

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1522
18 de abril de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ALGUNAS IDEAS ACERCA DE LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA
EN AMERICA LATINA */**

*/ Este documento fue preparado por el señor Eduardo Gana, en calidad de consultor de la Unidad de Comercio Internacional, de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, con la finalidad de ser presentado al Seminario sobre la complementación productiva de los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a realizarse en Santiago de Chile, con el apoyo del Gobierno de Francia, los días 20 y 21 de abril, 1995. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. RAZONES PARA APLICAR POLITICAS ACTIVAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO.	2
1. Las fallas en el mercado de productos y factores	2
2. Las políticas destinadas a compensar las fallas del mercado	5
II. ALGUNOS PROGRAMAS SECTORIALES EN LA INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA	11
1. Principales efectos de la integración económica sobre el sistema productivo	11
2. La propuesta de la CEPAL sobre regionalismo abierto	12
3. Los proyectos industriales estratégicos del SELA	13
4. Ideas de la ALADI sobre la complementación económica	15
5. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del Grupo Andino	16
6. Los Acuerdos Sectoriales del MERCOSUR	17
III. UNA PROPUESTA PARA LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION DE AMERICA LATINA	20
1. Antecedentes	20
2. Un intento para caracterizar la complementación productiva	21
3. ¿Cómo identificar posibles proyectos de CP?	22
4. El caso de la industria de servicios de información (ISI)	24
5. El caso de la industria de fertilizantes	26
6. El caso de la industria ferroviaria	28
IV. CONCLUSIONES	30

INTRODUCCION

El presente trabajo intenta ilustrar acerca de posibles iniciativas de complementación productiva en el marco de los esquemas de integración de América Latina. Se inicia con un capítulo referido al tema de las fallas e imperfecciones de los mercados de bienes finales, servicios y factores productivos de los países en desarrollo, lo que justificaría la intervención de las autoridades económicas mediante políticas activas destinadas a corregir o compensar dichas fallas. En el caso de los espacios económicos ampliados que se generan como consecuencia de los acuerdos de integración, es probable que se repitan las razones para aplicar políticas de similar naturaleza.

En el segundo capítulo, se describen y comentan algunos de los programas sectoriales pertenecientes a esquemas de integración, en particular, al Grupo Andino y al MERCOSUR. Asimismo, se presentan de manera sintética los planteamientos de la CEPAL sobre regionalismo abierto, del SELA acerca de los proyectos industriales estratégicos y de un consultor de la ALADI relacionado con la complementación económica, en cuanto tienen que ver con acciones conjuntas de dos o más países en el área de la complementación productiva.

Por su parte, en el tercer capítulo se esboza una caracterización de la complementación productiva y de un organismo para identificar y evaluar potenciales iniciativas en esta materia. Con la finalidad de precisar posibles esferas de aplicación del concepto de acuerdos de complementación productiva, se desarrollan algunos ejemplos referidos a la industria de servicios de información, de fertilizantes y ferroviaria.

Finalmente, se incluye un capítulo con las principales conclusiones del estudio.

I. RAZONES PARA APLICAR POLITICAS ACTIVAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO.^{1/}

1. Las fallas en el mercado de productos y factores

a) Imperfecciones en el mercado de bienes y servicios

Por lo general, se reconoce que en los países en desarrollo la aplicación de políticas activas dirigidas a los sectores productivos es necesaria puesto que los mercados de los productos y de los factores adolecen de imperfecciones. De ahí que las intervenciones del Estado deben tender a corregir las fallas del mercado y no a reemplazarlo.

Debido a las imperfecciones del mercado, los precios que equilibran a la oferta y la demanda en el presente es muy probable que no correspondan a los que compatibilicen a estas variables en el largo plazo, o sea, ellos no reflejan la escasez real de bienes, servicios y factores en el tiempo. Entre diversos efectos, esto significa que una de las principales señales para la asignación eficiente de los recursos y la orientación de las inversiones -el sistema de precios-, tendrá un comportamiento incierto, alterando de este modo la toma correcta de decisiones en iniciativas de largo desarrollo.

Otra de las razones del comportamiento imperfecto de la oferta es que la mayoría de los procesos productivos tienen en la práctica rendimientos crecientes a escala, lo que genera economías al interior de la planta y también externas pecuniarias a nivel sectorial o global. Dicha circunstancia permite que algunas empresas puedan lograr rentas oligopólicas debido a que, por su mayor tamaño, tienen la capacidad de influir en el mercado y los precios, lo que puede dar origen a la concentración de la producción en un número limitado de empresas. Asimismo, se producen complementariedades estratégicas, a nivel nacional e internacional, que aumenta la potencialidad para crear externalidades. Estos casos justifican que la autoridad económica lleve a cabo acciones de coordinación de los agentes privados, ya sea para impedir comportamientos oligopólicos o para inducir a que las complementariedades productivas se traduzcan en incrementos de la eficiencia global de la comunidad.

Por otra parte, el proceso de seleccionar, absorber y dominar la tecnología no es ni pasivo ni sin costo, y las distintas eficiencias con las cuales este dominio es alcanzado es la mayor fuente de diferencias en el desempeño productivo de los países. De la misma manera, se ha comprobado que adquirir dominio de un rango de tecnologías requiere del desarrollo de nuevo conocimiento, destrezas específicas, formas organizacionales, interrelaciones entre empresas y, en definitiva, de

^{1/} Basado en Sanjaya Lall, "Industrial policy: The role of government in promoting industrial and technological development", UNCTAD Review, 1994.

la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas (CT). Estas CT no sólo envuelven la potencialidad para inventar tecnologías sino que, al menos al inicio, también la habilidad del uso eficiente de tecnologías importadas.

Esto es así, porque las tecnologías tienen muchos elementos tácitos, aunque su uso esté difundido, y no son transferibles como un producto físico. La empresa que desee incorporar una determinada tecnología deberá invertir en el desarrollo de nuevas destrezas e información organizacional.

Por otra parte, el proceso de adquisición de CT es necesariamente específico a la empresa, puesto que no hay una trayectoria de aprendizaje predecible que todas las empresas recorran de igual forma. Aunque cada empresa que trata de usar una nueva tecnología obtiene algunas CT como resultado del propio proceso productivo, este conocimiento pasivo es sólo una parte del camino para desarrollar las capacidades necesarias. No obstante, en industrias de alta tecnología, para alcanzar niveles estáticos de "mejor práctica" como las logradas en países desarrollados, es preciso un largo y exigente proceso, a veces tomando años de producción, ingeniería e investigación.

De todos modos, un proceso de aprendizaje consciente y con una finalidad definida puede dar como resultado que varias empresas experimenten diferentes grados de desarrollo tecnológico, y finalicen con distintos niveles de eficiencia empleando las mismas tecnologías.

b) Imperfecciones en el mercado de factores

A su vez, en el mercado de los factores las principales fallas se dan en la capacitación y en la tecnología. La materialización de ventajas comparativas que pueden exhibir los países en desarrollo depende de que esas fallas sean encaradas.

La capacitación es impartida tanto por el sistema formal de educación y formación como por el entrenamiento y experiencia que pueda adquirir el trabajador. Como es sabido, las empresas menos avanzadas y especializadas necesitan un menor nivel de capacitación que aquellas industrias de mayor escala y más complejas tecnológicamente. Pero aún la más simple tecnología, si va a ser operada a niveles mundiales de eficiencia, precisa de trabajadores entrenados, supervisión, mantenimiento, control de calidad y habilidades de adaptación. De este modo, todos los países aceptan la necesidad de que el Estado intervenga en proveer esta escolaridad, y la mayoría de los países concuerda en otorgar un importante papel al Estado en proporcionar la educación de nivel terciario.

Cuando se busca promover nuevas industrias, existe también el peligro que la composición de habilidades creadas por el sistema de capacitación no anticipe correctamente las necesidades de las nuevas tecnologías. El Gobierno debería entonces intervenir para guiar al sistema en línea con los requerimientos planeados. La intervención en los mercados de capacitación debe ser coordinada con la intervención que se proyecte realizar en las inversiones en sectores productivos.

Una parte importante de la creación de habilidades tiene lugar en el empleo, por entrenamiento financiado por las empresas, en particular en los países desarrollados. Muchas empresas en los países en desarrollo invierten relativamente poco en mejorar la capacitación de sus trabajadores. Algunas de las razones son: la falta de información; la capacitación desde el extranjero puede estar fuera del alcance de la empresa, y puede no haber instituciones nacionales, oficiales o privadas que puedan ofrecer el nivel y la calidad correcta de entrenamiento; y las por imperfecciones causadas por externalidades inherentes a la capacitación. En este último caso, los empleadores pueden estar inseguros de recuperar los beneficios totales de sus inversiones y los trabajadores entrenados pueden dejar la empresa llevando los beneficios de la capacitación a sus competidores.

Otro tipo de desviación en la asignación de recursos se relaciona con las deficiencias en los mercados de la información y la tecnología. Aquí se pueden separar los flujos de tecnología desde el exterior y las actividades nacionales de tecnología.

Es evidente que los países en desarrollo dependen de grandes y sostenidos flujos de tecnología desde los países más industrializados. Sin embargo, hay importantes elecciones de política que pueden hacerse en cuanto a la forma en que la tecnología se importa. No todos los modos son iguales en sus efectos sobre el desarrollo de ventajas comparativas de largo plazo. En especial, una distinción debe ser señalada entre el modo "internalizado" (donde el proveedor proporciona el hardware y el software, hace la puesta en marcha, entrenamiento y adaptación, administra la operación y el mercadeo, y continúa abasteciendo tecnología y capacitación desde la filial) y "externalizada", donde la tecnología es comprada en la forma de equipos, licencias u otros contratos, y la empresa local retiene el control.

Los mercados internacionales de tecnologías son conocidos por ser imperfectos y oligopolísticos, pero la principal falla del mercado se produce por la posibilidad que algunos modos de importación de tecnología conducen a menos profundización tecnológica endógena que otros. Esta posibilidad es mucho mayor con el modo "internalizado".

En efecto, aún cuando las inversiones extranjeras pueden ser muy efectivas para introducir nuevas tecnologías y promover exportaciones en ciertas actividades, no es el único medio de transferencia tecnológica y puede no tener los mismos beneficios económicos que la absorción de tecnologías por empresas nacionales. En actividades en las cuales las firmas locales pueden adquirir eficientemente la tecnología, habilidades y capacidades de mercadeo necesarias para ser competitivas, existen diversos beneficios externos asociados con la propiedad local. Hay fuertes razones para que las multinacionales concentren sus actividades de innovación en pocos centros en países desarrollados que tienen infraestructuras científicas avanzadas y bases de capacitación, y donde la mayoría de sus proveedores están localizados.

Una dependencia pasiva de los inversores externos para proveer tecnología puede restringir el desarrollo de las capacidades locales en investigación y desarrollo (I y D), limitando la diversificación de ventajas comparativas a largo plazo, y condicionándola a las fuentes globales de estrategia de las multinacionales. Esta es una forma de imperfección del mercado, que afecta

la asignación de recursos para el desarrollo de capacidades locales. Adicionalmente, aún los países que optan por las multinacionales para la transferencia de tecnología tienen que desarrollar habilidades locales de investigación y capacidades en orden a incrementar las operaciones multinacionales en sus economías.

Los países que se han manejado para desarrollar capacidades tecnológicas independientes en el diseño y desarrollo de industrias complejas, lo han podido hacer cuando las empresas locales han sido promovidas deliberadamente y las tecnologías extranjeras obtenidas en forma externalizada.

Otra forma de externalidad que puede distorsionar la asignación de recursos, son las denominadas "externalidades tecnológicas". Son las que se producen en actividades interrelacionadas verticalmente, donde es muy difícil para las empresas individuales planificar sus inversiones y anticipar los procesos de aprendizaje de cada uno de las demás empresas. También aquí la intervención para coordinar las decisiones de inversión permitiría alcanzar un resultado socialmente más deseable de esas actividades.

En síntesis, los mercados libres pueden sufrir fallas que afectan la asignación óptima de las inversiones entre actividades que tienen costos y períodos diferentes de aprendizaje, o enfrentan economías de escala y externalidades. Esta es la base del clásico caso de la protección a la industria naciente.

Ante la presencia de costos de aprendizaje, una industria tardía necesariamente confronta una desventaja comparada con las que ya pasaron por este proceso. Puesto que las tecnologías tienen distintos requisitos de aprendizaje, aquellas que son muy difíciles (por ejemplo, sus costos son impredecibles, los recién llegados carecen de la información que precisan para saber como desarrollar las capacidades necesarias, y los mercados de capital están poco dispuestos para financiar largos o riesgosos procesos) tenderían a perder oportunidades frente a aquellas con más fáciles y predecibles necesidades de aprendizaje.

Adicionalmente, las inversiones en desarrollar nuevas destrezas y conocimiento tecnológico enfrenta el riesgo de filtraciones, ya que otras empresas pueden acceder a estos conocimientos especializados y obtener informaciones a bajo costo. Estas imperfecciones del mercado conducirían a una mala asignación de recursos.

2. Las políticas destinadas a compensar las fallas del mercado

Como se ha señalado anteriormente, las fallas del mercado de bienes, servicios y factores de producción justifican las intervenciones de la autoridad económica para compensar las señales incorrectas que emanan del mercado.

Del mismo modo, y en términos más generales, existe consenso en los países en desarrollo acerca de que las condiciones necesarias o requisitos mínimos de una política de desarrollo productivo son los siguientes: i) el logro y mantención de equilibrios macroeconómicos

básicos y ii) una apertura de la economía que permita crear ventajas comparativas dinámicas bajo la presión vigorizadora de una competencia equitativa.

No obstante, se estima que las condiciones indicadas son necesarias pero no suficientes para acceder a un desarrollo más rápido y autosostenido. Para cerrar la brecha de dinamismo y productividad que existe entre los países en desarrollo y desarrollados se precisa de un conjunto de políticas activas, que aprovechen los adelantos tecnológicos y organizacionales existentes en las naciones industrializadas, con el objeto de saltar etapas, como ha ocurrido en los países exitosos de desarrollo tardío. Específicamente, se estima que una política de desarrollo productivo, además de requerir de políticas macroeconómicas y de apertura bien concebidas, debe considerar dos conjuntos de políticas complementarias: políticas "mesoeconómicas" u horizontales, que se centren en perfeccionar los mercados de factores, y políticas microeconómicas, que contribuyan a internalizar las externalidades vinculadas a la identificación, adaptación y difusión de las mejores tecnologías y prácticas organizativas disponibles internacionalmente.^{2/}

a) **Políticas funcionales o selectivas**

Las políticas económicas destinadas a rectificar las deficiencias del mercado suelen tomar la forma de intervenciones funcionales o selectivas. Las funcionales tienden a remediar las fallas del mercado sin favorecer a ninguna actividad en particular, por ejemplo, mejoramiento de la educación, creación de obras de infraestructura y otras acciones similares; en tanto, las selectivas están destinadas a beneficiar determinadas actividades individuales o de grupo para superar fallas específicas o externalidades que puedan conducir a una asignación subóptima de recursos, tanto desde el punto de vista estático como dinámico. Estas últimas intervenciones significan de cierta forma elegir a priori empresas o sectores a los que se les asigna una oportunidad de ser "triunfadores" en el medio nacional o internacional.

La experiencia de los países que recientemente han alcanzado un alto nivel de desarrollo global de la economía y en particular de la industria, como es el caso de las naciones del Este de Asia, lleva a la conclusión que la aplicación racional de un conjunto de políticas funcionales y selectivas puede promover un proceso de desarrollo productivo exitoso. La misma experiencia muestra que la proporción en que se utilicen ambos tipos de políticas varía en función de las características de los países y de los modelos económicos, sociales y políticos de desarrollo por los que se opte.

Se puede decir, entonces, que el grado de activismo de la política productiva debe ser una consecuencia de la eficiencia de los mercados. Si los mercados funcionan perfectamente, se lograrían resultados óptimos que por definición no podrían ser mejorados mediante la intervención del Estado. Sin embargo, cuando los mercados no son perfectos -como sucede al interior de los países en desarrollo y asimismo con frecuencia en el mercado internacional- se presenta la

^{2/} Ver CEPAL, "Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa", Estudios e Informes de la CEPAL No.92, 1994.

oportunidad para que una adecuada política mejore el desempeño económico nacional y estimule al comercio internacional. El éxito que se obtenga en cada caso dependerá de la naturaleza y extensión de las fallas del mercado y de la habilidad de los gobiernos para diseñar e instrumentar la acción necesaria.

Estas fallas del mercado pueden ser superadas por varios medios complementarios, básicamente interviniendo en los mercados de capitales y/o enviando fuertes señales a los inversionistas para ingresar a actividades difíciles o estratégicas proporcionando subsidios o protección contra las importaciones competitivas. Históricamente, la medida más importante, utilizada por prácticamente todos los países desarrollados en sus etapas tempranas de industrialización, ha sido la protección a las importaciones. Sin embargo, la intervención directa en la asignación de recursos de inversión también ha sido común. En particular, créditos subsidiados y directos han sido extensamente empleados en el Este de Asia para canalizar inversiones hacia industrias seleccionadas. La necesidad de estas medidas ha disminuido en la medida que los mercados de capital han mejorado y las empresas han llegado a ser capaces de evaluar y soportar riesgos.

Es ampliamente aceptado, empero, que estas imperfecciones del mercado son endémicas en las etapas iniciales del desarrollo productivo. Bajo estas condiciones, la exposición al libre comercio puede evitar que empresas locales entren en actividades con tecnologías relativamente difíciles. Debe ser enfatizado que la amplitud de las imperfecciones del mercado dependen crucialmente de la naturaleza de las tecnologías implicadas. En presencia de tales fallas, la ausencia de políticas productivas (en la forma de protección de las industrias nacientes) puede conducir a los países a especializarse en tecnologías relativamente fáciles y en áreas de competitividad establecidas, en actividades basadas en recursos naturales o en industrias que ya han sido dominadas, quizás detrás de barreras de protección previas. La diversificación de ventajas comparativas será entonces relativamente lenta, y su ámbito permanecería limitado en comparación con un régimen con una cuidadosa intervención selectiva.

Dadas las diferencias inherentes a las tecnologías entre actividades, se sigue que la intervención para asegurar eficiencia en la asignación de los recursos debe ser selectiva. La protección uniforme extensiva a todas las actividades, recomendada por muchos economistas neoclásicos del desarrollo, puede fallar para encarar las imperfecciones que el mercado envuelve. En actividades complejas -con grandes escalas, información avanzada y necesidades de capacitación, amplias vinculaciones y compleja organización- el proceso de aprendizaje puede extenderse por años, aún décadas. Estas actividades nunca podrían emprenderse salvo que exista una fuerte ventaja de costo en un recurso natural, o a menos que sea dada una protección o un inversionista haya pasado recientemente por el proceso de aprendizaje y sea capaz de financiarlo (típicamente una transnacional).

Asimismo, dado que las externalidades tienden a variar a través del sistema productivo, se podría promover un conjunto seleccionado de actividades que tengan más beneficios y más amplias externalidades que otras. Surge, de este modo, la posibilidad de dar apoyo a grupos "estratégicos" de empresas que fortalezcan la integración local. Aparte de los beneficios de la

producción, la mayor integración puede acelerar la difusión de tecnología en el país, incrementar la especialización entre industrias y empresas, crear mayores vinculaciones entre la ingeniería nacional y las industrias de bienes de capital, y así finalmente incrementar la habilidad del país para competir y reaccionar con flexibilidad a los cambios en el mercado internacional.

b) Algunos instrumentos y sus ventajas e inconvenientes

Por su parte, la protección y los subsidios son herramientas delicadas de la política productiva. Pueden crear más que reducir las distorsiones y desviar los incentivos a la inversión en CT. Si, por ejemplo, la protección es otorgada indiscriminadamente, sin relación con los costos y la duración del período de aprendizaje, y sin compensación por medidas que induzcan a las empresas para invertir en desarrollo de las CT, puede conducir a la ineficiencia, estancamiento tecnológico y desperdicio. Esta es la lección de algunos casos de sustitución de importaciones en el mundo en desarrollo, donde la protección no fue usada selectivamente. No fue el tipo de protección que rectifica las fallas del mercado para la industria naciente.

Cuando la protección es otorgada en regímenes de orientación exportadora (que proporcionan incentivos a la adquisición y mejoramiento constante de las CT), limitada a algunas actividades seleccionadas, y cuidadosamente vigilada para asegurar que la competitividad sea alcanzada, los resultados son notoriamente diferentes. La experiencia de los más exitosos países industrializados del Este de Asia sugiere que la protección fue una condición necesaria para la diversificación en industrias fuertes y tecnológicamente avanzadas y para el desarrollo de una base tecnológica endógena. La orientación hacia las exportaciones proporciona los incentivos y disciplina necesaria para promover a la industria naciente. Esta es la mayor diferencia entre las estrategias de orientación hacia las exportaciones y hacia el mercado interno.

La mayor parte de los analistas del desarrollo aceptan ahora los riesgos de las fallas del mercado en la creación de capacidades, y recomiendan intervenciones para promover la formación del capital humano. Muchas formas de inversión en educación son no selectivas, proporcionando una base general de habilidades para todo tipo de actividades: particularmente para educación escolar y superior no técnica. No obstante, formas más especializadas de educación terciaria y capacitación vocacional pueden ser altamente específicas para un sector productivo, y las políticas para encarar estas insuficiencias tienen que ser necesariamente selectivas. De este modo, la generación de capacidades particulares puede ser utilizada para estimular el desarrollo productivo en una determinada dirección. En estos casos la distinción normal entre las políticas de fomento productivo y las educacionales podría ser engañosa.

La definición de falla del mercado y, por lo tanto, la necesidad de política industrial, depende de este modo de los objetivos del gobierno. Así, cuando un país tiene ambiciones tecnológicas puede ser preciso, en ciertas etapas del desarrollo industrial, restringir selectivamente la importación de tecnología bajo la forma internalizada y promover la forma externalizada para asegurar una asignación socialmente óptima de los recursos tecnológicos. De nuevo, toda intervención para profundizar las capacidades nacionales debe ser selectiva.

Este no es un argumento para restricciones indiscriminadas a la inversión extranjera. Hay muchas tecnologías que están disponibles sólo a través de la inversión directa, o que son muy complejas para las capacidades nacionales, en particular aquellas que deben ser importadas en forma internalizada. Sin embargo, hay un creciente rango de industrias cuyas facilidades de producción están integradas dentro de los límites nacionales, o donde la cooperación estratégica con líderes tecnológicos es imperativa para mantenerse al frente de la innovación.

En todos los casos, la profundización tecnológica debe ser sopesada contra los riesgos de quedar aislado del progreso tecnológico global. No es tampoco un argumento para promover empresas locales ineficientes en un ambiente de sustitución de importaciones: el régimen de incentivos debe conducir al desarrollo tecnológico nacional, forzando a las empresas a competir en los mercados internacionales.

En relación al esfuerzo tecnológico nacional, se ha apreciado desde hace mucho tiempo que el mercado libre falla en asegurar una actividad innovativa óptima en los países desarrollados a causa de la imperfecta apropiabilidad de los retornos de la I y D. Esto se aplica también a la inversión en CT en los países en desarrollo.

La intervención del gobierno en los mercados de la información y de la tecnología pueden remediar estas fallas. Muchas formas de información tecnológica están libremente disponibles para las empresas: contactos con abastecedores de bienes de capital y compradores de productos de exportación, visitas a ferias, plantas industriales y conferencias, interacción con subcontratistas y otros abastecedores, etc.. Una información más compleja, cerrada y controlada está comercialmente disponible desde consultores, empresas más avanzadas (bajo licencia) o como parte de un paquete de inversión directa. Aquí hay poca necesidad de políticas de intervención, excepto para guiar a las empresas a las fuentes correctas de información.

Aparte de éstos, hay muchos servicios de información y asistencia que no son provistos por el mercado en ningún país, en especial por los mercados de los países en desarrollo. Hay varias funciones tecnológicas que tienen rasgos de "bienes públicos", cuyas recompensas son difíciles de apropiar por empresas privadas. Esto incluye el fomento a la actividad tecnológica en general; el desarrollo de habilidades especiales de investigación; el marco para las normas industriales y la promoción de la conciencia sobre la calidad; la provisión de servicios de metrología; el emprendimiento de contratos de investigación, pruebas o búsqueda de información por empresas que carecen de facilidades o destrezas; otros servicios de extensión para pequeñas empresas y el emprendimiento u coordinación de actividades de investigación básica (pre-comercial). La provisión de estos servicios debe ser tomada como un servicio infraestructural, o como una actividad de cooperación en lo que a las empresas incumbe.

Muchas soluciones para esas imperfecciones del mercado de la tecnología no pueden ser funcionales, desde que ellas tienen que ser específicas en lo que a las tecnologías se refiere. Por ejemplo, las facilidades para la investigación en electrónica deben ser dirigidas al desarrollo de los industriales electrónicos, y no a la industria en general. La selectividad es inherente a este tipo de intervenciones. Para conservar los escasos recursos para intervención, el gobierno tiene que

elegir ganadores tecnológicos que ofrezcan las mayores externalidades y alcance para dinamizar las ventajas comparativas.

El financiamiento de la actividad tecnológica es otra área de intervención posible. Las imperfecciones del mercado de capitales son generales en los países en desarrollo. Algunas de las imperfecciones son inducidas por políticas inadecuadas, pero muchas son endémicas de las economías de esos países. La intermediación financiera puede sufrir de información inadecuada, especialmente de los pequeños prestatarios, y ser excepcionalmente adversa al riesgo por causa de problemas en recoger suficiente información y hacer cumplir los contratos. Los agentes financieros pueden ser particularmente reacios a financiar desarrollos tecnológicos debido a su falta de conocimiento y al riesgo inherente a la actividad tecnológica.

El desarrollo de las CT es basado en general en un esfuerzo tecnológico formal, con investigación y experimentación de largo plazo que significa un considerable riesgo de mercado. El financiamiento de esa actividad requiere de diferentes mecanismos, como una I y D subsidiada, financiamiento de capital de riesgo, "incubadoras" tecnológicas y similares, para superar las imperfecciones del mercado. Puede también implicar la promoción de un mayor tamaño en las empresas privadas. Todos estos mecanismos fueron extensamente utilizados en la República de Corea para promover exigentes actividades tecnológicas, incluyendo créditos subsidiados, participación directa en investigaciones riesgosas, la promoción de mayores tamaños para las empresas e incentivos para colaborar con las instituciones de tecnología.

II. ALGUNOS PROGRAMAS SECTORIALES EN LA INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA

El presente capítulo se inicia con un comentario sobre el impacto teórico de los procesos de integración y acerca de cómo es preciso instrumentar políticas activas para lograr que esos efectos se materialicen. También se presenta de manera sintética la propuesta de la CEPAL sobre regionalismo abierto, por cuanto relaciona los procesos de transformación productiva con la integración económica. El resto del capítulo está destinado a describir brevemente algunos aspectos de los programas sectoriales ideados en el Grupo Andino, el MERCOSUR, el SELA y la ALADI, dada su vinculación directa o indirecta con la complementación productiva.

1. Principales efectos de la integración económica sobre el sistema productivo

Dado que la integración económica significa una ampliación del mercado o espacio económico de cada uno de los países participantes en el proceso, se podría esperar que este cambio en la magnitud global de la actividad económica se refleje en: i) una competencia incrementada entre un mayor número de empresas, con beneficio para los consumidores; ii) un creciente comercio recíproco, principalmente de productos manufacturados; iii) mayor nivel y eficiencia de las inversiones; iv) la generación de economías de escala por crecimiento de la dimensión de las plantas productoras y su especialización horizontal o vertical, de las que deberían beneficiarse las empresas existentes y las nuevas empresas al hacerse más factibles sus proyectos; v) la creación y aprovechamiento de externalidades pecuniarias y tecnológicas; vi) el aumento de la capacidad tecnológica, a través de programas de incorporación y desarrollo tecnológico conjuntos y de la cooperación entre empresas integrantes de cadenas productivas más completas y complementarias; vii) el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los países que se integran frente al resto del mundo; viii) mayor base de soporte de mercado para ampliar y diversificar exportaciones al mundo y; ix) en general, un incremento del potencial de desarrollo productivo y de infraestructura de las economías agregadas.

La formación del espacio económico integrado debiera tener como respuesta una sucesión de modificaciones en las estrategias y conductas empresariales, al aparecer nuevas oportunidades de mercado, de abastecimiento de insumos, de nuevas fuentes de tecnología y, en general, de vinculaciones empresariales de distinta naturaleza y grado -asociación de capitales, licencias, acuerdos comerciales y de representación y otros similares- entre empresarios e inversionistas de los países que se integran. De manera similar, la apertura de los mercados debería incrementar la competencia lo que forzaría estrategias destinadas a mejorar la eficiencia y competitividad de las empresas para poder sobrevivir.

Sin embargo, la ampliación del espacio económico no garantiza por sí solo que se produzcan los efectos dinámicos indicados. Esto se debe a que no hay necesariamente una correlación entre el tamaño de una nación o conjunto de naciones y el desarrollo económico,

como puede verificarse en países de gran dimensión: China, India y otros, que equivalen a la integración de varios países en desarrollo. Asimismo, las fallas del mercado de productos y factores que existen a nivel nacional pueden sumarse al crecer el espacio económico, si no se toman medidas específicas destinadas a evitarlas.

De esta manera, para lograr un proceso sostenido de desarrollo, al igual que en el caso de cada país considerado individualmente, es preciso que se apliquen políticas activas que puedan compensar las imperfecciones del mercado y generar capacidades productivas y tecnológicas, ahora para el conjunto de países que se integran. Estas políticas deberían darse en los planos macro, meso y microeconómico, de modo que afecten positivamente las estrategias y conductas empresariales.

2. La propuesta de la CEPAL sobre regionalismo abierto

En este sentido, en los últimos años la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado que la incorporación del progreso técnico es un instrumento básico para alcanzar simultáneamente la modernización del aparato productivo y la distribución más equitativa de los frutos de este proceso. A su vez, se propone que los mecanismos que impulsen la integración económica de los países de América Latina y el Caribe sean parte fundamental de las políticas que busquen directamente el crecimiento económico y la equidad, en lo que ha denominado "regionalismo abierto".^{3/}

El regionalismo abierto se distingue de los procesos de apertura y desregulación unilateral en que se incorpora un factor de preferencialidad hacia los países miembros de un acuerdo de integración, el que se ve reforzado por la afinidad política y cultural y, a veces, por la cercanía geográfica. Supone, asimismo, una liberalización amplia del comercio recíproco y las necesarias facilidades para que se produzcan las inversiones y complementaciones productivas que dinamicen las interdependencias entre las economías de los países asociados.

La coherencia entre las políticas nacionales de transformación productiva con equidad y las políticas de integración, permitirá que los factores sistémicos que determinan la productividad sean fortalecidos en un ámbito en que la integración aumente los flujos de comercio, inversiones y tecnología y posibilite el aprovechamiento de economías de especialización y de escala por parte de los sectores productivos de los países participantes.

La contribución de los acuerdos de integración a la competitividad de las economías de los países miembros debería reflejarse, por una parte, en un incremento de la inversión y de las exportaciones y, por otra, en una incorporación del progreso técnico sobre la base de la articulación productiva y de la interacción entre agentes públicos y privados en el contexto del espacio económico establecido por los citados acuerdos. "En particular, se trata de favorecer el

^{3/} CEPAL, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", LC/G.1801(Ses.25/4), 28 de enero de 1994.

desarrollo de los sectores cuya producción opere en condiciones de rendimientos crecientes, enfrente demandas con elevada elasticidad-ingreso en el mercado internacional y pueda aprovechar avances endógenos de progreso técnico".^{4/}

Por lo tanto, parece interesante explorar la posibilidad de que los esquemas de integración vigentes en América Latina y el Caribe se orienten, además de sus funciones tradicionales de liberalización y facilitación del comercio, hacia tareas que tienen que ver con el desarrollo productivo y la incorporación del progreso técnico.

3. Los proyectos industriales estratégicos del SELA

En este sentido, la Secretaría del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha señalado que los procesos de integración precisan de proyectos, un marco compatible de políticas económicas e industriales y un conjunto de mecanismos que contribuyan a poner en práctica todas las acciones necesarias por parte de los actores participantes. Además de lo anterior, es necesario un adecuado marco de participación de los estamentos de gobierno, empresariales y laborales para concertar las acciones en los niveles globales, sectoriales, de proyectos y de acciones específicas del proceso de integración.

Esta nueva integración "debe basarse en consensos que generen interdependencias económicas y sociales permanentes, de carácter pragmático pero sinérgicos con base en proyectos estratégicos selectivos en ciertos productos y en ciertos países, que contribuyan a generar un proceso difundido de desarrollo. A estas acciones selectivas que también servirían de demostración podrían irse agregando condiciones que faciliten la incorporación de más sectores y países para avanzar hacia la integración regional más global".^{5/}

Para el caso de proyectos industriales, el SELA propone una tipificación de proyectos estratégicos de integración a partir de una industrialización orientada a competir internacionalmente. Los criterios generales de selección de proyectos estratégicos son, en síntesis:

- i) Actividades que tengan capacidad cualitativa y cuantitativa para exportar hacia la región y al resto del mundo;
- ii) Proyectos que puedan ampliar eficientemente la articulación de cadenas productivas y de complejos de actividades económicas regionales, como bienes de capital, electrónica e informática, industrias químicas y agroindustrias, sin perjuicio de otros proyectos con efectos sinergizantes;

^{4/} CEPAL, opus cit.

^{5/} SELA, "Desarrollo industrial y cambio tecnológico. Políticas para América Latina y el Caribe en los noventa", Editorial Nueva Sociedad, 1991, Caracas.

iii) Actividades que incorporen tecnologías de vanguardia y que constituyan aportes al dominio tecnológico regional en campos de procesos, biotecnología, nuevos materiales, electrónica y nuevos productos;

iv) Proyectos que mejoren la eficiencia de la cadena productiva regional mediante complementación especializada con otras empresas de la región, sobre la base de reconversión de empresas existentes y nuevas empresas;

v) Asociación de empresarios de dos o más países de la región, que puedan aportar capitales, dominio de mercados y tecnologías. En el caso de no contarse con alguno de estos elementos en la región, se podría recurrir a socios foráneos;

vi) Proyectos de infraestructura de servicios tecnológicos en áreas de investigación tecnológica aplicada en procesos y materiales, diseños de productos, capacitación de recursos humanos, normas técnicas y certificación de calidad, sistemas de información, de automatización y de actualización tecnológica, entre otros.

En cuanto a la disponibilidad de proyectos estratégicos de integración en el campo industrial, la Secretaría Permanente del SELA hizo un sondeo preliminar en el que se identificaron 110 proyectos en 8 países, con un monto estimado de inversión de 7.800 millones de dólares. Aunque en su origen los proyectos fueron preparados para una instrumentación nacional, se estimó que 89 de ellos podrían servir como proyectos de integración, mediante algunas adaptaciones. De estos 89 proyectos, 22 son agroindustriales, 30 de la industria química, 25 de la electrónica, 8 del sector de bienes de capital y 4 de otras áreas principalmente metalúrgicas. Los países considerados fueron Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.^{6/}

Los proyectos deberían cumplir, en general, con diversas condiciones como las señaladas para optar a los apoyos que les puedan ofrecer los mecanismos de integración. Entre los mecanismos y procedimientos de promoción que coadyuvarían a la instrumentación de los proyectos, se destacan los que se indican a continuación:

i) Estatuto de empresas multinacionales, que defina las garantías jurídicas que establezcan los derechos de estas empresas en períodos suficientemente largos;

ii) Fondo financiero de promoción, que se establezca para otorgar créditos a proyectos de integración industrial;

iii) Banco de proyectos y sistemas de información, cuya función sería contribuir a la disponibilidad de proyectos, a activar los contactos entre empresarios potencialmente interesados

^{6/} SELA, *opus cit.*, página 195

en desarrollar actividades de integración industrial y establecer referencias para el fondo financiero de promoción;

iv) Programas regionales de apoyo tecnológico, que deberían conjugar las capacidades nacionales para otorgar asistencia tecnológica a los proyectos de integración; y

v) Otras acciones que tiendan a viabilizar las iniciativas de integración y complementación industrial.

4. Ideas de la ALADI sobre la complementación económica

Por su parte, la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) encargó al consultor Carlos Ons, que preparara sugerencias para promover la complementación económica entre empresas de la región.

En su informe final, Ons señala que se pueden distinguir dos modalidades principales de complementación económica: primero, la complementación dentro de los procesos de producción y comercialización, que comprende todos los pasos y elementos necesarios desde la materia prima hasta la apropiación del producto resultante por el consumidor o usuario, o sea, en esencia es una ampliación y generalización del concepto de integración vertical. Segundo, la complementación dentro de la variedad de bienes producidos a nivel de una determinada rama o sector, es decir, se trata de combinar la oferta de distintas unidades productivas para satisfacer la demanda de un determinado sector productivo, mediante una especialización de tipo horizontal.^{7/}

Desde el punto de vista de los instrumentos que se podrían utilizar para promover la complementación económica, Ons distingue tres alternativas: i) la que resulta de la apertura recíproca de los mercados, que al estar diseñada para crear un ambiente de competencia relativa, favorece la aplicación de estrategias empresariales de especialización vertical u horizontal; ii) la que producen instrumentos específicos, como las preferencias arancelarias, el establecimiento de marcos regulatorios promocionales para las inversiones o la formación de empresas binacionales y los acuerdos empresariales; y iii) el empleo de mecanismos que "fuercen" la conducta de las empresas al crear condiciones excepcionalmente favorables para la complementación económica.

A pesar que los instrumentos tradicionales de la integración, como las preferencias arancelarias, han ido perdiendo eficacia para encauzar la oferta y la demanda en la medida en que avanza la apertura comercial entre los países asociados y hacia terceros países, continúa teniendo importancia la acción orientadora de los gobiernos puesto que las empresas son sensibles a los programas promocionales y a la creación de ambientes favorables a las iniciativas económicas como producto de la generación de afinidades entre países vecinos o miembros de un mismo proyecto de integración.

^{7/} Carlos Ons, "Sugerencias para promover la complementación económica entre empresas de la región", ALADI/SEC/Estudio 73, 14 de septiembre de 1993, restringido.

La complementación económica al interior de un esquema de integración deberá basarse en los agentes económicos, que buscarán interrelacionarse si perciben que podrán incrementar su eficiencia y competitividad efectiva o potencial; y en los gobiernos de los países miembros que establecerán los marcos normativos y las políticas que aseguren el acceso a los mercados, la infraestructura necesaria, y los estímulos a las correspondientes inversiones y a la tecnología requerida. Asimismo, pueden existir programas que se establezcan a nivel de los organismos de integración destinados a facilitar la identificación de oportunidades de complementación, a apoyar directa o indirectamente la negociación internacional de las empresas y a orientar la obtención del financiamiento para materializar las iniciativas de complementación.

5. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del Grupo Andino

Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial fueron, sin duda, uno de los instrumentos que se consideraron fundamentales en el proceso de integración pactado en el Acuerdo de Cartagena, tanto por las expectativas que originaron como por el enorme esfuerzo que supusieron para la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y los gobiernos de los países miembros.

Hasta 1980, la Comisión del Acuerdo de Cartagena había aprobado tres Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI): metalmecánico (1972), petroquímico (1975) y automotor (1977), en tanto que la JUNAC había presentado propuestas referidas a otros cinco sectores: fertilizantes, siderurgia, electrónica, química y farmoquímica.

Las dificultades para aprobar los PSDI y los escasos avances registrados en su materialización se debieron a diversas causas, muchas de ellas atribuibles a lo pionero de la iniciativa -no había paradigmas similares en los cuales apoyarse-; a la inexperiencia en los organismos de proposición y en los equipos técnicos de los gobiernos; a la falta de vinculación real entre las economías de los países andinos; al incipiente y desigual desarrollo de algunos de estos sectores en los países miembros; y a las diferentes concepciones imperantes entre las naciones andinas sobre política industrial y, en general, sobre las políticas de desarrollo nacional.

El concepto dominante en los PSDI fue que a través de las asignaciones, muchas veces exclusivas, se le permitiría a cada país gozar de preferencias arancelarias para desarrollar una actividad industrial, al contar con el acceso a los mercados de los otros países miembros. Estas asignaciones, agrupadas según productos relativamente homogéneos, crearían una masa suficiente para generar polos dinámicos tanto en el orden de la tecnología como de los insumos requeridos. De este modo, se rompería la inercia de la industria para generar actividades de mayor valor agregado y tecnología más cercana a la existente en los países industrializados.

Sin embargo, los PSDI no lograron despertar el interés y la confianza en los empresarios andinos ni de terceros países principalmente porque muchas de las asignaciones no resultaban atractivas a los inversionistas, habían atrasos en poner en operación los programas y se producían reiterados incumplimientos por parte de los países miembros. Todo ello, más defectos en la concepción técnica de algunas de las asignaciones, hicieron que los PSDI terminaron siendo

motivo de fuerte crítica por parte de las organizaciones empresariales y por los propios gobiernos de los países andinos.

Desde el punto de vista que interesa a este trabajo, se puede señalar que en muy pocas oportunidades los PSDI se orientaron hacia la complementación productiva, o sea, al aprovechamiento conjunto por parte de dos o más países miembros de recursos naturales, de capacidades productivas, de recursos tecnológicos, organizacionales o de servicios y, en general, a la participación de diversas unidades productivas en un mismo proceso de producción de bienes y servicios.

Es posible que un enfoque de complementación productiva, en vez del de asignaciones exclusivas, hubiera ayudado a los países de menor desarrollo económico relativo a desarrollar actividades industriales de interés para el conjunto de los países del Grupo Andino, al permitirles combinar sus recursos y capacidades con las de los otros socios más industrializados. Algunas ramas de las industrias metalmecánicas, petroquímicas y automotoras probablemente son elegibles para iniciativas empresariales conjuntas.

Una experiencia más cercana al sentido de la complementación productiva se encuentra en los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico (PADT). Los programas más destacados en esta materia han sido los del cobre, la madera y los alimentos. Cada uno de ellos contiene elementos de investigación, aplicación de tecnologías, capacitación y difusión aplicados a los productos en referencia, y cuenta con la participación de los países interesados.

Tomando el caso de la madera como un ejemplo de la naturaleza de estos PADT, el proyecto de mayor interés ha sido el Estudio Integral de la Madera para Construcción, en el que han concentrado sus esfuerzos la JUNAC y los países andinos participantes. En la primera fase de este proyecto, se estudiaron cerca de 100 especies forestales en los cinco países miembros con la finalidad de determinar sus propiedades físicas y mecánicas y efectuar ensayos de secado, preservación y durabilidad. Además, se hicieron diversos diseños arquitectónicos y estructurales con estas maderas. Posteriormente, se realizó un programa de capacitación de ingenieros, arquitectos y técnicos; la preparación de manuales y cartillas para el uso de las correspondientes maderas; y la instalación en la ciudad de Lima de un laboratorio para investigación y entrenamiento. El programa ha contado con un importante aporte financiero del Gobierno de Canadá.

Programas de este tipo pueden constituir ejemplos de complementaciones en el área tecnológica, de los cuales se pueden derivar acciones de complementación productiva entre los países participantes.

6. Los Acuerdos Sectoriales del MERCOSUR

El Tratado de Asunción considera los Acuerdos Sectoriales (AS) como uno de los instrumentos para avanzar en el proceso de integración entre los cuatro países miembros. Los objetivos de estos AS son : la aceleración del proceso de integración; y una mayor racionalidad en la especialización

intrasectorial, basada en las ventajas comparativas, la complementación intramercados y la asociación para competir en terceros mercados, facilitando la optimización en el uso de los factores de producción y posibilitando mejores condiciones en el aprovechamiento de economías de escala. 8/

Entre 1992 y 1993 se suscribieron los AS referidos a los sectores siderúrgico, textil y petroquímico. En los dos primeros no participa Uruguay. En otros sectores también se ha progresado en algunas negociaciones: i) forja: entre Argentina y Brasil se ha llegado a acuerdo en la profundización de la preferencia arancelaria para ciertos productos y para preservar el comercio leal; ii) software: las negociaciones se centran en los derechos de autor y reciprocidad de trato; iii) plásticos: profundización de las preferencias arancelarias y reglas de origen, admisión temporaria y draw-back; y iv) veterinaria: unificación de normas, registro común de marcas, avance en las preferencias arancelarias y arancel externo común lo más bajo posible. Asimismo, en las industrias de vidrio plano, pinturas, construcción civil, materiales fotosensibles, fonográfica y algunos sectores agroindustriales se ha progresado en las negociaciones para celebrar acuerdos.

La experiencia hasta la fecha señalaría que los AS se refieren principalmente a sectores con mayor grado de oligopolización y que son más sensibles al proceso de apertura dentro del MERCOSUR y hacia terceros países. A consecuencia de ello, los sectores privados involucrados en los AS en ciertos casos han intentado incorporar criterios más específicos que los del marco global en materias como las normas de origen, instrumentos de ordenamiento del comercio mediante cláusulas de salvaguardia y otros destinados a prevenir prácticas de comercio desleal dentro de la subregión. En los casos de las producciones menos sensibles, se ha buscado acelerar la desgravación arancelaria para completar faltantes nacionales con producciones de otros países miembros. Con respecto a terceros países, se ha propuesto establecer preferencias reales sobre la base de aranceles externos comunes altos, y la armonización y reforzamiento de las políticas antidumping y antisubsidios. También se procura una actuación conjunta en foros internacionales de comercio y el aprovechamiento coordinado de posibilidades de exportación.

Los AS han tenido una naturaleza esencialmente defensiva, al predominar los intereses por proteger los correspondientes sectores en la transición al mercado común, tanto de la competencia subregional como de terceros países. Sin embargo, ha estado ausente la preocupación por mejorar la competitividad mediante una reconversión orientada a aumentar el nivel de eficiencia a través del incremento de las escalas de producción, de la especialización y de la complementación productiva.

La ausencia de una orientación ofensiva en los AS no puede ser atribuida solo a una falta de visión estratégica de los empresarios. La rigidez del marco regulatorio general de los AS, como la escasa disposición de los gobiernos para alentar procesos de reestructuración en los que intervenga alguna mano más visible que la del mercado, es la que explica el escaso interés de los

8/ Andrés López y Fernando Porta, "Acero, Papel y Petroquímicos en el MERCOSUR. Reestructuración industrial e instrumentos de política", CENIT, DT 14/enero de 1994

AS como instrumento para una estrategia de especializaciones complementarias que incrementen el comercio intraindustrial en la subregión y eleven en forma conjunta los niveles de competitividad de los productos y su capacidad de penetración en terceros mercados.^{9/}

En síntesis, del breve examen de los programas sectoriales del Grupo Andino y del MERCOSUR se puede concluir que su resultado ha sido bastante modesto. En el caso del Grupo Andino, los PSDI fueron formulados en una época de tensiones entre los países miembros -retiro de Chile e ingreso de Venezuela- y su concepción, considerada en una perspectiva histórica, carecía de los incentivos y estabilidad necesaria para atraer a los empresarios e inversionistas, al tiempo que adolecía de ciertas fallas técnicas e instrumentales. Por su parte, en el MERCOSUR, dada la importancia que se le otorga al proceso de creación acelerada de una unión aduanera -como una etapa hacia la formación del mercado común-, los AS en la práctica son un mecanismo de transición que se espera desaparezca cuando se haya completado el proceso de eliminación de aranceles entre los países miembros y esté en plena aplicación en arancel externo común. Ninguno de los dos mecanismos tiene como propósito específico ni la transformación ni la complementación productiva.

Sin embargo, a partir de las propuestas e ideas de la CEPAL sobre transformación productiva y regionalismo abierto, del SELA acerca de los proyectos industriales estratégicos y de la ALADI (Carlos Ons) referidos a la complementación económica, es posible intentar algunas reflexiones en torno al tema de la complementación productiva en los esquemas de integración de América Latina.

^{9/} Andrés López, Gustavo Lugones y Fernando Porta, "Comercio y Competitividad en el MERCOSUR. Factores macroeconómicos, políticas públicas y estrategias privadas", CENIT, DT, 12 de julio de 1993.

III. UNA PROPUESTA PARA LA COMPLEMENTACION PRODUCTIVA EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION DE AMERICA LATINA

1. Antecedentes

Una vez traspasado el final del túnel de la "década perdida", los gobiernos, los políticos, los empresarios y los trabajadores de los países de América Latina han destinado sus mejores esfuerzos a recobrar las condiciones para el logro de la estabilidad política y macroeconómica, amén de alcanzar de nuevo altas tasas de crecimiento del ingreso y producto nacional.

Al mismo tiempo, el advenimiento de estilos democráticos de gobierno en la gran mayoría de las naciones de la región y las negativas experiencias de inserción individual en el escenario internacional, ha propiciado el establecimiento de una inédita red de vinculaciones políticas y económicas entre pares y agrupaciones de países latinoamericanos, muchas de ellas con miras a la conformación de zonas de libre comercio y, en algunos casos, a la creación de mercados comunes.

Sin embargo, los indudables progresos en los campos de la estabilidad y de la integración -interrumpidos por tropiezos en el manejo de la economía de algunos de los países mayores y por tensiones bélicas fronterizas entre otros-, han ido dejando en descubierto no sólo falencias en la conducción macroeconómica, sino también la ausencia de políticas de desarrollo que resulten de visiones equilibradas de las funciones del Estado y del mercado. La idea de un Estado omnipotente y, su contraria, la de un mercado capaz de dar siempre señales correctas, a corto y largo plazo, son de poca utilidad para orientar las acciones de los agentes económicos y para optimizar su desempeño individual y colectivo.

Es conveniente no olvidar que la mayoría de los países de industrialización reciente han logrado conjugar las señales del mercado con las políticas promocionales y correctivas del Estado, en un ambiente dirigido a estimular la inserción exportadora en el mercado internacional. Las dosis de mercados libres versus intervenciones del Estado ha sido diferente en los países de desarrollo exitoso, en particular los asiáticos, pero siempre han estado presentes las acciones correctivas o promotoras del Estado.

Como se indicó en el capítulo I de este ensayo, en las naciones en desarrollo las fallas del mercado se refieren tanto a los productos como a los servicios, las tecnologías y los insumos necesarios para el proceso productivo. Esto justifica las intervenciones en los mercados mediante políticas destinadas a corregir o compensar esas fallas. De manera similar, al no haber razones de peso para que en los procesos de integración no se reproduzcan las imperfecciones que afectan a los mercados de los países que se asocian, también debieran considerarse políticas correctivas a ser aplicadas al conjunto de economías. En especial en las primeras etapas, cuando recién se configura el espacio económico ampliado, son pertinentes las intervenciones que conduzcan a los agentes económicos a desarrollar conductas de máxima eficiencia frente a la nueva realidad.

Una de las razones fundamentales que lleva a los países a suscribir acuerdos de integración económica es que el espacio ampliado que se crea al sumar los mercados de los países miembros permite, al menos en teoría, mejorar la eficiencia y competitividad de las actividades de producción de bienes y servicios. Ello es posible por las economías de escala, la especialización, las economías externas, las oportunidades de nuevas inversiones y otros factores que surgen de la existencia de un espacio económico ampliado.

No obstante, muchas de las ventajas de la integración pueden no materializarse si no están acompañadas de un entorno económico y político estable, de las políticas promocionales que neutralicen las fallas de los mercados, y de la necesaria información y orientación hacia acciones que comprenden un ámbito casi siempre desconocido para empresarios e inversionistas acostumbrados a operar en la frontera nacional.

2. Un intento para caracterizar la complementación productiva

Una de las esferas que parece promisorias, en términos de iniciativas conjuntas, es de la complementación productiva (CP) entendida como las acciones destinadas a aunar las capacidades productivas, financieras, tecnológicas, de recursos humanos y empresariales de dos o más países pertenecientes a un mismo esquema de integración para lograr el máximo de eficiencia y competitividad internacional en la producción de un grupo determinado de bienes y/o servicios.

La principal característica de los acuerdos de CP sería la participación de unidades productivas de distintos países en un mismo proceso de producción de bienes o servicios, sumando sus capacidades individuales de todo tipo (tecnológicas, financieras, de organización, de producción de partes y componentes y cualquier otra) para mejorar su eficiencia y competitividad, y aumentar sus posibilidades de acceder a los mercados internacionales y de competir en el mercado conjunto. Una modalidad específica de CP podría ser la asociación de empresas, que se organiza para compartir los riesgos empresariales bajo formas no ocasionales ni de arreglos puramente comerciales de explotación de mercados. También se excluirían de esta modalidad las vinculaciones entre las filiales y la matriz de una empresa internacional.^{10/}

Para lograr que la CP no sea un hecho aislado y ocasional, es preciso instrumentar no sólo políticas destinadas a favorecer la demanda al asegurar el acceso al mercado de los países asociados -eliminación de restricciones arancelarias y barreras no arancelarias, facilitación del tránsito de mercancías y servicios, equiparación de impuestos con los bienes nacionales, y otros factores similares-, sino también políticas que estimulen la complementación de las ofertas productivas al hacer atractivas las vinculaciones empresariales, las inversiones conjuntas, el intercambio de tecnología y personal capacitado, la complementación de componentes y partes, emprendimientos de I y D, acuerdos de comercialización y exploración de nuevos mercados, etc.

^{10/} Ver Carlos Ons, opus cit.

Como se puede apreciar, una parte importante de la tarea se encuentra en manos de los gobiernos que deben generar las políticas idóneas para que se materialicen las eventuales iniciativas de CP. Algunos de estas políticas son de naturaleza funcional, es decir, deberían crear las condiciones generales para hacer viables las acciones de CP. Otras, sin embargo, son de carácter selectivo, o sea, destinadas a promover la CP en sectores, ramas o productos y servicios específicos. La otra parte de la tarea pertenece, sin duda, a los empresarios e inversionistas que, contando con un marco de reglas favorables, podrán desplegar todas sus capacidades e imaginación para buscar las fórmulas más convenientes de CP en cada caso.

Por el lado de los esquemas de integración vigentes en América Latina, todos ellos contaron o cuentan con instrumentos que bajo distintas denominaciones podrían proporcionar un marco jurídico a los acuerdos de CP, si estos alcanzaran una dimensión tal que lo justificaran. Así, en la ALADI que es el esquema más amplio, los acuerdos de complementación económica están debidamente regulados por el Tratado de Montevideo de 1980.

Dadas las características del desarrollo productivo individualista de los países latinoamericanos en el pasado, la mayoría de ellos cuenta con economías que están más cerca de ser competidoras que complementarias, lo que es un obstáculo relativo para la integración y la CP considerando que los sistemas productivos modernos tienden a una gran diversificación donde siempre habrá espacio para iniciativas conjuntas. Hasta ahora la complementariedad se ha logrado principalmente en algunas empresas transnacionales que incorporan diversas partes de un bien o servicio producidas en distintos países, como es el caso clásico de la industria automotora.

Un aspecto de gran importancia es la identificación de oportunidades para el emprendimiento de CP, dado que las circunstancias en que se dan las posibilidades de conjugar capacidades y esfuerzos empresariales entre países latinoamericanos normalmente no pertenecen al inventario de proyectos que poseen los organismos nacionales pertinentes. Aparte de la inexistencia de un inventario de proyectos subregionales, tampoco hay mucha conciencia de las dificultades que surgen al intentar concretar estas iniciativas.

Por ejemplo, pese a la decisión de los gobiernos de Argentina y Chile de hacer realidad el abastecimiento de gas natural procedente del primer país al segundo, mediante la construcción de gaseoductos, en el curso de negociaciones que abarcan varios años se han debido superar diversos obstáculos derivados de la falta de experiencia de ambas naciones en esta materia. Así, después de firmado un acuerdo entre las dos naciones surgieron problemas con la propiedad de los yacimientos gasíferos, en las cuotas establecidas de abastecimiento que se estimaron muy restrictivas, en la determinación de los consorcios que harían la inversión -tema que todavía está pendiente-, en los trazados de los gaseoductos y otros temas similares.

3. ¿Cómo identificar posibles proyectos de CP?

En este sentido, es posible que la creación de un organismo dedicado a la identificación y preevaluación de proyectos de CP sea un primer paso importante. Esta función puede ser realizada por un pequeño grupo de profesionales altamente capacitados que seleccionen ideas de

proyectos de CP en países pertenecientes a un esquema de integración, los sometan a ciertos criterios de evaluación y prioridad de acuerdo con las autoridades nacionales, y colaboren con estas mismas autoridades en su promoción a nivel de los empresarios e inversionistas de la respectiva región. Si no hubiera la capacidad tecnológica u organizativa necesaria entre los empresarios nacionales, pueden proponer diversos tipos de asociación con empresas internacionales de fuera de la región. Pueden también ayudar en la preparación de las bases de presentación a las entidades nacionales o internacionales de financiamiento (CAF, BID, Banco Mundial, etc.).

Para simplificar, a este organismo se le denominara Promotor de Proyectos de Complementación Productiva (PPCP).

La experiencia indica que uno de los problemas más serios que enfrentan los países de la región, en particular los de menor desarrollo económico relativo, es que no cuentan con una capacidad sistemática y propia de generación de proyectos en actividades nuevas o de cierta complejidad tecnológica, sea que ésta se encuentre en el sector público o privado. Esta ausencia de proyectos limita, a su vez, el acceso a las fuentes de financiamiento de inversiones y de desarrollo tecnológico, tanto nacionales como internacionales. Mucho menos existe capacidad de identificación de proyectos multinacionales, puesto que ello significa el conocimiento simultáneo de las oportunidades y características de dos o más países. Salvo el caso de proyectos de infraestructura o de aprovechamiento de recursos naturales compartidos -las obras viales y las centrales hidroeléctricas son los más repetidos- son muy raras las iniciativas multinacionales latinoamericanas para crear actividades nuevas en la producción de bienes o servicios.

Por esta razón, son precisamente las entidades nacionales o internacionales de financiamiento de proyectos las que deberían interesarse en contribuir a la formación de un organismo de esta naturaleza, puesto que aumentaría el caudal de iniciativas de interés para estas entidades y fomentaría la integración latinoamericana -que se encuentra entre los objetivos de algunas de ellas como el BID y de la CAF. Por cierto que el PPCP debería tener entre sus propósitos el cubrir sus costos, aunque fuera parcialmente, con ingresos provenientes de la venta de proyectos preevaluados.

Las ideas elaboradas por el SELA para identificar "proyectos estratégicos industriales de integración" que dinamicen el desarrollo industrial conjunto son, sin duda, muy interesantes y pueden servir para diseñar metodologías similares en el caso de los proyectos de CP.^{11/} No obstante, los proyectos de CP pueden referirse no sólo a la industria sino además a otros sectores productores de bienes o servicios, como por ejemplo, agropecuario, minero, transporte, infraestructura, informática o comunicaciones. Cabe tener presente igualmente que la tarea de identificar y seleccionar proyectos de CP es esencialmente dinámica, puesto que con el tiempo cambian las prioridades nacionales, las tecnologías, los mercados y, por tanto, las rentabilidades relativas de las actividades productivas.

^{11/} Ver SELA, opus cit.

Con el propósito de ilustrar el significado de la CP, se han desarrollado tres casos de posibles proyectos de esta modalidad de integración productiva. Uno se refiere a la industria de servicios de información, y el otro a la industria de fertilizantes, y un tercero a la industria de ferrocarriles.

4. El caso de la industria de servicios de información (ISI) 12/

La ISI está conformada tanto por actividades industriales como de servicios. En el área industrial, están comprendidos los segmentos de la rama electrónica vinculados a la fabricación de los equipos de cómputo y de comunicaciones y la producción de los componentes para los mismos (por ejemplo, computadores, equipos e infraestructura de telecomunicaciones, semiconductores y microprocesadores). En el campo de los servicios, se encuentran el mantenimiento de los equipos, el procesamiento y almacenamiento de datos, el desarrollo de programas (software), la transmisión de información y el acceso y uso de la información. Estos últimos se basan en la infraestructura de telecomunicaciones y han tenido un gran desarrollo por la convergencia tecnológica ocurrida entre la computación y las comunicaciones, dando origen a la telemática o teleinformática.

Las tendencias actuales en los equipos de cómputo de uso difundido son a integrar diversas funciones (multimedios), como la comunicación telefónica, el facsímil, la reproducción de sonido e imagen, la televisión y la posibilidad de conectarse a redes de información, entre otras. Este hecho ha incentivado importantes fusiones entre empresas ligadas a dichas funciones -empresas telefónicas, de televisión por cable y productoras de videos, por ejemplo.

En cuanto al papel de la ISI en la transformación productiva de los países industrializados y en desarrollo, se pueden verificar dos efectos principales: el primero, corresponde a la modernización y reconversión acelerada del sector de fabricación de equipos y componentes, a consecuencia de las mutaciones tecnológicas de los últimos tiempos; y, el segundo, se refiere a su función de promotor de la transformación productiva en actividades donde la información tiene un carácter estratégico y, en general, en todo el sistema económico. En el mundo actual, la información se ha convertido en el factor esencial de la toma de decisiones, la planificación y la gestión empresarial. Así, los procesos productivos y los servicios incorporan cada vez mayor contenido de información, de modo que el procesamiento de datos y la transmisión de información se constituyen en parte integrante de dichos procesos.

El desarrollo de la ISI en los países industrializados ha determinado una función parcial y dependiente a las empresas de los países de América Latina. Sin embargo, a pesar de estas tendencias, la ISI tiene un potencial suficiente para establecer programas de complementación productiva entre los países de los esquemas de integración de la región.

12/ Basado en Antonio Martín del Campo, Magdalena Acosta Arreguín, Rosendo Calderón Tinoco y Gerardo A. González, "Aportaciones de la Industria de Servicios de Información a la Reconversión Industrial y a la Integración Económica Regional", La Reconversión Industrial en América Latina, Vol. III, I Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial, Fondo de Cultura Económica, 1987, México.

En efecto, los países de mayor desarrollo industrial de América Latina han evolucionado de una posición de demandantes a productores en algunas de las actividades industriales en que se basa la ISI. Sin embargo, su incorporación tardía y su relativa subordinación a la tecnología de propiedad de las grandes empresas transnacionales, limita sus niveles de desarrollo en el sector.

Es en este contexto que la ampliación de la escala de operación para abastecer mercados mayores que el nacional, podría incrementar el porcentaje de componentes que se incorporan al producto final y mejorar la eficiencia en la producción de los equipos y en los servicios ofrecidos. Asimismo, muchos de los servicios de información pueden ser producidos con ventaja relativa por empresas latinoamericanas (software, asesoría y capacitación en equipos y sistemas y uso compartido de la información).

La complementación del aparato industrial de la ISI a nivel de los esquemas subregionales de integración debería procurar completar los eslabones de la cadena productiva, aprovechando las ventajas tecnológicas de las plantas ya instaladas y de las que se encuentran en desarrollo, en particular en las telecomunicaciones y la fabricación de componentes y equipos de la industria informática. Así, en las telecomunicaciones en que se han registrado avances significativos en la producción de equipos, es posible promover un intenso intercambio comercial a nivel subregional, que contribuiría a diversificar y ampliar los mercados y al desarrollo de las estructuras productiva. Al mismo tiempo, mejoraría la capacidad de negociación con las grandes empresas transnacionales del área. Además, a partir de las capacidades logradas en países como Argentina, Brasil y México se pueden incentivar transferencias de tecnología y actividades de I y D a través de convenios de coinversión.

Del mismo modo, en los componentes y equipos de computación existen empresas que han logrado una presencia importante en los mercados locales, que podrían adquirir una dimensión subregional a condición que se establezcan estrategias comunes de comercialización de sus productos.

Otra área que ofrece amplias posibilidades de cooperación es la referida a los servicios ligados a la industria informática, en especial el desarrollo del software con aplicación en la administración pública, los servicios financieros y el comercio.

Las redes internacionales de telecomunicaciones, orientadas a la transmisión de informaciones, ofrecen asimismo diversas posibilidades para iniciativas de integración de la ISI. De esta manera, la organización sobre bases comunes y el uso de la infraestructura telemática a nivel de los esquemas subregionales, permite la estructuración de redes de información especializada en múltiples campos.

En el caso particular del MERCOSUR, Argentina y Brasil cuentan con importantes avances en las áreas de fabricación o ensamblaje de equipos y en los servicios concomitantes a la ISI, lo que facilitaría un programa de complementación productiva entre los cuatro países miembros. El campo de acción de una iniciativa de esta naturaleza va desde la uniformación de

las normas técnicas hasta las inversiones conjuntas y el desarrollo de nuevas capacidades de producción de bienes y servicios de la ISI. Además, dadas las particulares características de globalización y de mutación tecnológica de la ISI, es seguro que en aspectos concretos será necesario buscar fórmulas de asociación de capitales o de alianzas estratégicas con las empresas transnacionales que dominan los mercados y la tecnología en el sector.

Por último, el marco jurídico y las políticas que harían posible uno o más acuerdos de CP en la ISI deberán ser, en general, bastante específicas en relación a la naturaleza distintiva de esta actividad, que conjuga elementos de la industria manufacturera con otros típicos del área de los servicios.

5. El caso de la industria de fertilizantes 13/

La importancia de la industria de los fertilizantes tiene su origen en tres vertientes principales: su estrecha vinculación con la eficiencia en la producción agropecuaria y, por tanto, con el abastecimiento de alimentos; sus nexos con el aprovechamiento de ciertos recursos naturales; y los efectos de su actividad productiva sobre la economía en general.

Las naciones de América Latina que representan, en conjunto, la quinta parte de la superficie terrestre, sólo alcanzan el 5% del consumo mundial de fertilizantes, y producen apenas el 3% del total mundial. Sin embargo, por su condición de países en desarrollo tienen mayores tasas de crecimiento que las naciones desarrolladas: 3% promedio anual en el consumo y 7% en la capacidad de producción. Todas estas cifras están referidas a mediados de los años ochenta y a los tres tipos de elementos de nutrientes primarios: nitrógeno, fósforo y potasio.

Estos nutrientes primarios dependen en su producción de reservas naturales de materias primas, como el gas natural para el nitrógeno; yacimientos de roca fosfórica para el fósforo; y de yacimientos de sal para el potasio. Dichos recursos naturales determinan la localización de plantas productoras, puesto que tanto estas materias como los fertilizantes terminados tienen un bajo precio unitario en relación a los costos de transporte. En general, las materias primas mencionadas se encuentran concentradas en Brasil México, Perú y Chile. Por su parte, las principales reservas de gas natural, elemento importante en la producción de los fertilizantes nitrogenados, están en México, Trinidad y Tobago, Venezuela, Bolivia, Argentina y Brasil y significan más del 12% de las reservas mundiales.

En cuanto a estos recursos, se debería realizar un catastro a nivel de la región, basado en prospecciones geológicas, a fin de cuantificar y valorar los yacimientos existentes y medir la potencialidad de una explotación intensiva.

^{13/} Ver Roberto Portillo, "Integración Regional de la Industria de Fertilizantes en América Latina", La Reconversión Industrial en América Latina, Vol. XI, Fondo de Cultura Económica, 1987.

La siguiente tarea sería promover la creación de acuerdos de CP, sobre la base de los resultados del catastro de recursos minerales, que identifiquen la instalación de plantas cuyas economías de escala resulten compatibles con la competencia internacional. Considerando el alto volumen de inversiones previsibles, es posible que se justifiquen compromisos múltiples de inversión en que participen capitales de fuera de la región.

Otro ámbito de acción tendría vinculación con el sistema de transporte y distribución, a través del desarrollo de flotas marítimas, la construcción de terminales portuarios y políticas de complementación que faciliten a los países miembros del acuerdo el acceso a los productos elaborados en polos concentrados de producción. Las economías en la comercialización, en los fletes marítimos y los costos portuarios pueden ser determinantes en el abastecimiento regional de fertilizantes a precios competitivos.

Hasta la fecha, en materia de fertilizantes se han firmado algunos acuerdos de naturaleza principalmente comercial entre países miembros de la ALADI, con la participación relevante de México, y con un éxito muy limitado. Por su parte, en los Comités de Acción del SELA se formó la Empresa Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes (MULTIFERT), que como su nombre lo indica tenía la función de concentrar los poderes compradores de fertilizantes de países de la región para obtener rebajas en la comercialización y el transporte. No obstante, por diferentes razones, MULTIFERT nunca pudo alcanzar los volúmenes de negocios que hicieran rentable su operación. Cabe recordar que en la mayoría de los países de la región las compras de fertilizantes estaban en manos de entidades estatales que no deseaban perder el poder que significaba manejar cifras importante de importaciones.

Pese a lo anterior, no se puede olvidar que algunos países latinoamericanos tienen ventajas comparativas naturales para ser exportadores de fertilizantes, que ahora las economías son mucho más abiertas al comercio internacional y que ha disminuido la intervención de los gobiernos en los procesos de comercialización. En consecuencia, la elevación de la oferta de fertilizantes, a partir de proyectos eficientes y competitivos con participación de las capacidades empresariales de la región, puede ser altamente atractiva por su potencial industrial y de abastecimiento de las necesidades del sector agrícola de América Latina.

En este sentido, el desarrollo de complejos para producir fertilizantes nitrogenados aparecen como los más promisorios, debido a su importancia en volumen, puesto que significan del orden del 47% del consumo total de nutrientes de la región; a la existencias de importantes reservas de gas natural, que es el principal insumo de dichos fertilizantes; y a la experiencia que se ha obtenido en la construcción de plantas de amoníaco y urea en algunos países latinoamericanos.

Los fertilizantes constituyen un sector complejo, con encadenamientos productivos que van desde la minería extractiva hasta etapas de industrialización relativamente sofisticadas; con producciones masivas muy sensibles a los costos de transporte y a los factores de comercialización; y con elevadas inversiones. La complejidad consiste, por lo tanto, en el manejo y conocimiento simultáneos de diversos factores de producción y comercialización, en un entorno

competitivo internacional por tratarse de insumos básicos de la producción agrícola que normalmente ingresan a los países con una muy baja protección. No obstante estas limitaciones, los principales países productores de fertilizantes son los países industrializados que, por lo general, no tienen las mismas ventajas naturales para su elaboración. De aquí surge la idea que los fertilizantes podrían ser un candidato para la formulación de un acuerdo de complementación productiva.

6. El caso de la industria ferroviaria 14/

En los países industrializados, los ferrocarriles y los demás sistemas guiados son sistemas de transporte en permanente modernización que mantienen o aumentan su importancia para el desplazamiento eficiente de pasajeros y carga. En los países latinoamericanos, por el contrario, no se renuevan y pierden terreno drásticamente frente a otros medios alternativos de transporte.

Asimismo, las grandes transformaciones tecnológicas que están presentes en el transporte ferroviario urbano o de larga distancia de los países más avanzados, que incluyen desde la levitación magnética hasta los trenes de alta velocidad, obligan a significativos cambios en los rieles, los sistemas de programación del tránsito, la señalización y las comunicaciones, los motores de tracción y otros equipos similares.

Es por todo lo anterior que el futuro de la industria ferroviaria latinoamericana debería basarse en una consideración objetiva, con visión de largo plazo, de las ventajas y desventajas relativas de cada sistema de transporte. Esta evaluación no debería ser sólo nacional sino además considerar adecuadamente las vinculaciones presentes y potenciales con los países vecinos o pertenecientes a un área posible de integrar en redes de transporte. Sin duda, este es el caso de los cuatro países miembros del MERCOSUR.

En los próximos años, en tanto no se superen los problemas más críticos de desequilibrios macroeconómicos -en especial el déficit fiscal- y no se defina con claridad cuales son las participaciones relativas que le caben al Estado y al sector privado en la propiedad de los ferrocarriles, será difícil formular los proyectos necesarios de reconversión de este sector. Normalmente en los países desarrollados cubrir los déficits de operación o invertir en los ferrocarriles equivale conceptualmente a los gastos que se realizan en la construcción y mantención de obras de infraestructura, por los efectos sociales que tienen ambos.

Para los países latinoamericanos, en particular para los mayores, la construcción de equipos y materiales para los ferrocarriles constituye una tradición. Es así como en muchos de ellos se han construido locomotoras, vagones de carga, coches de pasajeros y sus componentes y refacciones, y materiales para vías. No obstante, la crisis de la mayoría de las empresas de ferrocarriles de la región ha impedido que renueven sus equipos rodantes y aún las vías, lo que

14/ Ver Eduardo J. Nava, "La industria ferroviaria y su proyección y complementación en el mercado latinoamericano", La reconversión industrial en América Latina, Vol. VIII, Fondo de Cultura Económica, 1987.

ha significado que la industria ferroviaria se dedique principalmente a la reparación y no a la fabricación de equipos nuevos. Esto ha llevado las industrias a una reconversión al adaptarse a las condiciones imperantes en el mercado, aunque se mantendría latente su potencial operativo de fabricación de elementos nuevos.

Como se señaló anteriormente, el futuro de la industria ferroviaria está íntimamente vinculado al papel que los planes gubernativos le asignen al transporte sobre riel. Estos planes, si se realizan en función del bien común y lejos de las presiones sectoriales, no pueden trazarse exclusivamente a base de conceptos puramente contables, sino que deben tener en cuenta el contexto mundial al que adecuarán sus propias particularidades. De ser así, es posible que la industria ferroviaria pueda volver a jugar un importante rol en el desarrollo conjunto de los países de cada esquema de integración.

Nuevamente se puede encontrar aquí un gran potencial para que las industrias ferroviarias combinen sus capacidades productivas, sus experiencias y conocimientos tecnológicos entre ellas y con empresas de países más desarrollados, en acuerdos de CP.

IV. CONCLUSIONES

1. El primer aspecto debatible que surge de este trabajo es la necesidad o no de políticas activas de los gobiernos latinoamericanos frente a las fallas de los mercados y los desafíos del desarrollo. Las imperfecciones de los mercados es muy posible que se repitan a nivel de los espacios económicos ampliados que se generan como consecuencia de los acuerdos de integración regionales o subregionales.

Se hace la distinción entre políticas activas y pasivas, puesto que la sola acción y presencia del Estado genera efectos en los agentes económicos, como sucede con los ingresos y gastos fiscales. Así, la estructura de los impuestos y otros ingresos que reciben los gobiernos y la forma en que los gastan tienen importantes consecuencias sobre la actividad económica global y sectorial. Además, ciertas políticas como la fijación de los tipos de cambio y los niveles de las tasas de interés, entre otras, también generan significativos impactos sobre la conducta de los agentes económicos. Las políticas más activas -por ejemplo los subsidios, la protección diferenciada frente a las importaciones o los créditos a tasas preferenciales- son generalmente las más criticadas por los teóricos neoclásicos, pese a ciertas evidencias empíricas que muestran que estas políticas han sido parte fundamental del éxito logrado en los países de industrialización reciente.

2. Del mismo modo, aunque se acepte la conveniencia de utilizar políticas activas, surge el dilema sobre su aplicación funcional o selectiva. Las primeras, dicen relación con intervenciones de la autoridad económica destinadas a crear estímulos u orientaciones a todo el sistema productivo o a un sector de él, en tanto las selectivas, como su nombre lo indica, están dirigidas a ramas de la producción de bienes y servicios o a empresas individuales. En este sentido, es conocido el caso de Corea del Sur, donde el Gobierno eligió a priori a ciertas empresas como ganadoras, otorgándoles apoyo -créditos subsidiados, acceso preferencial a insumos importados, ayuda técnica, protección frente a la competencia externa, entre otras- hasta que se constituyeron en grandes conglomerados. Las políticas fueron altamente selectivas, pero temporales y condicionadas a la obtención de resultados predeterminados.

3. Los procesos de integración en América Latina también han intentado el uso de instrumentos selectivos, en diferentes grados y modalidades, destinados a favorecer a los países de menor desarrollo económico relativo o a sectores específicos. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del Grupo Andino representan, sin duda, el intento más sofisticado para fomentar el desarrollo de modo selectivo de algunas actividades consideradas esenciales para el proceso de industrialización de los países andinos. En particular, la industria petroquímica, la metalmecánica y la producción integrada de automotores. Sin embargo, estos Programas no lograron despertar el interés y la confianza de los empresarios andinos, entre diversas razones porque muchas de las asignaciones no resultaron atractivas a los inversionistas, hubo atrasos e incumplimientos en la marcha de los Programas y, en general, debido a que no respondieron a las expectativas que se habían forjado en torno a ellos.

4. Por su parte, la CEPAL, el SELA y la ALADI han planteado nuevos enfoques a la integración regional, de acuerdo con las tendencias recientes de la economía internacional y con las realidades regionales. Estas nuevas ideas se encuentran vinculadas de alguna forma con el concepto de complementación productiva (CP), ya sea mediante la propuesta de los proyectos industriales estratégicos del SELA, de la complementación económica estudiada por un consultor de la ALADI o del contexto general que surge del regionalismo abierto y de la transformación productiva con equidad de la CEPAL.

5. Una esfera de acción, que podría resultar promisorio para incentivar un aprovechamiento más eficiente de los nuevos espacios económicos que generan los esquemas de integración en América Latina, son los acuerdos de CP. La CP se entiende como las acciones destinadas a aunar las capacidades productivas, financieras, tecnológicas, de recursos humanos y empresariales de dos o más países miembros de un mismo esquema de integración, para maximizar la eficiencia y competitividad en la producción de un conjunto determinado de bienes y/o servicios. La principal característica de los acuerdos de CP es la participación de unidades empresariales de distintos países en un mismo proceso de producción de bienes o servicios, al sumar sus capacidades individuales de todo tipo, y así aumentar sus posibilidades de dinamizar su desarrollo, mejorar sus posibilidades de competir en el mercado conjunto y de exportar a terceros países. La estructura concreta que adopten los acuerdos de CP para cumplir con sus objetivos serán variables en función de las características concretas de cada iniciativa. Podrán constituir asociaciones de empresas, empresas multinacionales, convenios de coinversión u otras que sean del caso.

6. Para que los acuerdos de CP no sean un hecho aislado y ocasional, es preciso instrumentar políticas destinadas a favorecer el acceso a los mercados de los países miembros del respectivo esquema de integración y al mercado internacional, mediante la eliminación de todas las restricciones al comercio entre los países asociados y la creación de incentivos específicos a las exportaciones de los bienes o servicios correspondientes. Asimismo, es necesario establecer políticas que estimulen la complementación de las ofertas haciendo más atractivas las vinculaciones empresariales, las inversiones conjuntas, el intercambio de tecnología y de personal capacitado, la complementación de componentes y partes, los emprendimientos de I y D, los acuerdos de comercialización y exploración de mercados, el acceso preferencial a capitales de riesgo y otras acciones similares.

7. En los países latinoamericanos, en especial entre los de menor desarrollo económico relativo, es difícil encontrar proyectos referidos a iniciativas conjuntas entre países asociados en un esquema de integración, debido a que los proyectos se estudian con una visión estrictamente nacional, ya sea por parte de los organismos de gobierno o de los inversionistas privados. Sólo las empresas transnacionales tienen un enfoque global de las oportunidades de inversión o de complementación productiva entre varios países simultáneamente.

8. Con la finalidad de facilitar la identificación y preevaluación de proyectos de CP, se propone la formación de un organismo ad hoc, formado por un pequeño grupo de profesionales altamente capacitados para seleccionar ideas de proyectos en los correspondientes países. Estos proyectos preliminares deberían 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. Si no hubiera capacidad tecnológica u organizativa suficiente, los propios empresarios interesados podrían buscar ayuda en empresas internacionales de fuera de la región. El organismo promotor de proyectos de complementación productiva debería obtener gran parte de su financiamiento operativo de los ingresos derivados de la venta de proyectos preevaluados.