

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1528
18 de mayo de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**SINTESIS DE LA REUNION SOBRE COMPLEMENTACION PRODUCTIVA DE LOS
PAISES MIEMBROS DEL MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) */**

Santiago de Chile, 20 y 21 de abril de 1995

*/ Esta reunión fue organizada por la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, en el marco del Proyecto FRA/93/S68, "Seminario sobre la complementación productiva de los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)", que cuenta con el apoyo financiero del Gobierno de Francia.

Documento preparado por el señor Eduardo Gana, consultor del Proyecto FRA/93/S68. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No ha sido sometido a revisión editorial.

95-5-560

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LOS FUNDAMENTOS DE LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA	2
1. Algunas cuestiones introductorias	2
2. La necesidad de una tipología de las acciones de complementación productiva	3
III. EL PROCESO DE INTEGRACION EN EL MERCOSUR, SUS INSTRUMENTOS Y EL PAPEL DE LOS AGENTES ECONOMICOS EN LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA	7
1. La situación actual de los instrumentos del MERCOSUR	7
2. El desarrollo del MERCOSUR y la complementación productiva	9
IV. EXPERIENCIAS EMPRESARIALES, ACTIVIDADES ELEGIBLES Y MECANISMOS QUE PERMITAN FOMENTAR LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA	12
1. Algunas experiencias concretas	12
2. Caracterización de los procesos de complementación productiva e instrumentos para su fomento	14
Anexo 1: EXPOSICION DEL SEÑOR EDGAR ERGUETA (ALADI)	18

I. INTRODUCCION

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL invitó a un grupo de expertos a debatir, a título personal, el tema de la complementación productiva de los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el marco del Proyecto FRA/93/S68, que cuenta con la cooperación financiera del Gobierno de Francia. La reunión se efectuó en la Sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, los días 20 y 21 de abril de 1995, y participaron en ella expertos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile.

El Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, señor Oscar Altimir, abrió la reunión dando la bienvenida a los participantes. Luego expresó que los países de América Latina y el Caribe cifran grandes esperanzas en la integración económica y que el MERCOSUR es uno de los ejes más sólidos de este proceso. Señaló que la CEPAL hace algún tiempo viene analizando el desarrollo del regionalismo abierto entre los países de la región, no sólo por su aporte a la creación neta de comercio recíproco y, por lo tanto, como estímulo a su crecimiento, sino también como un vehículo para la transformación productiva con equidad. Todo ello está basado, entre otros elementos, en la búsqueda de la competitividad internacional de las actividades productivas, la que deberán apoyarse, a su vez, en la incorporación sostenida de progreso técnico. Dentro de esta visión, la competitividad del conjunto de actividades de cada país -competitividad sistémica- dependerá en buena medida de una adecuada articulación entre las actividades productivas. Es ahí donde aparece la complementación productiva dentro de este razonamiento acerca de las posibilidades de desarrollo de los países de la región.

La complementación productiva es una modalidad fina de la integración entre economías que, a grandes rasgos, son competitivas en razón de su especialización. En el caso de los países miembros del MERCOSUR, con distinto grado de desarrollo industrial, es posible encontrar un potencial de complementariedad a largo plazo. En consecuencia, poder detectar estas posibilidades de complementación productiva en dicha subregión es una tarea de gran importancia, en torno a la cual deberían darse los debates de la reunión. Dicho esto, invitó a los participantes a dar inicio al programa del seminario.

Como material de apoyo a la reunión, se distribuyó el documento "Algunas ideas acerca de la complementación productiva en América Latina", LC/R.1522, del 18 de abril de 1995. Por su parte, los temas propuestos para ser debatidos por los participantes fueron: i) Los fundamentos de la complementación productiva; ii) El proceso de integración en el MERCOSUR, los Acuerdos Sectoriales y los instrumentos que favorecen la complementación productiva; iii) El papel de los diferentes agentes económicos en la complementación productiva del MERCOSUR; iv) Las actividades elegibles para la complementación productiva y las experiencias empresariales identificables con esta modalidad de integración; y v) Mecanismos que permitan identificar y fomentar acciones de complementación productiva en el MERCOSUR.

El objetivo de la presente síntesis es presentar, en forma resumida, los principales planteamientos y reflexiones de los participantes en el curso del debate. Por ello, no se pretende hacer transcripciones literales ni reflejar las opiniones individuales vertidas por los participantes en la reunión.

II. LOS FUNDAMENTOS DE LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA

1. Algunas cuestiones introductorias

En la exposición para presentar el tema, se señaló que la complementación productiva (CP) se entiende como las acciones destinadas a aunar diferentes capacidades -productivas, tecnológicas, de recursos humanos, organizacionales, financieras y otras- aplicadas a la producción de determinados bienes y/o servicios. Para que exista realmente CP, es preciso que se trate de acciones no circunstanciales o referidas sólo al área comercial, puesto que lo que se intenta alcanzar es una mayor eficiencia y competitividad en la actividad productiva conjunta. La CP por lo general conlleva algún grado de especialización en las fases del proceso productivo o en los productos finales; sin embargo, ésta no es una condición necesaria para que se den acuerdos de complementación.

La CP se realiza naturalmente al interior de cada país cuando distintas unidades empresariales combinan sus capacidades, mediante algún tipo de asociación, para participar conjuntamente en una actividad generadora de bienes o servicios. En general, se puede decir que la CP es más probable cuando existen cadenas productivas complejas, en las que intervienen numerosos agentes productivos. Esto es válido tanto para el caso de los bienes como de los servicios. La CP es bastante más escasa entre unidades empresariales de distintos países, salvo en el caso de las empresas transnacionales que normalmente integran sus productos con partes, piezas, componentes y servicios procedentes de sus propias filiales, si así les resulta conveniente.

Asimismo, la CP es una filosofía de acción que puede adoptar diversas modalidades jurídicas o de organización y en ella pueden participar tanto entidades públicas, como privadas o mixtas. Los elementos centrales de las estrategias de CP son la existencia de recursos naturales o capacidades productivas, financieras, organizacionales o tecnológicas en dos o más países pertenecientes a un esquema de integración que, combinadas, puedan generar nuevas capacidades para producir bienes y servicios destinados a abastecer el mercado ampliado y exportar a terceros países, con resultados que se pretende sean más eficientes y competitivos que los que se podrían lograr de no existir el acuerdo de CP.

Al interior de los esquemas de integración de América Latina, como el Grupo Andino, la ALADI, el MCCA o el MERCOSUR, la CP es todavía limitada. Los ejemplos más conocidos de CP se refieren al aprovechamiento conjunto de recursos naturales compartidos (las plantas hidroeléctricas de Itaipú, Salto Grande, Yaciretá, entre otras) o el abastecimiento de gas natural (Bolivia-Brasil o Argentina-Chile). Otro caso no materializado es el del satélite de comunicaciones que proyectaban adquirir los países miembros del Grupo Andino para su uso conjunto. También los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico se podrían asimilar a la categoría de acuerdos de CP. La interconexión eléctrica entre algunos países centroamericanos y los convenios para el empleo conjunto de los servicios de atención de pasajeros y mantención de aviones, son asimismo ejemplos de esta modalidad. Con seguridad existen otras experiencias

de CP que han surgido de manera espontánea entre empresas de los países miembros de los acuerdos de integración.

Para que los acuerdos de CP se materialicen entre los países miembros de los esquemas de integración es preciso, por una parte, asegurar el libre ingreso al mercado ampliado y promover el acceso a los mercados internacionales, respectivamente mediante la eliminación de todas las restricciones al comercio entre los países asociados y la aplicación de incentivos específicos a las exportaciones de los bienes o servicios correspondientes. Por otra parte, es necesario establecer políticas que estimulen la complementación de las ofertas haciendo más atractivas las vinculaciones empresariales, las inversiones conjuntas, el intercambio de tecnologías y de personal capacitado, el abastecimiento de componentes y partes, los emprendimientos de I y D, los acuerdos de comercialización y exploración de mercados, el compartir capitales de riesgo y otras acciones similares.

Con la finalidad de facilitar la identificación y preevaluación de proyectos de CP, se podría formar un mecanismo ad hoc, compuesto por un pequeño grupo de profesionales altamente capacitados para seleccionar iniciativas de CP en los correspondientes países. Estos proyectos preliminares podrían someterse a ciertos criterios de evaluación y prioridad de acuerdo con las autoridades nacionales de los países involucrados en cada iniciativa y, luego, difundidos entre los empresarios e inversionistas de la respectiva subregión.

En el caso de la Unión Europea, las acciones de CP más conocidas son las que han llevado a cabo los gobiernos de algunos países comunitarios, como la formación de la Agencia Espacial Europea (construcción y lanzamiento de cohetes portadores de satélites artificiales Ariadne y Hermes); la fabricación conjunta de aeronaves (Concorde y Airbus); y ciertos proyectos tecnológicos. Pese a que no existe una política global explícita que favorezca la CP, en el área de la tecnología se destacan programas como el ESPRIT (tecnología de la información); RACE (tecnología de la comunicación) y BRITE/EURAM (tecnologías industriales y de los materiales), que conforman el Programa Marco para crear sinergias a nivel conjunto a fin de incrementar la capacidad innovadora y la competitividad en los mercados internacionales. Aparte de este tipo de iniciativas, en la Europa comunitaria se han producido una gran cantidad de fusiones y otras formas de asociación entre empresas de carácter público, privado o mixto. Los acuerdos empresariales de CP son, normalmente, el resultado de la existencia del mercado único y de la necesidad de competir con las grandes potencias industrializadas.

2. La necesidad de una tipología de las acciones de complementación productiva

El debate se inició cuando un participante expresó que las inversiones en infraestructura son una parte muy importante de las acciones generales destinadas a facilitar la interconexión de las economías de los países, y que en gran medida pertenecen al campo de responsabilidad de los gobiernos por los fuertes recursos que requiere y por ser de beneficio para toda la comunidad. En consecuencia, en esta área se deberían priorizar las iniciativas conjuntas de los gobiernos.

Por otra parte, para los efectos de seleccionar sectores o ramas de la producción de bienes o servicios, que por su configuración sean más adecuados para establecer acuerdos de CP, es preciso examinar sus características estructurales para así definir las políticas que se podrían aplicar en cada caso. Así, por ejemplo, en los sectores que tengan carácter ologopólico en la producción y en la competencia en los mercados, o que cuenten con una mayor presencia de empresas que tienen filiales instaladas en otros países de la región o en los que existan numerosas empresas transnacionales, es posible que los instrumentos de facilitación del comercio y el mejoramiento de la infraestructura sean suficientes para que la reestructuración de estos sectores asuma una dimensión regional y, por lo tanto, aparezcan o se hagan evidentes más altos niveles de CP, simplemente por el hecho de poner en contacto, vía liberalización del comercio, las estructuras productivas de los países. Lo que interesa en este caso son las capacidades instaladas en cada país y si estas capacidades tienen algún grado de complementariedad, lo que hará que el proceso sea más fácil y rápido en el tiempo. En los sectores donde el acceso a la información, a las técnicas de comercio exterior, a los modos de reconversión tecnológica u otros, sea más difícil para las firmas, es posible que se necesiten instrumentos adicionales que orienten de algún modo la reconversión a escala regional.

En otro plano, se planteó la alternativa de hacer una tipología de los grados de viabilidad de la CP, donde el grado máximo de complementación se daría en los nuevos proyectos que tengan desde el inicio la percepción del mercado ampliado. Estados intermedios de CP serían aquellos donde se pueden reunir diferentes capacidades existentes en el campo de la ingeniería, de la tecnología o de la producción, para profundizar o crear nuevos procesos de elaboración de bienes o servicios en empresas existentes en la región.

En el MERCOSUR, las estrategias empresariales, a partir de las capacidades ya instaladas, no están basadas en una reconversión profunda inmediata que considere una especialización dirigida al mercado subregional. Existen sólo algunas tendencias en esa dirección, que se materializan principalmente a través del abandono o reconversión de ciertas líneas de producción al interior de la firma. Sin embargo, en las inversiones nuevas se nota una mayor propensión a considerar, desde el comienzo, el mercado del MERCOSUR como una fuente de especialización.

El concepto de CP es quizás el elemento más importante que se pueda identificar, desde el punto de vista industrial, en el contexto de la integración de mercados. El problema de la región es fundamentalmente cómo mejorar el nivel de productividad y competitividad para participar más activamente en la economía internacional. Uno de los caminos es mediante la CP, puesto que hay un desaprovechamiento económico en la duplicación de actividades, que sólo conduce a un enfrentamiento de carácter comercial de las empresas en los mercados existentes en la región, pero no a su desarrollo conjunto. En cambio, identificadas las empresas que pueden ser complementarias, se puede generar un desafío para abastecer conjuntamente el mercado de la región y de fuera de ella.

Al tomar en consideración los grandes cambios en la economía mundial, es natural que el antiguo concepto de CP se modifique en función de estas transformaciones. De este modo, en la actualidad cualquier enfoque sobre dicha materia debería estar orientado principalmente a

detectar los incentivos que son más válidos para que los empresarios privados de la región puedan emprender acciones en el campo de la CP. Asimismo, deberá adecuarse a las características que hoy tienen las principales políticas de los países latinoamericanos y a las nuevas modalidades de integración imperantes o en curso de negociación entre los países de la región. En general, tanto las nuevas formas de enfocar la integración como las políticas nacionales tienen cada vez menos elementos de selectividad.

Por otra parte, surgió el tema de cómo proceder para que el mercado ampliado sea aprovechado preferentemente por las empresas nacionales, mediante distintas formas de asociación, y no por las grandes empresas transnacionales que están por lo general más preparadas para situarse simultáneamente en varios mercados.

La CP aparece como la contracara de la especialización, que es un viejo tema de la teoría del comercio internacional. La especialización adquiere nueva relevancia cuando se analiza la composición del comercio, en particular el referido al creciente intercambio intraindustrial. El fenómeno de la intensificación del comercio de ida y vuelta en las manufacturas suele acompañar a los procesos de integración. Esto se debe en gran parte a que los costos de comunicación entre países vecinos o cercanos se abarata de modo apreciable. En el caso del MERCOSUR, aunque pueda parecer una paradoja, la posibilidad de que se generen procesos de especialización y complementación más profundos entre los países de la subregión se debe a que han desarrollado un sector industrial que compite en diversas áreas, lo cual permite que se incremente la especialización en ramas industriales similares.

De otro lado, la CP va más allá de la simple vinculación con la integración, dado que es una parte de la filosofía de la articulación intersectorial o intrasectorial, con más o menos participación del sector público, que busca resolver el problema fundamental de las fallas del mercado a través de una articulación mayor.

Algunos de los problemas que pueden enfrentarse en el desarrollo de la CP son: i) el fortalecimiento de un esquema de CP puede estar dando margen, en el límite, al fortalecimiento de acuerdos sectoriales en actividades donde hay estructuras oligopólicas de mercado que pueden obtener provecho de un esfuerzo de complementación y que en vez de tender hacia una mayor eficiencia global vayan en contra de ella; y ii) asimismo, la escasez de ahorro público obliga a ser muy cuidadoso en la selectividad de las políticas del Gobierno, en particular en la selección de los sectores donde aplicar la CP y en la forma en que organizan los mercados. Sin embargo, todavía sobrevive el riesgo político implícito en la cuestión de la selectividad, al considerar la eficiencia de los instrumentos de fomento sectoriales que se elijan y la desviación de esfuerzos hacia actividades no deseables de acuerdo con enfoques técnicos.

Por otra parte, a partir del hecho que la CP se produce de manera natural entre empresas privadas, se sugiere que se identifiquen los obstáculos que a nivel microeconómico impiden o dificultan la concreción de iniciativas en esta materia. Entre dichos obstáculos se encuentra, en especial en las empresas medianas y pequeñas, un arraigo cultural, originado en el proteccionismo, de querer hacer todo al interior de la propia firma, lo que se traduce en una gran

integración vertical de la producción. Esta cultura productiva retarda o inhibe la CP. No obstante, la presión de un mercado más abierto a la competencia internacional puede inducir un cambio de actitud, similar a lo ocurrido en la Unión Europea donde las CP son cada vez más frecuentes.

Frente al dilema que aparecería entre la actitud normal de la empresa a competir para ganar posiciones en el mercado y la posibilidad de desarrollar programas de complementación y cooperación, se dio el ejemplo de una entidad que en Chile ha logrado en ciertos sectores, como el forestal, que aún las mayores empresas estén dispuestas a desarrollar en conjunto actividades de complementación en los ámbitos de transferencia de tecnología, de capacitación de fuerza de trabajo, de infraestructura, programas de software para una mejor gestión de las faenas, etc.. Todo esto se está haciendo con el factor catalizador de dicha entidad de estructura mixta público-privada. En consecuencia, podría haber diversas áreas donde, sin perjuicio que las empresas mantengan su competencia por los mercados finales, se generen actividades de cooperación o CP como las ya mencionadas. Es importante, asimismo, enfocar el tema desde el punto de vista dinámico, en el que las empresas con seguridad combinarán elementos de competencia con alianzas estratégicas para mejorar su posición competitiva en los mercados. Estas alianzas estratégicas pueden contener diversos elementos de CP. Otro caso interesante de analizar es el del desarrollo de regiones fronterizas, donde se puede encontrar un ámbito muy rico en posibilidades para emprender acciones de CP.

III. EL PROCESO DE INTEGRACION EN EL MERCOSUR, SUS INSTRUMENTOS Y EL PAPEL DE LOS AGENTES ECONOMICOS EN LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA

La discusión de este tema se inició con una exposición del representante de la ALADI (ver Anexo 1) sobre los mecanismos y experiencias de la Asociación en esta materia.

A propósito de este planteamiento, se dan como ejemplos de CP los siguientes casos referidos al Acuerdo de Complementación Económica bilateral entre Argentina y Chile, que aparecen en sus protocolos adicionales: i) la facilitación del intercambio de partes y piezas entre ambos países para fabricar cajas de cambio de vehículos automotores, que son elaboradas en Chile y exportadas en parte a Argentina; ii) la construcción de un oleoducto entre Puesto Hernández (Argentina) y Talcahuano (Chile), que se encuentra en operación y que ha permitido desviar del orden del 35% de las importaciones que realizaba Chile desde terceros países, con ventaja de costos. Aparte de esto, hace factible la exportación de hidrocarburos desde Neuquén-Argentina a otros mercados, entre los que se cuenta Brasil; y iii) un acuerdo que establece un marco normativo en el área del gas natural, que ha incentivado el desarrollo de distintos proyectos de abastecimiento de ese recurso desde Argentina a Chile y, en forma más limitada, de aprovisionamiento de gas desde el Sur de Chile a algunas zonas de Argentina. Se indica que la conclusión que surge de dichos ejemplos es que son las propias fuerzas del desarrollo económico las que inducen formas específicas de CP, mucho más que la acción voluntaria de lograr un determinado efecto en ciertos sectores o actividades.

1. La situación actual de los instrumentos del MERCOSUR

En otro plano, con la finalidad de ilustrar sobre la actual estructura del MERCOSUR, se explican los principales resultados de la VII Reunión del Comité del Mercado Común, en Oro Preto, el 17 de diciembre de 1994. En cuanto al Arancel Externo Común (AEC), que es uno de los acuerdos más importantes adoptados por los Estados Partes para perfeccionar la unión aduanera, en esa oportunidad se aprobó la aplicación de este instrumento a las aproximadamente 8.500 posiciones que componen la nomenclatura del sistema armonizado del MERCOSUR. Se excluyen de la puesta en vigencia del AEC una lista de excepciones, que en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay es de 300 posiciones arancelarias y para Paraguay alcanza a 399 posiciones. Asimismo, los bienes de capital y los productos para la informática y las telecomunicaciones pasan a tener un régimen particular. En este caso, se definió un cronograma de convergencia mediante el cual Argentina, Paraguay y Uruguay incrementan sus aranceles nacionales para esos tres sectores, en tanto Brasil los disminuye hasta alcanzar el AEC convenido. Por su parte, los bienes de capital y los productos para la informática y las telecomunicaciones no producidos en la subregión conservan un AEC de cero por ciento. Del mismo modo, existen excepciones en la aplicación del AEC en el sector azucarero, para el cual en 1995 se deberá adoptar un régimen común; en el caso del sector automotriz que también en el mismo año alcanzaría un AEC no superior a 20%; y en el sector textil y de confecciones, donde la tendencia es a establecer

derechos específicos, en concordancia con la política de los Estados Unidos, para evitar el dumping social.

En definitiva, el AEC en el MERCOSUR alcanzará un nivel promedio aproximado de 11%. Si se excluyen los bienes de capital y equipos de transporte, en que los primeros tendrían una AEC plenamente vigente en el año 2001, el promedio del AEC se reduce a 10.4%. En consecuencia, el AEC recientemente aprobado está en la línea de continuar la tendencia a la apertura al comercio internacional de los países miembros de la subregión.

De similar manera, se estableció un régimen de adecuación referido a las excepciones que tiene la liberalización del comercio al interior del MERCOSUR y que, por lo tanto, comprende un conjunto de productos que no estarán totalmente desgravados antes de 1999, en el caso de Argentina y Brasil, y en el año 2000, para Paraguay y Uruguay. Argentina definió un total de 221 posiciones arancelarias en ese régimen de excepciones; Brasil 29; Paraguay 427; y Uruguay 1018 posiciones. El régimen de adecuación implica una rebaja de 10% en los aranceles hacia los países miembros en esta lista de productos excepcionados y su eliminación progresiva en 4 o 5 años, según se trate de los países mayores o de menor tamaño.

Otros instrumentos aprobados en Oro Preto se refieren a las pautas básicas de defensa de la competencia dentro del MERCOSUR, a fin de evitar acuerdos y colusiones de naturaleza oligopólica. De similar manera, frente a las excepciones al AEC, será necesario establecer normas de origen para dichos productos. Igualmente, se aprobó la creación de un Comité Técnico que deberá examinar el tema de las políticas públicas que distorsionan la competencia al alterar los factores de localización de las empresas, a través de subsidios, regímenes tributarios especiales, compras gubernamentales o algunos tratamientos crediticios diferenciales. Asimismo, quedó de relieve que es preciso concretar un mecanismo común sobre prácticas desleales y regímenes de salvaguardia para solucionar los problemas que surjan de la importación desde terceros países. La cuestión del código aduanero, la valoración de mercancías y el despacho aduanero son otros temas importantes en la facilitación del comercio intrasubregional, que también están en estudio. Adicionalmente, se está analizando la estructura institucional y jurídica del MERCOSUR. Así, la creación de un organismo como la Comisión de Comercio, que depende del Grupo Mercado Común y se reúne mensualmente, permitirá hacer un seguimiento y monitoreo muy ágil del funcionamiento del mercado ampliado.

Finalmente, dos asuntos de gran importancia en los que se está progresando son el cronograma de eliminación de restricciones no arancelarias al comercio intrasubregional y las normas técnicas, las que interesa que no se conviertan en obstáculos al comercio. Un aspecto adicional es el tratamiento general a los bienes producidos en las zonas francas comerciales, industriales, de procesamiento de artículos de exportación y a las áreas aduaneras especiales.

Con respecto al AEC del MERCOSUR, se indica que su escalonamiento dirigido a proteger con aranceles más altos los productos con mayor valor agregado y complejidad tecnológica favorece la CP, puesto que ésta tiende a realizarse precisamente en aquellos bienes

con extensos y complejos eslabonamientos productivos, como es el caso, por ejemplo, de las máquinas herramientas.

Varios participantes intervienen para dar su opinión sobre las ventajas y desventajas del nivel y dispersión del AEC aprobado en el MERCOSUR. En relación al mismo tema, se expresa la duda que la especialización o la CP dependan directamente de la estructura de la protección que establece el AEC.

Frente a la cuestión de si el AEC favorece o no la CP en los sectores de bienes y servicios de los países miembros del MERCOSUR, se presentan algunos ejemplos en los que aún con aranceles muy bajos en un país se han producido complementaciones, como es el caso de la IBM establecida en Argentina y Brasil.

En cuanto a los Acuerdos Sectoriales, éstos deberían absorberse en el tratamiento general del AEC y en el régimen de liberación. El único Acuerdo Sectorial que se ha perfeccionado es el siderúrgico, que también quedaría sujeto al sistema general.

2. El desarrollo del MERCOSUR y la complementación productiva

Por otra parte, dentro del MERCOSUR existe en la actualidad una mayor interpenetración entre los sectores productivos, medida en términos de comercio recíproco, en relación con la que había al comienzo del proceso de integración. Al mismo tiempo, el mercado ampliado ha pasado a ser de interés para los países mayores de la subregión, tanto como para los menores, lo que ha incrementado la percepción de la importancia del MERCOSUR en las estrategias de las empresas de todos los países miembros. El instrumento que más ha influido en esta nueva percepción de los empresarios ha sido el proceso de liberación del comercio, asistido por preferencias intrazonales ciertas. Todo ello fue, además, favorecido por circunstancias macroeconómicas en Argentina y Brasil que contribuyeron al aumento del intercambio global e intraindustrial entre ambos países.

Algunos instrumentos específicos que apuntan en la dirección de promover la complementación industrial, son:

i) el estatuto de empresas binacionales, que se intentó convertir en un tratamiento a las empresas MERCOSUR, al incluir a Paraguay y Uruguay en el acuerdo existente entre Argentina y Brasil. Este mecanismo ha tenido muy poco impacto, porque los instrumentos de promoción fiscal que se previeron para favorecer el lanzamiento de este tipo de empresas entraron en contradicción con la lógica del ajuste fiscal del último tiempo. Además, debido a que en general todos los países se movieron hacia un trato no discriminatorio frente a las empresas de cualquier origen, el mecanismo no dejaba mucho espacio para dar incentivos a las empresas multinacionales del MERCOSUR;

ii) los llamados Acuerdos de Complementación Sectorial, que estaban definidos como instrumentos de reestructuración para propender a una mayor competitividad del parque

productivo instalado, tuvieron siempre un carácter absolutamente transitorio, puesto que durarían sólo hasta la aprobación del AEC. Las únicas negociaciones que avanzaron algo, hayan sido homologadas o no, fue en sectores con estructura oligopólica en que los empresarios se pusieron de acuerdo en ordenar el tránsito hacia la situación de libre comercio o en repartir de algún modo los mercados. Este instrumento no tuvo un impacto significativo sobre la complementación industrial; y

iii) mecanismos de cooperación tecnológica, de los cuales el más importante es el que se materializó en el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología. Dicho Centro tiene como propósito promover iniciativas de desarrollo tecnológico que se traduzcan en una aplicación productiva inmediata, por una parte, y la formación de recursos humanos en la disciplina de la biotecnología, por otra. El instrumento ha tenido un éxito relativo, tanto por el número de innovaciones llevadas a cabo en diversos campos de la biotecnología que, no obstante, no han logrado todavía una utilización comercial, y por la formación de recursos humanos que ha funcionado como una política horizontal de capacitación en esta área. El problema central es que ninguno de los dos países responsables del Centro ha efectuado los aportes anuales convenidos para el funcionamiento normal de esta entidad.

En consecuencia, lo que ha operado en el MERCOSUR es la liberación comercial. Los instrumentos específicos, por una u otra razón, no han funcionado. La única política sectorial que ha marchado ha sido la automotriz, siendo el ejemplo más importante de complementación y de reestructuración industrial en los últimos 3 o 4 años, sobre el espacio ampliado del MERCOSUR. Aquí se han combinado regímenes especiales de protección industrial, distintos del régimen general, con sistemas de intercambio compensado a nivel de los países miembros del MERCOSUR.

De otro lado, se ha generado un cambio en la lógica productiva, ocasionado fundamentalmente por la apertura de las economías, dirigido hacia una mayor internacionalización de los procesos productivos, lo que puede contribuir a que se incremente la CP entre los países de la subregión.

En general, en el MERCOSUR se nota una ausencia de medidas destinadas a canalizar el intercambio en el área de los servicios y de los factores de producción, que tengan alguna equivalencia con los avances mostrados en la liberación del comercio de bienes.

El proceso de la CP puede asumir diversas formas, algunas de las cuales parecen ser más "genuinas" que otras, en la medida que no dependan de fenómenos económicos circunstanciales como las apreciaciones cambiarias, por ejemplo. Interesa, en consecuencia, buscar aquellas formas de CP que respondan a la creación de mejores condiciones de competitividad en dos o más países a partir de elementos principalmente estructurales.

Una fórmula que ha dado resultados interesantes para las micro y medianas empresas del MERCOSUR, ha sido reunirlos en seminarios donde se estimula a los empresarios a relatar sus experiencias en las áreas de gestión empresarial y de tecnología. Así, los empresarios descubren

que pueden superar determinadas dificultades en su actividad empresarial juntando esfuerzos y realizando algunas acciones de CP.

En relación con la estructura que pudiera tener un documento sobre CP en América Latina, se sugirieron los siguientes contenidos para sus capítulos: i) mostrar que la integración económica es un hecho, destacando sus ventajas; ii) verificar que la CP promueve y consolida la integración económica; iii) identificar los tipos de CP que promueven o no la integración económica y por qué; iv) discutir sobre los tipos de CP, que promueven la integración económica, y que pueden ser estimulados por los gobiernos de los países miembros de un esquema de integración; y v) definir una lista de las acciones de los gobiernos para materializar la CP, destacando aquellas que pueden ser aplicadas a las empresas de pequeño tamaño.

IV. EXPERIENCIAS EMPRESARIALES, ACTIVIDADES ELEGIBLES Y MECANISMOS QUE PERMITAN FOMENTAR LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA

1. Algunas experiencias concretas

Se relató el caso de una empresa que tiene una fuerte complementación con sus proveedores y con los usuarios de sus productos. Esta industria uruguaya abastece a empresas locales y a otros países del MERCOSUR. Se trata del aprovechamiento de subproductos que son procesados con tecnologías especializadas, desarrolladas por la empresa en combinación con los proveedores de materias primas y con los clientes, formando una cadena con un alto nivel de vinculación productiva y comercial.

Asimismo, se dio cuenta de un programa realizado recientemente en Uruguay, cuya finalidad fue examinar los desafíos que el MERCOSUR implicaba para la empresa uruguaya. Aunque este programa surgió con motivo del MERCOSUR, luego se le incorporó un enfoque más amplio y se procuró superar los análisis convencionales proporcionándole una visión sectorial y empresarial. En el último sentido, se trabajó sobre las estrategias empresariales, en las cuales los temas de la internacionalización y las alianzas entre empresas pasaban a tener una importancia muy grande, en particular dado el tamaño relativamente reducido de las industrias del Uruguay. Como parte de las tareas del programa, se crearon 21 centros a nivel nacional, constituyéndose un Sistema de Información MERCOSUR, que básicamente es una red de comunicaciones que permite un intercambio entre los diferentes agentes empresariales y laborales nacionales y, además, les da acceso a las informaciones que están disponibles en fuentes locales o internacionales. La cobertura del programa es muy amplia, pues comprende del orden del 80% de las empresas de las diferentes ramas industriales. Por su naturaleza, esta iniciativa puede coadyuvar a la generación de nuevos nexos entre las empresas y, así, a la CP. Finalmente, se identificaron en el programa unas 14 áreas que suponen acciones para el futuro, en lo que se llamó las bases para una agenda nacional de competitividad. El tema de las alianzas empresariales comenzó a dar resultados, pese a que requiere de un plazo más largo para alcanzar su maduración.

Otra experiencia relatada se refiere al área de los bienes de capital hechos a pedido. Se trata de una empresa nacida como consecuencia de la construcción de la binacional hidroeléctrica de Itaipú y de la obligación de "compre nacional" establecida por los dos países participantes en el proyecto. La empresa, con sede en Paraguay, trabaja en la actividad de fabricación de equipos metalmecánicos y en el montaje industrial. La necesidad de contar con la debida experiencia y mano de obra calificada forzó a la empresa a buscar una complementación industrial con importantes fabricantes de bienes de capital de Brasil. El sistema de producción funcionó, en general, sobre la base de subcontratación, en tanto el montaje industrial operó con la modalidad de joint venture. Con el tiempo, se han firmado varios acuerdos de transferencia tecnológica que son, en cierto modo, tipos de CP. La empresa ha seguido participando en diversas obras, en

competencia abierta con proveedores de todo el mundo, utilizando formas de CP mediante la subcontratación. Sin embargo, cada caso es puntual, puesto que se trata de optimizar la oferta, lo que significa buscar la combinación más efectiva de factores productivos y económicos entre las empresas asociadas para presentarse en una licitación. No obstante, los convenios de transferencia tecnológica o para formar personal pueden ser de largo plazo.

En otro plano, la experiencia chilena de internacionalización de sus empresas ha consistido más bien en la compra de parte importante de la propiedad de algunas empresas de países limítrofes, con una gestión también centralizada. Las iniciativas más importantes en esta materia se han dado en los sectores eléctrico, telecomunicaciones, supermercados y grandes tiendas, celulosa y papel, línea blanca y elaboración de productos de cobre. La motivación principal para emprender estas inversiones ha sido la apertura de las economías de estos países y la existencia de reglas estables y claras. Asimismo, ha contribuido el conocimiento y contacto empresarial que se ha logrado a través de diversas organizaciones latinoamericanas que los agrupan. En muchos de estos casos los inversionistas chilenos se han asociado con grandes empresas transnacionales, pero manteniendo la dirección de las empresas a su cargo. Se menciona la experiencia concreta de una empresa chilena del área de las telecomunicaciones que está creando un sistema que permitirá a las casas matrices del hemisferio norte comunicarse de manera más eficiente con sus filiales en América Latina. Para este objeto, se aprovecha del avance tecnológico en el campo de las telecomunicaciones que ha experimentado Chile en años recientes.

Otro caso relativo a acciones a nivel de América Latina, y que tiene que ver con la CP, es la experiencia del Programa Bolívar. En él se ha buscado el acercamiento del sistema científico-tecnológico a las empresas en función de internacionalizarlas, por un lado, y de mejorar las condiciones productivas y de competitividad de las mismas, por otra parte. Este Programa es soportado por el BID a través de la cooperación técnica regional, su sede está en Caracas, y cuenta con organismos participantes en prácticamente toda la región. El sistema funciona por el ingreso de una oferta de internacionalización que una empresa desea hacer por la vía de la asociación, cooperación productiva, joint ventures, transferencia de tecnología o búsqueda de una asociación simplemente para ampliar sus horizontes comerciales. Se trata de empresas que tienen producciones con contenido tecnológico o que desean asociarse con un centro o instituto de investigación para mejorar un determinado proceso, investigar sobre algún producto o perfeccionar sus condiciones productivas. El Programa Bolívar facilita la búsqueda de esa asociación mediante un sistema informático eficiente que opera a nivel regional y, al mismo tiempo, brinda asesoramiento a las empresas para la generación de proyectos factibles de realizarse y en la identificación de posibles socios. Esto se complementa con una eventual asistencia financiera a los proyectos mediante una liga de bancos que han firmado acuerdos con el Programa para ese propósito.

Por ejemplo, una empresa del sector químico-farmacéutico de la Argentina desarrolló, en cooperación con la Universidad de Buenos Aires, la producción de piretrinas sintéticas para ser aplicadas en el combate del vector del mal de Chagas, que se transmite por intermedio de la vinchuca. Este mal endémico afecta a millones de personas, fundamentalmente en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La empresa pidió al Programa Bolívar ayuda para encontrar socios

en la región del MERCOSUR, con la finalidad de mejorar las condiciones productivas de la piretrina mediante coproducciones o para producir componentes que abarataran el costo del producto final. Cabe recordar que se trata de un producto de aplicación masiva, que normalmente se adquiere por los gobiernos para ser utilizado en sus programas sociales. En la actualidad, el Programa Bolívar ha avanzado en acuerdos con empresas de Brasil, Paraguay y Uruguay para lograr la correspondiente cooperación con la firma argentina.

2. Caracterización de los procesos de complementación productiva e instrumentos para su fomento

De regreso al tema de la CP, se plantea que para caracterizar estos procesos es posible identificar dos grandes categorías: la primera, se refiere a la reestructuración de la cadena de producción y oferta, y puede darse: i) por generación de un nuevo producto en el cual confluyen de un modo coordinado y concertado productores de distintos países -como el caso de las obras de infraestructura-; y ii) la reestructuración que tiene que ver con las condiciones de mercado, en la que aparecen nuevos proveedores o formas de subcontratación, es decir, se redefine la manera en que la oferta es producida a escala subregional. La segunda categoría de CP, está vinculada con los acuerdos de cooperación tecnológica para el desarrollo y difusión de mejoras técnicas. Esta última no implica necesariamente una modificación de la cadena de producción, pero si supone colaboración entre firmas para perfeccionar el proceso de producción aún cuando éste no experimente relocalizaciones.

De otro lado, la integración contribuye a redefinir los procesos a escala subregional. Esto es lo que está pasando en el MERCOSUR, al crecer los flujos de comercio intraindustriales; las corrientes de inversión; y la relocalización de empresas o de sus etapas de producción, que se trasladan dentro de la subregión a la búsqueda de ventajas comparativas o de ciertos mecanismos diferenciales que todavía subsisten y que generan ventajas. Todos estos esfuerzos son para ganar competitividad, dado que si bien la integración facilita dichos procesos, también produce presión sobre las empresas al estar operando en economías mucho más abiertas que antes. La redefinición de las estrategias y de las escalas de producción, buscando ventajas comparativas intrazonales para producir los bienes de otro modo o con otra gente, puede ser natural -de mercado o espontánea- o de algún modo asistido. El primer caso se da en un conjunto relativamente amplio de sectores, con características de tecnología más bien maduras y con configuraciones de concentración alta, o sea, oligopólica. En el resto de los sectores, donde predominan otras formas de competencia y de tecnología, el proceso de búsqueda de competitividad es, dentro del esquema de integración, igualmente necesario porque también sufren la presión de la apertura y se facilitaría la redefinición del modo de producción vía acuerdos de CP. Por fallas del mercado en términos de información, de acceso efectivo a los canales de tecnología o por otras razones similares, estos acuerdos no fluyen de manera espontánea. Es aquí donde parece necesario recurrir a ciertas políticas de promoción, a fin de ganar escalas de producción, mejorar los estándares de calidad, adaptarse a los nuevos requerimientos en materia ambiental, perfeccionar la tecnología de proceso, etc.; es decir, para inducir lo que en otros sectores se logra de forma natural, por el camino del intercambio entre empresas. La cuestión es, entonces, cómo se promueve y agiliza la CP en

aquellos sectores donde este proceso no es natural o espontáneo, debido a una serie de déficits que tienen que ver con un reducido poder de mercado y otras materias semejantes.

Por otra parte, dentro del espíritu de tratar de definir lo que es la CP, es importante diferenciar a este proceso como tal de la colaboración comercial. Esta última, referida a empresas de uno o más países, existe y existió antes de la ampliación del mercado. En cambio, la CP se puede producir por la vía de una decisión de dos estados de desarrollar una determinada obra, a la que se le otorgan los recursos necesarios para que sea ejecutada por empresas nacionales, desde el punto de vista de la construcción y de la instalación de los equipos. Ello es muy similar a la decisión política de construir una aeronave con la participación de varios países europeos, para entrar a competir en el mercado internacional. Se trata de una forma de CP, que tiene como antecedente una política concreta, que generó el ambiente amigable para que pueda producirse esa CP. Muy diferente es aquella que emana de un acuerdo subregional que pone todo el mercado ampliado a disposición de distintas empresas que venían actuando en forma independiente, amparadas por medidas de protección o porque no tenían proyección hacia el exterior o conocimientos para internacionalizar su actividad. Efectivamente, hay formas naturales de CP que les permiten a las empresas proyectarse al mercado ampliado o a terceros mercados, como consecuencia de la optimización del empleo de la capacidad productiva de estas empresas. Sin embargo, hay otros casos en los que se requiere de medidas inductivas. El meollo de la CP es el intercambio de conocimientos, que puede requerir de nuevas fuentes de incorporación de tecnologías, lo que va más allá de la simple ampliación del mercado.

Desde otro punto de vista, y en cuanto a los instrumentos de promoción de la CP, se plantea la necesidad de un organismo de crédito regional que pueda financiar las grandes inversiones que se precisan principalmente en el sector de infraestructura. Siguiendo las nuevas tendencias, muchas de estas obras serán traspasadas o realizadas directamente por inversionistas privados nacionales o extranjeros. De no contarse con un organismo regional de esta naturaleza, la participación de las empresas nacionales de producción de equipos y montaje industrial se verá seriamente limitada por las condiciones que imponen habitualmente los organismos internacionales de financiamiento. Un ejemplo en este sentido es el proyecto integrado de gas de Bolivia-Brasil, en el que las entidades de crédito de proveedores asumen un papel muy importante y donde casi no habría espacio para los abastecimientos locales.

De otra parte, siempre en el plano de los instrumentos, se propone la confección y distribución entre los empresarios del MERCOSUR de un folleto, de lectura simple, con los principales conceptos e ideas acerca de la CP. Además, se sugiere realizar talleres sobre esta materia y crear una red latinoamericana de negocios.

En cuanto a las políticas microeconómicas que puedan favorecer la CP, se precisa que en la actualidad en el MERCOSUR se ha avanzado mucho en el diagnóstico de la situación competitiva de los sectores, con un enfoque que privilegia el análisis a nivel de la firma, lo cual proporciona un conjunto de información muy significativa acerca de donde están los déficits de competitividad y las áreas donde las políticas de fomento producirían más impacto. En líneas generales, esos estudios muestran que hay heterogeneidades muy fuertes en el MERCOSUR, y

señalan que las principales falencias para lograr competitividad se encuentran en: i) las áreas de productos en que las empresas presentan un "mix" excesivo, y problemas de calidad y diseño; ii) en el campo del equipamiento y de la gestión técnica, donde hay cierto grado de obsolescencia, niveles exagerados de integración vertical y dificultades en la puesta al día tecnológico; iii) también se presentan carencias en la gestión comercial y en la capacitación del personal; y iv) ausencia o déficit en la planificación estratégica, en términos de conocimiento de las tendencias de los mercados y de las posibilidades de asociación.

Todas estas carencias de competitividad obedecen más bien a factores que son endógenos a la firma y a elementos sistémicos que tiene relación con la articulación productiva de las firmas con otras empresas en la cadena de producción, con los sistemas científico-tecnológico, de financiamiento, etc., mucho más que a las políticas macroeconómicas, que también juegan algún papel. Surge de aquí un campo de acción, donde la cooperación y la coordinación entre los países del MERCOSUR en la aplicación de los instrumentos microeconómicos adecuados podría solucionar muchas de estas deficiencias y contribuir a la CP.

La respuesta global de los países del MERCOSUR frente a dicho panorama, aparte de los esfuerzos para progresar en el campo de la tecnología, debería consistir en avanzar en caminos de especialización, que pueden ser carácter vertical, es decir, dentro de la cadena productiva; u horizontal, en determinadas gamas de productos. En este sentido, todos los sectores productores de bienes tienen situaciones distintas en la materia, puesto que a algunos les cabe una estructura de especialización que para otros no es equivalente. Por ello, más allá de que estas cuestiones se resuelvan con políticas de tipo horizontal, la aproximación sectorial a la definición de los instrumentos más precisos es absolutamente indispensable.

Entre los instrumentos que se podrían desarrollar y coordinar en conjunto en el MERCOSUR están las acciones de ayuda a los proveedores, para así mejorar la cadena productiva correspondiente; el extensionismo industrial, o sea, la capacitación de personal, y la información para una mejor planificación estratégica y para hacer una efectiva gestión tecnológica y comercial. Asimismo, las iniciativas de fomento a la innovación y difusión tecnológica, en particular en tecnologías intermedias que tienen un mercado muy poco transparente. El otro punto es fomentar el desarrollo de alianzas y asociaciones, de las cuales hay varios tipos, pero entre ellos interesan los consorcios de comercialización, que implican ganancias de escala, y las alianzas estratégicas para la generación de nuevos productos y tecnologías. Se trata, en general, de áreas de políticas microeconómicas que favorecerían la CP. Del mismo modo, al aplicarlas en el espacio integrado se disminuirían los costos y las erogaciones de avanzar por dichos caminos.

Además, entre los instrumentos microeconómicos se señalaron la información sobre proyectos de inversión, que puede coadyuvar a la realización de algunas acciones conjuntas entre las empresas abastecedoras de bienes de capital; las Bolsas de Subcontratación, a nivel latinoamericano, que proporcionan información sobre ofertas y demandas de componentes y partes, lo que es de particular importancia para las empresas medianas y pequeñas, y cuya esfera de operación debería extenderse a más sectores que los que comprende en la actualidad; y las asociaciones de productores que, como la Asociación Latinoamericana de Productores de Bienes

de Capital (ALABIC), contribuyen a detectar proyectos de inversión y al conocimiento de la capacidad de producción de los asociados. De manera similar, se podría incentivar la participación de los empresarios, en especial de firmas de tamaño pequeño o mediano, en ferias y ruedas de negocios que se efectúen en la región, con miras al fomento de la CP.

En este último sentido, se informó que, con el aporte de recursos del BID y la participación de SEBRAE, se está creando una red electrónica de negocios para toda América Latina, ya iniciada en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y que está destinada a los micro y pequeños empresarios.

Finalmente, con referencia a mecanismos de naturaleza regional, se enumeran los siguientes: el primero dice relación con una organización que identifique y promueva los proyectos de CP; el segundo, se trata de un marco jurídico, que podría adoptar la forma de Acuerdo Regional en el ámbito de la ALADI, con posibilidades de adhesión de países de otras zonas de la región, cuya finalidad sería normar las garantías de inversión, tratamiento nacional a los capitales, eliminación de trabas a las salidas de bienes de capital e insumos, etc.; y un tercer mecanismo, que sería un sistema de informática regional que llegara a todos los países latinoamericanos.

Anexo 1**EXPOSICION DEL SEÑOR EDGAR ERGUETA (ALADI)**

La Asociación Latinoamericana de Integración cuenta con dos mecanismos fundamentales para la concertación de acuerdos entre sus socios: los "Acuerdos de Alcance Regional", en los que participan la totalidad de los países miembros, y los "Acuerdos de Alcance Parcial", que pueden ser suscritos por pares o grupos de países. Para referirse al tema de "Acuerdos de Complementación Productiva" es necesario remitirse a los Acuerdos de Alcance Parcial y, dentro de la variedad de éstos, a los de "Complementación Económica".

A la fecha en ALADI existen 30 Acuerdos de Complementación Económica. De ellos se han seleccionado los más pertinentes en función de su contenido y actualidad, y se han elaborado algunas fichas, de cuyo análisis surgen los siguientes comentarios generales.

En primer lugar nos referiremos al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18, "Mercado Común del Sur - MERCOSUR", que es tema central de esta reunión.

El Tratado de Asunción, constitutivo del MERCOSUR, fue suscrito el 26 de marzo de 1991 y fue registrado en la Asociación Latinoamericana de Integración el 29 de noviembre de 1991.

En el artículo 1 del mismo se establecen los principales instrumentos que serán utilizados durante el período de transición del proceso, hasta la conformación del mercado común. Señalándose entre ellos, en su literal D), "La adopción de Acuerdos Sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes".

Al amparo de esta disposición surgieron algunas iniciativas: en su mayor parte originadas en el sector privado de los países miembros, especialmente de Argentina y Brasil, entre las que se destacan los correspondientes al sector siderúrgico; al de carne bovina; lácteos; arroz.

Sin embargo, en el transcurso del período de transición del acuerdo ninguno de ellos fue formalizado, por lo que al haber vencido este plazo el 31 de diciembre de 1994, resultan ser extemporáneos, por lo que se piensa que no tiene lugar su aprobación.

De otro lado, al haber quedado establecido el mercado común a partir del 1 de enero de 1995, con la adopción del AEC y el perfeccionamiento del programa de liberación interno y no haberse tomado ninguna previsión sobre complementación sectorial, no existiría un marco normativo para la suscripción de este tipo de acuerdos en el futuro.

Por lo expuesto, se piensa que no habría materia para abundar en información que sea válida para esta oportunidad.

En cuanto al Grupo Andino, que es el otro esquema subregional de integración inmerso en la ALADI, existirían dos acuerdos a los que debe hacerse referencia: uno el denominado "Programa de Integración Industrial Siderúrgico" (Decisión 299 de mayo de 1991). En el solamente se pueden encontrar medidas de tipo comercial, como ser el programa de liberación de los productos, Arancel Externo Común, reglas de origen, normalización técnica, etc., por lo que tampoco vale la pena detenerse. El otro, conocido como "Convenio de Complementación en el Sector Automotor", suscrito por Colombia, Ecuador y Venezuela en septiembre de 1993 (Resolución 355), norma sobre los aspectos técnicos que regirán el comercio de unidades completas y componentes entre los países firmantes. Con ese objeto categoriza los vehículos, establece el Arancel Externo Común para ellos y sus respectivos componentes, fija un procedimiento de calificación de origen, etc.. No se observan disposiciones especiales que den contenido de complementación a este acuerdo por lo que no se efectuarán mayores precisiones.

Respecto a los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE) firmados en forma bilateral por los países miembros, se puede señalar que el contenido principal de todos ellos está dirigido al comercio de bienes, no obstante, existen medidas jurídicas claves para la complementación productiva que merecen destacarse. Se puede apreciar a primera vista una mayor consideración temática de la complementación productiva por ejemplo en el acuerdo Bolivia-Chile y una menor en el de México-Uruguay.

Sin embargo, en la generalidad de ellos se cita de manera explícita la cooperación económica en las áreas comercial, industrial y de servicios.

Se resalta la importancia de la participación activa del sector privado como medio indispensable para obtener resultados.

Se propone promover la creación de empresas bi o multinacionales de carácter regional.

Se conviene estimular las inversiones cruzadas.

Otorgar tratamiento nacional al capital de la otra parte. Incluso en algunos de los acuerdos se hace una prevención, en sentido de que, de tener un tratamiento mejor la inversión extranjera, sea ésta la que se otorgue a la otra parte.

En muchos de ellos se hace hincapié en la cooperación y transferencia tecnológica y se establece el emprendimiento conjunto de proyectos de I y D en áreas de mutua conveniencia.

Uno de los más completos seguramente es el AAP.CE Bolivia-Chile, donde vale la pena detenerse: se habla sobre un creciente intercambio de tecnología, particularmente en los sectores agropecuario, agroindustrial, industrial, minero y de comunicaciones. abriéndose las puertas a la concertación de convenios específicos entre los organismos especializados de los países.

Se instituye un comité asesor empresarial con el mandato especial de proponer acciones de cooperación económica, circulación de capitales y de inversiones; y se instruye a la Comisión Administradora del acuerdo otorgue prioridad a la realización de estudios que surjan de tales iniciativas para formalizarlos ante los Gobiernos.

Se adjunta al acuerdo principal "Un protocolo adicional específico para la promoción y protección de inversiones", donde se considera de manera particular la libre transferencia de recursos provenientes de los dividendos, utilidades, amortizaciones de créditos externos relacionados con la inversión, de las ventas o liquidaciones parciales o totales de las inversiones. Asimismo, de los pagos o compensaciones en casos de controversias. Igualmente se convienen procedimientos y garantías para casos de expropiación y compensaciones.

El capítulo de solución de controversias, aparte de normar para litigios entre las partes, lo hace cuando trate una de las partes con un "inversionista" de la otra.

En el acuerdo Brasil-Perú se determina sobre la suscripción de "Acuerdos de Complementación Sectorial", haciendo hincapié en recoger las iniciativas privadas.

Se instruye al Comité de Administración del acuerdo la elaboración de proyectos que emerjan de las iniciativas generadas en el Comité Asesor Empresarial.

En el acuerdo Argentina-Bolivia, se otorgan preferencias del 100% para bienes finales, insumos intermedios, partes y piezas que deben ser intercambiadas como resultado de los acuerdos de complementación.

En el acuerdo Argentina-Chile existe un protocolo adicional al acuerdo sobre extensión gasífera y otros sobre desarrollo de proyectos mineros a ambos lados de la frontera.

CONCLUSIONES

Se ha efectuado todo este largo recuento de medidas generales consideradas en los Acuerdos de Complementación Económica de la Asociación, para poner en conocimiento de ustedes que existe en ALADI un marco jurídico amplio y flexible para desarrollar iniciativas de todo tipo que vayan al encuentro de la complementación productiva.

Desafortunadamente la Secretaría General no tiene una estructura ni dispone de mecanismos de seguimiento de estos acuerdos en la parte correspondiente a la complementación económica. Esta prioridad se da más bien a la parte comercial. Por ello no se dispone de información oficial sobre los resultados que los mismos hubieran podido alcanzar.

No obstante, por lo que se sabe a través de publicaciones especializadas, donde se han examinado más de 160 adquisiciones, fusiones e inversiones joint venture ocurridas en los últimos

años en Latinoamérica, se han encontrado muy pocas que involucren a empresas regionales exclusivamente. En su gran mayoría éstas pertenecen a terceros países. Para el sector productivo apenas se encontraron diez de esos casos.

Esto parecería lógico que ocurra si se toma en cuenta que las políticas económicas actuales de los países de la región, que disponen el libre mercado y la fijación de aranceles chatos-bajos para terceros países, no privilegian industrias que requieran desarrollarse de manera progresiva, mas bien esa prioridad la vuelcan a industrias que sean ya competitivas a nivel internacional.

Esta situación limita notablemente los incentivos para que se concreten en forma espontánea iniciativas de complementación productiva en "pequeñas y medianas empresas", que es donde principalmente se deben orientar las propuestas de complementación. Se puede suponer, sin mucho temor a equivocarse, que para esas categorías empresarias resultará más riesgoso que atractivo emprender inversiones que dependan de situaciones de entorno de otro u otros países.

En la repartición de sectores productivos de la Secretaría General se tiene el sentimiento de que, en las actuales circunstancias, un modo de encarar la complementación productiva sería seleccionando subsectores o ramas industriales por su significado económico en el desarrollo de la región o de grupos de países de la región y aplicándoles a cada uno un programa específico que contenga un elemento aglomerante sustantivo, que despierte por si mismo el interés de los empresarios. En mi departamento, concretamente, se tiene propuesto elaborar un proyecto piloto en el sector de máquinas-herramientas, subsector de gran significado técnico para el desarrollo productivo regional, por su carácter de productos de maquinaria moderna para la industria en general, y que ha quedado relegado. El elemento aglomerante en este caso sería el contenido tecnológico que involucra. El trabajo debería realizarse de manera conjunta con los empresarios del sector, empezando por realizar un diagnóstico de la industria del área y una investigación tecnológica de procesos modernos y de evolución de los productos. Los resultados podrían convocar a éstos a ejecutar programas conjuntos de investigación y desarrollo y de alianzas productivas. Este trabajo representaría una alternativa a la metodología recomendada en el estudio formulado por la Secretaría General en septiembre de 1991, denominado "Sugerencias para promover la complementación económica entre empresas de la región", el cual hacía un planteamiento global que comenzaba por la reestructuración de la misma Secretaría General y requería de recursos muy grandes que por el momento no son posibles de conseguir.