



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES

Intal

Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe

ITD

División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos

STA

Unidad de Estadística y
Análisis Cuantitativo

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina

Jacint Jordana
Carles Ramió

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina

Jacint Jordana
Carles Ramió

Intal ITD-STA

Junio 2002
Documento de Divulgación 15

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD) y la Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo (STA) del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>
División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos
Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD-STA, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

INTAL - ITD - STA
Diseños institucionales y gestión de la
política comercial exterior en América Latina
Buenos Aires, 2002. 52 páginas.
Documento de Divulgación 15
Disponible en formato pdf en:
<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int/itd>

I.S.B.N. 950-738-126-0

US\$ 5.00

Edición:
Mariela Marchisio

INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES	5
	Grandes opciones organizativas	5
	Las transformaciones institucionales en América Latina durante los años noventa	9
	Estructuras de coordinación y participación	11
	Las estructuras de promoción del comercio exterior	17
III.	LOS RECURSOS HUMANOS	21
	La gestión de recursos humanos en su contexto: Los modelos de servicio civil	21
	El servicio civil en América Latina: ¿Clientelización o profesionalización del personal de la política comercial exterior?	23
IV.	ECONOMIA POLITICA Y GESTION DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR	27
	La definición de la voluntad política: El <i>decision-making</i> gubernamental	27
	Organización de intereses y participación en la política comercial	29
V.	RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	33
	¿Son las instituciones importantes?	34
	¿Hasta que punto los cambios institucionales y organizativos pueden contribuir a mejorar la gestión de la política comercial exterior?	34
	¿Hasta dónde es aceptable la fragmentación organizativa?	35
	¿Dónde es conveniente situar los incentivos para el personal? Pautas para la construcción de un servicio civil específico	36
	¿Hasta dónde es razonable que intervengan los intereses privados?	37
	 BIBLIOGRAFIA	

DISEÑOS INSTITUCIONALES Y GESTION DE LA POLITICA COMERCIAL EXTERIOR EN AMERICA LATINA

Jacint Jordana y Carles Ramió *

I. INTRODUCCION

A lo largo de los años noventa, el comercio internacional experimentó un desarrollo muy intenso. Uno de los elementos que más contribuyó a este proceso fue la consolidación -a nivel internacional- de nuevas políticas e instituciones para impulsar el comercio exterior, como lo muestra la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, o los numerosos acuerdos multilaterales o bilaterales establecidos más recientemente. Paralelamente, las políticas se volvieron más complejas, con la generalización de sofisticados instrumentos de garantía y control para vigilar el cumplimiento de los acuerdos. También aumentaron enormemente las implicaciones internas del comercio exterior, tanto por la propia lógica de la apertura comercial, como debido a que los tratados tienen ahora en cuenta muchos más aspectos de lo que era habitual con anterioridad, ampliándose a muchos sectores de servicios, e incluyendo la regulación de las barreras no arancelarias.

En el contexto de la globalización, el protagonismo de los Estados nacionales no ha desaparecido, pero sí se han transformado los instrumentos de intervención pública necesarios para participar de forma mucho más estratégica en la escena internacional (Evans [1995]; Weiss [1998]). La creciente complejidad e interdependencia de las políticas de comercio exterior a partir de la década de los años noventa constituye un vivo ejemplo de esta transformación, ya que los países que se encontraban más preparados técnicamente y con unas instituciones públicas más eficaces, han sido los que han conseguido sacar mayor partido de la densa red de acuerdos y tratados establecidos -a distintas escalas- en el ámbito internacional.

En América Latina, a principios de los años noventa, numerosos Estados llevaron a cabo procesos de apertura y liberalización comercial, coincidiendo a menudo con momentos de profundas crisis económicas. Las condiciones no eran las mejores para proceder a la introducción -de forma paralela- de reformas institucionales significativas, y la liberalización se impuso en muchos casos de forma acelerada, como una vía de solución para afrontar los graves problemas económicos existentes (Estevadeordal y Robert [2001]). Sólo en los años siguientes empezaron a producirse en distintos países reformas y ajustes institucionales, como medida para adecuar los procesos de decisión internos a las nuevas necesidades de las políticas de comercio exterior instauradas (Rajapatirana [1995]). Estos cambios institucionales debían contribuir a mejorar la eficacia en la toma de decisiones, establecer lazos y compromisos que dificultaran la vuelta atrás en la decisión

* Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

Agradecemos los valiosos comentarios realizados por Roberto Bouzas y Diana Tussie a versiones preliminares de este trabajo. También deseamos agradecer la colaboración de Gemma Tor como asistente de investigación. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

de liberalizar, y también, construir mecanismos que evitaran la captura de la política comercial por parte de intereses sectoriales proteccionistas, fomentando los intereses nacionales más globales.¹ A finales de los años noventa, después de la incorporación a la OMC de los países latinoamericanos, la creciente interdependencia sectorial y complejidad técnica de la política comercial, junto a la presencia de agendas muy intensas de negociación, situó la necesidad de mejorar el rendimiento institucional en una encrucijada aún más prioritaria para muchos países. En este contexto, se produjeron en la región numerosos procesos de reforma institucional. También, en otros casos, se llevaron a cabo ajustes de carácter más paulatino, basados en el mantenimiento de las tradiciones y estructuras organizativas existentes.

Nos interesa analizar en estas páginas las características institucionales de los procesos de decisión de las políticas de comercio exterior en los distintos países de América Latina, con el fin de identificar y discutir algunos aspectos clave que dificultan el desarrollo de una política comercial más activa e integrada en la región.² Como punto de partida, identificamos cuatro problemas básicos que afrontan los gobiernos para modernizar las instituciones que articulan la política de comercio exterior, dos de los cuales hacen referencia a la gestión de la política comercial exterior, y los otros dos se encuentran más orientados a la formulación de la política, aunque también incluyen una importante dimensión institucional. Los presentamos a continuación en forma de preguntas:

- ¿Cómo reforzar la influencia política, la capacidad técnica y estratégica de la organización que tenga responsabilidad básica en la formulación de la política comercial en un país?
- ¿Cómo gestionar las crecientes necesidades de coordinación interdepartamental a que obliga el aumento de implicaciones sectoriales en los tratados comerciales internacionales?
- ¿Cómo superar los problemas de información asimétrica entre el núcleo decisor de la política y los otros sectores gubernamentales, los actores privados y los interlocutores de otros países?
- ¿Cómo filtrar y articular los intereses sectoriales de los actores sociales y empresariales del país para conseguir que prevalezca el interés nacional?

Frente a estas preguntas, existen numerosas líneas de respuesta, pero desde nuestra perspectiva, nos concentraremos en una cuestión central, que atraviesa todas y cada una de ellas: la influencia del diseño institucional formal en las posibilidades de resolución y mejora de los problemas existentes. En este sentido, por diseño institucional consideramos los siguientes aspectos básicos: (i) las reglas de participación en el proceso de decisión, (ii) la estructura organizativa y la distribución de funciones, (iii) las reglas de selección e incentivación de los empleados públicos, y (iv) los mecanismos de coordinación y consulta. Con el objeto de tratar estos aspectos, analizamos primero (sección II) las características del conjunto de las estructuras institucionales existentes en

¹ Durante los años de la Ronda Uruguay se realizaron diversas propuestas para prevenir las presiones políticas que podrían limitar la capacidad de los Estados para liberalizar el comercio. Una de estas propuestas fue el modelo de la "agencia transparente", una institución capaz de calcular públicamente los costes y beneficios económicos de las decisiones comerciales (Laird y Messerlin [1990]; Spriggs [1991])

² En el marco de este documento hemos realizado un conjunto de entrevistas a expertos y funcionarios especializados en comercio exterior de distintos países latinoamericanos, así como de algunos países desarrollados.

la región (modelos organizativos, fórmulas de coordinación y participación, agencias especializadas, etc.) y a continuación nos concentramos en examinar la situación de los recursos humanos dedicados a la dirección y la gestión de la política (sección III). Dedicamos otra sección a analizar someramente algunos elementos de la economía política del comercio exterior, para profundizar en la comprensión del juego institucional en que se encuentran inmersas las unidades especializadas en la formulación de la política comercial (sección IV). Finalmente, en una última sección proponemos tentativamente algunas recomendaciones de carácter general para el fortalecimiento institucional de la política comercial exterior, teniendo en cuenta los márgenes de maniobra disponibles en cada país para realizar innovaciones institucionales (sección V).

II. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

Grandes opciones organizativas

Examinando cómo los gobiernos gestionan la política comercial, podemos encontrar en la actualidad cuatro modelos distintos, que en casi todos los casos vinculan específicamente la política de comercio exterior con una área destacada del conjunto de las políticas gubernamentales. Un primer modelo, tal vez el más tradicional, concentra en un mismo departamento ministerial las relaciones exteriores y el comercio internacional, aprovechando la experiencia y las redes internacionales de los diplomáticos. Un segundo modelo, que agrupa las políticas sobre los sectores productivos (agricultura, industria, etc.) con el comercio exterior, aproxima las necesidades exportadoras de los productores a los instrumentos para su comercialización en el exterior. El tercer modelo integra la política comercial junto a la política económica interior y exterior, priorizando la coherencia de toda la política macroeconómica del país. Finalmente, el último modelo consiste en mantener aislada la política comercial exterior del resto de áreas gubernamentales, buscando los beneficios de una mayor independencia respecto a las distintas prioridades existentes en el Gobierno.

**CUADRO 1
VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS
DE POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR**

CE-Relaciones Exteriores	CE-Industria	CE-Economía	CE-Aislado
Ventajas frecuentes			
<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia políticas exteriores (único interlocutor exterior). - Aprovechamiento redes exteriores de RREE. - Menor riesgo captura actores privados. - Mantenimiento lógica institucional tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia entre las políticas de industria y comercio exterior. - Mantenimiento lógica institucional tradicional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia política económica interna y comercio exterior. - Mantenimiento lógica institucional tradicional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exclusividad política comercial (autonomía). - Implicación en CE de la presidencia.
Inconvenientes frecuentes			
<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad objetivos. - Predominio motivaciones políticas. - Baja implicación presidencia en CE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad objetivos (sin priorizar CE). - Dualidad CE y RREE. - Mayor riesgo capturas actores privados. - Baja implicación presidencia en CE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad objetivos (sin priorizar CE). - Dualidad CE y RREE. - Baja implicación presidencia en CE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de coordinación fuerte. - Desvinculación con políticas a largo plazo de desarrollo del país. - Posible debilidad institucional. - Luchas interministeriales.

Fuente: Elaboración propia.

Como se detalla en el cuadro 1, cada uno de estos modelos presenta debilidades y fortalezas, y es difícil -por no decir imposible- identificar a uno de ellos como claramente superior al resto. Existen en el mundo ejemplos concretos de éxito y de fracaso -en términos de su rendimiento y capacidad técnica- para cada uno de los cuatro modelos. Las influencias que conducen a la modernización o al estancamiento en cada modelo son enormemente complejas, y en buena parte dependen de las condiciones particulares de cada país. Sin embargo, no por ello es irrelevante la discusión sobre las características de cada modelo. Si partimos del punto de vista de que considerar al Gobierno

como un actor unitario y racional es una simplificación excesiva, y entramos a analizar la "caja negra" de su proceso decisional, encontramos bastantes elementos que nos ayudan a entender mejor, caso a caso, los problemas de rendimiento institucional que afrontan las soluciones organizativas adoptadas por cada país. Atendiendo a la lógica "agente-principal", podríamos caracterizar el problema del diseño organizativo para la política comercial como un dilema para el "principal" (el jefe de Gobierno), en el sentido de que si a un "agente" determinado (ministro) le encarga distintas tareas, tiene que asegurarse que tales tareas sean complementarias entre sí para el "agente". Ello es debido a que si estas tareas son substitutorias (impulsar a una limita el desarrollo de la otra), los incentivos pueden llegar a ser muy débiles y poco eficaces (Dixit [1998 y 1999b]).

Con este objetivo, y antes de proceder a una revisión de las situaciones existentes en América Latina, queremos considerar brevemente la situación de cuatro países externos a la región. Cada uno de estos países puede ser identificado con una configuración bastante "pura" de los modelos señalados anteriormente. En las siguientes páginas, seguiremos realizando referencias a estos países, para ilustrar algunos elementos clave de la eficacia de los modelos. En primer lugar, encontramos el caso de Australia, un país muy orientado hacia la apertura comercial y la liberalización, que integra en un mismo ministerio las relaciones exteriores y el comercio exterior, mediante dos viceministerios separados, aunque muy interconectados entre sí (que participan ambos en el consejo de ministros). La influencia británica, aunque lejana, no deja de encontrarse presente. En segundo lugar, tenemos el caso de Malasia, que concentra la industria y el comercio exterior en un mismo ministerio, con una serie de direcciones generales especializadas en integración y negociaciones internacionales. La referencia a casos como Japón o Corea, que comparten el mismo modelo, es inevitable. En estos casos, el objetivo al definir esta opción consiste en impulsar la política de promocionar la capacidad exportadora de sus grandes grupos industriales (Franco, Eguren y Baughman [1988]). En tercer lugar, encontramos el caso de España, cuyo departamento de comercio exterior se encuentra integrado en el seno del Ministerio de Economía, dentro de un viceministerio (Secretaría de Estado). La integración de la política comercial de la Unión Europea (UE) ha facilitado su conversión en una organización muy especializada: su misión principal se concentra en elaborar y defender las posiciones españolas cuando la UE toma sus decisiones en materia de comercio exterior, favoreciendo la integración económica en Europa (Carderera [1997]). Finalmente, el cuarto caso es el estadounidense, cuya opción organizativa consiste en situar en un departamento aislado toda responsabilidad de la política de comercio exterior. La figura del USTR (*US Trade Representative*) se encuentra definida en una posición muy elevada en el organigrama departamental (equivalente a la de miembro del gabinete), pero apenas dispone de una estructura burocrática de gestión. Su tarea se centra en coordinar -a todos los niveles- representantes de diferentes ámbitos especializados de la Administración, procesando información y construyendo una posición unificada (Brock Group [1992]). El modelo norteamericano representa la opción de no apostar por encargar a un "agente" un conjunto de tareas complementarias, encargándole en su lugar sólo una tarea exclusiva, evitando así que aparezcan distintas tareas substitutorias. Tal vez, el motivo de esta opción se encuentre en que el sistema político y administrativo norteamericano, caracterizado por la fuerte fragmentación de sus núcleos de poder, hace muy difícil encargar un conjunto de tareas múltiples a un solo "agente", entre las cuales se encuentre la política comercial, y que se produzca una buena compatibilidad entre ellas.

Frecuentemente, muchos estudios asumen implícitamente que las instituciones políticas y económicas norteamericanas son más eficientes, y que por tanto, se trata del modelo ideal a imitar por otros

países de la región con instituciones menos eficientes.³ Sin embargo, esta visión, que otorga una preeminencia a la opción de aislar organizativamente la gestión de la política comercial exterior puede ser fácilmente puesta en duda si se tiene en cuenta que, como hemos visto, existen otros modelos institucionales exitosos, con estilos muy distintos, protagonizados por países externos a la región. Las características organizativas contribuyen de forma significativa a la formación de preferencias públicas. Según como se establezcan dentro del Gobierno, las estructuras jerárquicas y las estructuras de coordinación, algunas opciones de políticas pueden predominar más fácilmente que otras. Por esta razón, favorecer la coherencia entre la política comercial y otras políticas, puede ser el criterio que justifique la adopción de otro de los modelos organizativos examinados, con el propósito de que sirva a unas determinadas necesidades políticas o económicas del país y, en el fondo, se vincule a una determinada estrategia de desarrollo a largo plazo.

Los casos de Malasia o Australia, cada uno con una estrategia de desarrollo propia, muestran claramente este compromiso, al seguir dos modelos organizativos diferentes. Cada modelo integra distintas tareas complementarias, porque complementan a la estrategia de desarrollo existente. Sin embargo, la relación substitutoria entre objetivos en un mismo departamento -que reduce la eficacia de los incentivos- puede aparecer cuando no existe un vínculo claro entre una determinada opción de desarrollo y el modelo organizativo. Fue el caso de España en los años sesenta, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores aún mantenía muchas responsabilidades en la política comercial, mientras que otros ministerios eran los que marcaban las estrategias de integración con Europa (Viñas [1980]). Mantener aislada la gestión de la política de comercio exterior también tiene sus ventajas, por la autonomía y flexibilidad que supone, aunque puede implicar un sobrecosto importante de coordinación, como sucedió en EE.UU. durante los años ochenta cuando distintos departamentos pugnaban por tomar el liderazgo de la política. También puede producirse un riesgo de desvinculación con las estrategias a largo plazo de desarrollo de un país, si la orientación de la política no recibe un apoyo constante del máximo responsable de su formulación.

Otra reflexión a añadir es que existen muchos costes hundidos para cambiar de modelo organizativo, una vez que un país ha seguido durante un largo período una determinada senda de desarrollo institucional. Por este motivo no es fácil realizar reformas organizativas, ya que existen muchos elementos de riesgo al afrontar cambios de modelo, y ello es una restricción que afrontan los actores. Para entender porqué muchos países prefieren la opción de modernizar y ajustar a las nuevas necesidades los arreglos institucionales ya existentes, en lugar de tomar la opción de romper con el pasado y crear una estructura organizativa completamente distinta, es muy importante tener en cuenta el peso de la *path-dependency*, que nos refiere a aquellos elementos institucionales muy arraigados en las tradiciones políticas de cada país (Pierson [2000]).

Sólo en momentos políticos excepcionales, o cuando se produce una situación de crisis de grandes dimensiones, es más probable que los líderes políticos opten por asumir los costes de transformar a fondo una estructura institucional ya existente, e impulsen una innovación organizativa que rompa con las tradiciones y configure un nuevo reparto del poder en el seno del Gobierno. En situaciones de normalidad, puede ser menos arriesgado, y posiblemente incluso más eficiente,

³ En este sentido, véase la crítica desarrollada por Baldwin [1991].

realizar ajustes y mejoras a partir de las estructuras ya existentes (Cortell y Peterson [1999]). El motivo es que el riesgo de que un cambio institucional profundo no alcance sus objetivos es muy elevado, e incluso puede provocar una situación peor a la existente originalmente (Lanzara [1999]). Por ejemplo, una reforma ministerial que se quede a medio camino, por el motivo que sea, puede conducir a una mayor fragmentación de las responsabilidades entre distintos departamentos gubernamentales, multiplicando los problemas de tareas substitutorias. Como resultado, es probable que aún sea más complicada la toma de decisiones, paralizando muchas iniciativas, o debilitando la defensa del interés nacional. Volveremos con más atención sobre este problema, ya que se trata sin duda de una de las dificultades más generalizadas que se encuentran presentes en las reformas institucionales de los países de la región.

Si pasamos ahora a examinar la situación de los países de América Latina, encontramos ejemplos pertenecientes a cada uno de los modelos organizativos que hemos definido para gestionar la política comercial exterior. En la selección efectuada para este estudio, se ha incluido la mayor parte de los países con una elevada población, y una buena selección de países "pequeños" como representación del conjunto de América Latina y el Caribe, hasta alcanzar un total de doce casos. En nuestro examen, hemos identificado casos pertenecientes a todos y cada uno de los cuatro modelos reseñados (Cuadro 2). Así encontramos, en una primera aproximación, indicios del modelo "Comercio Exterior-Relaciones Exteriores" en países como Chile o Brasil; del modelo "Comercio Exterior-Industria" en Ecuador, Nicaragua, o República Dominicana; del modelo "Comercio Exterior-Economía" en Uruguay. Elementos relativos al modelo de "Comercio Exterior aislado", se encuentran en países como Colombia o Costa Rica. Sin entrar por el momento en más detalles sobre las características de cada país, sí puede señalarse que es difícil dar con una clave explicativa general que de razón de porque un determinado país mantiene durante largo tiempo su modelo organizativo, o bien intenta cambiarlo en un momento dado. Seguramente se combinan muchos elementos en cada caso, aunque en nuestra opinión debe observarse especialmente el papel del *path-dependency*, como elemento que puede complicar mucho las opciones de reforma institucional basadas en un cambio de modelo.

Profundizando más en esta cuestión, cabe recordar que el cambio en la orientación de la estrategia a largo plazo de desarrollo, producido en casi todos los países de la región durante los años noventa, que daba mucha más importancia a las exportaciones, implicó un nuevo protagonismo de la política comercial exterior. Este cambio produjo nuevos desajustes en las estructuras ministeriales en relación con los modelos organizativos existentes previamente. Por ejemplo, se produjo el caso de objetivos que con la estrategia de desarrollo anterior eran complementarios, dentro de un mismo ministerio, y que con la nueva estrategia empezaron a convertirse en objetivos substitutorios entre sí. En otros casos, los problemas fueron de naturaleza distinta. En general, se produjo una reducción de la eficacia de los incentivos existentes -ya débiles de por sí, debido a las dificultades de observación y control existentes-, y por tanto, la nueva política condujo a la aparición de una creciente necesidad para introducir nuevos cambios en los modelos organizativos existentes. Dada esta situación, en muchos países los máximos responsables políticos se encontraron frente a un gran dilema para situar de nuevo unos incentivos adecuados: o bien mantener el modelo organizativo anterior, intentando reformar el ministerio encargado de la política comercial, para que su actividad fuera compatible con la nueva estrategia de desarrollo económico, o bien cambiar el modelo, estableciendo otra configuración ministerial más adecuada a la nueva estrategia de desarrollo del país.

CUADRO 2
PRINCIPALES RASGOS ORGANIZATIVOS DE LA POLITICA COMERCIAL
EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA

PAÍS	Modelo organizativo básico	Grado de fragmentación institucional (1)	Grado de formalización de coordinación (2)	Red de actores privados (3)	Grado de formalización de participación (4)
Argentina	CE- Exteriores	Alto	Medio	Amplia y dispersa	Medio
Bolivia	CE- Exteriores	Medio	Medio	Concentrada	Alto
Brasil	CE-Exteriores	Bajo	Medio	Amplia y dispersa	Medio
Colombia	CE Aislado	Alto	Medio	Concentrada	Medio
Costa Rica	CE Aislado	Bajo	Medio	Amplia y dispersa	Bajo
Chile	CE- Exteriores	Bajo	Alto	Concentrada	Alto
Ecuador	CE- Industria	Alto	Medio	Concentrada	Medio
México	CE- Economía- Industria*	Bajo	Alto	Amplia	Alto
Nicaragua	CE- Industria	Medio	Bajo	Concentrada	Alto
Perú	CE- Industria	Medio	Alto	Concentrada	Bajo
República Dominicana	CE- Industria	Medio	Medio	Amplia	Alto
Uruguay	CE- Exteriores	Alto	Alto	Amplia	Alto

Nota: * Existe una Secretaría de Industria y Comercio dentro de un Ministerio de Economía.

(1) Grado de fragmentación. *Alto*: participan más de dos ministerios o viceministerios en la toma de decisiones de la política comercial, con un grado similar o distinto de influencia; *Medio*: participan dos ministerios o viceministerios con similar capacidad de influencia, *Bajo*: un único ministerio o viceministerio lidera la toma de decisiones en la materia de política comercial.

(2) Grado de formalización de la coordinación interinstitucional. *Alto*: existe una comisión activa que reconcilia los intereses divergentes entre ministerios; *Medio*: existe una comisión pero con poca capacidad de coordinación; *Bajo*: no existe ningún órgano de coordinación entre ministerios.

(3) Red de actores privados. *Amplia y dispersa*: intervienen numerosos actores en el proceso de elaboración de la política comercial sin predominio de ninguno de éstos; *Amplia*: intervienen numerosos actores en el proceso de elaboración de la política comercial, aunque con un dominio claro de alguno de éstos; *Concentrada*: intervienen pocos actores en la elaboración de la política comercial, con un dominio de alguno de éstos.

(4) Grado de formalización de participación. *Alto*: existen vías formales a través de las cuales puede participar el sector privado, con capacidad de influencia en materia comercial; *Medio*: algún vínculo formal que permite la participación del sector privado; *Bajo*: no existen vías formales de participación del sector privado.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las entrevistas realizadas.

Las transformaciones institucionales en América Latina durante los años noventa

Las opciones adoptadas por los países de la región fueron diversas, en una u otra dirección, pero en general, sus resultados no han sido muy satisfactorios en ningún caso. Cabe destacar, en este sentido, la emergencia de casos híbridos, al producirse la superposición de algunos de los modelos básicos que hemos destacado. Esta situación es debida en muchos países a su propia fragilidad política, y a la dificultad para culminar los intentos de cambio institucional llevados a cabo en los últimos años, lo que generaba como efecto una elevada fragmentación de las responsabilidades en la política de comercio exterior. Podemos ir descubriendo situaciones de cambios organizativos inconclusos en bastantes países, y en cada uno de ellos existen unos problemas similares detrás de la fragmentación. Habitualmente, no obstante, estas situaciones no se perciben como un proceso

transitorio, sino como un conflicto bastante estancado, que suele generar desgarradoras guerras de posiciones entre distintas trincheras ministeriales.

Sin ánimo de ser exhaustivos, destacamos algunos ejemplos de fragmentación de responsabilidades. En 1997 se creó en Bolivia un nuevo Ministerio de Comercio Exterior, separándose del Ministerio de Industria, con el propósito de dar mayor prioridad a la política de comercio exterior, así como a las inversiones provenientes del exterior. Con el nuevo ministerio se perseguía establecer una estructura aislada, con fuerte capacidad dinamizadora y con un control de la agenda sobre todos los temas comerciales. Para ello, se crearon también comisiones interministeriales de coordinación, así como un grupo de seguimiento interinstitucional. Sin embargo, desde mediados de los años noventa, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el único departamento con personal de carrera estable, había ido fortaleciendo su capacidad de gestión en el terreno de las relaciones económicas internacionales, creando incluso un Viceministerio de Relaciones Económicas. Este viceministerio, con distintas direcciones generales, se ocupaba de los temas de integración, negociaciones comerciales, y organismos económicos internacionales. A pesar de la aparición del Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Asuntos Exteriores consiguió mantener sus atribuciones, por el peso político de sus responsables, y por el control que ejercía sobre las posiciones de representación del país en el exterior. Así, se configuró una compleja situación de solapamiento de funciones, con frecuentes problemas de coordinación técnica y fricciones políticas, que en ocasiones se solucionaban mediante relaciones informales entre los técnicos de ambos ministerios, o con fórmulas de representación dual en las negociaciones, y en otras ocasiones incluso con intervenciones puntuales del presidente para solucionar los conflictos más destacados.

Otro ejemplo bastante similar lo representa el caso de Ecuador, donde la entrada en la OMC en 1996 fue aprovechada para introducir cambios institucionales en la gestión de la política de comercio exterior. Una nueva ley de comercio exterior e inversiones creó un órgano de coordinación interministerial (Consejo de Comercio Exterior e Inversiones), con la participación de representantes del sector privado, y planteó dar un mayor impulso al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, como departamento responsable de liderar la apertura comercial del país. Además, un programa del Banco Mundial apoyó esta iniciativa, y aportó recursos para dar mayor capacidad técnica al ministerio (Banco Mundial [1998]). Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su subsecretaría económica, mantenía la capacidad para llevar a cabo negociaciones internacionales en el ámbito económico, por lo que entró en conflicto con la reforma del Ministerio de Comercio Exterior, ya que debían acordar conjuntamente muchos temas. Ello generó en ocasiones fuertes enfrentamientos, produciéndose pugnas como el control de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁴

Aunque estos dos ejemplos de fragmentación de responsabilidades y conflicto interministerial son muy explícitos, existen otros muchos casos en la región con problemas similares, producto también de reformas institucionales inconclusas. Encontramos así los casos de Colombia y Costa Rica, donde los Ministerios de Comercio Exterior (creados respectivamente en 1990 y 1997), a pesar de tener bien definido su rol coordinador y el control de la agenda, tienen que afrontar continuamente tensiones con otros ministerios sectoriales más poderosos que intentan condicionarlo, y por otra

⁴ En marzo de 2001, la negociación del ALCA, por decisión del presidente, acabó siendo gestionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que provocó la dimisión del ministro de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca.

parte, deben también defenderse del deseo de absorción de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores. También destacan los casos de Argentina o Uruguay, donde sus Ministerios de Economía son los que llevan la dirección estratégica de la política de comercio exterior, pero la implementación de esta estrategia en el exterior del país es responsabilidad de las cancillerías, con lo que se produce un cierto reparto de poder, que obliga a relaciones continuas entre ambos ministerios, generando conflictos y confusiones puntuales, y una fuerte necesidad de coordinación continua (formal e informal). Una situación similar, de "dualización" en la responsabilidad de la política, se reproduce también en los casos de Perú, República Dominicana o Nicaragua, aunque en estos últimos casos, la dirección estratégica, en lugar de encontrarse en el Ministerio de Economía, se sitúa en un ministerio sectorial, generalmente el Ministerio de Industria. En este caso híbrido que combina los modelos de Exteriores-CE / Industria-CE, el conflicto puede ser aún más intenso, por cuanto los ministerios sectoriales suelen mostrar una mayor tendencia a defender intereses específicos de sectores productivos que los ministerios de economía, que generalmente suelen mantener una visión más general de los problemas económicos de su país.

Los ejemplos mencionados constituyen una breve panorámica de los problemas generados en la mayor parte de los países de la región en los últimos años, como producto de reformas institucionales inconclusas. A veces, en los casos en que no se han producido reformas, también han emergido nuevos problemas de fragmentación organizativa, debido al aumento de la complejidad de la política de comercio exterior y a la implicación de nuevos actores con intereses en este ámbito, sin que los ministerios responsables hayan desarrollado nuevas capacidades en este sentido. Los países que no impulsaron ni cambios ni ajustes institucionales, vieron limitada su capacidad para afrontar las nuevas exigencias de la política de comercio exterior en la nueva era de creciente liberalización de los mercados. Uno de los factores limitadores fue la propia capacidad de renovación y modernización de sus Ministerios de Asuntos Exteriores. En la medida en que las cancillerías no asumieron el cambio interno, constituyeron una restricción a las necesidades de la política, ya que en muchos países estos ministerios mantienen una parte importante del control sobre muchos aspectos del comercio exterior. Por ejemplo, con frecuencia, la escasez de recursos obligó a muchos países a utilizar las representaciones diplomáticas -en el extranjero- para todo tipo de tareas relacionadas con el comercio exterior. Por el contrario, en la medida en que algunos de estos ministerios desarrollaron una mayor capacidad técnica en tales temas, o incluso establecieron unidades especializadas en el seno de sus departamentos, matizando las visiones de carácter más global y político predominantes en su ministerio, el rendimiento y capacidad de coordinación del ministerio con otros actores especializados posiblemente fue más elevado (el caso chileno es el ejemplo más destacado, y en el caso brasileño también existen algunos elementos en este sentido). Además, en los países orientados en un modelo CE-Exteriores, se benefician de que la capacidad de presión de otros ministerios también suele ser más reducida, a pesar de que estos mantengan algunas áreas de responsabilidad importantes en la definición de la política de comercio exterior.

Estructuras de coordinación y participación

Dada la complejidad actual de la política comercial, la definición de funciones y la configuración de las estructuras organizativas no son elementos suficientes para poder analizar la capacidad de gestionar adecuadamente esta política por parte de un Gobierno. En este sentido, deben considerarse elementos adicionales, que también forman parte del marco institucional, para entender hasta que punto las estructuras formales inciden en la gestión de la política comercial exterior. A continuación

revisamos dos elementos distintos. En primer lugar, las fórmulas de coordinación entre distintos órganos gubernamentales, así como los mecanismos de participación de los intereses de carácter privado. La coordinación es siempre una tarea difícil, que requiere de elevados esfuerzos, pero cuando funciona adecuadamente, aporta unos resultados valiosos al proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, revisamos como se encuentran configuradas las estructuras organizativas especializadas en la promoción del comercio exterior. Estas estructuras suelen encontrarse bastante separadas del núcleo básico que dirige la política comercial, y generalmente presentan un estilo muy distinto de funcionamiento. Sin embargo, es interesante discutir como consideran su misión, y que tipo de lazos establecen con el resto de los actores, para observar cómo se encuentran influidas por la formulación de la política comercial.

Las instituciones que estructuran la relación entre los actores contribuyen de forma significativa a la formación de preferencias públicas. Ello se produce mediante distintos mecanismos, que establecen relaciones de coordinación, información y control entre los distintos actores -públicos y privados- implicados en el proceso de elaboración de la política, a través de órganos establecidos con tal fin (comisiones, consejos, etc.). En primer lugar, tenemos los órganos de coordinación intergubernamental, que articulan la relación entre distintos departamentos y agencias dentro del Gobierno; en segundo lugar, los órganos de participación de los actores privados, que recogen e integran los intereses económicos y sociales en el proceso de elaboración de la política, y finalmente, se encuentran los órganos mixtos, que mezclan coordinación intergubernamental y participación de los actores privados (Cuadro 3).

CUADRO 3
PRINCIPALES ACTORES PUBLICOS IMPLICADOS EN LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR
E INSTITUCIONES DE COORDINACION INTERNA

PAÍS	Actores públicos implicados (Ministerios)	Instituciones de coordinación interna
Argentina	- <i>Secretaría Economía</i> - <i>Secretaría RREE</i> - <i>Secretaría de Agricultura</i>	- Comisión entre RREE y Economía
Bolivia	- <i>Ministerio de Comercio Exterior e Inversión</i> - <i>Ministerio de RREE y Culto</i>	- Comité Interministerial (Comercio Exterior y RREE) - Comisión Interinstitucional (ministerios + sector privado)
Brasil	- <i>Ministerio de RREE</i> - <i>Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio</i> - <i>Ministerio de Hacienda</i>	- Cámara de Comercio Exterior
Colombia	- <i>Ministerio de Comercio Exterior</i> - <i>Ministerio de Desarrollo Económico</i> - <i>Ministerio de Planeación</i> - <i>Ministerio de Economía y Crédito Público</i>	- Consejo Superior (presidente + ministerios) - Comités técnicos (part. sector privado)
Costa Rica	- <i>Ministerio de Comercio Exterior</i> - <i>Ministerio de RREE y Culto</i> - <i>Ministerios sectoriales (Agricultura, Economía, Industria y Comercio)</i>	- Consejo Consultivo de Comercio Exterior (ministerios y sector privado)
Chile	- <i>Ministerio RREE</i> (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) - <i>Ministerio de Hacienda</i>	- Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales - Comité de Participación Sector Privado

CUADRO 3 (Continuación)
**PRINCIPALES ACTORES PUBLICOS IMPLICADOS EN LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR
E INSTITUCIONES DE COORDINACION INTERNA**

PAÍS	Actores públicos implicados (Ministerios)	Instituciones de coordinación interna
Ecuador	- <i>Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca</i> - Ministerio de RREE	- Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (ministerios y sector privado)
México	- <i>Secretaría de Economía</i> - Secretaría de RREE - Secretaría de Hacienda y Crédito Público	- Comisión Interministerial (RREE y CE) - Comisión Interministerial de Asuntos Económicos - Coordinador de Asuntos Económicos (Presidencia)
Nicaragua	- <i>Ministerio de Fomento, Industria y Comercio</i> - Ministerio de RREE - Ministerio de Hacienda y Crédito Público	- Comisiones Interministeriales
Perú	- <i>Ministerio de Industria, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales</i> - Ministerio de RREE - Ministerio de Economía y Finanzas	- Comisiones Interministeriales
República Dominicana	- <i>Secretaría de Industria y Comercio</i> - Secretaría RREE	- Comisión de Negociaciones Comerciales (ministerios + subcomisión consulta sector privado)
Uruguay	- <i>Ministerio de Economía y Finanzas</i> - Ministerio de RREE - Ministerios de Industria, Energía y Minería; Ganadería, Agricultura y Pesca.	- Comisión de Coordinación Interministerial (Economía y RREE)

Nota: RREE: Relaciones Exteriores. En cursiva el principal ministerio implicado en la política de comercio exterior.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas con diversos embajadores de los países en la OMC.

Si observamos cómo gestionan la coordinación los países utilizados como referencia para los cuatro modelos definidos, encontramos que EE.UU. hace un mayor uso que otros países de los mecanismos de coordinación. Al mantener un modelo de comercio exterior aislado, la necesidad de conexión entre los distintos departamentos que tienen algún tipo de implicación con la política comercial es continua. En EE.UU. el sistema de coordinación funciona mediante una estructura con distintos niveles jerárquicos, muy especializada en la base (con numerosos comités y grupos técnicos), y que va integrando temas a medida que aumenta el nivel jerárquico de representación, hasta llegar a la participación del máximo responsable (*US Trade Representative*) en el gabinete. En esta compleja estructura de coordinación de niveles múltiples, las sesiones son coordinadas por miembros de la oficina del USTR, aunque su actividad depende básicamente de las aportaciones y el trabajo de los participantes, provenientes de distintos departamentos y agencias. Este trabajo es complementado por la información aportada por la USITC (*US International Trade Commission*), una agencia pública independiente, casi-judicial, que sirve también como *think tank*, tanto para el ejecutivo como para el legislativo, dedicada a analizar el impacto sobre la economía norteamericana de los cambios en el comercio exterior. También se ocupa de administrar medidas contra la competencia desleal en el marco de los instrumentos derivados de la OMC. Las relaciones con el sector privado se mantienen al margen del proceso de decisión gubernamental, y se formalizan mediante una estructura articulada de comités asesores, establecida por el Congreso para facilitar la implicación de los intereses comerciales y económicos en la formación de la política (*Trade*

Advisory Committee System). Existen más de 40 comités, que articulan la participación, especializados por sectores y políticas. Sin embargo, el más destacado es el *Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations*, cuyos miembros son designados por el presidente, y que tiene la función de sintetizar los trabajos de los otros comités y evaluar de forma conjunta toda la política comercial del país (Brock Group [1992]).

Otros países externos a la región, como Malasia o Australia, también tienen estructuras de coordinación importantes, pero mucho más reducidas que en el caso norteamericano. Al ser modelos que integran diversas políticas públicas en una misma organización (industria y exteriores respectivamente), tienen una menor necesidad de coordinación interdepartamental. Como regímenes políticos donde sus congresos tienen un escaso papel en la formulación de la política comercial, tampoco requieren un sistema muy sofisticado para garantizar la participación de los intereses privados. En el caso de Malasia, existen comités interministeriales, algunos permanentes y otros *ad-hoc*, para discutir los temas de la política de comercio exterior, generalmente coordinados por el MITI (*Ministry of International Trade and Industry*). La participación privada se articula a través de comités consultivos, donde tienen predominio las asociaciones empresariales más activas, orientadas fundamentalmente a la exportación -lo que encaja bien con la estrategia de desarrollo económico del país-. En el caso australiano, existe un Comité Asesor de Política, de carácter mixto, con participación de actores públicos y privados (empresarios y sindicatos), y los funcionarios del MFAT (*Ministry of Foreign Affairs and Trade*) que también establecen muchas relaciones informales con todo tipo de actores, especialmente en los niveles más específicos y sectoriales. En ambos casos, sin embargo, el núcleo de la toma de decisiones se sitúa muy claramente en el departamento ministerial que asume la responsabilidad de la política, y la capacidad de influencia de los otros actores (públicos o privados) es bastante limitada (más allá de su capacidad para utilizar la información asimétrica que disponen). El caso español representa una modalidad extrema de ausencia de participación formal. En todo caso, se puede entender que los intereses privados llegan implícitamente al Gobierno a través de los ministerios sectoriales, y luego éstos trasladan sus posiciones al Ministerio de Economía, ya algo filtradas.

En Latinoamérica, las estructuras institucionales para la coordinación formal entre distintos órganos gubernamentales son frecuentes. Existen fórmulas de coordinación interdepartamental en algunos países, y también es habitual la existencia de consejos o comités de carácter mixto, con participación privada y pública al mismo tiempo, coordinados por los ministerios que tienen la responsabilidad de la política. Destaca el empleo de fórmulas de coordinación interministerial en Chile, con su Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, en Colombia, con el Consejo Superior y un sistema de comités técnicos, o en la República Dominicana, con la Comisión de Negociaciones Comerciales. En estos casos, junto a los órganos de coordinación se han desarrollado también mecanismos de consulta con el sector privado, pero de forma complementaria al proceso decisorio dentro del Gobierno. La existencia de fórmulas de coordinación no se vincula a un modelo concreto, ya que cada país sigue unas pautas organizativas distintas. México o Uruguay también tienen comisiones interministeriales, pero concentradas en la coordinación operativa entre los departamentos más implicados, fundamentalmente, en ambos casos, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía. Ninguno de los casos mencionados está entre los países con un proceso decisorio más fragmentado. En el caso de Chile, incluso es al revés, ya que dispone de una estructura de coordinación bien institucionalizada, a pesar de que se trata de uno de los casos con menor fragmentación institucional (Sáez [2002]).

Pocas generalizaciones podemos deducir de estas situaciones, por cuanto no existe un elemento en común. En todo caso, lo que sí puede argumentarse es que, a pesar de la abundante fragmentación institucional existente en la región, en muchos países -a menudo los más fragmentados- no existen instancias formalizadas que permitan articular y coordinar el *decision-making* gubernamental (al margen de los intereses privados).⁵ Esta ausencia conduce al predominio absoluto de las relaciones informales entre los políticos y los técnicos de los distintos ministerios. Luego, se establecen procedimientos de consulta *ad-hoc* en muchos momentos del proceso de toma de decisiones. No obstante, cuando aparecen frecuentes conflictos entre ministerios, al no existir una instancia clara donde puedan resolverse, a menudo se convierten en enfrentamientos entre ministros, obligando incluso a la intervención del presidente (Cuadro 4).

CUADRO 4
CARACTERÍSTICAS DE LA TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR
(a finales de los años noventa)

País	Esferas de poder entre actores	Papel del presidente	Papel del Parlamento
Argentina	Capacidad de influencia igual entre RREE y Economía	Poco intervencionista Poco activo	Poca capacidad de influencia Poco activo
Bolivia	Duplicidad de funciones entre RREE y Comercio Exterior	Poco intervencionista Poco activo	Poca capacidad de influencia Poco activo
Brasil	Dominio de RREE, con algunas áreas de intervención del Ministerio de Industria y Comercio Exterior	Bastante activo	Poco activo
Colombia	Dominio de Comercio Exterior Ministerio activo Implementa sus políticas a través de agencias	Intervención directa en comercio exterior Participación activa	Poca capacidad de influencia Poco activo
Costa Rica	Dominio de Comercio Exterior Tensiones con RREE y ministerios sectoriales	Intervención directa Apoya a Comercio Exterior Actúa como coordinador de la política comercial	Poca capacidad de influencia Se limita a ratificar tratados
Chile	Dominio de RREE DIRECON (RREE) lidera toda la política comercial con gran autonomía	Participación limitada	Papel activo
Ecuador	Dominio frágil de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca Dominio de RREE en las negociaciones Poca estabilidad del diseño institucional	Poco intervencionista Poco activo	Poca capacidad de influencia Poco activo
México	Dominio de Economía	Participación activa Principal coordinador en los conflictos entre RREE y Comercio Exterior	Muy activo (Senado ratifica tratados) Tradición de involucrar al poder legislativo en temas comerciales

⁵ Tal vez podríamos argumentar que la inexistencia de este tipo de comisiones se explica porque las situaciones de fragmentación institucional no son deseadas, sino que muy a menudo son el producto de reformas inconclusas. Así, dado que los diseños de las reformas apostaban normalmente por concentrar las responsabilidades en un solo ministerio, introducir comisiones de coordinación interministerial no tenía demasiado sentido.

CUADRO 4 (Continuación)
CARACTERÍSTICAS DE LA TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR
(a finales de los años noventa)

País	Esferas de poder entre actores	Papel del presidente	Papel del Parlamento
Nicaragua	Dominio de Fomento, Industria y Comercio RREE está subordinado a Comercio en temas comerciales	Poco intervencionista	Poca capacidad de influencia Poco activo
Perú	Dominio de Industria Se requiere coordinación con RREE	Poco intervencionista Poco activo	Poca capacidad de influencia Poco activo
República Dominicana	Ausencia de mandato claro entre RREE y Comercio e Industria RREE asesora al presidente en los tratados	Sistema político intervencionista Poco activo en temas comerciales	Capacidad de influencia limitada
Uruguay	Dominio de Economía y Finanzas: política económica y comercial RREE: relaciones internacionales	Influencia limitada (política comercial estable) Principal coordinador en los conflictos entre RREE y Economía	Capacidad de influencia limitada

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

La participación de actores no gubernamentales en el proceso de decisión de la política comercial, mediante consejos o comisiones asesoras, puede interpretarse como un incentivo que el Gobierno ofrece a los intereses privados. El Gobierno establece este tipo de incentivo para dar suficientes beneficios a aquellos actores que disponen de información privada para que se encuentren motivados a relevar tal información, manifestando cuales son sus posiciones (Dixit [1999a]). Sin embargo, las asimetrías de información son especialmente importantes en los países en desarrollo. A menudo el sector público no tiene los recursos de información necesarios -por ejemplo, mediante *think tanks* gubernamentales- para poder asegurarse que los intereses económicos no están introduciendo información distorsionada cuando defienden sus intereses, a través de las propias estructuras de participación establecidas por el Gobierno. Ello hace que el mecanismo de la participación institucionalizada sea fácilmente vulnerable al fenómeno de la selección adversa, y por ello, su funcionamiento puede llegar a generar efectos contradictorios a los deseados.

Sin embargo, este mecanismo también tiene otras potencialidades, que hacen que sea atractiva su puesta en práctica, a pesar del peligro mencionado. El modelo norteamericano de gestión de la política comercial constituye un ejemplo del buen partido que se puede obtener dinamizando la participación del sector privado mediante la creación de comisiones asesoras (Brock Group [1992]). Así, en la medida que la composición de las comisiones asesoras es establecida por el Gobierno, nombrando a sus miembros, éste tiene la capacidad para incorporar selectivamente a representantes de distintos sectores económicos (integrando "ganadores" y "perdedores" del proceso de liberalización), o incluso también a portavoces de otros sectores sociales (sindicatos, ONGs, etc.), lo que puede equilibrar la influencia de los grupos empresariales que concentran intereses especiales sobre algunos mercados. Además, muchas veces este sistema de integración de intereses es también una fórmula que fomenta el establecimiento de acuerdos previos entre

los propios empresarios. Por otra parte, la clásica influencia informal sobre el Gobierno por parte de intereses específicos, mediante las fórmulas más tradicionales, sin dejar de estar presente, se encuentra limitada en cierto grado por la dinámica de las nuevas estructuras formales de participación, donde se discuten abiertamente las posiciones de los actores (lo que no deja de ser un beneficio indirecto).

Es perfectamente comprensible reconocer que la interpretación esbozada aquí no funcione igual para todos los países de la región. Por una parte, no todos los países muestran el mismo grado de participación de los intereses privados. En algunos casos aún predominan completamente las fórmulas basadas en las relaciones informales, donde sólo se movilizan los intereses más especialmente afectados por las medidas de la política, mientras que el resto de intereses no se encuentran movilizados. Por otra parte, en pocos países puede decirse que existan innovaciones institucionales orientadas a articular la participación privada, que hayan conseguido consolidarse y adoptar un estilo de funcionamiento acorde con los objetivos de su diseño inicial. En ocasiones, las innovaciones institucionales no han sido suficientemente plausibles -como elementos relevantes del proceso de decisión- para la cultura política de las elites del país, y se ha generado un proceso de "desvalorización" de las nuevas estructuras de participación, sin generar cambios en la forma tradicional de influir en las decisiones políticas.⁶

En todo caso, el modelo de participación de los intereses privados sobre la política de comercio exterior surgido con más frecuencia en los últimos años consiste en una estructura mixta, que combina la participación de distintos órganos del Gobierno (a menudo ministerios con algún tipo de implicación en la política), junto con representantes de asociaciones empresariales, cámaras y otros grupos de carácter privado. Generalmente se trata de foros consultivos, de carácter fundamentalmente asesor, con una escasa discusión o análisis de los temas más técnicos. El funcionamiento de estos mecanismos de participación permite establecer una vía de relación formal, que constituye un primer paso para el estrechamiento de relaciones con los representantes gubernamentales. Sin embargo, como veremos en la sección IV, su dinámica también se encuentra muy influida por el comportamiento de las principales organizaciones privadas con intereses en la política de comercio: según como éstas se encuentren articuladas, su dispersión o su concentración, las nuevas estructuras de participación podrán tomar un mayor peso en la formación de la política, o bien restar sólo como nuevos espacios de encuentro y relación entre organizaciones, pero sin influencia efectiva.

Las estructuras de promoción del comercio exterior

Las estructuras de promoción del comercio exterior presentan habitualmente un fuerte grado de autonomía con relación al resto de las actividades vinculadas a la política comercial. En casi todos los países, existen agencias autónomas o instituciones específicas que se encargan de las tareas de promoción, que actúan separadas de los ministerios responsables del comercio exterior. Dado que el tipo de trabajo, sus instrumentos específicos, o el perfil profesional de sus empleados,

⁶ Por ejemplo, en el año 2000, en Argentina se disolvió el Consejo Asesor de Comercio Exterior, una de las pocas instancias institucionalizadas de encuentro entre el sector público y privado sobre temas de comercio exterior, restando sólo la participación informal de los grupos privados en el proceso político (Bouzas y Avogadro [2002]).

son muy distintos de los que requieren los departamentos encargados de la formulación de la política (y demás actividades conexas), en los últimos decenios se ha producido una tendencia a dar una gran autonomía a la política de promoción. Sin embargo, es interesante analizar si existe algún tipo de conexión entre ambas organizaciones, especialmente respecto al diseño estratégico de la política (INTAL [1998]).

La descentralización funcional de la promoción comercial es un mecanismo que utilizan tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo. Así, se evitan problemas de complementariedad en los incentivos. Por otra parte, las tareas de promoción no necesitan las protecciones especiales que sí requiere la negociación de los tratados internacionales (discreción y confidencialidad, filtros frente a las presiones, etc.). En el fondo, el tipo de organización adecuada para cada actividad es muy distinta. En el caso de la promoción se trata de organizaciones de producción, con resultados y acciones observables casi inmediatamente, mientras que en el caso de la formulación de la política las acciones son poco observables, y los resultados sólo son visibles a largo plazo. Así, en el primer caso, los incentivos pasan por medir y recompensar los resultados obtenidos, mientras que en el segundo los incentivos deben centrarse más en favorecer las carreras administrativas de los buenos profesionales (Wilson [1989]).

En la región, el órgano de gobierno de las agencias o unidades que se encargan de la promoción de las exportaciones tienen una junta o consejo donde están representados los departamentos con responsabilidades en comercio exterior, frecuentemente, junto con actores privados (por ejemplo, cámaras de comercio o asociaciones de empresarios). La dirección ejecutiva (presidente o similar) suele ser nombrada por el ministerio que tiene el rol predominante en comercio exterior. Existen también algunas excepciones, de carácter más "estatista", donde los actores privados no participan en los órganos de dirección -el caso de México o Chile-. En algunos países desarrollados fuertemente descentralizados, también están presentes en la dirección colegiada los gobiernos regionales (por ejemplo, en España), aunque por el momento no se observa esta característica en los países descentralizados de la región. Sin embargo, las organizaciones más desarrolladas sí poseen una red de oficinas en el interior del país para atender a los distintos intereses territoriales (Chile, Colombia, México, etc.).

En el sector público, aunque generalmente con participación privada, sobresale una agencia especializada en promoción de las exportaciones como actor central (PROCHILE en Chile, PROEXPORT en Colombia, PROMPEX en Perú, COMPEI en Ecuador, Uruguay XXI en Uruguay, PROCOMER en Costa Rica, CEI en Nicaragua, C-PROBOL en Bolivia, CEDOPEX en República Dominicana, etc.). Excepcionalmente en México esta función la asume la banca pública (BANCOMEX). En todo caso, la participación del sector privado en estas agencias es un elemento muy importante, ya que se trata de defender los intereses generales de carácter general en materia de exportación articulando los intereses de las distintas empresas a nivel sectorial y territorial.

La mayoría de organizaciones de promoción en los países más grandes de la región poseen una red de oficinas en el exterior, no demasiado extensa, que se encuentra fundamentalmente orientada hacia las zonas donde mantienen más relaciones económicas. No obstante, varios países medianos o grandes no disponen de suficientes recursos para mantener estas redes de oficinas exteriores, y las han ido desmantelando progresivamente. Actualmente bastantes países utilizan las propias embajadas como fórmula para realizar un seguimiento de mercados y realizar algunas actividades

de promoción de las exportaciones (destacan, en este sentido, Argentina y Brasil).⁷ Los países más pequeños (Centroamérica, algunos países andinos) tampoco disponen de recursos suficientes para mantener una red de oficinas de promoción en el exterior, y en todo caso, sólo tienen unas pocas oficinas situadas en los mercados más estratégicos para sus exportaciones.

Los recursos disponibles para la promoción son muy variables: mientras algunos países dedican muchos recursos específicos, otros países dependen de los recursos de organismos internacionales o de la financiación externa, vía cooperación, con países terceros. Ello es debido, generalmente, dejando a parte del tamaño del país, a la existencia o no de impuestos sobre la exportación vinculados directamente a la financiación de estas organizaciones. Esta opción de financiación por impuestos específicos hace que algunos países tengan oficinas de promoción de la exportación con muchos recursos (Colombia) en comparación con otros ámbitos públicos del mismo país. En términos generales, los sueldos de los empleados de las instancias de promoción de las exportaciones suelen ser bastante elevados y mucho más cuando poseen oficinas en el exterior y están destinados en las mismas (igual que sucede en la carrera diplomática). Esta situación convierte en un incentivo muy importante para los partidos políticos, y en especial para el presidente, el nombramiento de personal directivo en estas organizaciones, como recompensa a determinados apoyos políticos, lo que a menudo entra en contradicción con el establecimiento de incentivos orientados al rendimiento en tales organizaciones.

Los elementos destacados nos introducen muchas dudas sobre la capacidad de dirección estratégica de la política de promoción por parte del núcleo central que elabora la política comercial, el ministerio responsable del tema. Además, en bastantes países de América Latina, la promoción del comercio exterior sufre también problemas de fragmentación institucional. A menudo es una competencia que suele desarrollarse mediante una red de instancias públicas, semipúblicas y privadas que mantienen entre ellas unas complejas relaciones, ya que además, la captación de inversiones exteriores suele ser una actividad también vinculada al área de la promoción del comercio exterior:

La banca pública es otro actor importante para la promoción de las exportaciones y suele formar parte del consejo de dirección de la agencia que se ocupa de estas funciones. En algunos países, como por ejemplo en Colombia (BANCOLDEX), la banca pública juega un papel complejo, generándose relaciones de interdependencia y competencia entre ésta y la agencia de promoción de las exportaciones. Es excepcional, en cambio, que otras instancias de la Administración central hagan actividades de promoción (la excepción sería Uruguay, con varias organizaciones públicas que comparten la promoción de las exportaciones). En cambio, no es excepcional que en los países descentralizados el nivel intermedio (Estados o regiones) tenga sus propios organismos de promoción de las exportaciones (Brasil, México) que pueden llegar a ser muy dinámicos. Por ejemplo, los Estados del norte de México desarrollan estrategias propias de promoción de las exportaciones y captación de inversiones exteriores que tienen un gran impacto.

⁷ Esta utilización de las embajadas es más o menos fluida en función de si la política comercial depende en exclusiva o no de la Cancillería. Hay países en los que las embajadas no desarrollan ninguna actividad de promoción de las exportaciones (México), embajadas en las que algunos diplomáticos atienden estos temas limitándose usualmente a dar apoyo logístico a las empresas exportadoras (Argentina) y, embajadas que poseen diplomáticos que trabajan para la agencia de promoción de las exportaciones (Perú) o que acogen en su seno a miembros de estas agencias.

Al margen de las instancias públicas, la promoción de las exportaciones también es asumida por fundaciones o por asociaciones generales o sectoriales de empresas que desarrollan organizaciones especializadas. Los sectores empresariales tradicionales suelen poseer en muchos países sus propios mecanismos de promoción de la exportación, mecanismos de los que carecen los sectores no tradicionales o emergentes que dependen fundamentalmente de las promociones públicas.

Aunque no podemos abordarlo con detalle en este documento, uno de los problemas más importantes de las organizaciones encargadas de la promoción comercial es su funcionamiento excesivamente burocrático, con escasa capacidad de iniciativa. Este problema va asociado al diseño institucional, y también a los objetivos y valores que dominan estas agencias, que a menudo se encuentran demasiado desvinculadas de los objetivos de la política comercial. Hay agencias que se limitan a desarrollar funciones estrictamente administrativas (ventanillas administrativas para la exportación). No obstante, la mayoría sí desempeñan tareas de promoción de la exportación, pero estas se limitan a la presencia en ferias, la promoción anual de determinados productos y la asignación de ayudas a las empresas exportadoras. Los rendimientos de estas acciones son discretos, ya que generalmente no están vinculados a resultados. Esta situación está asociada a que no hay, en la mayoría de los países, incentivos que vinculen la financiación de estas agencias con los resultados que alcanzan, o bien a que los incentivos existentes no se encuentran vinculados con el ámbito de decisión de la política de comercio exterior. Una excepción parcial a esta situación son los programas de promoción a la exportación cofinanciados por los agentes privados (por ejemplo, Chile y Uruguay) o las agencias que se financian en parte por los servicios prestados a las empresas exportadoras.

III. LOS RECURSOS HUMANOS

La gestión de recursos humanos en su contexto: Los modelos de servicio civil

Definir un sistema de gestión de los recursos humanos como una institución supone centrar la atención en cómo las normas, las reglas, los valores y los procesos inciden o configuran una determinada "manera de hacer" en cuanto a las actuaciones que una organización plantea a sus empleados. En otros términos, la concreción de esas "reglas del juego" implica entrar a valorar el funcionamiento de los ámbitos de selección, formación, retribución, etc., atendiendo a cuáles son las normas y reglas (implícitas y explícitas), cuáles los valores subyacentes, y cuáles los procedimientos que acompañan y refuerzan la interacción entre estos elementos. Se entiende así un modelo de servicio civil como un conjunto interrelacionado de normas, principios y valores, estructuras, rutinas y procesos. Sin embargo, más importante que sus componentes aislados, lo destacado del concepto es el refuerzo mutuo que ejercen entre ellos y que explica tanto su configuración efectiva como su posible resistencia al cambio.

En su dimensión de institución, el sistema de gestión de los recursos humanos genera una suerte de "lógica de lo apropiado" (March y Olsen [1989]), que establece los parámetros para la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución facilita a los actores la interpretación de las situaciones a las que se enfrentan. Ello incide en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores. Es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol (Peters [1999]).

Que los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas configuren formalmente o no un modelo de servicio civil, están determinados por dos ejes: sistemas de clientela *versus* sistemas profesionales y sistemas cerrados *versus* sistemas abiertos. El primer eje, sistemas de clientela frente a sistemas profesionalizados, contrapone la confianza personal y política frente al criterio de la capacidad profesional, en el momento de seleccionar a los empleados públicos. En la mayor parte de los modelos administrativos de los países desarrollados predominan los criterios de estabilidad y validez profesional, con la excepción de los altos cargos, que suelen ser ocupados por personas seleccionadas bajo criterios de confianza política, con una vinculación temporal con la Administración. La clientelización y politización de la mayor parte de la Administración, la encontramos en muchos países en vías de desarrollo. Este modelo también está presente en la tradición histórica de los países desarrollados, donde adoptaba el nombre de *spoil system*, que con el tiempo lo han ido abandonando. El sistema de *spoil system* consiste en que los empleados públicos se renuevan después de las elecciones, cuando el partido vencedor recompensa a sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos.

En cuanto al segundo eje, sistemas cerrados frente a sistemas abiertos, contrapone un modelo que parte del principio de polivalencia de los empleados públicos (referidos como "funcionarios de carrera") a un modelo inspirado en el principio de especialización. El modelo cerrado de servicio civil parte de la consideración que el empleado público va a estar vinculado toda la vida a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo, configurando de esta manera, su carrera profesional. Las administraciones europeas representan fielmente los principios del modelo cerrado de servicio civil. El modelo abierto de servicio civil, por su parte, se basa en la diferenciación de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de

cada uno de ellos, con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas El sistema administrativo de EE.UU. es el que mejor refleja los criterios del modelo abierto de servicio civil. En definitiva, lo que interesa destacar es que detrás de estos ejes (clientelismo frente a profesionalización y sistema cerrado frente a sistema abierto) aparecen distintos modelos institucionales, que incentivan determinados comportamientos, que a su vez propician o facilitan ciertos valores y normas. Para su análisis cabe considerar tanto la definición de las interacciones que se dan entre los rasgos básicos del modelo y su desarrollo a partir de los distintos ámbitos de la gestión de recursos humanos, como el papel de los valores y principios propios de cada realidad administrativa que, con dinámicas de "*decoupling*" vienen a matizar el resultado final.

Un aspecto muy importante a considerar es la propia realidad social y política en la que surgen los diferentes sistemas de servicio civil, así como, la tradición administrativa de referencia, de la cual toman sus características esenciales y de la que surgen los principales rasgos de funcionamiento. Las tradiciones administrativas de referencia se dividen en dos grandes modelos o sistemas administrativos: el modelo anglosajón y el modelo continental.

Uno de los primeros elementos diferenciales de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras en el caso de los modelos anglosajones (concretado en los casos del Reino Unido y de EE.UU.) aparece una clara línea de continuidad, sin rupturas radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destacan las rupturas y transformaciones bruscas de sus sistemas políticos, mientras se mantenía estable el sistema administrativo. Con estas características, los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del servicio civil, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con un bajo grado de politización, refuerza este carácter "estable", de continuidad ante la inestabilidad política del entorno.

Un segundo rasgo de las dos tradiciones administrativas es la relación que se establece entre la sociedad y los aparatos públicos: si los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al "pluralismo", caracterizado por una sociedad civil bastante independiente de la intervención del Estado, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de "estatismo" (donde el sector público desarrolla un importante papel de promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de "corporatismo", donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo.

El papel de los sistemas de servicio civil en ambos casos se adapta a contextos diferentes. Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad dan origen a sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y el mantenimiento de sistemas de recursos humanos, con normas, reglas, valores, estructuras y procesos diferenciados. Así, si un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado, al servicio de un Estado fuertemente interventor, se afianza en un contexto de inestabilidad política, su dinámica será distinta que si se afianza en un contexto políticamente estable, con una sociedad civil muy articulada que limita las actividades directas de los aparatos públicos.

Probablemente, algunos programas de reforma del Estado recientes, aplicados a países en vías de desarrollo, han juzgado los logros de un modelo con los parámetros del otro, olvidando su

funcionalidad concreta con relación a su contexto de referencia. Condenar el funcionamiento de un modelo de servicio civil pensado para aportar fundamentalmente estabilidad y seguridad, por sus deficiencias con relación a la eficiencia y economía, resulta tan inapropiado como intentar implantar fórmulas que ignoren la realidad donde desea aplicarse. En estas páginas queremos destacar la necesidad de considerar tanto las características implícitas de los modelos de servicio civil como el contexto en el que éstos funcionan.

El servicio civil en América Latina: ¿Clientelización o profesionalización del personal de la política comercial exterior?

América Latina ofrece un espectro muy diverso de modelos y variantes de servicio civil: desde los países que no poseen sistemas de servicio civil de base profesional, que es la opción mayoritaria, hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil, como algunos países del sur de América Latina. También se puede encontrar una amplia variedad de situaciones intermedias: países que no poseen modelos generales de servicio civil pero, en cambio, si tienen servicio civil en algunos colectivos profesionales (por ejemplo, la carrera diplomática de las cancillerías), países que en la última década han intentado implantar de forma global o parcial un sistema de servicio civil (por ejemplo, Bolivia, República Dominicana o México), o países que, a pesar de poseer un modelo histórico de servicio civil, las dictaduras militares de los años ochenta los desvirtuaron, y ahora están impulsando una refundación de sus sistemas de servicio civil (por ejemplo, Argentina y Chile).

CUADRO 5
CARACTERISTICAS DE SERVICIO CIVIL EN AMERICA LATINA
(RESPONSABILIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR)
(a finales de los años noventa)

País	Vía de acceso a la función pública	Modelo de reclutamiento de personal	Grado de profesionalización/especialización
Argentina	Técnicos/directivos: nombramiento	Modelo clientelar	Moderada profesionalización
Bolivia	Técnicos/directivos: nombramiento Agregados comerciales: acceso político	Modelo clientelar	Baja profesionalización
Brasil	Diplomáticos: acceso a cuerpo por oposición	Modelo basado en méritos	Alta profesionalización Baja especialización
Colombia	Técnicos: acceso a cuerpo por concurso	Modelo clientelar	Alta profesionalización
Costa Rica	Técnicos: acceso por concurso	Modelo basado en méritos	Alta profesionalización
Chile	Técnicos: nombramiento Diplomáticos: acceso a cuerpo por oposición	Modelo basado en méritos	Alta profesionalización
Ecuador	Técnicos y directivos: nombramiento Diplomáticos: acceso por concurso	Modelo clientelar Modelo basado en méritos	Baja profesionalización
México	Directivos: nombramiento Técnicos comerciales: acceso por concurso	Modelo clientelar Modelo basado en méritos	Alta profesionalización Alta especialización

CUADRO 5 (Continuación)
CARACTERÍSTICAS DE SERVICIO CIVIL EN AMERICA LATINA
(RESPONSABILIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR)
(a finales de los años noventa)

País	Vía de acceso a la función pública	Modelo de reclutamiento de personal	Grado de profesionalización/especialización
Nicaragua	Técnicos y directivos: nombramiento	Modelo clientelar	Baja profesionalización
Perú	Técnicos y directivos: nombramiento	Modelo clientelar	Baja profesionalización
		Modelo basado en méritos	
República Dominicana	Técnicos y directivos: nombramiento	Modelo clientelar	Baja profesionalización
	Diplomáticos: acceso por oposición		
Uruguay	Técnicos y directivos: nombramiento	Modelo clientelar	Media profesionalización
			Tendencia hacia la especialización

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

A pesar de las enormes diferencias entre los países de América Latina, existen algunos puntos de contacto entre los mismos. En términos generales puede señalarse que los sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, y que además, los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos. Estos dos elementos implican una gran inestabilidad de los recursos humanos, que intercambian posiciones del sector público al sector privado con gran rapidez, sin aprovechar el sector público las capacidades profesionales y el aprendizaje técnico que han invertido en sus efectivos de personal. Otro punto de contacto con relación a los sistemas de servicio civil emergentes es su réplica (isomorfismo mimético) del modelo abierto de servicio civil, derivado de una fascinación más genérica respecto al modelo administrativo de EE.UU. Sin embargo, la implantación de estos jóvenes sistemas de servicio civil se encuentra con las dificultades derivadas de su escaso encaje con una realidad administrativa que no tiene mucha relación con la de EE.UU.

Con relación a la situación concreta de los recursos humanos en las instituciones vinculadas a la política comercial exterior, en muchos casos los problemas coinciden con los del resto de los empleados públicos: un nivel de profesionalización bastante bajo, derivado del clientelismo en los procesos de selección y de los bajos incentivos económicos, que obstaculiza la especialización y competencia profesional (Cuadro 5). Atendiendo que los diplomáticos son uno de los escasos colectivos de funcionarios estatales que suelen poseer una carrera administrativa más o menos institucionalizada, se detectan dos modelos de recursos humanos relacionados con la política comercial exterior:

- (a) *Modelo institucional en el que la política comercial exterior está ubicada en los ministerios de asuntos exteriores:* en la mayoría de los países con este modelo los diplomáticos son los responsables de la política comercial exterior. En buena parte de América Latina la función diplomática se configura como un servicio civil de carácter profesional en su acceso, carrera y nivel de las retribuciones económicas. En algunos casos el sistema funciona de forma muy parecida al de los países más desarrollados, mientras que en otros casos hay una cierta

precariedad en la aplicación de los principios de capacidad y mérito en el acceso, y en su retribución, sin que ello niegue que exista un servicio civil especial institucionalizado. El modelo de "carrera diplomática" tiene algunos inconvenientes con relación a las políticas comerciales exteriores: uno de ellos son los reducidos conocimientos económicos y comerciales de muchos diplomáticos, que habitualmente poseen una formación más próxima al derecho. Otro problema es la rotación obligatoria y pautada de los destinos de los funcionarios, que dificulta la especialización en temas de comercio exterior y no permiten que se consolide un colectivo profesional directivo que dirija estas políticas. Este segundo problema se refuerza por la política de retribuciones económicas, que incentiva la presencia en delegaciones diplomáticas en el extranjero y desincentiva la permanencia en los puestos directivos centrales, que son los que diseñan y coordinan la política comercial exterior.

A pesar de estos dos problemas, hay países que tienden a superarlos, ya que, por una parte, cada vez se presentan más aspirantes con perfiles formativos más diversificados en los procesos de selección de diplomáticos (aunque no hayan variado substantivamente los conocimientos y las habilidades clásicas que se exigen) y a que, por otra parte, en muchos casos se va configurando *de facto* una especialización en comercio exterior, dentro de la carrera diplomática.

Por otra parte, dentro de este modelo existen dos variantes que presentan unas soluciones especiales: por una parte, el caso de Chile, donde el Ministerio de Asuntos Exteriores posee una unidad especializada en temas de comercio exterior con personal propio especializado (fundamentalmente economistas y abogados) que no forma parte de la carrera diplomática y que configura una plantilla de personal profesionalizado y más o menos estable. Por otra parte, Argentina, que ha optado por un servicio civil diplomático que ha absorbido el servicio civil técnico-comercial favoreciendo, la especialización en habilidades de comercio exterior.

- (b) *Modelos institucionales en los que la política comercial exterior está ubicada en ministerios comerciales independientes o vinculados a las competencias de economía o de industria:* en casi todos los casos estos modelos no poseen personal dedicado al comercio exterior que configure o forme parte de un servicio civil de carrera. En el acceso a la Administración suelen primar los criterios subjetivos de carácter político-clientelar, que originan una gran rotación de personal. De todos modos, las necesidades de especialización en comercio exterior obligan hasta cierto punto a estos países a reclutar con criterios más profesionales, aunque no formalizados, a los empleados públicos. Pero, esta vía alternativa tampoco consigue fomentar la estabilidad profesional, ya que los bajos incentivos económicos originan una gran movilidad, y una vez que estos empleados públicos tienen suficiente capacidad técnica, pasan a prestar sus servicios en organizaciones de consultoría o empresas privadas. Por ello, esta situación origina frecuentes fenómenos de atracción de los servidores públicos por determinadas asociaciones de intereses empresariales sectoriales, lo que aumenta la movilidad.

De todos modos, algunos países han conseguido establecer colectivos de empleados públicos profesionalizados y bastante estables (por ejemplo, Costa Rica y, más recientemente, Colombia) logrando parcialmente superar las presiones de las clientelas (sin que desaparezcan completamente), aunque con grandes dificultades para superar el problema de los bajos incentivos económicos. Otros países se han apoyado en los organismos internacionales para introducir programas para profesionalizar los empleados públicos especializados en comercio

exterior, en el seno de iniciativas de fortalecimiento del Estado (por ejemplo, Perú o Ecuador), aunque es incierto si estos colectivos podrán consolidar su situación una vez que hayan finalizado los programas de ayuda.

En síntesis, el principal problema con relación al déficit de capacidad institucional en comercio exterior de buena parte de los países de América Latina es la falta de profesionalización de los empleados públicos especializados en esta materia. La cultura clientelista, el déficit de valores públicos derivado de una cultura administrativa poco sólida, y la falta de incentivos económicos son los tres máximos impedimentos al desarrollo efectivo de esta profesionalización.

IV. ECONOMIA POLITICA Y GESTION DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR

La definición de la voluntad política: El *decision-making* gubernamental

Las nuevas democracias de América Latina todavía siguen condicionadas por elementos institucionales informales, forjados durante muchos años, que son muy difíciles de transformar y superar, como el clientelismo, el corporatismo estatal o incluso, liderazgos que tienden al caudillismo. A las nuevas democracias les cuesta mucho superar estas "reglas del juego" de carácter histórico. A menudo, las instituciones estatales no han logrado superar un formalismo poco eficaz, que no resuelve los problemas derivados del patrimonialismo y la inseguridad jurídica. Establecer una política comercial exterior en estas condiciones es muy difícil, ya que la política comercial exterior está, lógicamente, muy influida por el contexto político-institucional (North [1990]). Por ello, no es de extrañar que, en los países de América Latina, las dificultades que sufre la formación de la política comercial exterior dependan, en buena parte, de la calidad de la política, las instituciones y de sus capacidades de acción colectiva.

Generalmente la esfera económica y la política se confunden, y sólo tiende a integrar aquella parte de la sociedad estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión (Prats [2000]). Es decir, no sólo las instituciones públicas responden a estos modelos institucionales de base clientelar, sino también todos los actores económicos y sociales. En este sentido, en el caso que la Administración pública consiga modernizarse parcialmente (básicamente mediante la implantación de un servicio civil), se puede encontrar fácilmente con una estructura económica y social tradicional que, respecto al comercio exterior, implique que las decisiones clave estén muy determinadas, influidas por los grandes grupos empresariales. Tampoco el contexto político interno ayuda mucho a reforzar las estructuras institucionales necesarias para gestionar unas políticas de comercio exterior activas, ya que no se percibe todavía como una prioridad política que esté por encima de los grandes temas sociales y económicos del país. Además, a menudo las elites políticas siguen conservando "reglas del juego" con un cierto carácter clientelar y patrimonialista, lo que no favorece la creación de un marco de decisiones estable, adecuado para el manejo de la política comercial actual (Hommes [1999]).

Entrando más en el *decision-making* gubernamental relativo a la política comercial, se puede destacar que, en la mayor parte de los casos, está canalizado y condicionado por los siguientes elementos: (a) el tipo de Gobierno y el papel real del presidente; (b) el modelo institucional de la política comercial exterior; (c) las estructuras de coordinación existentes dentro del Gobierno, (d) el control del Parlamento sobre la política comercial exterior; (e) la concentración, articulación y fuerza de los actores privados y semipúblicos; y (f) las fórmulas de participación formal e informal de los actores privados. La compleja articulación de estas seis dimensiones configura diferentes estilos de *decision-making* gubernamental con relación a la política comercial exterior. En este sentido, las opciones políticas que se adopten van a depender en buena parte del papel que juegue cada una de estas dimensiones en el seno del proceso decisional.

Con relación al primer punto, cabe destacar que tradicionalmente la institución presidencial ha mostrado un papel poco activo en la mayoría de los países de la región, respecto a la política comercial exterior. No obstante, la situación está cambiando, ya que en bastantes países la Presidencia tiene una participación creciente, e interviene de forma muy directa (Brasil, Colombia,

Costa Rica, México, o República Dominicana) en la toma de las decisiones clave, arbitrando entre los distintos actores ministeriales en el caso de que existan diferentes visiones en el seno del Gobierno. En todo caso, la Presidencia es muy fuerte en todos los países y su escasa participación tradicional en temas de comercio exterior hay que atribuirlo a prioridades en la agenda presidencial y a elementos subjetivos, como los conocimientos en esta materia de quien ocupe el puesto presidencial. De todos modos, no deja de ser sorprendente la reducida implicación de los presidentes en comercio exterior en muchos países de América Latina, especialmente en comparación con la creciente implicación en estas materias de los líderes políticos de los países más desarrollados. En este sentido, se percibe un retraso en los países de América Latina, debido, probablemente, a que las frecuentes tensiones de carácter interno son todavía determinantes en las agendas presidenciales. Las democracias todavía son tiernas, las instituciones son débiles y los presidentes deben prestar más atención a mantener los equilibrios sociales básicos que a incentivar el comercio exterior y, con ello, la riqueza de sus respectivos países. En el Cuadro 6, algunos indicadores nos muestran esta situación en relación al grado de desarrollo económico, el fuerte peso de los productos agrarios en las exportaciones, y a las características del sistema de representación política.

CUADRO 6
INDICADORES POLITICOS Y ECONOMICOS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA

País	PIB por habitante (1)	Porcentaje de exportación de productos primarios sobre el total de exportaciones	Indice de voto personal (2)	Grado de descentralización político- administrativa
	(1996)	(1996)		(2000)
Argentina	5.402	70,0	0,00	Fuerte
Bolivia	867	84,0	0,27	Medio
Brasil	2.921	46,9	1,50	Fuerte
Colombia	1.418	66,4	0,67	Fuerte
Costa Rica	2.011	75,5	0,00	Débil
Chile	3.190	85,7	0,33	Débil
Ecuador	1.262	91,4	0,00	Débil
México	3.098 (3)	22,0	0,37	Medio
Nicaragua	583	66,7	0,00	Débil
Perú	2.007	86,5	0,00	Débil
República Dominicana	1.046		0,67	Débil
Uruguay	3.598	63,9	0,33	Medio
Venezuela	2.538	88,5	0,00	Medio

Notas: (1) Dólares constantes de 1990.

(2) El índice mide (de 0 a 2) los incentivos que afrontan los políticos para cultivar las relaciones personales con los votantes. Datos extraídos de BID, *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*, 2000.

(3) Dato del año 1995.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara [1999], BID [2000] y Jordana [2001].

La escasa participación de los presidentes en el comercio exterior genera varios problemas, dado que la instancia presidencial permite desbloquear los asuntos públicos cautivos de las tensiones interministeriales, muy habituales debido a su escasa institucionalización. En cambio, una

participación activa de la Presidencia puede conseguir un proceso decisional mucho más fluido, aunque no está exenta de problemas, como la posibilidad que el presidente no atienda a las recomendaciones de los aparatos político-administrativos, y decida en función de las presiones de determinadas elites privadas, cediendo la agenda pública a unos grupos de intereses concretos. Esta posibilidad, que no es excepcional en los países de la región, contribuye a la baja institucionalización de la política comercial exterior y genera grandes desequilibrios en el país.

Con relación al estilo organizativo de gestión de la política comercial exterior, su eficacia no depende tanto del modelo predominante, sea cual sea éste, entre los cuatro modelos habituales (asuntos exteriores, sectores productivos, economía o instancia aislada) sino de su grado de institucionalización. Si están poco institucionalizados, no responden de la forma teórica esperada, o bien se transforman fácilmente en sistemas híbridos, en los que intervienen varios modelos, y se complican sobremanera los procesos decisionales. Además, frecuentemente se combinan estos casos con una escasa profesionalización, dado que la ausencia de servicio civil es predominante en los países de la región. En estos casos, el papel del Presidente se configura como muy importante para clarificar el escenario pero éste suele inhibirse salvo en conflictos muy importantes y en fase terminal. Por otra parte, en este tipo de situaciones, los mecanismos de coordinación interministerial -en los casos que se encuentren presentes- difícilmente consiguen superar los nuevos problemas que aparecen, como las reformas institucionales inconclusas, con la indefinición de responsabilidades que generalmente implican.

Sobre el cuarto punto, la participación de los parlamentos en la política comercial exterior, ésta generalmente es escasa y poco activa, limitándose los parlamentos, en la mayor parte de los países de la región, a ratificar los tratados. El modelo presidencial de los países de América Latina es muy asimétrico. Frecuentemente, los parlamentos están poco orientados a la política exterior. Además, con unos sistemas de partidos múltiples que propician la formación de coaliciones y acuerdos fragmentados, en el marco de sistemas políticos presidencialistas, las dificultades para intervenir en el proceso de definición de la política exterior son aún mayores para el Parlamento. Una de las pocas excepciones a esta situación es México, donde el cambio político producido en el año 2000 está redefiniendo y potenciando el papel de la institución legislativa; además, ya existe en este país la tradición de involucrar al Parlamento en los temas comerciales.

Organización de intereses y participación en la política comercial

Todo parece indicar que en su conjunto la escasa intervención de los parlamentos, de los presidentes, de los gobiernos subestatales, así como la debilidad de los modelos institucionales de comercio exterior, favorecen en su conjunto la intervención de los actores semipúblicos y privados en los procesos decisionales. En todo caso, se percibe que en la mayoría de los países los agentes privados se implican en los procesos decisionales de comercio exterior, con un alto grado de protagonismo sobre las decisiones. El grado de articulación de los actores privados es muy variable en los países de América Latina aunque, en buena parte, los intereses empresariales más tradicionales están bien organizados, mientras que el resto lo está mucho menos. Aunque adolecen de problemas de representatividad, de organización interna y de déficit de recursos, a menudo estos actores se encuentran, en términos generales, más institucionalizados que las instancias públicas. Cámaras de comercio, organizaciones cúpula de empresarios, etc. son organizaciones bastante modernas en la mayoría de los casos, aunque su capacidad de influencia efectiva en el proceso de decisiones

gubernamentales en cada momento depende del grado de dirección política que mantenga el propio Gobierno.

Hacer mención a organizaciones de intereses en comercio exterior implica hablar fundamentalmente del tejido empresarial exportador y de sus mecanismos de articulación privados (asociaciones, confederaciones, coordinadoras, juntas, etc.) o semipúblicos (básicamente cámaras de comercio). Además también hay que considerar a los sindicatos. Los dos elementos que generan dificultades en la articulación de los actores privados residen en la diversidad de sectores y en la fragmentación territorial. Por una parte, existe dificultad en formar organizaciones que representen íntegramente a un sector productivo, ya que puede existir una multiplicidad de asociaciones en un mismo sector que pugnen por representar al mismo. Por otra parte, un sector puede estar representado por varias asociaciones vinculadas a territorios distintos de un país. En este sentido, la dimensión territorial es importante ya que hay muchos países en América Latina con territorios muy extensos y escasamente comunicados por el déficit en infraestructuras y por las difíciles condiciones físicas. Estos poseen varios motores económicos muy alejados físicamente, culturalmente e, incluso, políticamente. La lista es extensa: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Venezuela, etc. Además, también hacen falta asociaciones que representen varios sectores. Las cámaras de comercio son instituciones de representación multisectorial muy útiles en esta situación pero que, en cambio, están muy fragmentadas territorialmente en ciudades o regiones.

En América Latina hay países que tienen unas redes de representación de intereses privados, en relación con la política de comercio exterior, concentrados sectorial y territorialmente (Bolivia, Colombia, Chile, Perú, etc.) y otros países que poseen redes amplias y dispersas (Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana, etc.). Sin embargo, en la mayoría de los países, existen bastantes asociaciones sectoriales representativas y potentes, especialmente en los sectores tradicionales. Algunas de estas asociaciones fuertes pueden llegar a capturar a las instituciones públicas, y por tanto, dificultar el despegue de los sectores más emergentes. Hay asociaciones de carácter confederal que consiguen integrar muchos sectores y territorios pero que, en muchas ocasiones, no son capaces de superar las tensiones y contradicciones internas y mantienen con el Gobierno una posición pasiva. En este sentido, no hay un déficit alarmante de articulación de los grupos de interés, dado que tradicionalmente las elites económicas de los países de América Latina han funcionado en forma de red. Sí puede ser un problema, en cambio, la estructura interna de estas redes, ya que muchas tienden a dejar fuera a los grupos de interés que representan sectores productivos no tradicionales vinculados a elites emergentes o a una débil clase media.

La debilidad institucional de las organizaciones públicas que se encargan del comercio exterior no contribuye a superar los problemas de la representación de intereses. Es evidente, que cuanto más fortaleza posean las instituciones públicas, mejor pueden canalizar a las organizaciones de intereses y articular más fácilmente posiciones que logren el interés general de estos países (Evans [1997]). También parece claro que cuando más alejado se encuentra el ministerio responsable del comercio exterior de la convivencia diaria con los grupos de interés, más sencillo es escapar de las presiones sectoriales y poder hacer una política de comercio exterior más orientada a intereses generales, y a la inversa, cuando las instancias públicas del comercio exterior más se aproximan (por ejemplo, ministerios de industria o agricultura) a los grupos de interés, más habituales son los fenómenos de captura. De todos modos, no hay que partir siempre de una visión de extremo egoísmo sectorial. Es decir, los grupos de interés en algunos países de la región están aprendiendo a

tomar decisiones difíciles para conseguir la supervivencia global del tejido empresarial del país en el contexto de la globalización.

Es interesante plantear un paralelismo entre la participación de los intereses en el *decision-making* en América Latina y en EE.UU. En el sistema político norteamericano, existen unos rasgos particulares, como un Gobierno muy dividido entre el Congreso y el Ejecutivo o la importancia del voto personal, que no son compartidos por muchos países latinoamericanos. Estas características conducen a que la participación de los actores privados tome un protagonismo especial, y obligan al ejecutivo a "concertar" con ellos durante el proceso de elaboración de la política comercial, ya que éste, en caso de no hacerlo, podría volverlos a encontrar luego en el Congreso. Ello es así en la medida en que el Congreso considere que los puntos de vista del sector privado no son tomados en cuenta, lo que puede poner dificultades a la ratificación de los tratados, por la presión de los congresistas que representan a los territorios más afectados (Lohmann y Halloran [1994]). Por este motivo, los negociadores son muy conscientes que deben integrar los intereses de los actores privados -hasta donde les sea posible- con el objeto de que su política sea efectiva, y no se quede finalmente bloqueada. En este sentido, como fórmula para elaborar las posiciones negociadoras de los tratados internacionales, incluso se ha tendido a incorporar a representantes del sector privado como asesores en los procesos negociadores, aunque sin ningún estatus formal.

Fruto de un cierto mimetismo institucional, en ocasiones algunos países de la región han imitado el modelo participativo establecido en EE.UU., sin que compartieran ninguna de sus condiciones institucionales, que eran las que obligaban a dar una fuerte presencia en el proceso de decisión a los intereses privados. Además, tampoco hay que olvidar que en el caso de EE.UU., al mismo tiempo se seguían reforzando las organizaciones públicas. Los resultados aún están por examinar a fondo, pero no parece que hayan tenido demasiado éxito. Dadas las mencionadas dificultades de institucionalización existentes en muchos países, incorporar de forma muy abierta a los intereses privados en los procesos de negociación, sin tener la capacidad para incidir en su acción colectiva (véase sección II), ni disponer de contrapesos significativos en el sector público, puede haber sido un fuerte elemento de distorsión para la capacidad gubernamental para perseguir el interés general.⁸

En términos generales, se puede argumentar que, cuando más falla la estructura organizativa que articula la política de comercio exterior, por su baja institucionalización y diversidad de focos de poder, más permeables al entorno social y empresarial son las instancias públicas. Luego, los mecanismos formales de participación en ningún caso pueden solucionar los problemas básicos relatados y, en determinadas ocasiones, todavía pueden generar más ambigüedad y tendencias centrífugas. En relación con las fórmulas de coordinación interministerial, en muchos casos se demuestra que estas instancias tienen problemas para reaccionar cuando aparecen conflictos, y deben ser los mismos actores los que, mediante contactos directos y poco formalizados, resuelvan los conflictos, en el caso que lo logren. En este sentido, cuando menos institucionalizados están los sistemas públicos y privados, peor funcionan, en general, los mecanismos de coordinación y participación.

⁸ Una evaluación en profundidad de tales resultados aún está por hacer. Sin embargo, en algunos de los países más dinámicos de la región, al revisar la eficacia de mecanismos de participación directa (como el llamado "cuarto de al lado"), se reconoce la existencia de un sesgo significativo a favor de los intereses empresariales mejor organizados (Langebaek [2002]; Alba y Vega [2002]).

En síntesis, en América Latina, a menudo los procesos de decisión en política comercial exterior son demasiado complejos y poco eficaces. Como el conjunto de la arquitectura institucional no suele estar ajustada de forma efectiva, los bloqueos o no decisiones, o las decisiones de "mínimos", de carácter conservador -o como mucho incremental- así como la baja calidad intrínseca de las mismas son fenómenos muy habituales. El motivo fundamental de estos deficientes procesos de decisión se encuentran en la baja institucionalización y profesionalización de las diferentes instancias que intervienen, que no permiten que se institucionalicen de una forma clara las redes de actores que participan en los procesos de decisión. Finalmente, la instancia más fuerte de estos sistemas políticos y administrativos, la Presidencia, tiende a inhibirse en la mayoría de los casos en los asuntos de comercio exterior -aunque tal vez menos en los últimos tiempos- ya que tiene en la agenda otras prioridades de carácter interno.

V. RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

En este estudio se ha mostrado que en América Latina existe una gran diversidad de modelos para la gestión de las políticas de comercio exterior. También se ha destacado que no existen diseños institucionales óptimos y universales, sino que hay distintas opciones que pueden lograr sus objetivos o no, en función de si son congruentes con el contexto político y administrativo y de si sus componentes internos están equilibrados.

Los cambios experimentados en la región durante los años noventa han comportado nuevos retos a los gobiernos para dar una respuesta adecuada -en términos de su capacidad de gestión- a los desafíos que implica la nueva forma de hacer la política comercial exterior. Destaca la necesidad de generar una mayor capacidad técnica y organizativa en los departamentos específicos encargados de la política comercial exterior, el establecimiento de mecanismos para asegurar una mayor coordinación interna entre los órganos gubernamentales, o el desarrollo de fórmulas de participación del entorno social y empresarial en la toma de decisiones. Así, estructuras institucionales que podían ser relativamente adecuadas hace apenas diez años, hoy en día están afrontando graves dificultades, en la medida en que no hayan conseguido renovarse y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno internacional.

Modificar las características del diseño institucional constituye un procedimiento muy destacado para reforzar la política de comercio exterior, aunque existen numerosas restricciones a las posibilidades de éxito de las innovaciones institucionales, lo que hace imposible encontrar un modelo óptimo, que sea aplicable de forma indistinta a cualquier país. Por ello, seguramente sea más prudente buscar para cada país un diseño institucional específico, que encaje de la mejor manera posible con las condiciones y restricciones que influyen en la formación de su política comercial exterior. Las decisiones sobre cambios institucionales, para resolver las preguntas planteadas inicialmente, deben ajustarse por tanto a las especificidades propias de cada país, aunque en cierto modo con el propósito de transformarlas, en la medida en que sean eficaces para impulsar y reforzar nuevas políticas públicas. Sin embargo, no todas las respuestas se encuentran en el diseño institucional. Existen otros factores clave para entender el rendimiento de las políticas de comercio exterior, especialmente en el contexto actual de mayor complejidad de los intercambios comerciales. Podemos mencionar, entre otros, el nivel de desarrollo económico y la sofisticación de las actividades productivas. También influye la cultura "organizativa" del país, o la forma que toman las redes de relaciones entre las elites dirigentes y su capacidad para gestionar objetivos complejos.

La experiencia reciente en la región muestra escasos ejemplos de éxito en sus reformas institucionales. En algunos casos, apenas se han producido innovaciones significativas, manteniéndose la situación anterior a la década de los años noventa, cuando casi todos los países latinoamericanos mantenían políticas proteccionistas basadas en la sustitución de importaciones. En otros casos, se han introducido reformas institucionales relativamente importantes, pero los resultados han mostrado grados de éxito desigual. Con frecuencia, las reformas han quedado a medio camino de los objetivos que se proponían.

En este sentido, intentar hacer propuestas de mejora institucional de carácter exclusivamente técnico para su implantación genérica puede ser una orientación errónea, ya que cada Estado va a

requerir diferentes respuestas, en función de su tradición político-administrativa y de las redes de actores públicos y privados vinculados a la gestión de la política comercial exterior. De todos modos, sí pueden aconsejarse, con una orientación flexible, diversas estrategias de mejora institucional. Seguidamente se presentan, con un carácter muy tentativo, algunas recomendaciones para contribuir a definir el diseño institucional en la gestión de la política comercial de los países de América Latina.

¿Son las instituciones importantes?

El papel de las estructuras institucionales nacionales es importante para la política comercial, ya que su diseño suele tener una influencia significativa en las decisiones finales de la política (aunque tampoco tiene porque ser absolutamente determinante). Las estructuras institucionales contribuyen a configurar a los actores, establecen las reglas del juego entre los actores relevantes, y definen las fórmulas de acceso -formal- de los actores no gubernamentales al proceso de elaboración de la política. Por este motivo, el Gobierno puede tener una cierta tendencia a intentar alterar tales estructuras, con el objeto de modificar las correlaciones de fuerza existentes entre los actores, o incluso establecer algunos mecanismos de auto-limitación en relación con el proceso de decisión de la política.

¿Hasta que punto los cambios institucionales y organizativos pueden contribuir a mejorar la gestión de la política comercial exterior?

Para cualquier país, decidir si se crea una nueva institución, o si por el contrario se reforma la existente, puede ser una decisión muy complicada. En el fondo, en la mayor parte de los casos, influye un elemento de percepción subjetiva sobre los costes futuros de cada alternativa, y las expectativas de los rendimientos que pueda llegar a producir. En todo caso, sí se puede asegurar que los cambios institucionales y organizativos en América Latina suelen ser problemáticos, y sólo en casos excepcionales consiguen mejorar de forma manifiesta la situación previa. Las dificultades para conseguir transformar exitosamente los diseños institucionales y organizativos pueden ser de distinta índole, y además, se pueden producir de forma simultánea: (1) Puede conseguirse modificar las estructuras institucionales y organizativas formales, pero los diversos actores continúan interactuando con las lógicas institucionales antiguas (*decoupling*); (2) Los nuevos diseños institucionales no son los más idóneos para ser implantados en el contexto político, social, económico e institucional del país. En este sentido, los fenómenos de isomorfismo mimético, cuando se tiende a copiar modelos institucionales de países desarrollados que poseen un contexto muy diferente, o de isomorfismo coercitivo, cuando instituciones internacionales recomiendan implantar de forma general determinados modelos institucionales sin atender a las especificidades de cada país, pueden ser muy negativos; y (3) El nuevo modelo institucional y organizativo no se implementa en su totalidad debido a que el proceso de transformación se ve interrumpido por un cambio político o de liderazgo personal y el resultado final es un modelo híbrido, que mantiene en su diseño elementos del viejo orden institucional combinados con elementos del nuevo orden institucional. Esta situación de proceso interrumpido es bastante usual en los países de América Latina.

Todos estos problemas reales aconsejan que los cambios institucionales y organizativos sean poco profundos y rápidos y que se acomoden y optimicen los diseños institucionales tradicionales de cada país, aprovechando los elementos más positivos del *path-dependency*. Es decir, en muchos casos, parece más aconsejable una reforma con una orientación incrementalista que una "revolución" institucional.

¿Hasta dónde es aceptable la fragmentación organizativa?

Cualquiera de los cuatro modelos organizativos de la gestión de la política comercial exterior identificados en el apartado anterior pueden ser implementados en América Latina, y en la práctica pueden observarse en distintos países. En este sentido, no importa tanto qué modelo organizativo se escoja sino que el modelo sea, por una parte, congruente con la tradición administrativa del país (*path-dependency* obliga) y, por otra parte, que consiga concentrar la gestión de la política comercial exterior en un único órgano gubernamental. Hay que resaltar que los modelos híbridos, con un reparto de responsabilidades entre diferentes departamentos ministeriales, no suelen aportar ventajas significativas, y en cambio, introducen muchas dificultades para la toma de decisiones que dispersan los esfuerzos en esta materia. En este sentido, es muy importante evitar las luchas internas y la fragmentación en las decisiones estratégicas. En el caso que no pueda conseguirse la unidad organizativa en comercio exterior es muy importante clarificar quién es el responsable central de estas políticas.

Finalmente, con relación al diseño organizativo de las agencias de promoción de las exportaciones y de la captación de la inversión exterior la propuesta sería mantener el actual grado de descentralización funcional del que disfrutan estas instancias aprovechando al máximo la flexibilidad organizativa, articulando los intereses nacionales con los intereses territoriales particulares y, todo ello, actuando con estrategias claras que faciliten conseguir los objetivos de promoción de las exportaciones y captación de inversión exterior. Más en concreto las recomendaciones podrían ser:

- (1) Mantener la participación de agentes privados en los órganos de dirección pero ampliándolo también en la gestión, que facilite la articulación entre la dimensión pública y la dimensión privada. De todos modos, la participación de cámaras de comercio y asociaciones de empresarios no debe significar la cesión de la agenda de las instituciones públicas de promoción a los actores privados o semiprivados.
- (2) En los países descentralizados (Argentina, Brasil, México, etc.) o con intereses territoriales muy diferenciados (Colombia, Ecuador) tender a conseguir que las administraciones subestatales participen en los órganos de dirección y en la gestión de los diferentes programas.
- (3) Con relación a las oficinas comerciales en el exterior y dada la precariedad de recursos en la mayoría de los países, habría que aprovechar la red de embajadas para realizar las funciones de promoción de las exportaciones y captación de recursos. De todos modos, y en la medida de lo posible, conseguir que personal propio sea el encargado en las embajadas de desempeñar estas tareas.
- (4) Reforzar la gerencialización de estas agencias, utilizando técnicas de gestión privadas para conseguir los objetivos.

- (5) Intentar conseguir empleados profesionalizados mediante una política retributiva competitiva. En estas agencias no parece conveniente crear modelos propios de servicio civil ya que el régimen contractual laboral ordinario puede ser también eficaz. En este ámbito no se trata de impedir las transferencias de personal entre el sector privado y el sector público o viceversa ya que ambos sectores pueden enriquecerse mutuamente. En la medida de lo posible se trataría de diseñar procesos de selección abiertos y económicamente competitivos para captar profesionales de la promoción comercial que prestan sus servicios en cámaras de comercio y en asociaciones de empresarios.
- (6) Blindar estas agencias de presiones clientelares para introducir personal con criterios no profesionales y de presiones que intenten utilizar estas instituciones para fines diferentes a la promoción comercial exterior.
- (7) A un nivel económico tender de forma incremental a la financiación por servicios prestados a las empresas exportadoras mediante el cobro directo de estos servicios o mediante el establecimiento de programas cofinanciados. De todos modos, no todos los países pueden optar de forma inmediata por esta estrategia y, en los casos institucionalmente más débiles, mantener la financiación por la vía de transferencias del presupuesto público, tasas a la exportación, o financiación de organismos internacionales o de terceros países pero actuando siempre por objetivos concretos y tendiendo hacia una cofinanciación pública-privada de los diversos programas.

¿Dónde es conveniente situar los incentivos para el personal? Pautas para la construcción de un servicio civil específico

Cuando se habla de instituciones no se puede hacer referencia únicamente a diseños organizativos, a estructuras, funciones y mecanismos de coordinación, sino también a los valores y a los procesos no formalizados que configuran unas "reglas del juego" determinadas. En este sentido, la cultura organizativa y la estandarización de las habilidades de los empleados públicos responsables de la gestión de la política comercial exterior son el elemento clave. Los recursos humanos que gestionan el comercio exterior en los países de América Latina con una de las variables críticas que hacen que un modelo sea eficaz y eficiente. En la mayoría de los países de esta región, ésta es la dimensión que puede condicionar más negativamente la gestión del comercio exterior debido a una falta de institucionalización de un servicio civil general o específico para este sector. Hay un déficit de profesionalización, debido a presiones clientelares en su reclutamiento, que atentan a los principios de capacidad y mérito y a los de permanencia (ya que la renovación está en función de los cambios de mayorías políticas en el Gobierno) y, también, por unas retribuciones muy bajas que generan precariedad laboral y baja estima social.

La mejor opción sería que los países de América Latina adoptaran modelos generales de servicio civil que alcanzaran todos los ámbitos centrales de sus sistemas administrativos, y como opción alternativa, habría que definir un modelo específico de servicio civil que afectara al personal responsable del comercio exterior. Un servicio civil va asociado conceptualmente a un modelo de carrera profesional con lo que se consigue el objetivo básico que es la profesionalización de los empleados públicos del comercio exterior. De todos modos, hay varias posibilidades dentro de un servicio civil que habría que definir: si se acerca más a un sistema abierto o cerrado y, en especial, diseñar unos eficaces procesos de selección y una política retributiva satisfactoria.

En este sentido, de cara a la implantación de un sistema de servicio civil en América Latina, sea éste general o específico para comercio exterior, es difícil definir unas recomendaciones claras. Implantar directamente, por ejemplo, un modelo altamente flexible en América Latina, al estilo anglosajón, podría generar muchos riesgos al favorecer presiones clientelares y políticas. Por ello una buena opción inicial sería apostar por los modelos más formalistas, como los continentales, de cara a introducir nuevos valores y consolidar una renovada cultura política y administrativa, para posteriormente adecuarlos a las necesidades de flexibilidad de cada sistema.

El proceso de selección de los empleados públicos es una variable crítica en la configuración del modelo de servicio civil. La concreción de los criterios y procesos a través de los cuales se selecciona a los empleados públicos explican mucho sobre qué es aquello que la organización valora de los candidatos. La protección de principios como los de legalidad, igualdad, mérito, capacidad, imparcialidad y publicidad son fundamentales para la consolidación de un sistema de servicio civil clásico, al estilo del modelo europeo continental. Resulta frecuente encontrar críticas a la "ineficiencia" de estos mecanismos de selección, pero su aporte en términos de credibilidad es uno de los soportes básicos de un modelo de servicio civil.

La retribución es otro de los elementos esenciales que contribuyen a definir el sistema de servicio civil. El conjunto de compensaciones, la modalidad de pago, su concreción se concibe como un mensaje directo a la cultura organizativa que se pretende promover. Desde esta perspectiva, la política retributiva suele perseguir tres objetivos básicos: atraer a los empleados a la organización, retenerlos y motivarlos. En definitiva, es imprescindible fijar una política retributiva suficiente para conseguir la estabilidad del personal y dotándola de autonomía respecto al sector privado.

Con el objetivo de conseguir la implantación de un sistema de recursos humanos profesionalizado y estable existen las siguientes posibilidades:

- (1) Aprovechar los modelos formales o de facto de servicio civil de los colectivos de diplomáticos incorporando especialistas en comercio internacional en estos cuerpos. Parece más difícil crear un cuerpo nuevo de técnicos comerciales en el marco de un sistema de gestión de recursos humanos informal y clientelar que aprovechar la institucionalización excepcional de la carrera diplomática, que se ha producido en muchos países, ampliando su campo de especialización en las materias de comercio exterior.
- (2) Aprovechar la ayuda de los organismos internacionales mediante sus programas para el reforzamiento institucional y el desarrollo de modelos de servicio civil. En todo caso, los organismos internacionales deben asegurarse y controlar que los sistemas implantados puedan resistir una vez finalizados sus programas. De forma complementaria sería muy necesario que los países receptores de la ayuda se comprometieran muy intensamente, en la medida de sus posibilidades, en el desarrollo del nuevo modelo de servicio civil.

¿Hasta dónde es razonable que intervengan los intereses privados?

Frecuentemente, los agentes privados (las empresas exportadoras, sus asociaciones, y las cámaras de comercio) están bien organizados, pero su fuerza se reparte de manera muy asimétrica. Esto significa que los Estados, en ocasiones, tienen dificultades para encontrar interlocutores con los que definir su política comercial, y en otras ocasiones, se enfrentan a fuertes asociaciones empresariales

o a multinacionales, que intentan capturar las instituciones públicas en su beneficio. Este último caso implica el peligro de definir políticas comerciales que atienden a intereses particulares y no al interés general del país. En esta situación, la clave para una eficaz y eficiente organización de intereses y establecimiento de consensos que facilite la acción colectiva a nivel de los intereses nacionales en comercio exterior reside en:

- (1) Las instituciones públicas deben ser permeables a las posiciones e intereses de los diferentes actores privados. Antes de definir elementos concretos de la política comercial exterior, es relevante escuchar y tener en cuenta las opiniones de los diferentes agentes privados directa o indirectamente afectados. Los mecanismos de interacción entre las instituciones públicas y los intereses privados pueden ser informales o formales. En todo caso debe asegurarse que se reciban y se tengan en cuenta las posiciones de la mayor parte de estos intereses, evitando al máximo las asimetrías intrasectoriales, intersectoriales y territoriales. Hay que alcanzar consensos, pero siempre dirigidos por las instancias públicas y atendiendo a los intereses generales del país.
- (2) Deben evitarse situaciones de captura de la agenda pública en negociaciones de comercio exterior por parte de determinados intereses privados. El Estado representa todos los intereses en juego y las decisiones finales deben ser propias del Gobierno y no de determinados sectores productivos. El Estado puede fomentar la participación, pero hay que tener una cierta cautela con mecanismos más directos de influencia como el de "cuarto de al lado" en negociaciones comerciales, ya que es muy difícil que estos mecanismos interactivos y directos permitan un equilibrio en la representación de los diversos sectores productivos. En todo caso, hay que evitar, como ocurre en algunos países de la región, que determinadas organizaciones de intereses compartan con los representantes del Estado el liderazgo en el propio proceso de negociación de los tratados.
- (3) Los poderes públicos deben potenciar unidades propias de estudio y asesoramiento económico que tengan capacidad para analizar de forma independiente temas vinculados a la economía internacional y de la economía doméstica. De lo que se trata es de no depender en exclusiva de la información técnica que puedan facilitar *think tanks* vinculados a determinadas organizaciones de intereses. El estímulo a centros de investigación independientes es una de las estrategias alternativas posibles, así como el aprovechar recursos de las universidades de prestigio.
- (4) Los poderes públicos deben promocionar la articulación, fortaleza y cohesión de los sectores exportadores no tradicionales que, en muchos países, tienen poca capacidad de influencia sobre los procesos de decisión. Hay que equilibrar la fuerza de las organizaciones de intereses de sectores tradicionales con sectores no tradicionales. Es una opción estratégica para que los países de la región puedan impulsar más decididamente su capacidad de penetración comercial internacional más allá de los sectores tradicionales, fundamentalmente agropecuarios.

Comentarios finales

Desde inicios de los años noventa, un elevado número de países latinoamericanos han llevado a cabo procesos de apertura y liberalización del comercio exterior, a menudo coincidiendo con momentos de fuerte crisis económica. Ello ha representado un importante cambio de dirección en la estrategia de desarrollo a largo plazo. Este cambio produjo nuevos desequilibrios con relación a los modelos organizativos existentes previamente, dado que los objetivos que antes eran

complementarios, dentro del mismo ministerio, empezaron a convertirse en objetivos sustitutorios. Esto produjo una reducción en la eficiencia de los incentivos existentes -ya débil en sí mismos debido a dificultades de la observación y el control- y por lo tanto produjo una necesidad creciente de introducir cambios adicionales en modelos organizativos existentes. Dada esta situación, los líderes políticos se encontraron a sí mismos frente a un dilema mayor: mantener el modelo existente, y reformar la institución a cargo de la política de comercio exterior (que implicaba también cambiar las otras políticas manejadas por el mismo departamento), para que fuera compatible con la nueva estrategia de desarrollo económico, o bien cambiar el modelo y establecer otra configuración más acomodada a la nueva estrategia.

La experiencia reciente en la región muestra pocos ejemplos exitosos de cambio institucional. En muchos casos se han introducido reformas institucionales relativamente importantes, pero los resultados han sido muy desiguales. Las reformas han frenado frecuentemente en la mitad del camino, con relación a los fines propuestos. Las nuevas iniciativas de establecer cuerpos de funcionarios públicos no han alcanzado el punto crítico necesario para estabilizarse, y también han multiplicado los problemas de fragmentación. Dados los resultados observados, quizás sea más razonable ser muy cauteloso con respecto a reformas radicales de este tipo en América Latina, y tal vez sea mejor pensar acerca de cómo promover cambios incrementalistas, basados en las configuraciones institucionales existentes.

Sin embargo, el fracaso en la adaptación institucional no significa el fracaso inmediato en el desempeño de la política comercial. Valorar ese desempeño queda fuera del alcance de nuestro trabajo, pero no hay duda que muchos países han sido muy activos en años recientes, desarrollando una elevada actividad en la arena económica internacional, y estructurando una red de tratados para impulsar su nueva estrategia a largo plazo de desarrollo. ¿Pero quizás deberíamos preguntarnos cuál fue el riesgo tomado en las decisiones adoptadas, teniendo en cuenta la defensa del interés nacional?

BIBLIOGRAFIA

- ALBA, CARLOS V. Y VEGA C. GUSTAVO. "Mecanismos de Consulta comercial en México", en Banco Interamericano de Desarrollo, Inter-American Dialogue y Munk Centre for International Studies, *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental*. Serie INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación 13. BID-INTAL: Buenos Aires. 2002.
- ALCÁNTARA, MANUEL. *Sistemas políticos de América Latina*, 2 Vols. Madrid: Tecnos. 1999-2000.
- BALDWIN, ROBERT E. "The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspectives of Economists and Political Scientists", en Feenstra, R.C.; Grossman, G.M. e Irwin, D.A. (Eds.), *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jaqdish Bheqwati*. Cambridge, MA: MIT Press. 1991.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. *Desarrollo más allá de la economía. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington, D.C.: BID. 2000.
- BANCO MUNDIAL. *Ecuador: International Trade and Integration Project*, Report N° 17882-EC. Washington, D.C. 1998.
- BOUZAS, ROBERTO Y AVOGADRO, ENRIQUE. "La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: Memorando sobre Argentina", en Banco Interamericano de Desarrollo, Inter-American Dialogue y Munk Centre for International Studies, *Ibidem*. 2002.
- BROCK GROUP. *The Formulation and Implementation of U.S. Trade Policy*. Washington, D.C.: BID. 1992.
- CARDERERA. "La política comercial española: diez años de política comercial común", en *Información Comercial Española*, 766. 1997.
- CORTELL, ANDREW Y PETERSON, SUSAN. "Altered States: Explaining Domestic Institutional Change", *British Journal of Political Science*, 29. 1999.
- DIXIT, AVINASH K. *The Making of Economic Policy. A Transaction - Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press. 1998.
- _____. "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", documento presentado en *National Academy of Sciences Conference, Devising Incentives to Promote Human Capital*. Irvine, CA, 17-18 de diciembre, 1999a.
- _____. "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries", documento presentado en *Latin American Meetings of the Econometric Society*. Cancun, México, agosto, 1999b.
- ESTEVADEORDAL, ANTONI Y ROBERT, CAROLYN (EDS.). *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*. Washington, D.C.: BID. 2001
- EVANS, PETER. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, 50 (1). 1997.
- _____. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press. 1995.
- FRANCO, SILVIO DE; EGUREN, ALBERTO Y BAUGHMAN, DAVID. *Korea's Experience with the Development of Trade and Industry*. Policy Seminar Report #14, Economic Development Institute, The World Bank. 1988.

- HOMMES, RUDOLF. "Problemas de la administración pública", en R. Lüders y L. Rubio (Eds.), *Estado y Economía en América Latina*. México: CIDE-Porrúa. 1999.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - INTAL. *Integración & Comercio*, N° 4/5, Año 2, número monográfico sobre la promoción de exportaciones. Buenos Aires: BID-INTAL. Enero-Agosto. 1998.
- JORDANA, JACINT. "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", Documento de trabajo I-22UE. Washington, D.C.: INDES-BID, 2001.
- LAIRD, SAM Y MESSERLIN, PATRICK. "Institutional Reform for Trade Liberalization", *The World Economy*, Vol. 13 (2). 1990.
- LANGEBAEK, ANDRÉS. "El papel del sector privado colombiano en la formulación de la política de comercio exterior", en Banco Interamericano de Desarrollo, Inter-American Dialogue y Munk Centre for International Studies, *Ibidem*. 2002.
- LANZARA, GIOVAN F. "Por qué es tan difícil construir las instituciones?", *Desarrollo Económico*, 38 (152). 1999.
- LOHMANN, S. Y O. HALLORAN, S. "Divided government and U.S. trade policy: Theory and evidence", *International Organization*, 48 (4). 1994.
- MARCH, J.G. Y J.P. OLSEN. *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press. 1989.
- NORTH, DOUGLAS C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. 1990.
- PIERSON, PAUL. "Increasing Returns, Path-Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94 (2). 2000.
- PETERS, B.G. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Londres: Pinter. 1999.
- PRATS, J. "Reforma del Estado y Desarrollo Humano en América Latina", *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 1. 2000.
- RAJAPATIRANA, SARATH. *Post Trade Liberalization Policy and Institutional Challenges in Latin America and the Caribbean*, Policy Research Working Paper # 1465. The World Bank. 1995.
- SÁEZ, SEBASTIÁN. "La formulación de la política comercial en Chile: Una evaluación", en Banco Interamericano de Desarrollo, Inter-American Dialogue y Munk Centre for International Studies, *Ibidem*. 2002.
- SPRIGGS, JOHN. "Towards an International Transparency Institution: Australian Style", *The World Economy*, Vol. 14 (2). 1991.
- VIÑAS, ANGEL. "La Administración de la política económica exterior de España (1939-1979)", *Cuadernos Económicos del ICE*, 13. 1980.
- WEISS, LINDA. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press. 1998.
- WILSON, JAMES Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Nueva York: Basic Books. 1989.

PUBLICACIONES DE INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista cuatrimestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

Informe MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

INFORMES ESPECIALES

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wieggers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas. Español (Internet).

DOCUMENTOS DE TRABAJO

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. 1997.

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. 1997.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. 1997.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. 1998.

Comercio Electrónico: conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. 1999.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. 1999.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. 2000.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. 2000.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a Junio 2001.

Rueda de Negocios

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD/STA

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballester. 1998.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. 1998.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Estevadeordal. 1999.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. 1999.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Estevadeordal, Junichi Goto y Raúl Saez. 2000.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. 2001 (también disponible en inglés).

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. 2001.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (português). Antonio José Ferreira Simões. 2002.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. 1998.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. 1999.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. 1999.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. 2000.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés). Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. 2000.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español). Jaime Granados. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglés). J. Ernesto López-Córdova. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. 2001.

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglés). Marco Ferroni. 2001.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (español: Internet). Mikio Kuwayama. 2001 (también disponible en inglés).

El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (español e inglés). 2002.

Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil (portugués). Paulo Roberto de Almeida. 2002.

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina (español). Jacint Jordana y Carles Ramió. 2002.

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martin Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997 (también disponible en inglés).

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).