en un mundo sin opciones para el desarrollo?

La pregunta que da título a la presente reseña es el motivo que guía no solo el último libro del economista del desarrollo Han-Joon Chang, sino de hecho la totalidad de su reflexión teórica.¹ La respuesta del autor es un contundente “no, existen alternativas frente al modelo de ‘desarrollo’ impulsado por el neoliberalismo dominante”. Esta afirmación no es en sí misma original; la contribución de Chang y de este texto en particular está, por un lado, en la crítica sistemática a todos y cada uno de los supuestos teóricos y de la evidencia empírica que (aparentemente) respalda al credo neoliberal, y, por otra parte, a la construcción teóricamente y empíricamente sólida de una alter-

Globalisation,
Economic
Development
and the Role
of the State

nativa de desarrollo económico. El libro de Chang es un verdadero *tour de force* en la economía institucionalista, ampliamente documentado con evidencia contemporánea e histórica sobre las sendas de desarrollo que realmente han seguido los países capitalistas avanzados (PCA) y por

Comentario
Internacional

Número 6
II semestre 2005
I semestre 2006
338

Reseñas
Ha-Joon Chang

las opciones a disposición de los países de lento desarrollo (PLD). El autor presenta sus argumentos anti-neoliberales en tres partes. La primera parte está dedicada a transmitir los fundamentos teóricos de una perspectiva económica institucionalista del desarrollo, y a mostrar la inadecuación de la teoría neoclásica (tanto en su versión del libre mercado como en la de la economía del bienestar) para dar cuenta del desarrollo como un proceso dinámico de crecimiento y cambio de las economías nacionales. La contribución más destacable de esta primera parte a una teoría del desarrollo económico viene en el capítulo tercero, "*An Institutional Perspective on the Role of the State: Towards and Institutional Political Economy*". Especialmente importante es el análisis crítico que hace el autor de los fundamentos ideológicos de la agenda neoliberal y los defectos teóricos de éste a la hora de analizar los mercados, el Estado y la política. Para los especialistas en economía, la crítica de Chang constituye un llamado de atención sobre los sesgos y distorsiones cognitivas que ha introducido en el análisis económico el matrimonio entre el análisis estático de los mecanismos de mercado (neoclásico) y la retórica

política de la escuela libertaria austriaca (v.gr. Hayeck y von Mises). Chang precisa que se trata de un "matrimonio por conveniencia" cuyas contradicciones y brechas son salvadas en la agenda neoliberal por medio de maniobras tales como la autocensura y la supresión de "los instintos intervencionistas de la economía neoclásica" (H-J. Chang: 78-9). No sin una buena dosis de humor, Chang precisa que la agenda neoliberal requiere de la legitimidad del conocimiento supuestamente científico de la economía neoclásica para avanzar sus propuestas anti-Estado y anti-desarrollo (particularmente de los PLD):

...la tradición austro-libertaria provee [a la agenda neoliberal] del atractivo popular que la economía neoclásica nunca podría proporcionar por sí misma (¿Quién estaría dispuesto a arriesgar su vida por un 'óptimo paretiano'? –pero muchos están dispuestos a hacerlo por 'la libertad' y 'la libre empresa'–, mientras que la tradición austro-libertaria, dada su falta de legitimidad intelectual en los círculos 'respetables', necesita del aura de 'ciencia' que la economía neoclásica posee.²

Bajo la égida del neoliberalismo, la economía neoclásica en su intento de transformar sus análisis

Comentario
Internacional

Número 6
II semestre 2005
I semestre 2006

339

Reseñas
Ha-Joon Chang

“científicos” en propuestas políticas ha pagado un alto precio. Por un lado se ha acentuado su carencia de una teoría del cambio institucional. Una falta extraordinariamente grave en la práctica, puesto que la reducción del Estado, su transformación en un agente favorable a los negocios, la orientación de las economías nacionales hacia su integración en una economía global, etc., han supuesto para los países que han acogido esas “recetas técnicas” un rápido y violento proceso de cambio institucional, cuyos costos, riesgos y trayectorias sociales y políticos no han sido suficientemente analizados ni entendidos. Un segundo problema práctica y teóricamente relevante es que la teoría neoclásica, supuestamente la mejor capacitada para dar cuenta del funcionamiento del mercado, ha perdido incluso esta habilidad –al suprimir de su bagaje conceptual la noción de “fallas de mercado” en beneficio de la idea de “fallas de gobierno”– convirtiéndose en un análisis de mercado sumamente abstracto y que tiene poco o nada que ver con la complejidad de las economías modernas.

La segunda parte, “*Domestic Policy Issues*”, resultará fascinante para quienes desde la economía y la

política buscan reconstruir un desarrollo verdaderamente nacional y viable en el largo plazo, una urgencia particularmente relevante para el Ecuador. En efecto, Ecuador es un país que según el Banco Mundial puede clasificarse como de “ingreso medio”, es más, la evidencia empírica disponible indica que dicha clasificación puede relacionarse directamente con los buenos resultados económicos logrados por el país durante el período de aplicación de políticas de industrialización (aproximadamente entre 1950 y 1982). En contraste, ha resultado sumamente difícil sostener logros tales como un crecimiento económico relativamente sostenido y una distribución de los beneficios de este a porciones significativas de la población en el nuevo contexto –vigente desde 1984 e intensificado en 1992-94– de abandono de las políticas de industrialización, retiro en general del Estado como guía de la economía y como empresario, y la casi completa desaparición del rol del Estado como actor económico –excepto tal vez en su capacidad reducida de regulador–. Lo anterior no quiere decir que la industrialización haya estado exenta de problemas y distorsiones graves, únicamente estoy afirmando que la evidencia

muestra un mejor rendimiento de la economía en el primer período, mientras que en el segundo, a través de aplicación de políticas neoliberales que prometían precisamente mejorar la eficiencia económica, la promesa no se ha cumplido hasta el presente. El análisis de Chang sobre la economía política de la política industrial (cap. 4), la política de la regulación (cap. 5), y el papel de las empresas públicas en los países en desarrollo (cap. 6), permite aclarar este “misterio”.

En el período neoliberal que se inicia en 1984 y continúa hasta el presente³ en Ecuador, al igual que en la mayoría de países de lento desarrollo, el relativo consenso acerca de la agenda estatal para la economía ha desaparecido. Y con él todo intento de gobernar la economía con el propósito de obtener una mejoría en la distribución del ingreso, en la estabilidad macroeconómica, y la provisión de bienes públicos (tales como, infraestructura, educación y protección ambiental).⁴ Igual suerte ha corrido la idea de que la manufactura puede contribuir significativamente al desarrollo del país. El lugar de la manufactura como factor de crecimiento y cambio económico ha sido asignado a las exportaciones mineras (petróleo),

agrícolas (flores y productos “exóticos”) y, más recientemente a los flujos internacionales de capital (en la forma de especulación financiera entre 1994 y 1998, y como consecuencia de la catástrofe financiera de 1998-2000 a las remesas de dinero desde el exterior). Se espera que toda vez que la economía ecuatoriana crezca y cambie a partir del éxito de las exportaciones, un manejo de la economía con base en políticas macroeconómicas “correctas” será suficiente para garantizar el desarrollo del país. En la práctica, estas esperanzas han logrado una rápida y desordenada des-industrialización del país. Más allá de los costos sociales (alto desempleo, por ejemplo) y políticos (v.gr. inestabilidad política doméstica y una extrema vulnerabilidad internacional) que el país ha tenido que pagar en estos años, posiblemente el más peligroso resultado de esta política ha sido que el país ha echado por la borda un conjunto de instituciones e instrumentos que podrían haberle servido no solo para sobrevivir sino incluso para mejorar su competitividad en la actual economía mundial.

El Ecuador, a diferencia de lo que talvez podría estar ocurriendo en economías altamente desarrolladas como los Estados Unidos o

Gran Bretaña, no puede confiar en que su des-industrialización será compensada por la emergencia de un sector de servicios lo suficientemente amplio y dinámico como para ser un motor de crecimiento económico sostenido.⁵ Aún más, como bien lo señala Chang (109), incluso en las economías americana y británica la manufactura tiene un importante papel que cumplir: “Con una creciente participación de los servicios en el ingreso nacional, si un país quiere mantener sus niveles de ingreso sin incurrir en serios problemas de la balanza de pagos, es necesario compensar el crecimiento de la productividad en la manufactura (mediante políticas industriales selectivas y gobernadas por el Estado) —con base en el supuesto razonable de que ningún incremento dramático en la productividad de la agricultura y los servicios va a ocurrir en el futuro previsible—”.

Frente a este argumento se objetará que fueron precisamente las políticas de industrialización de los sesenta y setenta las que llevaron al país a incurrir en problemas de balanza de pagos y endeudamiento externo, cuyos efectos económicos estaríamos todavía pagando e intentando solucionar. Algo de verdad existe en este contra-

argumento, sin embargo esta objeción no pone suficiente atención a dos factores que podrían ser susceptibles de una mejor solución que la ejecutada en los últimos veinte años. Primero que nada, las políticas de industrialización ecuatorianas —a diferencia de lo que ocurrió con países de industrialización exitosa como Japón, Corea, Taiwán, Francia y, con matices, los países escandinavos— fueron generales y no *selectivas*. Una política de industrialización selectiva implica “una política dirigida hacia *industrias particulares* (y firmas como sus componentes) que busca resultados que son *percibidos por el Estado* como *eficientes para la economía en su conjunto*” (H-J. Chang: 112). En Ecuador se persiguió la industrialización por sí misma, sin lograr crear un régimen de política industrial en el cual cuando los objetivos de eficiencia de una industria individual chocaban con el objetivo de eficiencia de la economía en su conjunto, era posible sacrificar a esa industria para beneficiar a la economía. Todo lo contrario, los instrumentos de la política industrial favorecieron la persistencia de industrias “rentistas”, económicamente y socialmente ineficientes. En segundo lugar, a falta de políticas de industrialización y comer-

cio selectivas (SIT en la terminología de Chang), cuando la economía entró en una crisis de balanza de pagos y alto endeudamiento, en lugar de que existan mecanismos de coordinación de “entrada” y “salida” ordenadas (tales como coordinación de la inversión, la formación de carteles de recesión, de negociación de salida de firmas y reducción de capacidad productiva, etc.) se produjo primero una situación en la que el Estado al asumir las deudas de los productores ineficientes aumentó su propia incapacidad para gobernar, y luego simplemente abandonó todo intento de gobernar la economía o incluso de proveer de algún tipo de coordinación económica, favoreciendo por lo tanto la quiebra desordenada de firmas y la pérdida de lo logrado en términos de transferencia de tecnología y empleo. Incluso con los problemas de la aplicación de políticas industriales generales, en el período de industrialización el Ecuador pudo beneficiarse (aunque solo limitadamente) de algunos efectos positivos de la industrialización, muy especialmente de haber disminuido los costos de la innovación tecnológica (un factor esencial de cambio económico, como bien apuntaba Schumpeter); un beneficio que a la luz de las con-

diciones actuales parecería improbable que vuelva a ocurrir.

Sin embargo, podría objetarse que “las condiciones actuales” no dependen solo del funcionamiento y arquitectura (firmas componentes y relaciones inter-sectoriales) de la economía ecuatoriana contemporánea, hay que tomar en cuenta además los límites puestos por la economía global o más generalmente por el proceso de globalización en curso. Particularmente, parece poco probable que un futuro⁶ gobierno ecuatoriano pueda maniobrar dentro del marco de “gobernanza global” provisto por los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC), así como por las oportunidades que ofrece la libre movilidad internacional de capitales a las corporaciones transnacionales (CTN’s) para mover sus operaciones hacia “ambientes menos hostiles” que el que supuestamente se necesitaría para llevar adelante una política selectiva de industrialización.

La tercera parte del libro de Chang (“*Policy Issues in the New Global Context*”) ofrece sólidos argumentos para debatir esta perspectiva. Primero, es cierto que toda SIT requiere de la apropiación y

generación endógena de conocimientos tecnológicos que estarían seriamente restringidas por el Acuerdo de Derechos Intelectuales Relacionados con el Comercio (Trade-Related Intellectual Property Rights, TRIPS) y que, de aprobarse el TLC, esas limitaciones aumentarían. Sin embargo, en primer lugar el régimen creado por la OMC está evolucionando y, como lo muestra el caso de la producción de genéricos retrovirales, su aplicación depende en gran medida de la astucia, voluntad política y capacidad de negociación de los países para aprovechar las oportunidades que dicho régimen ofrece para los países de lento desarrollo para generar regulaciones de propiedad intelectual que sean favorables para su desarrollo económico. Los estados en este aspecto no son meramente reactivos. Un cambio en la actitud política de los estados frente a los TRIPS supone sin embargo al menos dos condiciones, primera que en la mesa de negociaciones –y a través de los mecanismos previstos por la propia OMC– se confronte a los países desarrollados y especialmente a Estados Unidos con la abundante evidencia de que no habrían logrado su actual posición económica si hubiesen tenido que sujetarse a un régimen de

propiedad intelectual tan demandante como el que ahora exigen de los países en desarrollo; segunda, por la decisión de gobiernos responsables e inteligentes de no asumir sin beneficio de inventario –y contra toda la evidencia histórica disponible– que un régimen de propiedad intelectual privada es necesariamente beneficioso para la generación de conocimiento tecnológico endógeno relevante para su desarrollo. Y esto porque “el tipo de conocimiento más importante para los países de lento desarrollo no es aquél que es más ‘nuevo’ a escala mundial, sino un tipo de conocimiento que es más tácito y localizado, que es necesario para asimilar tecnologías avanzadas a las condiciones locales (incluido el nuevo conocimiento organizacional); un tipo de conocimiento que no puede ser patentado...” (H.-J. Chang: 292). Y que es precisamente el que puede obtenerse a través de la protección de industrias infantiles y otras medidas de política industrial, como lo muestra la evolución económica de China –y de India, Taiwán y Corea– en los últimos veinte años –para casos históricos habría que pensar en Estados Unidos, Alemania, Suecia y Noruega. Adicionalmente, los gobiernos de países en desarrollo no toman en cuenta el

volumen de costos que implicaría el establecer y hacer funcionar un sistema fuerte de protección de derechos intelectuales— sin lugar a dudas el Ecuador en este aspecto se encuentra en una situación extremadamente difícil dada la carencia de recursos humanos administrativos, técnicos y legales. Los TRIPS pueden y deben ser revisados, y el TLC debe prestar especial atención a estas consideraciones cuyo horizonte temporal de cambio no es inmediato sino que se desplegará en el mediano y largo plazos.

En cuanto a las corporaciones transnacionales, debe tomarse en cuenta que en primer lugar sus decisiones de inversión no dependen tanto del “buen comportamiento” de un país a la hora de ofrecerles ventajas de inversión tales como la excepción de impuestos o las regulaciones sobre transferencia tecnológica, sino del tamaño del mercado nacional que esperan captar, la proximidad del país huésped a mercados importantes, y en general el crecimiento de una economía en particular. Existen además otras consideraciones, aparte de las puramente financieras, que inciden sobre la movilidad de las TNC's, una de ellas resulta particularmente relevante para el Ecuador: el problema

de la especificidad de las inversiones en capital fijo. En una actividad económica tan extraordinariamente compleja y costosa como lo es la petrolera el monto de inversiones realizadas por una transnacional es lo suficientemente alto como para volver sumamente cara una decisión de suspender sus operaciones en el país.⁷ Dada su dotación de recursos naturales, su cercanía al mercado norteamericano y la demanda de petróleo de China, un mercado relativamente accesible, Ecuador estaría al menos en teoría en buenas condiciones para crear regulaciones que permitan la transferencia de tecnología hacia la empresa pública ecuatoriana. En otras áreas industriales más maduras, como es el caso de la industria automotriz, tal vez pueda hacerse poco —o nada— pero nada —excepto los prejuicios ideológicos y la miopía— impide la creación y protección de industrias infantiles en campos de “frontera tecnológica” como la farmacéutica o la biotecnología.

Talvez las afirmaciones anteriores le resulten al lector excesivamente optimistas, cuando no francamente fantasiosas, y en parte puede tener razón en su apreciación. La creación y ejecución de políticas SIT requiere de un esfuerzo deliberado por crear ins-

tituciones que permitan la coordinación económica y la creación de regulaciones eficaces; entre ellas: una burocracia de alta calidad, políticamente independiente, el establecimiento de “agencias piloto” realmente eficientes,⁸ la creación de controles públicos sobre los decisores políticos, etc. Una apreciación superficial de la historia reciente del país indicaría que hay poco margen para el optimismo, pero esta perspectiva se derrumba a la luz de dos contrargumentos. Primero, la experiencia histórica de los sesenta y setenta mostró que era posible crear en Ecuador una burocracia de alta calidad, comprometida con el desarrollo nacional (el ejemplo por excelencia es la Junapla), pero también indica que si ese esfuerzo no es sostenido y expandido al conjunto del aparato burocrático fácilmente puede desperdiciarse. Segundo, las políticas implementadas en los últimos veinte años en Ecuador indican que tampoco es fácil crear las instituciones que son necesarias para la creación y funcionamiento de una “economía de libre mercado” y, lo que es más importante, que este último tipo de innovación ha sido extremadamente costoso en lo social y económicamente ineficiente. En contras-

te, las experiencias de los países asiáticos, europeos y escandinavos muestran que un cambio institucional dirigido hacia la adopción de políticas industriales selectivas y socialmente eficientes es una opción política preferible, relativamente poco costosa y que probablemente le ahorraría al país desperdiciar otras dos décadas de oportunidades.

Pablo Andrade A.

NOTAS

1. Véase por ejemplo su *Kicking Away the Ladder-Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem Press, 2000.
2. La traducción de todos los textos es mía (P.A.A.).
3. Independientemente de las preferencias ideológicas de los gobiernos que se han sucedido en estos años.
4. Lo cual no implica que no hayan existido intentos esporádicos más o menos exitosos (o fracasados) por parte de algunos gobiernos ecuatorianos en estos años sobre todo en el campo de la infraestructura y en menor medida en cuanto a la protección ambiental (aunque probablemente en este último aspecto cuenta más los esfuerzos retóricos que las acciones).

5. La apuesta al flujo internacional de capitales ya fracasó.
6. Hay que descartar al presente, porque una condición básica para que una política selectiva de industrialización tenga al menos posibilidades de ser diseñada, no se diga implementada, es que el gobierno sea inteligente.
7. A menos, claro, que esos costos puedan ser compensados a través de procesos judiciales internacionales (que en gran medida resultaron de decisiones erróneas de gobiernos poco inteligentes) como lo muestra el caso del arbitraje internacional de la petrolera OXY (Occidental).
8. El fracaso del CONAM, una posible agencia piloto, sugiere cuán difícil puede resultar este tipo de innovación institucional en el caso ecuatoriano.

Reseñas

El futuro de la integración andina

Fescol-Cerec

Bogotá, 2004, 298 pp.

Miguel Eduardo Cárdenas
(Coordinador)

El desarrollo de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio entre los países andinos y Estados Unidos viene avivando el debate acerca de las implicancias que este acuerdo traerá para el proceso de integración andino, no solo porque en la negociación no participan la totalidad de los miembros de la CAN, sino porque además se podría correr el riesgo de violar la normatividad andina en temas sensibles para las partes del acuerdo.

En este contexto, el libro *El futuro de la integración andina*, se presenta como una herramienta valiosa para el análisis de la situación actual y de las perspectivas que acompañan al proceso de integración regional, ya que los diferentes artículos que lo componen proporcionan un acercamiento propositivo al tema. A con-



tinuación una reseña de la obra. En “35 años de la integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico”, Allan Wagner Tizón, secretario general de la Comunidad Andina, a partir de un recorrido por lo que ha sido el proceso de integración, presenta los que con-

Comentario
Internacional

Número 6
II semestre 2005
I semestre 2006

348

Reseñas
Miguel E. Cárdenas

sidera los logros y los desafíos que tendrá que enfrentar la CAN ante una tendencia de liberalización comercial. Plantea que para enfrentar los desafíos en un contexto de globalización y de desarrollo subregional es necesario el diseño estratégico de una agenda que gire en torno a cuatro ejes: la profundización de la integración comercial; el desarrollo y la competitividad; las ventajas comparativas y las ventajas estratégicas; y la agenda social y política. En “hacia una mayor y mejor inserción de los países andinos en la economía global”, documento de la CAF, se plantean las diferentes estrategias de inserción internacional de los países andinos. La integración multilateral no discriminatoria, la integración preferencial hemisférica, la integración preferencial subregional y los mercados no tradicionales son evaluados como posibles rutas de inserción para los países andinos, tomando en cuenta las oportunidades y los riesgos que cada una de ellas puede ofrecer a la región. Igualmente se plantea la importancia de la integración regional para lograr eliminar la dependencia de los mercados tradicionales y para el desarrollo de una estrategia de diversificación de exportaciones, señalando que es nece-

saria una integración profunda que vaya más allá de lo comercial. La infraestructura, la coordinación macroeconómica y el mejoramiento de la competitividad son considerados, entre otros, como los elementos fundamentales en la búsqueda de una integración profunda.

En “El futuro de la integración andina: el punto de vista parlamentario para la democratización del proceso” se presenta la visión acerca de la integración desde el punto de vista del Parlamento Andino, abordándose la relación existente entre los objetivos de la integración y la democracia. El artículo plantea que independientemente de la tendencia de integración—sea que ésta implique el traslado de competencias de decisión desde la esfera estatal a la esfera supranacional o sin traslado de competencias—la representatividad democrática se ve afectada, ya que al quitarle o congelarle competencias a los parlamentos nacionales indirectamente se está afectando la capacidad de decisión de los ciudadanos, presentándose un “déficit democrático”. A partir de una revisión del Sistema Andino de Integración, se plantea la necesidad de reformarlo en aras de alcanzar una verdadera legitimación democrática de la integración

al igual que el fortalecimiento del Parlamento Andino.

En “Hacia una renovación de los contenidos de la integración andina” de Edgar Moncayo Jiménez, se pasa revista a la evolución experimentada por la CAN –desde el regionalismo de la posguerra (primer regionalismo) hacia el regionalismo abierto de finales de los años ochenta (segundo regionalismo)–, y valiéndose de amplia información estadística, el artículo analiza los tópicos centrales que debe contener la agenda de desarrollo del grupo andino: crecimiento y productividad, dinámicas sectoriales, dinámicas espaciales, estabilización y papel del Estado.

El artículo de Jaime Acosta en “Tiempo de las regiones en la Comunidad Andina. De las buenas intenciones a la acción”, centra su análisis en la importancia de la implementación de una política en la Comunidad Andina que le permita establecer una plataforma competitiva desde las regiones. Para Acosta la implementación de una política urbano regional le brindaría a la CAN la oportunidad de asumir, entre otros, retos como el de revertir los posibles efectos de la liberalización comercial y fortalecer las Zonas de Integración Fronteriza

(ZIF) articulándolas a otras dinámicas regionales. El autor propone una serie de acciones que permitirían la implementación inmediata de una política urbano regional, a partir de la adopción del Programa Marco para el Desarrollo y la Integración Urbano Regional de la Comunidad Andina. Así mismo, plantea que la Estrategia Regional Andina, el desarrollo e integración de sistemas productivos innovadores, la creación del Fondo Andino para el Desarrollo Regional (Fader) y la institucionalización comunitaria a través de la creación de la Dirección Urbano Regional, deben ser los temas en los cuales debe focalizarse dicho Programa. En “ALCA y los tratados de libre comercio: significación histórica, alcances y desafíos para la integración andina”, Marco Romero presenta algunos antecedentes históricos de lo que ha sido la profundización del libre comercio en las Américas y plantea como la visión norteamericana de las relaciones interamericanas –de la cual ALCA es uno de sus elementos– coexiste pero a la vez compete con los procesos de integración regional creados en la década de los sesenta. Frente a dicha competencia se plantean diversos desafíos para la inte-

gración regional, uno de los cuales es –y que se vuelve determinante para Latinoamérica– la definición de prioridades y de una estrategia de desarrollo sustentable a mediano y largo plazos.

A partir de una revisión de lo que ha sido hasta ahora el Consejo Consultivo Laboral Andino, José Marcos Sánchez, en “El Papel de los Sindicatos en el futuro de la integración andina”, aborda algunos elementos del sindicalismo andino y señala que aunque los principales problemas que aquejan a los trabajadores tienen una explicación local, también responden a procesos globales, frente a los que la integración regional es una alternativa para mejorar el poder de negociación en ámbitos multilaterales. El autor plantea seis ejes centrales de lo que sería “una estrategia sindical andina”, que permitiría la proyección de las organizaciones sindicales en la región.

Miguel E. Cárdenas y Christian Arnold en “La experiencia de la Unión Europea y sus anécdotas para la CAN”, luego de una breve revisión institucional, histórica y política de lo que han sido los sistemas de integración Europeo y Andino, presentan como factible el éxito de la CAN pero

a partir de re-pensar los sustentos de la integración y los problemas y conflictos que deben resolverse.

Yamile León V.

**Comentario
Internacional**
Número 6
II semestre 2005
I semestre 2006
351

Reseñas
Miguel E. Cárdenas

Reseñas

TLC: más que un tratado de libre comercio

Flacso-Ildis

Quito, 2005, 255 pp.

Alberto Acosta y Fander Falconi

Comentario
Internacional

Número 6
II semestre 2005
I semestre 2006
352

Reseñas
A. Acosta, F. Falconi



En la actual coyuntura de negociaciones comerciales internacionales en la cual están involucrados los países andinos, *TLC: más que un tratado de libre comercio* adquiere un mérito innegable, a saber, este constituye un esfuerzo por presentar ante la opinión pública, de una manera bastante

inteligible, la diversidad de aspectos involucrados en la firma del acuerdo bilateral entre Ecuador y Estados Unidos. Empero, debido a su carácter pionero a nivel ecuatoriano, el libro mantiene una debilidad insalvable: en buena parte de sus capítulos, el discurso adquiere matices generales que no logran estar acompañados por, ni fundamentados en, investigaciones empíricas específicamente centradas en las situaciones sociales, económicas, políticas, culturales e institucionales ecuatorianas. Efectuadas estas acotaciones, a continuación, se realizará una reseña de sus distintos artículos.

En “El TLC, desempolvando el cuento del libre comercio”, Alberto Acosta y Fander Falconi ofrecen una introducción comprehensiva que, recurriendo a la presentación

de datos históricos y posiciones teóricas, le permite al lector ubicar los diversos aspectos de la economía política de las negociaciones bilaterales contemporáneas entre Estados Unidos y los países no desarrollados. Acertadamente, se destaca que los diversos instrumentos del régimen comercial internacional no están conformando un “libre comercio” sino, antes bien, “mercados administrados”. Deliberadamente, sin embargo, esta circunstancia es ocultada ante los pueblos de los países andinos para así generar un “optimismo ignoranton”, una percepción errada y sesgada de las eventuales implicaciones de la firma de acuerdos bilaterales de liberalización comercial al estilo estadounidense. Después de presentar los diversos riesgos implicados en la difusión social de estas percepciones injustificadas, los autores concluyen ofreciendo alternativas para el diseño de políticas públicas enmarcadas en una “visión estratégica, integradora y solidaria”. En “Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración”, Eduardo Gudynas efectúa una crítica a ciertos lugares comunes fomentados por quienes están a favor de las fórmulas de liberalización comercial bilateral. De manera específica, el

autor dedica sus esfuerzos a ubicar las limitaciones de aquellos discursos en los cuales los tratados de libre comercio son presentados como mecanismos adecuados para promover la integración entre las naciones. A tal efecto, se procede a establecer las diferencias entre, por un lado, los procesos de liberalización comercial basados en “contratos comerciales donde se ofrecen aperturas y ventajas recíprocas” y, por otra parte, los procesos de liberalización comercial insertos en esquemas de integración económica dirigidos por una visión política. Mediante el recurso del análisis de la historia de los distintos esquemas de integración latinoamericanos, el autor postula como tesis central que “los acuerdos de libre comercio no son sinónimos de integración, y que bajo ciertas circunstancias pueden tener el efecto contrario de impedir una integración entre naciones”. En “Diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, Jorge Calderón Salazar presenta una evaluación de los impactos del Tlcan en México, tarea esta imprescindible para poder visualizar los probables efectos de una liberalización comercial asimétrica entre las economías latinoamericanas y la economía estadouni-

dense. Después de realizar un breve recuento de la forma en la cual fue “negociado” el Tlcan, el autor pasa revista a los resultados del acuerdo tomando como referencia la evolución de la balanza comercial bilateral, de la estructura y características del empleo y de los flujos de inversión extranjera. Mediante la exposición del comportamiento de las principales variables macroeconómicas, se devela una situación en la cual el TLC ha contribuido a aumentar el desequilibrio externo de la economía mexicana. En lugar de ser corregida, esta circunstancia es dinámicamente amplificada por el diseño contractual del acuerdo pues el trato preferencial concedido al inversionista estadounidense impide garantizar los derechos de los agentes económicos y ciudadanos mexicanos.

En “El TLC y la Comunidad Andina”, Germán Umaña Mendoza busca evitar el debate ideológico sobre las implicaciones de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos mediante una clarificación teórica sobre los aspectos a ser considerados para poder prever razonablemente los escenarios a futuro. A tal efecto, el autor comienza presentando los supuestos y las predicciones fundamentales de la teoría ortodoxa del

comercio internacional. Con esta base analítica, posteriormente, se expone la situación actual del régimen comercial internacional constituido en torno a la Organización Mundial del Comercio, las limitaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y las características de la Comunidad Andina y del Mercosur. Su argumentación permite evidenciar que los acuerdos bilaterales propiciados por los Estados Unidos están enmarcados dentro de una estrategia geopolítica en la cual, ante todo y por sobre todo, se podrían amplificar diversos procesos y situaciones estructurales contrarios a un mayor avance del esquema de integración andino. En “El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos”, Claudio Lara Cortés busca deconstruir uno de los mitos más apetecidos por quienes abogan por una “liberalización competitiva”, a saber, que el acuerdo alcanzado por Chile representa un modelo adecuado a seguir por los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo. Para evidenciar que ese no es el caso, el autor presenta los detalles de las negociaciones comerciales y sus resultados, concentrándose especialmente en aquellos relacionados con el acceso a los mercados y a

los flujos de inversión estadounidenses. Al respecto de estas materias, se proyecta una situación en la cual, debido a las concesiones efectuadas por Chile, las asimetrías económicas domésticas tenderán a amplificarse conforme aumente la incapacidad para equilibrar y compartir beneficios entre los socios del TLC. En este panorama, la seguridad jurídica alcanzada para los empresarios locales o extranjeros no garantiza efectos de bienestar mayores pues “consumidores y trabajadores no son tomados en cuenta, son excluidos”.

En “El Tratado de Libre Comercio y el Desarrollo Humano”, Juan Ponce intenta analizar las posibles implicaciones del acuerdo comercial entre Ecuador y Estados Unidos con referencia a la educación. Su exposición contempla breves referencias a la teoría ortodoxa del comercio internacional y a estudios empíricos realizados para comprobar algunas de sus predicciones, entre las cuales destaca la promesa de una disminución de la inequidad entre países debido a la igualación del precio de los factores. Mediante la presentación de cifras comparativas sobre tasa de matrícula neta, gasto por alumno y tasa de analfabetismo, el autor concluye que, si se aplica el TLC

bajo los actuales niveles de desigualdad en desarrollo humano, “se producirá un incremento de la exclusión social”.

En “Libre comercio, pobreza y desigualdad en Ecuador”, Rob Vos y Mauricio León presentan una síntesis de sus investigaciones sobre la evolución histórica de las relaciones entre apertura económica, empleo, pobreza y competitividad en Ecuador. Tomando como referencia el período comprendido entre 1990 y el 2002, se presenta la dinámica de las exportaciones y la competitividad ecuatoriana. A partir de esta información, se construyen varios escenarios de apertura comercial y sus posibles implicaciones en el empleo y la desigualdad. Finalmente, juzgando con base en los “casi nulos” efectos de la liberalización comercial en la reducción de la pobreza observados históricamente, se recomienda impulsar políticas públicas encaminadas a aumentar la inversión y la productividad. De esta manera, se evitaría centrar el debate público en los aspectos coyunturales de la negociación y abordar los problemas estructurales de la economía ecuatoriana.

En “La Competitividad Ecuatoriana: problema de fondo sin eco en el TLC”, Hugo Jácome destaca

que los promotores nacionales y extranjeros del acuerdo bilateral entre Ecuador y Estados Unidos han centrado sus expectativas en aspectos formales de negociación, sin abordar simultánea y decididamente los riesgos estructurales a los cuales las economías de menor desarrollo relativo están expuestas. Después de realizar un breve esbozo de la situación de la competitividad sistémica del Ecuador, el autor concluye que, debido a la ausencia de un análisis profundo de las características de los conglomerados productivos existentes en el país por parte de los tomadores de decisiones, no se puede esperar “buenas señales” de las negociaciones del TLC. Se recomienda, por tanto, asumir un compromiso público y privado para aumentar la competitividad del país.

En “¿Será necesario importar (más) papas para preparar el loco?”, Fander Falconí y María Cristina Vallejo buscan visibilizar las implicaciones de los tratados de libre comercio al estilo estadounidense con referencia a la situación del sector agrícola y, más específicamente, a las perspectivas de la agrobiodiversidad andina. A tal efecto, utilizando argumentos teórica y empíricamente bien sustentados, se destacan algunos as-

pectos de la dinámica de la globalización económica con sendas posibilidades de generar mayor precariedad en las subsistencias y en la seguridad alimentaria de las poblaciones rurales. Acertadamente, se concluye que el TLC es mucho más que un tratado comercial pues implica alteraciones en la estructura productiva, en las relaciones sociales y en el estado de los ecosistemas domésticos.

En “El Empleo: talón de Aquiles del TLC”, Luciano Martínez aborda las implicancias de la liberalización comercial con Estados Unidos tomando como referencia básica las características socioeconómicas del sector rural ecuatoriano. Analizando los datos censales de productos tales como cebada, maíz, papa, trigo, arroz y palma africana, el autor destaca que el TLC bilateral está cargado de ilusiones inconsistentes con la realidad del comportamiento de la producción y el empleo domésticos. Dado que no existen políticas públicas adecuadas para el manejo de la pobreza rural, se concluye que el apresuramiento en las negociaciones representa un desacierto.

En “Acceso a medicamentos y propiedad intelectual en el TLC”, Iñigo Salvador Crespo realiza una comparación entre las pretensio-

nes estadounidenses en materia de protección a la propiedad intelectual y los marcos jurídicos existentes en el país. Al respecto, se destaca que la estrategia de negociación de EE.UU. busca crear los compromisos necesarios para facilitar el establecimiento de patentes mediante interpretaciones antojadizas sobre la “novedad”, el “nivel inventivo” y la “aplicación industrial”. De ser aceptadas por Ecuador, estas normativas permitirían que un producto estadounidense pueda ser patentado como “nuevo” porque no ha sido previamente conocido en el país. Detrás de estas y otras estrategias, se avisorán ciertas motivaciones fundamentales, a saber, facilitar la propiedad intelectual de los seres vivos, ampliar la vigencia de las patentes por más de 20 años, vincular artificiosamente a las patentes con los registros sanitarios y proteger los datos de prueba. Por ello, las disciplinas sobre propiedad intelectual evidencian el carácter nocivo de una liberalización comercial asimétrica.

En “Industrias culturales y TLC”, Mauro Cervino y Ana Rodríguez destacan la ausencia de una discusión pública y sistemática sobre los efectos de la liberalización comercial en los bienes culturales ecuatorianos. A tal efecto, se cri-

ta la tendencia a simular la cultura con “las industrias culturales”, una propensión de los formuladores de políticas públicas que genera un sesgo peligroso en el tratamiento del tema cultural, a saber, postular los derechos de los individuos, colectividades o naciones en términos de copyright. Para concluir, se enfatiza que las formas de resistencia domésticas a la hegemonía de las industrias culturales estadounidenses dependen, precisamente, de una mejor y mayor conceptualización de lo que constituyen los bienes culturales.

Como podrá apreciarse, si bien cada uno de sus artículos exhibe un grado de elaboración y sofisticación diferente, el libro *TLC: más que un tratado de libre comercio* merece ser considerado y utilizado como un instrumento idóneo para incitar al debate abierto, público y crítico de los proyectos económicos impulsados por las élites políticas y económicas ecuatorianas, proyectos estos cuya condición de posibilidad es la reproducción permanente del “optimismo ignoranton”.

Juan Fernando Terán

**Comentario
Internacional**
Número 6
II semestre 2005
I semestre 2006
357

Resenas
A. Acosta, F. Falconi

Reseñas

El TLC en debate

Freidrich Ebert Stiftung-Red Latinoamericana

de Política Comercial

Lima, 2004, 320 pp.

Alan Fairlie

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre los países andinos y Estados Unidos han entrado en su fase final, y todavía en el Ecuador no se sabe con certeza el impacto real que en cuanto a potencialidades y perjuicios traería para el Ecuador la apertura comercial con EE.UU. El debate en nuestro país, lastimosamente, se ha visto plagado de posturas ideológicas extremas que lo han calificado maniqueamente de panacea o de infierno, sin que hasta ahora exista un estudio objetivo y sin cargas ideológicas, que permita conocer las oportunidades y falencias que el país enfrentará con la apertura comercial.

Es por eso, que el libro *El TLC en debate*, del editor Alan Fairlie, resulta tremendamente ilustrativo y refrescante, no solo por la riqueza del estudio minucioso y detallado acerca de las sombras y luces



del TLC, sino porque demuestra que en un país que en gran medida vive una realidad similar a la ecuatoriana, la negociación del Tratado de Libre Comercio ha suscitado un análisis fundamentado e instruido, acerca de los riesgos de la apertura, y también de la no apertura, tema que todavía permanece inexplorado en nuestro país.

Comentario
Internacional

Número 6
II semestre 2005
I semestre 2006
358

Reseñas
Alan Fairlie

El TLC en debate es un libro rico en argumentos, estadísticas y datos, en el que el editor nos presenta uno a uno distintos criterios, que incorporan no solamente el estudio de impacto de los sectores e intereses en el Perú, sino comparaciones valiosas con los procesos similares por los que atravesaron Chile y Costa Rica, al negociar sus respectivos tratados de libre comercio.

El libro, a través de las exposiciones de cada uno de los autores, da una explicación sencilla acerca de los diferentes aspectos del Tratado y en ese sentido es didáctico para comprender los distintos capítulos que contiene el TLC, y sobre todo, alcanza un equilibrio interesante entre el análisis inmediato de la afectación y potencialidades de los diferentes sectores junto con la dimensión política, geopolítica y macroeconómica del Tratado. Sin embargo, la explicación en torno al perjuicio ocasionado por las condicionalidades no comerciales que conllevan los esquemas preferenciales comerciales como el Atpdea y previsiblemente el TLC, resulta insuficiente frente a la profundidad con la que se tratan el resto de temas en el libro.

Después de haber leído el libro de Fairlie, queda claro que la decisión de negociar un tratado y suscribirlo, es una decisión que en el Perú

está siendo meditada con seriedad y profundidad por muy diversos y distintos actores involucrados. Es interesante anotar ciertos hallazgos sugestivos como el hecho de que es el Ecuador el que menos ha utilizado el esquema del Atpdea y Perú el que más lo ha aprovechado.

Claramente en el Ecuador, con excepción del estudio técnico elaborado por la Cepal, no existe ni se ha realizado una investigación detallada y seria que se aleje de las posiciones dogmáticas de ambos lados (la que considera al TLC una panacea en donde se resolverán todos los problemas de desarrollo del Ecuador, hasta la posición que sataniza al TLC como el principio del fin de sector productivo del Ecuador) y presente un reflejo real e independiente, más allá de los mitos, preconcepciones y prejuicios a favor o en contra de la suscripción del Tratado.

Es evidente que en el Perú el Tratado de Libre Comercio efectivamente es un mecanismo de consolidación y sello al proceso de reformas estructurales que el país sobrellevó en los años 90. Bajo esa perspectiva, el TLC estaría dando el toque de irreversibilidad al modelo de desarrollo adoptado por ese país en esa misma década y para el cual ya se emprendieron reformas cruciales camino a la aper-

tura comercial, privatización de empresas estatales, entre otras.

En el Ecuador la inexistencia del debate alrededor del TLC y la aparente desconexión entre la negociación de este Tratado y el resto de temas económicos y políticos tiene que ver principalmente con el hecho de que, al contrario de lo que cree la opinión pública, en el Ecuador no se ha aplicado ortodoxamente un modelo de desarrollo neoliberal. Tampoco existe ningún tipo de consenso ni disenso a favor o en contra de este modelo pues no se lo ha discutido a fondo. Por lo tanto el debate actual en torno al TLC aparece como un mecanismo aislado, cuando este debería ser uno más de los pilares de un modelo de desarrollo escogido deliberadamente, basado en la preeminencia del sector privado como generador de riqueza, basado en las exportaciones, y por lo tanto en la apertura comercial, promoción de la inversión extranjera, desregulación estatal, entre otras. De no ser así, el Tratado por sí mismo, sin estar ligado a otros elementos de política servirá de poco. El libro *El TLC en debate* arroja luces y es relevante para el caso ecuatoriano en la medida en que nos pone cara a cara con la esquizofrenia e inviabilidad de nuestra situación actual, en donde empe-

zamos a dar saltos inconmensurablemente grandes –como lo es la negociación del TLC– sin antes haber sopesado como sociedad hacia dónde queremos llegar, y cómo lo vamos a hacer. Distinto es el caso de Perú y Colombia en donde ya se han dado algunos de los pasos previos tanto de política económica como de reforma legal para avanzar un proceso de esta naturaleza. Parecería que el miedo del riesgo político por un lado, y la inmensidad del reto por otro, hacen que tanto el gobierno como la opinión pública soslayen los puntos críticos del debate.

La opción del TLC para el Ecuador, crucial como es, no es ni puede ser un elemento aislado dentro del devenir político y económico del país. Si es que este proceso no va amarrado a una serie de acciones de política –por no llamarla agenda país que se ha convertido ya en un lugar común– conducentes al crecimiento económico, poco podremos aprovechar de este esquema comercial e institucional. De la misma forma, si es que optamos por decir no a esta vía de apertura, también tenemos que tener un plan alternativo que permita dinamizar nuestra economía por un camino heterodoxo como lo vienen sugiriendo algunas voces, aunque sin resultados ni propuestas concretas.

La lección que nos deja el debate peruano frente al TLC es que estamos optando por la peor de las opciones que es entrar atropelladamente en un proceso determinante sin que la población conozca fría y desapasionadamente las ventajas y desventajas, y que corremos el riesgo de suscribir un Tratado de Libre Comercio que se transforme en una pieza aislada de un modelo económico que no llega a cuajar. Vale la pena entonces leer el libro de Fairlie e iniciar la postergada discusión del modelo de país que buscamos.

Ana María Correa

**Comentario
Internacional**

Número 6
II semestre 2005
I semestre 2006

361

Reseñas
Aan Fairlie