

Diversidad ideológica e integración Andina

Miguel Urrutia

Introducción

El propósito de este ensayo es explorar el efecto de la diversidad ideológica de los gobiernos de la subregión sobre el proceso de la integración. Dicha diversidad puede tener dos efectos. Por una parte, puede paralizar el proceso al hacer difícil la definición conjunta de unos propósitos básicos que deben cumplir diferentes instrumentos económicos dentro de las economías de la subregión. Por otra parte, la posición ideológica de un gobierno puede influir sobre el modelo de desarrollo de otro país y del Acuerdo; y esto facilitaría la integración.

En términos generales se puede decir que es difícil concebir una integración económica entre países con ideologías económicas muy diversas, entre otras cosas porque la integración requiere un acuerdo sobre qué instrumentos son los más útiles para lograr eficiencia económica. Entre países que creen en los mercados y en el sistema de precios como instrumento para la asignación eficiente de recursos, los instrumentos de integración tendrán que ver con aranceles y precios. En países de economía centralmente planificada, los instrumentos de asignación de recursos son los planes sectoriales, y las metas de producción no tendrán muy en cuenta la variable precios.

Cuando se creó el Grupo Andino, los negociadores tuvieron que enfrentarse a este problema. La organización económica de los países miembros era diferente, y esto implicaba dificultad en la definición de los propósitos del esfuerzo de integración. Chile era un país con muy altos niveles de protección arancelaria y un sector público importante en la producción industrial y minera. Venezuela

* La primera versión de este trabajo fue elaborada cuando el autor era un Fellow en el Woodrow Wilson International Center for Scholars del Smithsonian Institution. Deseo agradecer a Chris Scott, Bruce Bagley, Lynn Mytelka, Alexander Wilde, Eduardo Sarmiento, Hernando Gómez Buendía y Rodrigo Botero por sus comentarios a una primera versión de este documento. Las opiniones expresadas son sin embargo de estricta responsabilidad del autor.

también tenía un sector público importante en la industria (financiado por los ingresos petroleros) y aranceles altos que protegían una industria aparentemente ineficiente. Ninguno de los dos países creía mucho en el mercado y en el sistema de precios como determinante de la asignación de recursos.

Colombia, al contrario, era una economía con un sector público débil, y una economía muy dependiente de los mecanismos del mercado. En estas circunstancias Colombia veía el proceso de integración en términos de una ampliación del mercado en general, y Venezuela lo veía en términos de una ampliación del mercado para industrias específicas a las cuales se les debían asignar mercados a empleados altamente protegidos.

El conflicto se resolvió de manera bastante original. Se crearon dos mecanismos de integración. La desgravación automática para quienes utilizan el mercado y la programación industrial para los países menos interesados en el mercado. Veamos como funcionó este híbrido.

La integración bajo los gobiernos revolucionarios de Perú y Chile

En 1970, el ambiente ideológico de la subregión había cambiado radicalmente con relación a la época del Acta de Bogotá (agosto, 1966). Varios de los negociadores chilenos en 1970 eran del ala comunista de la Unidad Popular, y el gobierno peruano se encontraba en el inicio de un proceso revolucionario, durante el cual se habían nacionalizado los ingenios, los bancos y se había creado la Comunidad Industrial, que tenía el propósito de pasarle paulatinamente el control de la industria a sus trabajadores. En ambos países también disminuyó la función reguladora del sistema de precios.

En Chile un gran número de industrias se nacionalizaron, y sus decisiones de compra tenían más que ver con decisiones políticas que con el propósito de maximizar utilidades. En Perú buena parte de las importaciones se efectuaban por empresas estatales que no pagaban arancel. En estas condiciones, las preferencias arancelarias del programa de liberación no tenían efecto. Por lo tanto, Chile y Perú no tenían problema en aceptar avances en el proceso de desgravación que deseaba Colombia, pues dentro del esquema económico de esos países los aranceles bajos no necesariamente implicaban importaciones.

Por otra parte, por razones de política internacional, para Chile y Perú era importante pertenecer al Grupo Andino, al punto que Chile promovió el ingreso de Venezuela al Acuerdo. En esta primera etapa, entonces, los miembros socialistas consideraban que pertenecer al Grupo Andino los favorecía desde el punto de vista de su política internacional, pues se ponía un límite a las presiones externas contra esos regímenes. Esto sería aún más claro con el ingreso de Venezuela.

En Colombia, al contrario, esta fue una época de muchas dudas sobre el Grupo Andino. Era claro para muchas personas que si se consolidaban las tendencias descritas en Chile y Perú estos mercados no le crearían potencial de expansión a las exportaciones colombianas. Al mismo tiempo, productos altamente subsidiados por empresas estatales podrían penetrar el mercado nacional. Pero por razones internas no era posible retirarse del Grupo Andino. Este aspecto se tratará en mayor detalle en la sección sobre la Decisión 24.

División ideológica después de Allende

Las transformaciones políticas en Chile y Perú después de 1973 cambiaron nuevamente la repartición de las fuerzas ideológicas. El gobierno chileno adoptó un modelo económico neo-liberal que tenía como principal propósito disminuir la intervención del estado en la economía. No solo revirtió empresas nacionalizadas al sector privado, sino que comenzó a dismantelar el sistema de protección que hacía que la industria dependiera de la política arancelaria definida por el gobierno. En un sistema neo-liberal de este tipo la integración regional no cabe, pues esta consiste precisamente en crear un mercado protegido a nivel subregional.

Como el régimen chileno adoptó un modelo económico muy rígido, Chile no podía seguir dentro del Grupo Andino. Aunque en el momento de su retiro se argumentó que este se debía a una falta de acuerdo sobre el régimen sobre capitales extranjeros, la mayoría de las personas con que he hablado están de acuerdo que el retiro de Chile se debía a una incompatibilidad fundamental en materia de política de protección. Chile quería bajar aranceles y abrir su economía. Esto era imposible mientras estuviera en el Grupo Andino debido a la existencia de un arancel externo mínimo. Por eso entonces escogió la excusa de la Decisión 24 para retirarse del Acuerdo.

Utilizar esta excusa tenía dos ventajas. Primero, la eliminación del control a la inversión extranjera obtendría apoyo de la burguesía chilena. Salirse del Grupo con el fin de disminuir radicalmente aranceles habría generado oposición entre los industriales afectados por esta medida. Segundo, desde el punto de vista de política internacional, era mejor no argumentar que el retiro se debía a un desacuerdo ideológico fundamental sobre todo el manejo económico en los países vecinos. La segunda alternativa habría enfrentado a Chile ideológicamente con los socios del Pacto en un momento en que el país ya se encontraba muy aislado internacionalmente.

En los meses anteriores a la salida de Chile del Pacto, los negociadores colombianos, aunque muy incómodos por razones ideológicas, se encontraban en la práctica de acuerdo con Chile en las discusiones sobre arancel externo común y programación. Debido a un aumento muy grande en las reservas internacionales, y a cambios políticos descritos en otro artículo¹, Colombia deseaba bajar el arancel mínimo por debajo del nivel negociado al principio de la década. Aunque dicho arancel en 1970 era inferior al colombiano, en 1974 el segundo había disminuido al nivel del Arancel Externo Mínimo Común².

Ante esta coincidencia de intereses en materia de política arancelaria, Colombia, que nunca ha tenido una posición rígida en contra de la inversión extranjera, propuso varios cambios a la Decisión 24 que se esperaba hicieran posible la permanencia de Chile en el Pacto. Sin embargo, el problema era más de fondo, y Colombia quedó como único país anti-proteccionista una vez se retiró Chile.

¹ Miguel Urrutia, "Colombia and the Andean Group: Economic and Political Determinants of Integration Policy in Colombia".

² En 1970 el promedio no ponderado del Arancel Mínimo Común era 43%, contra el colombiano de 70%. En 1974, el arancel colombiano estaba en 30%. Ver Francisco E. Thoumi, "El Pacto Andino: acierto o desatino para Colombia?" *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. 8, No. 2, agosto 1976, pp. 265-267.

Las dificultades en reconciliar los intereses de Perú y Venezuela con los de Colombia inevitablemente llevaron a la paralización del proceso de integración, hecho que se protocolizó en las diferentes prórrogas que se dieron para las fechas límites para acuerdos en materia de programas industriales y de arancel externo común.

Sin embargo, no se produjo una crisis total en el Pacto. La razón es que las economías de los socios son economías mixtas, en las cuales hay grupos partidarios de los mercados y grupos partidarios de la programación. El resultado es un proceso de integración que tiene mecanismos para ambos sectores.

Después del ascenso del Presidente Morales Bermúdez en el Perú, ese país abandonó sus posiciones más extremas en contra de los mecanismos de mercado y la inflación en Venezuela y la ineficiencia de algunas de sus industrias estatales también llevaron a una política económica menos proteccionista. En esas circunstancias, el Grupo Andino puede estar al borde de un consenso ideológico, en que se acepta que unos pocos sectores económicos se protejan y programen, y al mismo tiempo se continúe con el proceso de liberación. Uno de los requisitos para el logro de este compromiso es el debilitamiento de la administración de la Junta del Acuerdo, la cual había sido bastante proteccionista, y cuyo poder dependía de mantener un énfasis importante en la programación y altos aranceles externos. En un esquema de Unión Aduanera la administración central del Pacto tendría muy poco que hacer. Coincide entonces el cambio del centro de gravedad ideológico hacia políticas menos proteccionistas con el debilitamiento de la secretaría permanente de la Junta.

Justificación económica de la Decisión 24

Analizar cómo se llegó a la Decisión 24 y cómo se ha desarrollado su aplicación es una manera útil de ver el papel que ha jugado la ideología en el Grupo Andino.

En el Acta de Bogotá no se consideró el problema de la inversión extranjera como un aspecto fundamental de la integración. En el Acuerdo de Cartagena, sin embargo, ya se estableció la necesidad de fijar un sistema común para el tratamiento del capital extranjero.

Se consideraba indispensable evitar que las empresas transnacionales fueran las principales beneficiarias de la integración. Si se establecía un arancel externo común alto, la protección obtenida por toda empresa instalada para servir el mercado de la subregión equivaldría a un subsidio. La idea era limitar ese subsidio a las nacionales de la subregión.

El tema del control a la inversión extranjera es importante solo si la protección es alta. Por eso los países con altos aranceles, como Chile y Venezuela, insisten desde el principio en limitar el acceso del capital extranjero. Al contrario, el gobierno militar de Chile, que ha desmantelado la estructura de protección industrial, no está interesado en limitar la inversión extranjera. El hecho que se haya establecido la necesidad de controlar la inversión extranjera en el Acuerdo de Cartagena refleja el sesgo proteccionista de todos los socios en 1969. Por otra parte, el alto proteccionismo industrial venezolano explica por qué en 1980 ese país mantiene una posición muy negativa con respecto al capital extranjero.

Aunque claramente el problema de la inversión extranjera no es fundamental en un proceso de integración, sobretodo si el arancel externo común no va a ser muy alto, la Decisión 24 se ha vuelto uno de los temas principales de discusión en el Grupo Andino.

Importancia ideológica de la Decisión 24

La Decisión 24 se negoció al comienzo de la revolución peruana, del regimen de la Unidad Popular en Chile y del gobierno de Misael Pastrana en Colombia. Los dos primeros gobiernos eran regimenes "socialistas y anti-imperialistas" y para ambos era importante legitimizar la expropiación de empresas extranjeras. El gobierno de Misael Pastrana, por otra parte, se inició dentro de un clima de gran incertidumbre política. El presidente le había ganado al General Rojas Píñilla por muy pocos votos, y la ANAPO representaba un partido político populista y muy crítico de la organización política y económica de Colombia.

Mientras que los gobiernos del Perú y Chile deseaban utilizar el Grupo Andino para legitimizar su posición anti-imperialista y para limitar la reacción de Estados Unidos contra las expropiaciones efectuadas, el gobierno colombiano estaba en una posición defensiva, en la cual lo importante era evitar que cualquier problema internacional fuera a crear trastornos políticos internos. La interpretación de la posición colombiana aquí descrita difiere de la adoptada por otros autores.

En efecto Gail Richardson Sherman³ y Francois Lombard⁴ sostienen que la aprobación de la Decisión 24 en Colombia se debió al intento del gobierno de Misael Pastrana de movilizar a las masas en una campaña anti-imperialista que disminuyera el apoyo de ANAPO. Lombard sostiene, por ejemplo, que con la Decisión 24, "el gobierno de Pastrana ensayó de movilizar los sectores populares con banderas de anti-imperialismo nacionalista"⁵. Richardson cree, por otra parte, que el argumento de los críticos colombianos de la Decisión 24 de que la filosofía de ésta venía de afuera (Chile y Perú) no es convincente⁶.

La realidad, claro está, es exactamente la que Richardson rechaza. Perú había pasado la Ley General de Industrias y había nacionalizado empresas extranjeras antes de la Decisión 24, y Allende estaba comprometido a acabar con la inversión extranjera. Para estos países era peligroso integrarse si toda la inversión extranjera se iba a los otros países socios, pero más importante aún era el apoyo implícito a la política local contra la inversión extranjera que implicaba una posición común en Colombia, Ecuador y Bolivia (e implícitamente con Venezuela). Por otra parte, a nivel popular en Colombia había muy poco sentimiento en contra de la inversión extranjera.

Pero la situación política del Presidente Pastrana hacía imposible un retiro del Pacto Andino. Era aún difícil una posición negociadora dura, pues el Ministro de Desarrollo, colaborador del ex-presidente Lleras y principal negociador en el Grupo Andino, fuera de ser un partidario decidido de la integración, quería iniciar una carrera política distinguiéndose como un liberal progresista. El

³ Gail Richardson Sherman, "Colombian Political Bases of the Andean Pact Statute on Foreign Capital", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 15, February 1973.

⁴ Francois Lombard, *The Foreign Investment Screening Process in LDCs: The Case of Colombia, 1967-1975* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1979).

⁵ *Ibid.*, p. 55.

⁶ *op. cit.*, p. 113.

rompimiento con el ministro Valencia Jaramillo implicaba una crisis política con el liberalismo sobre un tema que podía unir liberales progresistas y políticos anapistas. Tampoco podía en ese momento el Presidente dejar que se montara en su contra una campaña en donde él aparecería como reaccionario al romper con los gobiernos progresistas de Chile y Perú.

Amigos y Enemigos de la Decisión 24

Los principales enemigos de la Decisión 24 con influencia en la política económica de los gobiernos se encontraban en Colombia. Esto por la simple razón de que como dice Thoumi, cuando se aprobó la Decisión 24, "los requisitos de nacionalización no se aplicaban en la práctica sino a Colombia puesto que Perú, Chile y Bolivia debido a sus gobiernos de izquierda aplicaban restricciones mayores a las requeridas por la Decisión 24, un tratamiento al capital extranjero menos rígido a corto plazo"⁷. La Decisión 24 introdujo un cambio fundamental en la legislación colombiana al requerir que en el futuro toda nueva inversión extranjera, excepto aquella que dedicare el 80% de su producción a la exportación, debería tener una participación mayoritaria de capital nacional. Adicionalmente, se establecía que para gozar del Mercado Andino, las empresas existentes tendrían que transformarse en mixtas. Desde el principio se excluía al sector minero de las reglas de transformación y se consideraba que una empresa era nacional aún con mayoría de capital extranjero cuando el socio nacional era el gobierno.

La propuesta original presentada por la Junta a la Comisión era más drástica⁸. El artículo 25 decía "Las empresas extranjeras se obligarán a poner en venta no menos del 50% del total de sus acciones para su adquisición por inversionistas nacionales". Es decir, todas las empresas deberían transformarse. Los negociadores colombianos lograron limitar este requisito a las empresas nuevas y las que desearan gozar del mercado ampliado. La propuesta original en su artículo 14 solo autorizaba el crédito interno de proveedores para las empresas extranjeras, artículo que se modificó dándoles acceso al crédito de corto plazo. El artículo 32 de la propuesta también era drástico, y reflejaba medidas recientes tomadas en Chile y Perú. Prohibía la nueva inversión extranjera directa en seguros, banca comercial y demás instituciones financieras. Establecía además que "los bancos extranjeros actualmente existentes en el territorio de los Países Miembros dejarán de recibir depósitos locales dentro de un plazo de tres años contados desde la entrada en vigor del presente Régimen". La Decisión 24 en su artículo 44 introdujo una reforma que hizo posible no aplicar estas normas y las de los artículos 40-43, excepción que acogió Colombia en el Decreto 2153 de 1971.

⁷ Thoumi, op. cit., p. 268. Este punto de vista es más convincente que el de Mytelka, que sostiene que: "Como Colombia y Perú temían asustar a los inversionistas extranjeros con la aplicación de una reglamentación doméstica dura, esto facilitó el proceso de negociación haciendo que estos países estuvieran listos a negociar una norma que ampliara a otros países los riesgos de las reglamentaciones nacionales ya adoptadas". Lynn Krieger Mytelka, *Regional Development in a Global Economy* (New Haven: Yale University Press, 1979), p. 29. La realidad es que Perú y Chile querían evitar que Colombia pudiera recibir la inversión extranjera que no iría a esos países. El libro de Mytelka tampoco refleja la oposición colombiana a la Decisión 24, ni el hecho de que esta oposición no se debía a la influencia de las empresas transnacionales sino a consideraciones serias sobre política macroeconómica y oposición a la intervención del estado en la economía.

⁸ *Propuesta sobre el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros* (JUN/Propuesta 4/20 Octubre de 1970).

El Capítulo III de la propuesta de la Junta, que establecía límites radicales a la inversión extranjera en servicios públicos, el sector financiero, y medios de comunicación tenía muy poco que ver con el proceso de integración, y mucho que ver con desarrollos políticos en Perú y Chile, y con la ideología económica de la Junta. Aunque es claro como empresas extranjeras agrícolas o industriales pueden obtener ventajas no deseadas de un proceso de integración económica, no es obvio cómo esto puede ocurrir en el caso de inversión extranjera en acueductos o bancos.

Ante la propuesta radical de la Junta, el proceso de negociación fue difícil para Colombia. En la IV Reunión Ordinaria de la Comisión del Acuerdo de Cartagena el delegado de Chile hizo muy clara la posición de su país al declarar que no sería aceptable ningún régimen común sobre capitales extranjeros si éste no garantizaba que las medidas de nacionalización de la economía de Chile y de eliminación de la dependencia externa que estaba llevando a cabo el nuevo régimen no fuera frustrado a través del proceso de integración. Es decir, que el régimen común tenía que garantizar que la integración no le diera acceso a los mercados chilenos a las grandes empresas internacionales de los países capitalistas. Para mayor ilustración vale la pena citar el Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular⁹. Sobre política latinoamericana decía: "La integración latinoamericana deberá ser levantada sobre la base de economías que se hayan liberado de las formas imperialistas de dependencia y explotación".

Perú en general apoyaba la posición de la Junta, pero no estaba de acuerdo con un régimen especial para Bolivia y Ecuador, pues este no beneficiaría a esos países sino a las empresas extranjeras. Bolivia no tenía una posición clara. En Ecuador la propuesta de la Junta causó tales problemas que renunció el Delegado Permanente de ese país y el gobierno tuvo que enviar al Ministro de Producción a las negociaciones previas.

La propuesta del régimen común para inversión extranjera parecía hecha para limitar dicha inversión en Colombia. La mayoría de la inversión extranjera en los otros países estaba en el sector minero, y este sector se excluía de las reglas generales. Aunque económicamente esto era lógico, por tener el sector minero bajos aranceles y producir esencialmente para terceros países, la excepción daba la impresión de que la Decisión 24 era una estrategia de la Junta para perjudicar a Colombia. La norma que convertía a las empresas con aporte del estado en nacionales también discriminaba a favor de las economías con un sector público más grande. También apoyaba una mayor intervención del estado en la economía.

Ante esta situación la discusión de la Decisión 24 en Colombia se llevó a cabo con el fin no solo de definir la política nacional con relación al capital extranjero sino también el rol del estado en la economía.

El partidario más influyente de la Decisión 24 fue Jorge Valencia Jaramillo, Ministro de Desarrollo, y responsable por las negociaciones dentro del Grupo Andino. Valencia era partidario de aceptar la Decisión 24 por varias razones. Primero porque se había vuelto un partidario incondicional del proceso de integración, y oponerse a la Decisión 24 ponía en peligro dicho proceso. Segundo, porque personalmente estaba iniciando su carrera política y quería hacerlo

⁹ Para la posición Chilena ver: Incomex, Informe de la Delegación de Colombia a la IX reunión ordinaria de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (CDCE/Delegación/073/70).

como abanderado del progresismo liberal. Es diciente que el ministro Valencia no consultara su posición con relación a la Decisión 24 con los partidos políticos, y que cuando efectuó consultas con el Gobierno y con la Comisión Mixta de Comercio Exterior, donde había representantes del sector privado, surgiera una clara oposición a la norma sobre transformación de las empresas extranjeras existentes en nacionales.

El Presidente Pastrana también era partidario de la Decisión 24. Aunque la idea de limitar la inversión extranjera a una participación minoritaria le atraía, es dudoso que por lograr esta norma estuviera dispuesto a enfrentar un alto grado de oposición política. A nivel del sector privado, los industriales de Medellín, y por lo tanto la ANDI, no se oponían vehementemente a la norma sobre nacionalización. En Antioquia no hay casi inversión extranjera, y al contrario, los antioqueños esperaban poder comprar empresas extranjeras a bajo precio si pasaba la norma forzando la nacionalización. Es interesante recordar que Jorge Valencia, como político antioqueño, percibía apoyo para una decisión dura en materia de inversión extranjera entre los industriales de Medellín.

Obviamente también eran amigos de la Decisión 24 los grupos políticos de izquierda y los intelectuales nacionalistas o de izquierda. Esto generaba apoyo para la medida en la prensa y en muchas publicaciones.

Los enemigos de la Decisión 24 en 1970 eran la ANDI fuera de Antioquia, influida por la industria extranjera, el sector financiero, los organismos técnicos del gobierno (Banco de la República y Planeación Nacional)¹⁰, y los grupos que veían en la Decisión 24 un triunfo del modelo económico chileno o peruano.

La oposición a la Decisión 24 dentro del gobierno tenía que ver con consideraciones cambiarias. Entre 1955 y 1975 la política económica colombiana estuvo dedicada a solucionar un problema cambiario que limitaba seriamente la tasa de crecimiento. Solo a principios de 1975 la Junta Monetaria consideró por última vez la introducción de medidas para controlar cuantitativamente las importaciones¹¹. En 1970 los funcionarios de Planeación y el Banco de la República todavía pensaban en términos de fortalecer las reservas internacionales para evitar crisis cambiarias como la de 1966¹². Dada esa meta, no parecía lógico gastar las pocas divisas que tenía el país en la compra de empresas ya establecidas, que en promedio remesaban a su casa matriz como utilidades menos del 4% de su capital registrado. Tanto dentro del gobierno como entre otros opositores a la medida, no se consideraba grave limitar la participación extranjera en futuras empresas. Pero sí se consideraba grave que la propuesta no incluyera límites a los giros de utilidades o de ganancias ocasionales.

La propuesta de la Junta, que deseaba acelerar la transformación, dificultaba la reinversión de utilidades y facilitaba la venta autorizando el giro de ganancias ocasionales. También fomentaba los giros al exterior. Las consideraciones cam-

¹⁰ Según el Decreto 444 el Banco de la República maneja la Oficina de Cambios, encargada de aprobar todos los giros al exterior y registrar la inversión extranjera. Planeación tiene la responsabilidad de analizar el impacto económico de la inversión extranjera y aprobarla.

¹¹ Se consideró bajar el presupuesto de importaciones mensuales para Incomex debido a la pérdida de reservas en los últimos meses, pero después de mucho debate la medida no se adoptó. Desde esa época el aumento de reservas ha sido permanente, y el país eliminó la brecha cambiaria.

¹² Esta era la posición del Director de Planeación, Jorge Ruiz Lara y su Jefe de Industria, Roberto Junguito. Dicha posición la compartían Germán Botero de los Ríos y el autor en el Banco de la República. Hay que recordar que ambas instituciones participan en el Consejo de Comercio Exterior y el CONPES. El Ministro de Hacienda tampoco estaba de acuerdo con la Decisión 24.

biasas colombinas llevaron a la introducción de límites a los giros en la Decisión 24.

La consideración cambiaria era importante. El Decreto 444 de 1967 ponía énfasis en el criterio cambiario para la aprobación de la inversión extranjera (el efecto cambiario de la inversión tenía que ser positivo), y este criterio ha seguido siendo el dominante en las evaluaciones de Planeación. Es decir, implícitamente Planeación considera que la inversión extranjera tiene efectos positivos siempre y cuando las remesas de utilidades no conviertan las operaciones del inversionista extranjero en una carga sobre la balanza cambiaria. Por eso Planeación recientemente ha establecido requerimientos de exportación¹³.

La oposición del sector financiero era más completa. Este sector, dados los controles existentes al crédito interno en Colombia, durante la década de los sesenta generaba la mayoría de sus utilidades en operaciones externas. Por lo tanto, sus relaciones con los bancos extranjeros eran importantes, y la filosofía de la Decisión 24 podía implicar una reacción en contra de los clientes colombianos por parte del sector financiero internacionall.

Finalmente, el sector privado en general encontraba inaceptable el sesgo anti-sector privado del régimen común de capitales extranjeros. La norma claramente le daba un tratamiento de mejor familia a los capitales públicos que a los privados. No solo se consideraba una empresa nacional cuando el estado participaba en ella de manera minoritaria, sino que se le daba al estado primera opción en la compra de las empresas en transformación. En Colombia, sorprendentemente, este sesgo hacia una mayor participación del estado generó más oposición que el rechazo implícito a la inversión extranjera.

Antes de la aprobación de la Decisión 24 la negociación interna en Colombia tuvo dos etapas: discusión dentro del gobierno y discusión con el sector privado. Que se sepa, no hubo discusión con los partidos políticos o con parlamentarios.

Según la legislación vigente (Decreto Ley 444 de 1967) el control de la inversión extranjera estaba en manos de Planeación Nacional. Por lo tanto, excepcionalmente Planeación participó activamente en las negociaciones en Lima y presentó una propuesta de posición colombiana al CONPES. En las reuniones preliminares en Lima Raúl Arbeláez, director del Incomex, dejó las negociaciones en manos de Miguel Urrutia (Banco de la República) y Roberto Junguito (Planeación). Aunque apoyó tácitamente con su presencia la posición dura de Colombia, al no participar activamente en las negociaciones, no se comprometió personalmente. Cuando en una reunión del CONPES previa a las últimas sesiones anuales de la Junta del Acuerdo Jorge Valencia rechazó la posición de Planeación, el Banco y Planeación se retiraron de las negociaciones. El rompimiento fue sorprendente, pues ni el Presidente ni Valencia trataron de explicarle a los miembros del CONPES el cambio en la posición colombiana. No hubo el proceso de diálogo común en las sesiones del CONPES. La impresión era que al tratarse de un asunto de política internacional, el Presidente prefería tomar las decisiones sin consulta interna.

¹³ Sobre los criterios utilizados para aprobar inversión extranjera en Planeación ver Francois Lombard, *op. cit.*, p. 105.

La reunión del CONPES se efectuó después de una reunión de la Comisión Mixta de Comercio Exterior, un Consejo consultivo que se reúne muy esporádicamente y en el cual están representados varios ministros y algunas asociaciones del sector privado. En ese Consejo la ANDI y quienes asistieron por el sector privado refrendaron la posición negativa de Planeación al proyecto de la Junta.

En la reunión de la Comisión Mixta los representantes del sector privado llegaron a plantear serias dudas sobre los beneficios para Colombia de estar en el Pacto Andino. Aunque la posición del Presidente de la Andi Luciano Elejalde fue menos negativa respecto a la propuesta de la Junta que la de los otros asistentes que representaban el sector privado, insistió en que no se deberían tomar medidas retroactivas (transformación de empresas existentes) y no debería aceptarse la limitación de crédito a las empresas extranjeras.

FEDEMETAL le entregó al gobierno un resumen de su posición sobre la propuesta cuyo texto decía "Los compromisos que este régimen conlleva pueden causar enormes perjuicios para Colombia. . . En cuanto a la conversión de las compañías extranjeras en empresas mixtas, . . . el país no cuenta con los recursos indispensables para cumplir dichos requisitos. De optarse por tal medida sería necesario distraer cuantiosas sumas de inversión interna, cuya destinación debería hacerse en orden de prioridades hacia otras áreas de desarrollo que los reclaman con mayor urgencia".

La posición de ACOPLASTICOS sobre la propuesta era más crítica. Se iniciaba así:

"Los cambios de orientación que se han operado en algunos de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, obligan a enjuiciar los instrumentos propuestos por la Junta y el Acuerdo mismo, en función de las conveniencias del país, a la luz de la nueva realidad.

Parece evidente que la armonización de políticas, inherente al Acuerdo, ha llevado a la Junta a elaborar propuestas inspiradas en los sistemas escogidos recientemente por algunos países de la Subregión, los cuales difieren radicalmente del régimen jurídico y de la política económica que se practica en Colombia. La conveniencia de modificar nuestros sistemas para armonizarlos con los adoptados por otros países, es un punto que nos ofrece serias dudas".

En resumen, Jorge Valencia suscribió en Lima la Decisión 24 sabiendo que había poco apoyo a esta medida dentro del gobierno y en importantes grupos del sector privado, aunque es claro que la versión final contiene una serie de reformas a la propuesta original de la Junta que reflejan la aceptación de muchas de las objeciones presentadas por Colombia.

Pero en el sector privado no había consenso. Como ya se anotó, originalmente los industriales antioqueños y la gerencia de la ANDI no se opusieron vehementemente al esquema de la Decisión 24. Pero esta posición llevó a una crisis en el gremio¹⁴. En Bogotá y Cali las empresas extranjeras eran miembros importantes de la ANDI, y estas seccionales no podían aceptar una posición anti-capital extranjero de la ANDI nacional en Medellín, y el gerente, Luciano Elejalde,

¹⁴ La descripción del rol de la ANDI en la discusión de la Decisión 24 se debe a Luis Prieto, Gerente de la ANDI en 1971.

tuvo que renunciar. Como candidato de compromiso, la asociación eligió a Luis Prieto, gerente del IFI pero vinculado a Antioquia, con el compromiso de encontrar una posición más equilibrada con relación a la Decisión 24. Finalmente, la ANDI estuvo de acuerdo en aceptar la transformación forzosa de las empresas extranjeras en nacionales, pero siempre y cuando se rechazara el Artículo 35 que daba al Estado la primera opción en la compra de las empresas extranjeras. Sobre este punto, que tenía que ver con la aceptación de una mayor participación del estado en el proceso industrial, resolvió la ANDI dar la batalla.

El gerente de la ANDI inició una gira por los países del Grupo Andino para convencer a los gobiernos que para mantener el apoyo privado al proceso de integración en Colombia era necesario hacer unos ajustes a la Decisión 24. El Presidente Pastrana no se opuso a esta misión, y pidió se le mantuviera informado sobre el resultado de las gestiones. Hubo entrevistas con Allende y el Presidente Velasco, y con los negociadores chilenos y peruanos. Para sorpresa de los colombianos, Luis Somavía (Chile) y el General Barandiarán (Perú) no vieron problema en eliminar la cláusula que daba primera opción al Estado para la compra de las empresas extranjeras. Es más, sugirieron que esa cláusula tal vez la había introducido Jorge Valencia. Esto era lógico, pues ambos países estaban nacionalizando empresas directamente, sin necesidad de la Decisión 24. Perú acordó proponer el cambio deseado, y éste se aprobó en Lima rápidamente.

Esta historia plantea cinco hipótesis sobre el proceso de toma de decisiones en Colombia:

1. Los ministros, actuando por razones de interés o convencimiento personal, tienen mucho "espacio de iniciativa". Es claro que la posición "nacionalista" de Valencia Jaramillo tenía poco apoyo en sectores del gobierno, o en los grupos de presión. Sin embargo, en un principio su posición aparentemente tenía apoyo presidencial.

2. Al mismo tiempo, como ya lo había demostrado el Decreto 444 de 1967, se observa, que no hay en el país mucho interés en fomentar la inversión extranjera u oposición a limitar sus actividades. Esto sugiere, al contrario de lo que creen los partidarios de la teoría de la dependencia, que la inversión extranjera no tiene mucha influencia en el país¹⁵

3. Existen intereses económicos regionales contradictorios. Esto debilita a los gremios, pero también los lleva a tomar posiciones que no son extremas. El factor regional lleva a cierto grado de diálogo dentro de los gremios, y a una organización poco vertical y autoritaria de éstos.

4. Hay un sentimiento negativo con relación a la participación del Estado en el proceso productivo. El Presidente Pastrana, aceptó dar marcha atrás en el artículo de primera opción aún corriendo el riesgo de tener una crisis política iniciada por el Ministro Valencia.

5. Los gremios, y la ANDI en particular, tienen bastante influencia para evitar en algunos casos cambios muy fundamentales en el modelo de desarrollo colombiano. El rol de los gremios en evitar medidas que aumentan significati-

¹⁵ Por ejemplo, Mytelka sostiene que aún en Colombia las empresas multinacionales eran políticamente poderosas en la época de la Decisión 24. Ver Mytelka, *op. cit.*, p. 34.

vamente la intervención del gobierno en la economía se analiza en el trabajo de Bagley sobre reforma urbana y reforma agraria¹⁶.

Proceso institucional de control de las decisiones del gobierno

Como se observó en la descripción anterior, el Ministro de Desarrollo tiene bastante libertad de iniciativa en las negociaciones dentro del Grupo Andino, y puede tomar decisiones contrarias al punto de vista de los gremios o de otras agencias del gobierno y sin intentar un proceso de discusión o negociación con estos grupos.

El poder dentro del gobierno central colombiano desde la iniciación del Frente Nacional es bastante disperso. Los ministros representan partidos políticos y facciones diferentes dentro de los partidos, o son tecnócratas con ideas propias. La falta de coherencia programática que esto implica se resuelve respetando las decisiones de cada ministro dentro de su propio feudo. Los Condes hacen alianzas temporales, en general en contra del Ministro de Hacienda cuyo control del gasto público le da una posición especial, pero el único límite a la libertad de iniciativa del ministro es la opinión presidencial.

El poder presidencial no tiene nada de Feudal, pues su poder es muy superior al de cualquiera de sus ministros, aun cuando ellos representan un grupo político importante. El otro lado de la moneda es que el Presidente también es el responsable del manejo de los gremios y del parlamento, y puede rectificar las políticas de sus ministros sin demasiado costo político si cree que estas están llevando a un exceso de conflicto con algún grupo poderoso de la sociedad.

Por eso en el sistema colombiano una vez tomada una decisión los grupos interesados tienen varias posibilidades para lograr modificaciones de normas que consideran perjudiciales. En el caso de la Decisión 24 el sector privado utilizó todas las posibilidades institucionales para obtener un cambio en lo acordado en Lima.

Ya vimos que la ANDI se esforzó por eliminar un artículo que consideraba muy peligroso. La estrategia fue ir directamente al Presidente, pasando por encima de su Ministro de Desarrollo. El Presidente decidió que si la ANDI lograba evitar que el cambio se tradujera en una crisis del Grupo Andino, lo cual tenía un alto costo político, entonces se debería hacer la rectificación aún a costo de dificultar las relaciones con su ministro, pues esto compraría la futura colaboración de la ANDI. Ya en 1971 era claro que el Ministro Valencia era conflictivo y que su desvinculación del gobierno no implicaba un problema político con el liberalismo¹⁷.

Es interesante observar que en el proceso de toma de decisiones en Colombia las rectificaciones son frecuentes. En lugar de discutir una medida antes de promulgarla, frecuentemente se negocia una rectificación después de promulgada la medida. Tal vez la explicación de este fenómeno es que la acción de los

¹⁶ Bagley, *op. cit.*

¹⁷ En efecto, en marzo Valencia escribió una carta pública al Presidente quejándose del poco progreso de las reformas propuestas por él. Una carta de este tipo es bien peculiar en el sistema colombiano, y sugiere unas relaciones difíciles con el Presidente.

gremios no se considera legítima¹⁸, y por lo tanto los funcionarios no desean se les considere influidos por un gremio. Al expedir la medida sin consulta el funcionario establece sus credenciales de independencia y probidad. La negociación posterior, que es muy pública y evita cualquier duda sobre independencia y honestidad, es pragmática¹⁹. El sistema también tiene la ventaja de que solo se hace necesario rectificar cuando un grupo interesado logra movilizar apoyo político real para su posición.

Fuera de la negociación directa con el gobierno, los opositores de la Decisión 24 tenían otros instrumentos para evitar que ésta se aplicara. El Decreto 1299 de 1971 que promulgó la Decisión fue demandado ante el Consejo de Estado, y este produjo un fallo equívoco. También se demandó el Decreto ante la Corte Suprema, y en diciembre de 1971, ésta lo declaró inconstitucional. Esto forzó al gobierno a pedir al Congreso la adopción general del Acuerdo de Cartagena y facultades para poner en vigencia la Decisión 24.

El Congreso, sin embargo, no es un buen foro para evitar medidas en contra de la inversión extranjera. Fuera de eso, los gremios tienen poca influencia en ese foro, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos y otras democracias occidentales. El resultado fue la aprobación de la Decisión 24, aunque para desarmar la oposición de los intereses financieros, el gobierno se comprometió a excluir al sector bancario de las reglas generales de la Decisión. Esta excepción probablemente refejó la actividad de Rodrigo Llorente, Ministro de Hacienda, conservador que le daba mucha importancia al crédito externo en el desarrollo del país y que reflejaba la oposición conservadora a reglas muy estrictas contra la inversión extranjera²⁰.

El proceso legislativo del control al capital extranjero muestra dos cosas. Primero, que los gremios pueden tener más éxito negociando directamente con el ejecutivo que con el Congreso. Segundo, que el Congreso, y tal vez los representantes liberales, tienden a tomar posiciones nacionalistas en materia de control del capital extranjero si el ejecutivo tiene alguna iniciativa en ese campo. Esto se demostró en el proceso legislativo de la Ley 55 de 1975, que prohibió nueva inversión extranjera directa en el sector bancario. Dicha Ley se tramitó en el Congreso en tres meses.

A diferencia de lo que sostiene Francois Lombard²¹, ni la opinión pública ni un sector importante de la comunidad financiera estaba contra los bancos extranjeros en 1975. La decisión la tomó Rodrigo Botero, Ministro de Hacienda, por razones ideológicas. La teoría del marchitamiento de la inversión extranjera en bancos no tuvo mucho apoyo en el resto del gobierno, y el CONPES resolvió más bien negociar la transformación de los Bancos Extranjeros en empresas mixtas. Debido a la no aceptación de esta fórmula por el First National City

¹⁸ John J. Bailey muestra evidencia que sugiere que los gremios actúan en un ambiente hostil. Por ejemplo, datos de una encuesta muestran que casi todos los grupos en la sociedad consideran la influencia de los gremios como excesiva. Ver "Pluralist and Corporatist Dimensions of Interest Representation in Colombia", en James M. Mally, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1977).

¹⁹ Esto refleja la alta valoración del pragmatismo en el sistema político colombiano, y la menor valoración de las posiciones ideológicas. En Colombia lo peor que se puede decir de un técnico o político es que es dogmático.

²⁰ Lombard, *op. cit.*, muestra como los periódicos conservadores estaban sistemáticamente en contra de la Decisión 24. Sin embargo, se equivoca al identificar la excepción creada por el Decreto 2719 de 1973 con la ANDI.

²¹ *Op. cit.*, p. 74.

Bank, el proceso de negociación entre bancos y gobierno se trasladó al Congreso al presentar el Ministro de Hacienda un proyecto de ley proponiendo la transformación de los Bancos en empresas mixtas. Durante el trámite en el Congreso, se introdujeron reformas sustanciales al proyecto original, y la Ley 55 estableció el marchitamiento de la inversión extranjera. (Prohibición de toda inversión nueva, lo cual llevaba a una participación decreciente del capital extranjero en los bancos mixtos)²². Es decir, el Congreso pasó un proyecto más radical que el originalmente presentado por el Gobierno.

Aunque el Presidente apoyó la idea de su Ministro, y consideraba que la medida era una buena credencial de progresismo para su gobierno, el incidente nuevamente muestra el gran "espacio de iniciativa" de los ministros. También muestra lo poca influencia política de los transnacionales en el país.

Todo el proceso legal de la Decisión 24 sugiere que para Colombia los límites a la autoridad del ejecutivo son más importantes que el problema de la inversión extranjera. Tanto los gremios como la Corte Suprema actuaron para limitar la influencia del gobierno en la economía. La Corte sometiendo las decisiones del gobierno en Lima a ratificación del Congreso, y la ANDI eliminando las ventajas del sector público en la compra de empresas extranjera. El requisito de que las nuevas empresas extranjeras se transformaran en nacionales fue menos controversial, y se está aplicando sin oposición hoy en día.

Aunque el propósito de este trabajo no es evaluar los efectos económicos en Colombia de la Decisión 24, vale la pena mencionar que talvez una de las principales consecuencias del Grupo Andino para el país fue la introducción de las normas que regulan la inversión extranjera y el uso de patentes, marcas y el pago de regalías. Como se analiza en otro ensayo²³, el programa de liberalización del comercio no ha afectado significativamente los flujos de comercio internacional, y la programación industrial no ha llevado todavía al establecimiento de un número significativo de empresas nuevas para gozar de los beneficios de los mercados ampliados. Las normas sobre capital extranjero, al contrario, si han tenido un efecto inmediato.

En ausencia del Grupo Andino probablemente no se hubiera tomado la iniciativa en Colombia de limitar la inversión extranjera futura a aquella hecha en empresas mixtas. En la toma de esta decisión influyó la posición ideológica de los gobiernos de Chile y Perú, y el costo político de un retiro del Grupo Andino fue un factor que contribuyó a que se tomara la decisión en Colombia.

La legislación, como se ha venido aplicando en el país, probablemente contribuirá al desarrollo económico de largo plazo. La inversión extranjera en empresas mixtas probablemente contribuye más a la transferencia tecnológica y al desarrollo de una clase empresarial nacional que la inversión en empresas total-

²² El Ministro de Hacienda en su 2a. intervención ante el Senado explicó el concepto de marchitamiento en los siguientes términos: "efectivamente en la administración de Lleras Restrepo se tomó una decisión respecto a la inversión extranjera en intermediarios financieros, una decisión que se conocía internamente a nivel del gobierno, con el nombre de "marchitamiento". Este consistió en que en el futuro se congelaría la presencia del capital extranjero en el sector financiero y en que el crecimiento del sector estaría representado por el incremento del capital nacional. Por lo tanto en la medida en que fuera creciendo el sector financiero colombiano, la importancia relativa del capital extranjero del sector iría disminuyendo gradualmente. De allí el nombre que se acogió, el nombre de "marchitamiento". Ver ANIF, *La Colombianización de la Banca*, (Bogotá, Tercer Mundo, 1976, p. 89).

²³ Miguel Urrutia, "Colombia and the Andean Group: Economic and Political Determinants of Integration Policy", (Fedesarrollo, 1980).

mente extranjeras. Por otra parte, la ausencia de control por el capital extranjero de importantes sectores de la economía hace menos probable el surgimiento de movimientos políticos populistas y nacionalistas que frecuentemente plantean políticas económicas poco racionales. Finalmente, aunque paradójico, tal vez es más fácil lograr en una democracia apoyo político para un modelo de economía abierta, como es en realidad el modelo colombiano desde 1970, entre menos importante sea la inversión extranjera.

Los beneficios de las normas sobre contratos de regalías, marcas y patentes son menos claros. En algunos casos estas normas han dificultado la transferencia de asistencia técnica y tecnología que podrían haber mejorado la productividad de nuestra industria, pero por otra parte la Decisión 24 puede haber facilitado la eliminación de cláusulas indeseables de estos contratos como las que prohibían las exportaciones. La introducción de la legislación probablemente creó conciencia sobre la posibilidad de mejorar las condiciones de los contratos de marcas, patentes y regalías, pero al mismo tiempo se crearon algunas rigideces que podrían eliminarse²⁴.

Paradójicamente, el Grupo Andino también facilitó hacer realistas las normas del Decreto Ley 444 que limitaban las remesas de capital. El aumento del 14% de límite de remesa se hacía necesario dado el aumento en las tasas de interés y la inflación mundial, y las normas Andinas sobre giro de ganancias ocasionales y utilidades en el limbo le dio movilidad a la inversión extranjera. (Sin estas reformas al 444, la General Motors no habría podido comprarle a Chrysler la Empresa Colmotores).

En resumen, en el caso del régimen de la inversión extranjera, la diversidad ideológica dentro del Grupo Andino llevó a una reforma que parece mejorar las posibilidades de desarrollo del país. La posición ideológica de Chile y Perú, matizada por una posición más pragmática colombiana, desembocó en un régimen sobre inversión extranjera que puede ser bastante superior al existente en cualquiera de los países en el momento en que se negoció.

Conclusión

Una de las mayores dificultades del Grupo Andino ha sido la diversidad ideológica. Esto ha dificultado llegar a un consenso sobre los instrumentos adecuados para la integración. El conflicto ideológico entre economías de mercado y economías que se desea sean más planificadas se resolvió en el Acuerdo de Cartagena creando dos mecanismos de integración: la desgravación automática y la programación industrial.

Las economías con altos aranceles y un sector público importante tienen estas características porque sus dirigentes no creen en los mercados. Para estos países la Unión Aduanera no constituye una solución a sus problemas económicos. Lo que desean es ampliar el mercado de ciertas industrias que se considera tienen economías de escala. Para lograr esta meta apoyan la programación industrial a nivel subregional, con un alto arancel externo común, y mercados reservados para ciertas industrias subregionales. Como en un mercado libre nada garantiza que la programación industrial se cumpla, esta estrategia supone un sector público activo en el sector industrial, en que el estado se compromete a

²⁴ Para una ilustración de la importancia de estos contratos ver David Morawetz, "Why the Emperor's New Clothes are not made in Colombia" (Washington, World Bank Staff Working Paper 368, 1980).

hacer parte de las inversiones asignadas a un país y prohibir las asignadas a otros. Desde las negociaciones en Cartagena, Venezuela ha sido el mayor partidario de este esquema. Esto se debe a su alto nivel de protección, y a la posibilidad de financiar empresas públicas intensivas en capital con los recursos fiscales generados por el petróleo. La programación también fue apoyada por los gobiernos socialistas del Perú y Chile, y es en el interés de Bolivia y Ecuador que requieren mercados ampliados pero protegidos para iniciar un proceso de sustitución de importaciones.

Colombia, al contrario, no desea ampliar su sector público industrial, y su esquema de promoción de exportaciones es incompatible con un alto arancel externo común. Pero eso pone énfasis en el programa de liberación.

La solución del Grupo Andino para resolver estas contradicciones es bastante eficiente. Se le da desgravación a quien la desea, y programación a quien la puede hacer. El resultado es progreso en el proceso de integración hasta el punto en que hay que definir cuanta programación es deseable. Parece que ya llegó el punto de definición, y da la impresión que esto no generará una crisis insoluble debido a que los partidarios de la programación han rebajado sus metas. Perú ya está de vuelta de un modelo en que el estado se encargaría directamente del desarrollo industrial, y el gobierno venezolano está afanado con el exceso de protección industrial y la ineficiencia que ha generado. Por otra parte, Colombia ha aceptado programar los sectores industriales en que el estado tiene una participación significativa.

No será sorprendente entonces que el proceso de integración andina tenga una mayor participación estatal que el proceso en Europa. Esto refleja la mayor importancia de las empresas estatales en América Latina. Pero también se le está definiendo una función importante al mercado y al proceso de desgravación, y no es imposible que se progrese en la negociación de un arancel externo común a niveles más aceptables para Colombia.

Una posibilidad adicional para disminuir las contradicciones entre los diferentes modelos de desarrollo sería limitar el ámbito de la programación, pero al mismo tiempo asignarle un número limitado de productos a Bolivia y Ecuador en el entendido que esos mercados se le reservaran realmente a las industrias asignadas, siempre y cuando éstas se establezcan en un plazo prudencial. En lugar de programar sectores amplios con grandes requisitos de inversión, se podrían programar periódicamente industrias específicas de interés para estos países. Esta estrategia es una alternativa a la idea poco práctica de programar grandes sectores industriales entre todos los países con el fin de beneficiar a los de menor desarrollo relativo.

Finalmente, es claro que el problema del control de la inversión extranjera no es fundamental, aunque la Junta todavía la considere así²⁵. Si el Grupo Andino no sigue un esquema altamente proteccionista, los privilegios para las empresas extranjeras que se instalen en la subregión no serán grandes. En la

²⁵ El informe JUN/d: 360 de la Junta titulado: *Evaluación de la inversión Directa Extranjera en el Grupo Andino y de la Administración de la Decisión 24* (Marzo 30, 1979) todavía refleja un nacionalismo que no parece ser compartido por la opinión general en los países. Por ejemplo, se dice que cuando tales sectores (empresas extranjeras) "aglutinados han formado grupos poderosos de presión política han intentado, y muchas veces han logrado que, por su influencia en el gobierno, sus intereses primen sobre los verdaderos intereses nacionales" (p. 5). El presente trabajo creó muestra que en Colombia esto no ha ocurrido en el pasado, y que muy pocas personas consideran que este peligro exista.

medida en que los gobiernos de la región tiendan hacia el centro ideológico, esta política, con un fondo esencialmente ideológico, se volverá menos controversial.

Finalmente, el análisis del proceso de adopción de la Decisión 24 en Colombia ilustra nuevamente la amplitud del “espacio de iniciativa” de los Ministros, la poca necesidad de coordinación dentro del gobierno, y el bajo apoyo a una mayor intervención del estado en la economía. La influencia de los gremios nuevamente parece ser limitada, y se destaca el papel de intereses regionales.