ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

79

LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SU DESARROLLO EN UN MARCO DE COOPERACION REGIONAL

NACIONES UNIDAS

LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SU DESARROLLO EN UN MARCO DE COOPERACION REGIONAL

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1991

LC/G.1628-P
Junio de 1991

El presente estudio fue preparado por la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.91.II.G.6

ISSN 0256-9795
ISBN 92-1-321351-4

INDICE

Página

Segunda Parte

POSIBILIDADES DE COOPERACION REGIONAL ENTRE LAS INDUSTRIAS DE BIENES DE CAPITAL DE AMERICA LATINA

Página

Tercera Parte

EMPRESAS ESTATALES LATINOAMERICANAS Y COMPRAS REGIONALES

Página

Presentación y resumen

En la transformación de las estructuras productivas, el diseño y fabricación de maquinarias y equipo productivo desempeñan un papel central en varios sentidos.

En primer lugar, una producción propia de bienes de capital contribuye a sostener el proceso de inversión y a independizarlo de los ingresos provenientes de las exportaciones de productos primarios. Además, en la medida en que un país en desarrollo cuenta con una industria de bienes de capital, le es posible no sólo abastecer una parte de sus necesidades internas sino también exportar estos bienes cuyos precios son más estables comparados con los productos primarios. De esta manera, la inversión se relaciona en forma más directa con la capacidad de ahorro del país, y por esta vía adquiere un carácter más autónomo.

En segundo lugar, una industria de bienes de capital se vincula a través de sus suministros con un amplio espectro de actividades productivas. Los requerimientos específicos de estas actividades muchas veces pueden atenderse de manera más eficaz por medio de fabricantes locales que a través de proveedores externos, sobre todo cuando se trata de productos fabricados a pedido. En este caso, las conversaciones previas a la concertación de una venta y la posterior ejecución del contrato exigen un estrecho contacto entre el fabricante y su cliente. De esta manera, una industria de bienes de capital afianza la articulación entre las actividades productivas de un país, contribuyendo a imprimir mayor eficiencia a todo el aparato productivo.

En tercer lugar, la articulación de las actividades productivas es a su vez uno de los requisitos para el desarrollo tecnológico. Ella permite que un invento, o simplemente una idea de mejoramiento de un producto o proceso, desemboque en una innovación, además de facilitar la difusión de esta última. En este proceso, la industria de bienes de capital desempeña una importante función. Primero, materializa ideas sobre equipos y procesos nuevos bajo la forma de prototipos o plantas piloto. Luego, prepara la fabricación bajo condiciones comerciales e introduce los nuevos productos y procesos al mercado. En una economía madura,

este hecho se expresa en que una proporción significativa del esfuerzo nacional de investigación y desarrollo tecnológico se efectúa en las industrias de maquinaria y equipo.

Por último, la industria de bienes de capital cumple también una importante función como medio de capacitación, y en términos más amplios, como factor de desarrollo social. Requiere gran cantidad de recursos humanos calificados en todos los niveles de gestión y operación, con lo cual brinda amplias oportunidades de empleo a personal capacitado, y además ofrece muchas posibilidades de perfeccionamiento a través del proceso de aprendizaje.

Estos aspectos son, en resumen, las características de la industria de bienes de capital en una economía madura. Este marco de referencia ayuda a estimar el grado de desarrollo que ha alcanzado la industria de bienes de capital de un país o región en desarrollo. Dentro de América Latina y el Caribe, esta industria muestra un cierto rezago en la mayoría de los países. En parte, esta situación puede deberse a que las industrias locales de bienes de capital han permanecido confinadas a sus propios mercados. En particular, estas industrias se han visto enfrentadas a barreras del comercio intrarregional, las que subsisten a pesar de los múltiples intentos que se hicieron en la región en su conjunto y en distintos grupos subregionales de países para liberalizar el intercambio comercial y estructurar esquemas de complementación industrial. De esta manera, el desarrollo de la producción de bienes de capital en los distintos países se vio privado del estímulo potencial que representan los mercados ampliados. En particular en los países de mercado pequeño, se manifestó un verdadero círculo vicioso. En ellos, el tamaño del mercado interno no permitió que la producción de bienes de capital traspasara un nivel incipiente de desarrollo, y al mismo tiempo, la falta de acceso a los mercados de otros países latinoamericanos impidió considerar la exportación como una vía complementaria al abastecimiento del mercado interno. En general, la exportación al mercado mundial no constituía una alternativa genuina. Con frecuencia, el nivel incipiente de la producción no permitía responder a las necesidades y exigencias de los consumidores de los países desarrollados. Por último, la estrechez de los mercados nacionales que encaraban las industrias de bienes de capital en la región aumentó de manera artificial debido a que muchas veces se dejaron de lado posibilidades de abastecimiento local. El examen de la situación latinoamericana muestra, además, que la evolución de esta actividad industrial no ha estado acompañada de un desarrollo adecuado de las capacidades tecnológicas locales, tales como la ingeniería básica orientada a la creación de nuevos procesos y productos.

Se ha atribuido estas fallas al estilo de desarrollo prevaleciente en la región en el período de posguerra. La industrialización latinoamericana se habría basado, en gran medida, en la expansión del consumo. Las

modalidades bajo las cuales se aplicó en la región el modelo de sustitución de importaciones y sus sucesivas variantes habrían favorecido también esta evolución. Así, entre los distintos bienes, los de capital acusaron los niveles más bajos de protección efectiva. Además, se recurrió en forma amplia a la exención arancelaria y a otras medidas administrativas que otorgaban facilidades para la importación de bienes de capital. Estos regímenes no sólo restaron eficacia a los mecanismos de protección, sino que contribuyeron a socavar la confianza de los empresarios en el potencial de desarrollo de un sector que se caracteriza por una maduración comparativamente lenta de las inversiones.

Uno de los instrumentos clave de la política de fomento industrial es el financiamiento. Tradicionalmente, en los países latinoamericanos el crédito bancario de largo plazo aplicable al financiamiento de las inversiones en la industria ha sido escaso. Se trató de suplir estas necesidades a través de líneas de crédito de fomento; sin embargo, los fondos correspondientes rara vez incluían líneas de venta interna de bienes de capital o disposiciones que favorecieran las adquisiciones de origen nacional. De esta manera, los productores locales de bienes de capital se encontraban en desventaja con respecto a los proveedores externos, los que normalmente disponían de facilidades crediticias. Sin embargo, ha habido excepciones en la región, y un buen ejemplo lo constituye el Brasil, país que integró, a partir de un cierto momento, un conjunto de mecanismos financieros orientados hacia los fines mencionados.

Las políticas y los mecanismos que se usaron para financiar en particular la expansión y modernización de las empresas públicas no fueron siempre los más adecuados para el desarrollo de la producción nacional de bienes de capital. Las políticas tarifarias y de precios, sancionadas por las autoridades gubernamentales, impidieron con frecuencia la acumulación de reservas en las empresas públicas. Los recursos que hubiesen sido necesarios para contratar bienes de capital de origen local, compatibles con las capacidades locales de suministro, tampoco eran provistos en medida suficiente a través del presupuesto nacional o de otras fuentes internas de los países. En consecuencia, el financiamiento de la inversión en el sector de las empresas públicas dependía en cierta medida del crédito externo. Entre las fuentes de financiamiento externo a que tuvieron acceso las empresas públicas destacaron los organismos financieros internacionales y los acuerdos intergubernamentales de cooperación económica. Las modalidades de contratación propiciadas bajo las condiciones y términos de los créditos provenientes de estas fuentes, muchas veces produjeron una marginación o limitación de la oferta local de bienes de capital.

Tradicionalmente se ha considerado a las empresas públicas como uno de los agentes importantes del desarrollo de la industria nacional, no

sólo por la gravitación que tiene su actividad en la economía de los países y por su actuación en campos pioneros, sino también por el efecto de arrastre que pueden producir sus compras en los sectores proveedores. En la mayoría de los países de la región, el sector de las empresas públicas representaba, en el período bajo consideración, una capacidad de compra muy importante. Además, la empresa pública se destacaba frecuentemente por su desarrollo en el campo de la ingeniería, lo cual la habilitaba para intervenir en el fortalecimiento tecnológico de los proveedores locales. En la región, la empresa pública ha cumplido esta misión en grado variable y de modo circunstancial. Este comportamiento irregular puede atribuirse en parte al hecho de que pocos países aplicaron una política explícita y permanente al fomento de la industria de bienes de capital.

A pesar de las insuficiencias que mostraron las políticas nacionales de fomento, las industrias de bienes de capital tuvieron un importante desarrollo en numerosos países de la región, incluso en algunos del Caribe. Naturalmente, el nivel de desarrollo alcanzado en los distintos países fue bastante disímil. En los de mayor mercado, la producción de bienes de capital se diversificó ampliamente. La participación de la producción nacional en el abastecimiento interno alcanzó proporciones bastante altas, y en varios casos las exportaciones alcanzaron a representar una cuota significativa de la producción nacional. En los demás países, la oferta abarcó una variedad bastante menor de productos, los que se destinaron a un espectro amplio de sectores económicos, y por lo general respondieron hasta un cierto nivel de exigencias técnicas. En este grupo de países, la participación que muestra la producción de bienes de capital en el producto manufacturero fue bastante menor de lo que cabía esperar, de acuerdo con comparaciones internacionales. Estos países no exportan bienes de capital o lo hacen sólo en cantidades pequeñas. El abastecimiento del mercado depende en gran parte de la importación.

Otro indicador que suele usarse para evaluar el nivel de desarrollo que la industria de bienes de capital ha alcanzado en un determinado país, consiste en la verificación de la existencia local de ciertas actividades especializadas y complementarias. Así, el análisis de las estadísticas industriales permite observar que la fabricación de maquinaria especializada no ha tenido un desarrollo adecuado en la región, incluso en algunos de los países de mayor mercado. Los demás países latinoamericanos acusan, además, un insuficiente desarrollo de las actividades de fundición y forja y de la producción de componentes mecánicos. Esta situación impone ciertas limitaciones a la producción de bienes de capital en estos países.

Durante los primeros años del decenio de 1980, la demanda regional de bienes de capital se contrajo fuertemente con respecto al nivel

que registró a principios de la década. Hacia fines de la misma, esta demanda, que no había recuperado aún su antiguo nivel, representó un monto de 70 000 millones de dólares al año en términos aproximados de inversión en maquinarias y equipo. El valor de la producción regional de bienes de capital resulta algo más difícil de estimar. Se puede proporcionar una idea aproximada sobre este valor observando que en 1980 la producción habría alcanzado a participar con un 57%, en promedio, en el abastecimiento de la demanda a nivel regional. Además, no hay indicios de que en el transcurso de los años ochenta haya tenido lugar en la región un proceso generalizado de sustitución de importaciones por producción nacional o una tendencia en sentido inverso. Cabe suponer, por lo tanto, que a fines del decenio de los años ochenta la participación nacional en el abastecimiento interno de bienes de capital ha sido aproximadamente la misma que al principio del decenio.

El análisis de períodos históricos en América Latina ha permitido observar que en etapas de auge, el balance entre las afluencias de recursos financieros a la región y los que salen de ella es positivo, por lo que el financiamiento externo contribuye a sostener la inversión en estas condiciones. En cambio, el flujo neto de recursos financieros se revierte en épocas de recesión. Si en un determinado período el ahorro nacional se mantuviese en el mismo nivel, el comportamiento del financiamiento externo determinaría, en buena medida, los cambios en el nivel de la inversión. En el decenio de los años ochenta, esto parece haber ocurrido efectivamente en la región. Así, el coeficiente de inversión neto cayó de 22.7% en 1980 a 16.5% en 1988, en circunstancias que la transferencia neta de recursos pasó de cero en el período 1980-1982 a 4% del PIB en el período 1983-1987.

El bajo nivel de inversión que prevalece ahora en los países latinoamericanos compromete seriamente la modernización de su aparato productivo, lo cual reviste una particular gravedad. En la actualidad se está produciendo a nivel mundial una profunda reestructuración industrial que tiende a modificar las tradicionales posiciones competitivas de los distintos países y regiones. Así, la insuficiente inversión en la región puede causar una considerable erosión de la capacidad competitiva de su industria.

En los últimos años se han multiplicado en la región las iniciativas tendientes a buscar soluciones a la crisis que afecta a las economías desde comienzos de los años ochenta, junto con otros problemas de más antigua data. La gravedad de los hechos y la coincidencia de situaciones nacionales han hecho que los gobiernos y los actores sociales presten renovada atención a la cooperación regional.

En particular la labor de las asociaciones industriales regionales y subregionales ha contribuido también a vitalizar los esfuerzos que se han

desplegado en este campo. Además, se manifiesta un cambio en los procedimientos de los gobiernos y organismos de integración económica, que tiende a sentar sobre bases más firmes los esfuerzos de cooperación. A diferencia de lo que sucedía antes, se tiende ahora a asociar desde un principio y de manera más estrecha al sector productivo a los proyectos de cooperación.

En los últimos años se ha llevado adelante, en el marco regional, subregional y bilateral una serie de esfuerzos en diferentes áreas de cooperación dirigidos a potenciar el desarrollo del sector de bienes de capital, ya sea en forma específica o como parte de objetivos más amplios. En general, estos esfuerzos se canalizaron a través de los organismos y mecanismos de integración existentes, pero en algunos casos se crearon también organizaciones o mecanismos institucionales nuevos. A continuación se indican algunas de estas iniciativas, considerando las áreas de cooperación siguientes: liberalización del comercio intrarregional, preferencia arancelaria regional, programas de asistencia técnica, reuniones sectoriales, regímenes de compra, evaluación de proveedores y normalización técnica, sistemas de información sobre proyectos de inversión, financiamiento, proyectos energéticos conjuntos de alcance industrial y creación de asociaciones regionales de fabricantes.

En la primera área, correspondiente a la liberalización del comercio intrarregional, se pueden mencionar como ejemplos el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena. El protocolo número 1 del primer acuerdo tiene como objetivo específico la complementación sectorial en el ámbito de los bienes de capital. La originalidad de este instrumento, entre otras medidas, reside en que se prevé la aplicación de mecanismos compensatorios en el caso de que se produzcan desequilibrios en el intercambio comercial.

Una iniciativa relacionada con los esfuerzos de liberalización del comercio intrarregional la constituye la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), de la ALADI. Este esquema presenta márgenes de preferencia diferenciados de acuerdo con los distintos niveles de desarrollo de los países miembros, lo cual constituye un aspecto interesante. Sin embargo, la extensión de las listas de excepciones que adoptaron los distintos países han limitado bastante el alcance de este instrumento, por lo menos en lo que respecta a los bienes de capital.

Un tercer campo de cooperación lo constituirían los programas de asistencia técnica, dentro de los cuales habría que recordar en particular

el Programa de apoyo y promoción de la industria de bienes de capital (PABICA), que ejecuta la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). Este programa incluye entre sus actividades el fortalecimiento institucional de una asociación andina de fabricantes de bienes de capital, el patrocinio de pasantías en fábrica de técnicos provenientes de los países andinos y una serie de acciones de apoyo en el campo de la normalización técnica y el control de calidad.

En cuarto lugar, se pueden mencionar las reuniones sectoriales que la ALADI, la JUNAC, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) han convocado con el propósito de identificar áreas de cooperación y proponer instrumentos apropiados al desarrollo del sector de los bienes de capital. A estas reuniones han concurrido usuarios y productores de bienes de capital, además de funcionarios de las entidades nacionales de fomento. El temario de las reuniones ha abarcado los problemas del desarrollo de la industria de bienes de capital, tanto en forma amplia como en relación con el abastecimiento de sectores específicos, tales como el eléctrico o el minero.

La quinta área de cooperación atañe a los regímenes de compra estatal. Allí se adelantaron esfuerzos en dos direcciones: una, tendiente a facilitar la aplicación del margen de preferencia que para efectos de comparación de ofertas prevé el reglamento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en relación con las compras de bienes originarios de países que son miembros de acuerdos de integración regional, y otra, dirigida a la uniformación de los regímenes de compra estatal. En el primer caso, sucede que el margen de preferencia del BID casi nunca es utilizado por los compradores. Una de las razones de ello es que, de acuerdo con la operatoria vigente, el eventual mayor precio que significaría una adquisición de origen latinoamericano tendría que ser absorbido por el comprador. En consecuencia, ha habido iniciativas en la región tendientes a encontrar fórmulas que confieran operacionalidad a la disposición reglamentaria del BID. Las propuestas que emanaron de estos trabajos alcanzaron una cierta maduración técnica, pero su acogida por parte de las autoridades hasta ahora ha sido limitada. La uniformación de los regímenes de compra estatal, que fue la otra dirección en que se encaminaron los esfuerzos, se trató en diversos ámbitos institucionales. Un ejemplo lo constituyen los trabajos que adelanta la JUNAC dentro del PABICA con el objeto de establecer un régimen andino de compras estatales. Trascendiendo el valor práctico que esta uniformación puede aportar, estaría el valor simbólico de concertación de grupos de compradores con una capacidad conjunta de compra de cierta consideración.

En sexto lugar, podría señalarse que algunas acciones de cooperación regional tienen como enfoque los procedimientos de evaluación y desarrollo de proveedores, así como la normalización técnica. Estos trabajos se han abordado en particular en el seno de ciertas asociaciones sectoriales regionales entre las cuales pueden mencionarse la Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL) y la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER) en los campos petrolero y eléctrico, respectivamente.

En séptimo término, valdría la pena mencionar que se ha intentado establecer sistemas regionales de información sobre grandes obras y proyectos de inversión. Uno de los trabajos precursores se originó en el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), como parte de un servicio de información para empresas. En el campo de la generación, transmisión y transformación eléctricas se adelantaron trabajos orientados a poner en marcha un programa piloto sobre los proyectos de inversión. Como primer paso, la CEPAL, en colaboración con la CIER, elaboró un inventario de los proyectos de inversión y obras previstas en la región hasta el año 2000. Posteriormente, en varias reuniones de expertos convocadas por la CEPAL, se prepararon propuestas relativas a la estructura de un sistema de información. Otra iniciativa en este campo la representa una publicación periódica que la ALADI prepara sobre llamadas a propuestas de licitación pública.

El establecimiento de sistemas de información como un campo de acciones regionales se justifica por la dificultad que experimentan las industrias latinoamericanas de bienes de capital para conocer en forma temprana y periódica la gestación y el avance de los proyectos de inversión y los programas de compras de los sectores usuarios. Con esta información, los fabricantes pueden participar en el desarrollo de los proyectos de inversión y encarar anticipadamente el desarrollo y la producción de los correspondientes equipos. Además, deben poder informarse a tiempo de los llamados a propuestas. Los procedimientos de calificación de proveedores y de evaluación de propuestas deben ser transparentes. Aunque las modalidades de contratación de las empresas públicas están reglamentadas, y a partir de determinados montos de contratación se aplica normalmente el mecanismo de la licitación pública internacional, que obliga a dar amplia difusión a los llamados a propuesta, de hecho, los productores regionales reciben con frecuencia esta información demasiado tarde.

En octavo lugar, se podría citar el área del financiamiento, donde cabe mencionar en el campo de los bienes de capital la labor desarrollada por el Consorcio LATINEQUIP. De manera general, esta labor ha estado encaminada a propiciar la adquisición de bienes de capital de origen regional con incorporación de partes y piezas locales, para atenuar los desequilibrios existentes en el intercambio intrarregional de estos

productos. Uno de los medios utilizados fue la búsqueda de financiamiento complementario y la preparación de paquetes financieros para proyectos de inversión.

En noveno lugar, se podría hacer referencia a los proyectos hidroeléctricos binacionales y su efecto sobre el desarrollo de la industria de bienes de capital en el Paraguay. Fundamentalmente se trata de las represas de Itaipú y Yaciretá, donde a través de acuerdos intergubernamentales se ha asegurado a la industria paraguaya una participación en los suministros de los componentes mecánicos de cierto nivel de exigencia.

Por último, habría que mencionar la aparición de una asociación regional de fabricantes de bienes de capital a pedido. La Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC) menciona entre sus objetivos promover el apoyo mutuo entre sus miembros con el fin de facilitar una mayor participación local en los suministros y una mejor ejecución de los contratos. De esta manera, se espera también mejorar la imagen de confiabilidad de la producción latinoamericana de equipos.

La función estratégica que desempeña la industria de bienes de capital en el desarrollo económico y social, y el hecho de reconocer que el desenvolvimiento de esta industria debe asentarse sobre espacios más amplios que los que brindan los mercados nacionales, ha sido motivo para que varias instituciones regionales e internacionales presten atención al tema. Con este propósito, se ha llevado adelante una serie de actividades dirigidas tanto a aumentar el conocimiento sobre esta industria como a facilitar el contacto entre los distintos agentes económicos y los responsables de su fomento en la región. Con el objeto de intercambiar información sobre los resultados de esta labor y los programas en curso o proyectados, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en conjunto con la CEPAL y la ONUDI, patrocinó una reunión de las instituciones comprometidas que se llevó a cabo en Caracas del 6 al 8 de julio de 1987. Dado que los documentos presentados por las distintas instituciones patrocinantes contienen conceptos para sectores de opinión más amplios, se consideró oportuno publicar estos trabajos, lo que se realiza ahora con el presente número de la serie *Estudios e Informes* de la CEPAL.

Aunque los tres trabajos tienen distinto origen y respaldo institucional, puede considerarse que forman una unidad conceptual. El primero, titulado *Bases para el desarrollo de la industria de bienes de capital en un marco de cooperación regional*, que constituye la primera parte de este número de *Estudios e Informes*, es, en gran parte, fruto de un proyecto regional ejecutado por la CEPAL en colaboración con la ONUDI y con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el primer capítulo, contiene una discusión de

los fundamentos analíticos del desarrollo de la industria de bienes de capital. Entre otros aspectos, se consideran los obstáculos para el desarrollo del sector, su dimensión actual y el impacto de la crisis financiera que afecta a la región. En el segundo capítulo, se identifican las distintas áreas instrumentales del desarrollo del sector en los marcos nacional y de la cooperación regional. El último capítulo contiene una descripción de los distintos trabajos desarrollados por el proyecto regional CEPAL/ONUDI sobre bienes de capital.

El estudio *Posibilidades de cooperación regional entre las industrias de bienes de capital de América Latina*, que integra la segunda parte, se aboca en primer lugar al análisis de los principales factores que afectan el desarrollo de esta industria, y en el capítulo II se presentan los obstáculos para un tratamiento preferencial de la oferta regional de bienes de capital, tanto en el ámbito de las concesiones arancelarias como en el de las compras estatales. A continuación, en el capítulo III, se revisan algunas iniciativas recientes de cooperación regional, para finalizar con la presentación de una serie de propuestas relativas a una orientación de las compras estatales hacia la región. Por último, en el trabajo *Empresas estatales latinoamericanas y compras regionales*, que constituye la tercera parte, se examina en profundidad un área instrumental de especial importancia. Básicamente, se pretende analizar las causas de la poca atención prestada por las empresas estatales a los proveedores regionales de bienes de capital. Para ello, se analizan entre otros aspectos las políticas de compra de algunas empresas estatales de los sectores de energía eléctrica y nuclear, petróleo y telecomunicaciones de Argentina, Brasil y Venezuela, y se determinan los factores que han llevado a las intervenciones exitosas, como base para la formulación de una serie de medidas políticas.

Primera Parte

BASES PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN UN MARCO DE COOPERACION REGIONAL

Introducción

Esta primera parte emana de un documento preparado especialmente para contribuir a las discusiones de la Primera Reunión Latinoamericana de Coordinación de Instituciones vinculadas al Sector de Bienes de Capital, a la que convocaron conjuntamente el SELA, la ONUDI y la CEPAL. Su contenido responde al objetivo principal del encuentro: discutir las actividades de las instituciones participantes en esta área con el fin de coordinar los trabajos futuros, aprovechar los recursos recíprocos y concertar esfuerzos convergentes para la preparación de las reuniones intergubernamentales que se consideren pertinentes.

La CEPAL ha llevado adelante diversos trabajos en esta materia. Los más recientes se emprendieron en un proyecto regional conjunto ("La situación actual y las perspectivas del abastecimiento y la producción de bienes de capital en América Latina"), que se ejecutó en colaboración con la ONUDI y contó con el apoyo del PNUD.

Los resultados de estos esfuerzos y de los análisis realizados sobre los procesos de industrialización de la región han permitido elaborar ciertos conceptos generales que pueden apoyar políticas de fomento e iniciativas de complementación, e identificar los principales obstáculos que en la región perturban el avance de la industria de bienes de capital, así como algunos mecanismos para eliminarlos. Se trata de un problema multifacético cuya solución dependerá de la conjugación eficaz de muchos empeños convergentes. Aquí se formulan ciertas líneas de acción, pero también se abren interrogantes en materias que requieren especial examen.

I. FUNDAMENTOS ANALITICOS

1. Importancia crítica de las industrias de bienes de capital para el desarrollo en la región

La insistencia en el papel crucial que cumple la industria de bienes de capital en los procesos de industrialización y desarrollo encuentra raíces analíticas más profundas que la mera retórica o el deseo de emular a los países industrializados. La historia económica y tecnológica de éstos pone en evidencia esas razones, y las dificultades en que ha desembocado el desarrollo latinoamericano las realzan, otorgándoles una innegable validez.

Para sintetizar una argumentación relativamente compleja, un proceso de permanente ampliación y profundización de capacidades locales para producir bienes de capital es un componente esencial del desarrollo autosostenido. Los bienes de capital materializan *simultáneamente la acumulación física y la incorporación y difusión* de tecnología en el aparato productivo, con los consiguientes requerimientos de capacitación técnica de la mano de obra y de progresivo desarrollo de una "cultura tecnológica" en la sociedad. Sin embargo, la excesiva dependencia de las importaciones de equipo lleva consigo la consolidación de obstáculos estructurales para el desarrollo. Por un lado, mantiene el proceso de acumulación de capital no sólo sujeto a la capacidad de ahorro y a su eventual canalización hacia la inversión productiva interna, sino también a los avatares de la capacidad para importar y de la situación de balanza de pagos. Asimismo, conduce a la elección de técnicas que representan una utilización subóptima de los recursos locales y a la producción de bienes inadecuados para la satisfacción eficiente de las necesidades de la población. Por otro lado, mantiene las capacidades tecnológicas locales por debajo de su potencial de desarrollo, ya que limita los campos abiertos a la creatividad, debilitando las posibilidades de articulación del aparato productivo y desaprovechando el potencial de innovación que encierran las relaciones entre diseñadores, productores y usuarios.

Paradójicamente, la excesiva dependencia de importaciones de equipo para lograr el progreso técnico de las actividades productivas y su modernización en beneficio de mejores niveles de competitividad, no sólo estrella estos propósitos contra las restricciones del sector externo, sino que también mantiene el perfil industrial en condiciones de desarticulación y de subdesarrollo tecnológico relativo, rasgos ambos que a la larga conspiran contra la competitividad y la creación de oportunidades de empleo. En efecto, la industrialización tiende a especializarse en actividades que utilizan calificaciones bajas o intermedias, y la incorporación de tecnología al aparato industrial tiene lugar con el mínimo desarrollo de capacidades tecnológicas locales indispensables para el manejo de la tecnología incorporada, sin acceder en grado significativo al dominio de esa tecnología.

El desarrollo y consolidación de capacidades para producir a nivel local cierta gama de bienes de capital representa, para los países en desarrollo, tanto la internalización de una parte significativa del proceso de acumulación como la ampliación de sus posibilidades de desarrollo tecnológico sostenido. Los procesos de desarrollo exitosos se caracterizan por desencadenar y aprovechar un conjunto de externalidades y economías dinámicas a través de la progresiva articulación intersectorial e intraindustrial, con la consiguiente difusión del progreso técnico y la proliferación de capacidades tecnológicas incorporadas en la fuerza de trabajo y el mejoramiento resultante en los niveles de competitividad. La capacidad de producir localmente bienes de capital desempeña un papel central en ese proceso, tanto por la adquisición de dominio tecnológico asociado al desarrollo de actividades metalmecánicas, eléctricas y electrónicas complejas, como por representar un mayor potencial de difusión tecnológica al resto del aparato productivo que las importaciones de equipo, en condiciones más adecuadas a los recursos asequibles y a las necesidades locales, mediante una articulación estrecha con las actividades usuarias. Por otra parte, el desarrollo de industrias de bienes de capital y sus efectos dinámicos sobre el aparato productivo inducen cambios en la composición de la mano de obra en favor de mayores calificaciones, lo que por un lado contribuye a un desarrollo más equitativo y, por otro, representa la progresiva adquisición del tipo de ventajas comparativas favorecidas por la reestructuración industrial internacional.

La revolución tecnológica mundial en curso está afectando al patrón de ventajas comparativas y haciéndolo cambiar más rápidamente que en el pasado. Por una parte, tanto la sustitución técnica de materiales naturales como los efectos ahorradores de energía y de materiales resultantes de la aplicación de tecnologías de información tienden a erosionar la demanda de recursos naturales. Por la otra, el rápido cambio técnico en las tecnologías de información está induciendo un cambio más

acelerado en productos y procesos industriales, promoviendo la competencia tecnológica y causando altas tasas de obsolescencia de productos. La mayor flexibilidad de cambios en modelos y diseños, a su vez, permite una mayor adaptación de los productos a necesidades específicas, y está cambiando el significado de las economías de escala. Estas tendencias introducen un gran dinamismo en las ventajas comparativas, que tienden a depender mucho menos de las dotaciones naturales de recursos o de las capacidades tecnológicas existentes y más de la innovación, del desarrollo de los recursos humanos y de la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas.

Estas condicionantes estructurales del desarrollo de largo plazo imponen a los diversos países de la región la necesidad de encarar sus estrategias de desarrollo desde una perspectiva histórica que incorpore las dimensiones dinámicas señaladas. Desde tal perspectiva, aun cuando las estrategias de desarrollo de los países de la región se basen en buena medida en un más profundo aprovechamiento de los recursos naturales locales, en la utilización plena de las capacidades productivas y tecnológicas ya adquiridas y en el potencial de crecimiento de los mercados internos —en las proporciones y características en que cada uno de estos potenciales se hacen presentes en cada país—, las posibilidades de progreso técnico difundido a través de los sectores productivos, de mejoramiento de las calificaciones de la mano de obra y de sus remuneraciones reales, y de mantener la adquisición de ventajas comparativas sintonizada con las tendencias mundiales —contrarrestando así la erosión de las ventajas tradicionales—, pasan por el desarrollo de capacidades locales de producción de equipos y componentes que se articulen mejor con la gama de actividades (primarias, industrias de transformación, servicios) y capacidades tecnológicas en las que descansa la estrategia de desarrollo de cada país, y que representa una complementación industrial y tecnológica sensata de las necesarias importaciones de equipo, así como una base eventual para exportaciones competitivas basadas en la especialización en líneas de equipo exitosas.

2. Rezago relativo de los bienes de capital en el estilo de desarrollo prevaleciente en la región

Los procesos de industrialización de América Latina en la posguerra han estado fuertemente influidos por el dinamismo interno basado en la continuada expansión del consumo, la tendencia a reproducir internamente la canasta de bienes consumidos en los países industrialmente más avanzados del orbe y la consiguiente orientación de la producción industrial hacia el mercado interno, bajos niveles de

protección que sobrepasaron con creces los necesarios para los procesos de aprendizaje industrial.

Estos factores han sido decisivos para sesgar los patrones industriales de la región en favor de los bienes de consumo, duraderos y no duraderos, y para dar origen a un rezago relativo de la producción de bienes de capital (en la gran mayoría de los países de la región) significativamente por debajo de la importancia que les correspondería de acuerdo con el nivel de desarrollo económico, el dinamismo industrial y el grado de industrialización alcanzados en cada país.

Por otra parte, la gama de bienes de capital que se produce representan, en conjunto, una considerablemente menor complejidad tecnológica que los bienes importados. Ambas características se verifican incluso en el Brasil, país que en los dos decenios pasados ha logrado expandir y profundizar su sector de bienes de capital en proporciones que ya se diferencian a nivel estructural de los otros países industrialmente avanzados de la región.

Este rezago estructural en la producción de bienes de capital es, a su vez, un factor de considerable peso en los déficit de comercio de manufacturas que caracterizan a todos los países de la región. Mientras la producción nacional de bienes de capital contribuye sólo ocasionalmente a las exportaciones manufactureras, las importaciones de equipo gravitan fuertemente sobre las importaciones de manufacturas y, por lo tanto, sobre las importaciones totales. Más aún, en la medida en que la inversión depende decisivamente del equipo importado, la expansión de la capacidad de compra de las exportaciones o del financiamiento externo se convierten en el equivalente de una expansión de la capacidad interna de ahorro e inversión. En la actual fase crítica por la que atraviesan los países de la región, donde los términos del intercambio se han deteriorado al punto de borrar en muchos países el efecto de la considerable expansión lograda en el quántum de las exportaciones, y cuando se registra una reversión histórica en la afluencia de capital externo, esta circunstancia adquiere una gravedad estratégica para las perspectivas de acumulación y crecimiento.

La otra cara de esta moneda está vinculada con la relación existente entre la disponibilidad de financiamiento y las decisiones de inversión: en las actividades donde los proyectos de inversión y la incorporación de tecnología giran estrechamente en torno a los equipos importados, las decisiones sobre tipo y origen de los equipos (con las consiguientes elecciones de técnica productiva y de condiciones de provisión de la tecnología) tienden a estar fuertemente condicionadas por la obtención de financiamiento externo, de escasez crítica en la coyuntura actual. Sólo la ampliación adicional de las exportaciones o la movilización de un mayor potencial de ahorro interno, en ambos casos poniendo los recursos adicionales a disposición de las decisiones de

inversión de los agentes productivos internos, puede transformar la limitación estructural del financiamiento externo en una plataforma de lanzamiento de nuevos patrones de acumulación y crecimiento. Esto, a su vez, constituye una pieza fundamental de la necesaria reorientación de un estilo de desarrollo que ha hecho crisis a lo largo de toda la región, en países de las más diversas características, uno de cuyos rasgos estructurales es el rezago en el desarrollo de capacidades tecnológicas y en la producción de bienes de capital. La remoción progresiva de los factores que han conducido a estos rezagos y su sustitución por procesos dinámicos que internalicen los estímulos y las decisiones en un contexto de creciente competitividad internacional, constituyen elementos claves de las estrategias requeridas para proyectar a los países de la región en el siglo XXI, dejando atrás esta fase de represión de sus fuerzas productivas y el estilo de desarrollo que la originara.

3. Obstáculos al desarrollo de las industrias de bienes de capital en los países de la región

La producción de bienes de capital, por su complejidad tecnológica y sus requerimientos de mano de obra especializada y de ingeniería de diseño, es quizás una de las barreras más difíciles de superar para los países de industrialización reciente, incipiente o superficial. Estas dificultades se combinan, en el caso de los países de América Latina, con las características del patrón de industrialización en un síndrome adverso al desarrollo de las industrias de bienes de capital.

Por una parte, el énfasis de las políticas en el quántum de la inversión física como variable estratégica del crecimiento y el propósito de abaratar el costo de la inversión para las industrias de consumo y utilización intermedia en rápida expansión, han conducido a fomentar la importación de bienes de capital mediante niveles arancelarios muy inferiores a los que han protegido al resto de las actividades industriales o por medio de exenciones a las barreras arancelarias y no arancelarias.

Por la otra, cuando la inversión extranjera directa ha representado aportes significativos al proceso de capitalización, ello se ha traducido casi en su totalidad en la introducción de equipo importado, del mismo tipo y marca que el utilizado por la matriz de la empresa transnacional respectiva, o bien en reimplantaciones de equipo desplazado de otras plantas. En todo caso, los considerables requerimientos de bienes de capital de las filiales de empresas transnacionales radicadas en los países de la región sólo marginalmente se convierten en estímulos al desarrollo productivo y tecnológico de las industrias locales de bienes de capital.

La considerable demanda de equipo de las empresas públicas ha estado muy lejos de cumplir el papel impulsor de la industria de bienes de capital y su desarrollo tecnológico que ha desempeñado en la industrialización de los países desarrollados. Su debilidad financiera estructural, asociada a la tendencia a subsidiar el consumo de productos y servicios públicos, ha llevado a las empresas públicas a recurrir de manera reiterada al financiamiento externo, casi siempre atado —formal o virtualmente— a la adquisición de equipo importado. Los contados casos de políticas de equipamiento diseñados y ejecutados deliberadamente para posibilitar y potenciar el desarrollo de la industria proveedora local, sólo ponen más en evidencia el panorama generalizado de los sectores públicos que tienden a externalizar los estímulos de sus propios procesos de acumulación.

En tales contextos, las empresas privadas nacionales, en su mayoría medianas y pequeñas, sólo han podido guiar sus decisiones de equipamiento por horizontes alternativos de corto plazo, inclinándose por el equipo importado, cuyos proveedores por lo general ofrecen mejores condiciones de financiamiento, las que se suman al prestigio institucionalizado de sus marcas.

El tamaño del mercado nacional sin duda constituye un obstáculo para el desarrollo de una cierta gama de equipos, tanto más amplio cuanto menor es el tamaño económico del país. Sin embargo, esta limitante es más clara para la producción de equipo en serie que para los bienes de capital que se construyen a pedido. Para la producción competitiva de éstos, también se requieren escalas mínimas, pero en términos de capacidades productivas, instalaciones, equipamiento e ingeniería de aplicación flexibles, más que en líneas fijas de producción. Por otro lado, la progresiva aplicación de tecnologías de información en el diseño y fabricación de equipo está cambiando aceleradamente la adaptación flexible de los productos a necesidades específicas y el significado mismo de las escalas de producción.

El problema del tamaño del mercado nacional se convierte en una limitación mucho mayor que la que representaría si existiera una suficiente programación y coordinación de las inversiones —particularmente públicas— y una mayor transparencia, en términos tanto de información pertinente sobre características de los equipamientos previsibles como de información sobre las capacidades de la oferta local. La demanda de inversión es por naturaleza fluctuante, debido a la indivisibilidad de los equipamientos y al carácter cíclico de las decisiones de inversión. A ello se agregan las vicisitudes de la obtención de financiamiento, en particular imprevisibles en la actual fase de crisis financiera. Aun considerando las difíciles circunstancias actuales, una programación flexible de inversiones, que reconcilie las metas y restricciones de corto plazo con los objetivos de largo plazo de la

estrategia de reorientación del desarrollo, que tenga en cuenta las capacidades y el potencial de la industria local y que contenga la información técnica apropiada desde la etapa de formulación de los proyectos, puede representar una significativa ampliación del mercado nacional, que estimule el desarrollo de los productores locales y la complementación entre empresas, que incluso puede dar lugar a proyectos cooperativos de desarrollo de capacidades de ingeniería. Es en estos términos y sobre tales bases que cabe pensar que las dimensiones de mercado regional de bienes de capital constituyen horizontes factibles de ampliación de las escalas de operación para las empresas locales.

El desarrollo de capacidades de producción competitiva de equipo es, además, un proceso de lenta maduración que requiere, por una parte, una progresiva articulación del aparato industrial hasta alcanzar niveles de especialización y flexibilidad que le permitan reaccionar con elasticidad a los estímulos de la demanda interna y externa. Las capacidades tecnológicas necesarias son acumulativas, y más bien producto de la constitución y consolidación de una mano de obra calificada y de capacidades de ingeniería que de inversiones en investigación y desarrollo. Requiere, por otra parte, el desarrollo paralelo de actividades auxiliares y proveedoras de componentes y de servicios especializados. Procesos de diversificación y articulación industrial de tal naturaleza precisan un horizonte de demanda sostenida en el mediano y largo plazo y apoyo sistemático del aparato gubernamental.

4. Situación actual de las industrias latinoamericanas de bienes de capital

Pese a la orientación estructuralmente adversa del estilo de desarrollo prevaleciente y a las dificultades que presentan para los "recién llegados", las actividades productoras de bienes de capital han alcanzado y consolidado niveles significativos de operación y capacidades tecnológicas en algunos de los países de la región, estimulados por el dinamismo industrial de los últimos decenios, la dinámica actividad inversionista del Estado y, en algunos casos, decididas políticas de fomento.

El panorama regional de desarrollo de la producción de bienes de capital es, sin embargo, muy variado. La limitación impuesta por el tamaño de los mercados nacionales de equipo, cuando no ha sido corregida mediante políticas decididas de fomento, mantiene las actividades productoras de bienes de capital de los países pequeños y aun medianos en situaciones de desarrollo incipiente. En cambio, en aquellos casos —como los de Costa Rica, Ecuador y Venezuela— donde las políticas de fomento han logrado desplazar en alguna medida la

limitación impuesta por el tamaño del mercado nacional y por las desventajas asociadas a la dependencia tecnológica y a la falta de coordinación de inversiones, se han logrado mayores avances.

La industria metalmecánica argentina, por ejemplo, poseedora de capacidades tecnológicas e industriales de larga data, ha servido de base para desarrollos muy significativos en la producción de bienes de capital tanto seriados como a pedido de creciente complejidad tecnológica, en un contexto desprovisto de políticas efectivas de fomento, y favoreciéndose sólo con políticas deliberadas de desarrollo de la industria local por parte de sectores aislados del Estado. En cambio, las industrias de bienes de capital del Brasil y de México, de implantación relativamente más reciente, vieron favorecido su desarrollo por políticas deliberadas y persistentes de apoyo al sector, que en alguna medida contrarrestaron el sesgo adverso al sector de los respectivos patrones de industrialización. Pero aun en el caso del Brasil, donde la expansión de las actividades productoras de equipo ha sido más significativa, buena parte de ella corresponde a la instalación de filiales de empresas transnacionales, atraídas por el potencial del protegido mercado brasileño de bienes de capital, lo que representa un debilitamiento del impacto tecnológico que podría estar asociado a la magnitud alcanzada por el sector en ese país.

En general, en la región existe una amplia gama de empresas productoras de bienes de capital con diversidad de especializaciones y diferentes grados de flexibilidad, pero de hecho con diferentes grados de capacidad económica y tecnológica. Si bien los países industrialmente más avanzados de la región tienden a poseer las empresas mayores, entre ellos puede encontrarse un variado espectro de empresas, no sólo en cuanto a tamaño sino a capacidades tecnológicas y a especialidades. Un aspecto particularmente importante de este espectro está constituido por la diversidad de grados y modalidades que adquiere entre las empresas locales productoras de equipo la dependencia de marcas, ingeniería y asistencia técnica importadas.

Las industrias de bienes de capital que existen en la región han demostrado su capacidad y flexibilidad para absorber tecnología, innovar, abastecer adecuadamente a los usuarios y alcanzar niveles de precios competitivos a nivel internacional, siempre que las políticas públicas y la acción deliberada del Estado confluyan para crear condiciones favorables a su desarrollo. Así lo demuestran los niveles tecnológicos alcanzados por algunas empresas latinoamericanas y el crecimiento de las exportaciones. Estas, que en 1970 escasamente superaban los 200 millones de dólares anuales, llegaron a representar en 1983 casi 4 mil millones de dólares (de los cuales 1 800 millones se exportaron a América Latina, 1 500 a los países desarrollados de economía de mercado y 700 millones a otras regiones en desarrollo). Así, se observa que la capacidad de la industria latinoamericana para diversificar y

desarrollar líneas de productos de variada complejidad tecnológica contrasta con la elevada dependencia del abastecimiento extrarregional, que persiste en la actual fase crítica, pese a que la industria local registra elevados márgenes de capacidad ociosa, con el efecto consiguiente sobre la desocupación de mano de obra calificada.

5. Crisis financiera y demanda de inversión

La inversión bruta interna agregada de América Latina (19 países), antes de la crisis del financiamiento externo había alcanzado niveles anuales en torno a 170 mil millones de dólares de 1985. Los ajustes recesivos sufridos con posterioridad por los países de la región, hicieron caer los niveles de inversión, que en la actualidad pueden estimarse en cerca de 135 mil millones de dólares de 1985.

La inversión en equipo, que en los años previos a la crisis representaban alrededor del 45% de la inversión bruta interna (por lo tanto, unos 76 mil millones de 1985), ha disminuido a menos del 40% en los últimos años, lo que representaría un monto agregado del orden de 54 mil millones de dólares de 1985.

Las importaciones de bienes de capital en los años anteriores a la crisis correspondían a cerca de 20 mil millones de dólares de 1985 anuales (valores cif), lo que representaba, a precios de usuario, un equivalente a 25 mil millones de dólares de 1985. Ello significaba que una tercera parte de la inversión en equipo de América Latina se abastecía en su casi totalidad (94%) con importaciones provenientes de países externos a la región.

La fuerte contracción posterior de las inversiones trajo consigo una disminución tanto de las importaciones de equipo como de su aprovisionamiento local. En la actualidad, se están importando equipos por un equivalente a 18 mil millones de dólares de 1985, a precios de usuario, lo que sigue representando una tercera parte de la inversión en equipo. Esto significa que los procesos de ajuste no han traído consigo, a nivel agregado, un aumento significativo de la participación de los proveedores locales en el abastecimiento de equipos, aun cuando en algunos países o sectores ello parece haber ocurrido. En el conjunto de la región, la demanda de bienes de capital producidos localmente se ha contraído en un 30% en términos reales: de unos 51 mil millones de dólares de 1985 a los actuales 36 mil millones.

La crisis financiera por la que atraviesan los países de la región constituye, entre otras, una crisis de los procesos de acumulación. La inversión agregada de la región ha caído de sus habituales niveles cercanos al 25% del producto a coeficientes que se mantienen entre 17 y 18%. El esfuerzo de ahorro interno se ha mantenido, e incluso

aumentado, como proporción del producto, pero una parte significativa del mismo —de un orden cercano al 5% del producto— se destina a las remesas de utilidades e intereses, mientras que el financiamiento externo neto estaría reducido a montos insignificantes. Esto contrasta marcadamente con la situación prevaleciente durante la década de los años setenta, cuando la capacidad de ahorro interno era complementada con corrientes de financiamiento externo neto del orden de un 5% del producto regional.

Además, el receso generalizado de la actividad económica y los programas de ajuste puestos en práctica para estabilizar los pagos externos continúan presentando un panorama adverso para la inversión.

Las perspectivas de desarrollo de las industrias de bienes de capital, y la posibilidad de que puedan tener efectos dinamizadores de las capacidades industriales y tecnológicas de los países de la región, están indisolublemente ligadas a las soluciones que se encuentren para recuperar el crecimiento y la inversión.

6. Bases para la cooperación regional

La cooperación regional como estrategia para enfrentar los desafíos de un mundo en rápida transformación y la erosión de las ventajas comparativas en que se basó tradicionalmente la inserción de los países de la región en la economía internacional, encuentra en América Latina un renovado apoyo de voluntad política.

Sin embargo, esta visión estratégica de largo plazo debe apoyarse asimismo en sólidas razones económicas que impulsen a los agentes empresariales y gubernamentales, ofreciendo horizontes más amplios y diversos de crecimiento y bienestar que los que puedan encontrarse exclusivamente dentro de las fronteras nacionales.

En el caso de la cooperación regional para desarrollar las industrias de bienes de capital, cabe preguntarse cuáles son los argumentos principales que proporcionan las bases para políticas nacionales y empresariales de cooperación y complementación regionales.

En relación con los países medianos y pequeños, cuya participación en esquemas de complementación con los países mayores de la región no está garantizada por sus capacidades industriales actuales, el principal incentivo lo constituye la posibilidad de negociar el acceso privilegiado a su mercado de equipo, de considerable valor estratégico para las industrias de los países mayores, a cambio de una participación asegurada en esquemas de complementación regional que reporten a su industria la posibilidad de ampliar sus capacidades tecnológicas a los mercados de los países mayores en líneas especializadas de equipos o componentes.

Respecto a los países industrialmente más avanzados y de mayor tamaño de la región, las ventajas de ampliar los mercados a dimensiones regionales o subregionales son claras. A ello se agrega, en una visión de desarrollo industrial de largo plazo, el hecho de que las virtudes antes analizadas de la articulación de los aparatos industriales y de las externalidades del desarrollo de capacidades tecnológicas como elementos clave para un desarrollo industrial sostenido y competitivo, se hacen efectivas en dimensiones supranacionales —como la propia experiencia de las empresas transnacionales lo demuestra— cuanto mayor es la complejidad tecnológica por desarrollar. En otras palabras, para adquirir dominio tecnológico en fronteras de complejidad creciente y alcanzar los correspondientes niveles de competitividad internacional en esas nuevas líneas de producto, se hace cada vez más ventajosa la complementación —sobre la base de especializaciones recíprocas— de los recursos empresariales y tecnológicos disponibles, aun en los países mayores de la región. Esta es una de las razones que ha inspirado el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.

II. RECORRIDO DE AREAS INSTRUMENTALES

La existencia de una actividad productora de maquinaria y equipo influye sobre todo el sector manufacturero, estimulando su avance técnico. Como importante vector del conocimiento, su relativo nivel de desarrollo en un país es un buen indicador de las capacidades tecnológicas de la industria.

Las mismas características que le confieren la condición de actividad líder representan sin embargo exigencias cuyo cumplimiento no es fácil. Justifican esta afirmación la complejidad de diseño, los requerimientos de calidad, de precisión en las dimensiones y en el comportamiento de los materiales, las condiciones de la maquinaria, y la especialización del personal que interviene en su manufactura.

Iniciar y sostener la producción de bienes de capital requiere vencer obstáculos de diferente naturaleza, los que se reseñaron en el capítulo anterior. Algunos de ellos radican en la propia empresa industrial y tienen relación principalmente con su capacidad de alcanzar los niveles de competitividad, calidad y seguridad necesarios. Otros, están fuera del control de la empresa y dependen de la estructura fabril del país, del marco legal en que estas actividades se desenvuelven y de las condiciones de relacionamiento con el resto del mundo.

Aunque los problemas internos de la empresa y los externos a ella se influencian mutuamente, las acciones que pueden darles solución son responsabilidad de diversos actores. En este capítulo prestaremos atención a los obstáculos externos, aquellos en cuya remoción pueden ser eficaces las decisiones políticas, la concertación entre gobiernos y las actividades institucionales.

En el Proyecto Regional RLA/77/015, "La situación activa y las perspectivas del abastecimiento y la producción de bienes de capital en América Latina", cuyos resultados sirven de base a estas reflexiones, se analizó especialmente el caso de los bienes de capital que se elaboran a pedido. Aunque muchos de los problemas que deben enfrentar estas

manufacturas afectan también a los bienes seriados, esto no ocurre en todos los casos; de ahí que, si bien las grandes líneas de política pueden ser comunes a todo el sector, se requerirá una consideración particular si se pretende diseñar medidas para fomentar la fabricación de bienes específicos.

Elaborar un producto metalmecánico complejo es un proceso por lo general largo y multifacético. Identificar los obstáculos que pueden detenerlo, perturbarlo, o aun impedir su inicio, obliga a separar el proceso en fases arbitrarias. Ello puede conducir a sobrevalorar cada obstáculo, ya que su eliminación aislada podría no tener efecto algunos.

Para dar continuidad a estos comentarios, se ordenarán inicialmente según la secuencia en que generalmente se desarrollan las grandes obras que incluyen equipos metalmecánicos. A partir de este enfoque se analizarán los lineamientos de una política de fomento y las principales áreas de acción común.

1. Concepción inicial del proyecto como determinante del origen de los equipos

Los bienes que pueden ser abastecidos por las plantas industriales locales (o regionales) dependen de ciertos parámetros que no son de fácil modificación. La capacidad límite de los equipos (máximo espesor de plancha en las cilindradoras, carga posible de los sistemas de izaje) constituye un tipo de tales parámetros. Otro, lo constituye la variedad de los productos intermedios susceptibles de abastecimiento (ancho y composición de las placas de acero, diámetro y espesor de tubos de cobre, etc.). Si estos factores condicionantes no se toman en cuenta, las posibilidades de participación de la industria local en las obras se limitan o desaparecen.

A primera vista, pareciera que es el desarrollo de la ingeniería definitiva del proyecto la etapa en que se eligen las opciones técnicas. Aunque efectivamente después de estas etapas las decisiones se tornan irreversibles, la orientación de las alternativas se perfila mucho antes, de hecho, desde la concepción inicial del proyecto.

Una buena ilustración de ello es la función que ejerce el Programa de Desarrollo del Comercio (Trade and Development Program, TDP) de los Estados Unidos. Este organismo ofrece aportes no reembolsables para realizar estudios de factibilidad. Al seleccionar los proyectos, el TDP da prioridad a aquellos para los que el gobierno huésped ha elegido en principio tecnología o equipo avanzado, en relación con los cuales las empresas de los Estados Unidos tienen una posición de liderazgo. Una publicación reciente informa que se aprobó un aporte de 550 000 dólares para el estudio de factibilidad de la mina de carbón de Huangling (en

China) debido a que el ministerio responsable dejó en claro que se proponía usar una tecnología ("room and pillar"), para cuyo equipo las empresas estadounidenses son proveedoras destacadas. Si las autoridades chinas hubieran señalado que la mina emplearía otra técnica (como "longwall"), la misma publicación explica que el TDP probablemente no habría apoyado el proyecto.

Este comentario no tiene más propósito que mostrar cuan temprano se inicia en la práctica la orientación de las compras. Surge de ello como obvia consecuencia que igualmente prontas deben ser las acciones encaminadas a lograr que la industria local o regional participe en las obras.

2. Ejecución de la ingeniería

Si los estudios de factibilidad son lo suficientemente determinantes como para justificar desembolsos de cierta importancia, no es necesario abundar en otras consideraciones para apreciar que la manera como se abordan los trabajos de ingeniería serán críticos para fijar la procedencia del equipo.

Sería deseable que estos estudios los realice una empresa latinoamericana que conozca las limitaciones y capacidades de la manufactura local. Sin embargo, por diversas razones (financiamiento, experiencia previa) ello no siempre resulta posible. En todo caso, es importante subrayar que la voluntad del dueño del proyecto, del comprador, siempre tiene un considerable margen de influencia sobre este aspecto. La empresa de ingeniería se ceñirá a las condiciones que pueden facilitar la participación de la industria local si se han establecido clara y expresamente en su contrato. Tales condiciones pueden (y deben) incluir la colaboración en los estudios de técnicos que conozcan las posibilidades de la industria nacional (o regional, en su caso) y pueden contribuir a que los diseños elegidos permitan utilizar su capacidad de abastecimiento.

Debe señalarse que la selección de alternativas técnicas accesibles que aquí se propicia no provoca cambios desfavorables en las condiciones de operación, en la seguridad de funcionamiento ni en la eficiencia del equipo. En muchas de las grandes obras hay numerosas áreas donde la solución alternativa no acarrea sacrificio ni riesgo adicional. Por ejemplo, en la mayoría de los países medianos de América Latina, la variedad de diámetro de tubos que pueden utilizarse para un intercambiador de calor es relativamente limitada. Seleccionar entre esta variedad los que deberán emplearse en un equipo determinado facilitará su fabricación local sin afectar su funcionamiento.

3. Contrato de ejecución

Por razones diversas (legislación nacional, normas de los organismos de financiamiento), en la generalidad de los casos, en América Latina se contratan las grandes obras mediante licitación pública internacional. Este mecanismo, que presenta obvias ventajas (transparencia, competencia de precios), tiene serios inconvenientes para aplicar políticas de fomento.

Las bases de la licitación, junto con los planos y otros antecedentes técnicos, constituyen el marco de referencia para el concurso de precios. La estructura de ese marco es, de nuevo, instrumento de orientación del origen de los bienes.

a) *Preselección de participantes*

La propuesta suele presentar dos etapas. En la primera se califican los antecedentes de las empresas interesadas y se escogen aquellas que cumplen determinadas condiciones. El esfuerzo de preselección se justifica para evitar que en la posterior decisión sobre el concurso de precios se mezclen dos hechos distintos: la capacidad y responsabilidad de la empresa y las condiciones de su oferta en ese caso específico.

La etapa de preselección suele ser clave para permitir o no la participación de empresas locales y regionales. Las exigencias que en ella se establezcan pueden poner barreras infranqueables de hecho para productores que, sin embargo, tienen la experiencia y la responsabilidad técnica y financiera necesarias.

No es de ninguna manera objetable el hecho de que el comprador tome cuidadosas precauciones para asegurar el impecable funcionamiento de la maquinaria. Aunque ello es así en todos los casos, la preocupación se acentúa cuando, como por ejemplo en una central hidroeléctrica, el valor de la maquinaria es una fracción pequeña de la obra total y su falla provocaría el desaprovechamiento de una inversión varias veces superior.

Sin embargo, esas lógicas precauciones se convierten a menudo en requisitos que, sin aumentar la seguridad de funcionamiento de los equipos que se adquieran, impiden que puedan abastecerlos las industrias de la región.

Las exigencias más críticas (y también algunas de las más objetables) se plantean por lo general en torno a la experiencia previa, como por ejemplo, haber ejecutado un número determinado de equipos de capacidad similar, o haber realizado habitualmente operaciones de exportación de esos mismos equipos.

El número de obras similares que la empresa haya realizado suele ser innecesariamente alto. La exportación puede no haber sido interesante o conveniente para empresas ubicadas en países de la

región cuyo mercado interno es de magnitud suficiente. No parece razonable, por ejemplo, que industrias que han producido equipos críticos para ITAIPU no puedan calificarse para abastecer plantas de tamaño corriente.

En estas exigencias, que terminan dirigiendo la compra a industrias de los países avanzados, está implícito uno de los principales obstáculos para el progreso de la manufactura local y regional de equipo: la tendencia a usar las fuentes tradicionales de abastecimiento. Esta explicable tendencia se apoya en dos tipos de razones. En primer lugar, el empleo de maquinaria de cierto origen por períodos a veces muy largos lleva a familiarizarse con ella y a generar una sensación de seguridad que no promueve la experimentación de alternativas. En segundo lugar, para quienes deben tomar las decisiones, el asunto puede ser riesgoso a nivel personal.

Ambas consideraciones merecen la atención especial de quienes pretenden poner en marcha o estimular políticas de fomento de la producción nacional o regional de equipo, ya que se trata de obstáculos de manejo difícil. La primera admite argumentar que cualquiera sea la experiencia del abastecedor, los equipos complejos nunca están libres de la posibilidad de falla; al respecto, resulta fácil hacer un recuento de casos recientes de problemas graves en instalaciones fabricadas por empresas internacionales de gran prestigio y largo recorrido. Sin embargo, las dificultades de funcionamiento de maquinaria elaborada por fabricantes tradicionales se toman como hechos de fuerza mayor que no producen más problemas que los derivados del plazo de reposición. Muy distinta es la reacción ante el idéntico caso de falla en un equipo construido en América Latina; las consecuencias recaen duramente sobre quién tomó la decisión de hacer la compra.

Este serio problema requiere una acción conjunta de los responsables de la política industrial, de los productores y, en lo posible, de los usuarios. Hace falta un esfuerzo sistemático y tenaz, de efectos lentos. Sin embargo, la velocidad con que los equipos japoneses han alcanzado y aun superado la imagen de confiabilidad de los productos realmente "tradicionales", permite pensar que el empeño, aunque difícil, es posible.

b) *Cobertura de la licitación*

La mayor parte de los proyectos de cierta magnitud requiere bienes de origen metalmecánico de diferente nivel de complejidad. Los productos de ejecución más simple y de responsabilidad secundaria en el funcionamiento de la instalación pueden ser ejecutados localmente en cualquiera de los países latinoamericanos de mediano desarrollo.

Si el equipo se compra como un todo, requiriendo que la oferta incluya los bienes de menor exigencia técnica junto con los de mayor responsabilidad y dificultades de construcción, sólo podrán participar directamente las empresas capaces de entregar estos últimos. Para que puedan tomar parte los industriales locales, es preciso desagregar la propuesta y adquirir en forma separada los bienes de distinto nivel de complejidad.

Aunque en América Latina se ha producido una evolución positiva y se efectúan compras separadas, no es así en todos los casos. Hay que reconocer que la desagregación supone en el comprador un nivel de dominio técnico del proyecto que no siempre tiene. Además, la licitación separada introduce dificultades de administración de la obra y de asignación de responsabilidades que no se deben desestimar al impulsar políticas de fomento.

c) *Financiamiento*

Aunque el problema del financiamiento de las ventas se considera de manera específica más adelante, hay que señalar aquí que la coyuntura económica y la propia política de las entidades financieras internacionales han llevado a que sus créditos se destinen en forma casi exclusiva a las obras civiles, dejando que el financiamiento de los equipos sea cubierto por el crédito de proveedores. Naturalmente, la situación regional convierte esta fórmula en difícil obstáculo para las industrias latinoamericanas.

d) *Garantía solidaria*

Cuando se trata de bienes de capital complejos, como una turbina hidráulica de gran tamaño, o el generador eléctrico que la acompaña, las empresas de la región no disponen, en general, de la totalidad de la ingeniería de diseño requerida. Para ejecutar la construcción de esos bienes, se recurre normalmente a contratos de licencia. Ante licitaciones específicas, el licenciado actúa bajo su propia responsabilidad, sin perjuicio de las garantías que con él haya comprometido el dueño de la licencia.

Con el propósito aparente de acrecentar el nivel de seguridad, en algunas licitaciones se exige una garantía solidaria para todo el contrato del licenciador y la firma constructora. Con esta disposición, esta última usualmente pierde el control de la oferta.

4. Necesidades de una política de fomento explícita

Los comentarios anteriores, que recogen los principales problemas que deben afrontar las industrias latinoamericanas productoras de bienes de capital para participar eficazmente en proyectos locales, y que se expusieron de manera resumida en relación con las etapas del proyecto, tienen un elemento en común: la remoción de los obstáculos que impiden usar la oferta local y regional depende de una decisión que sobrepasa normalmente el ámbito de acción de las empresas compradoras. La tendencia a usar las fuentes tradicionales de abastecimiento, el desconocimiento de la industrial local y regional, el desinterés por una actividad que no influye directamente sobre las labores propias, obligan a que el fomento de la fabricación de maquinaria y equipo deba apoyarse en una política clara y estable, adoptada por una autoridad cuyas decisiones deban ser acatadas por las entidades demandantes.

Es preciso subrayar que la necesidad de establecer una política no se satisface con la simple dictación de normas jurídicas que puedan o no ser acatadas. Hará falta un seguimiento activo del cumplimiento de la decisión y de sus efectos, para acentuar el carácter compulsivo de la norma o para ajustarla con realismo.

a) *Organismo de información centralizada*

La consideración aislada de cada proyecto, o aun de todos los proyectos de un solo sector, no permite apreciar la magnitud de la demanda nacional de ciertos bienes, la cual, tomada en conjunto, justificaría la existencia de una actividad productora y de eventuales medidas de orden público para apoyarla. Similar cosa sucede si la evaluación de requerimientos se hace para un lapso demasiado corto. Demandas técnicamente homogéneas suelen estar repartidas en proyectos de muy diferente tipo, y convertirse en necesidades físicas en distintas etapas temporales. Como consecuencia, el mercado real de ciertos bienes no aparece como un conjunto adicionable de demandas explícitas y no se puede apreciar directamente. Una evaluación adecuada del mercado requiere agrupar los componentes tecnológicamente análogos, susceptibles de ser producidos en las mismas instalaciones, aunque formen parte de proyectos distintos.

Por otra parte, programas de inversión de largo plazo que darán lugar a una larga serie de proyectos no logran producir la reacción industrial adecuada si los potenciales fabricantes tienen al respecto información parcial u ocasional.

En los países medianos y pequeños sólo la visión multisectorial y plurianual puede permitir que aparezca una oferta calificada capaz de

atender una demanda que, aunque fragmentada, tiene en conjunto magnitud suficiente para hacer viable el desarrollo de la producción local.

La aplicación de una política de fomento necesita esta visión global. Para recoger la información intersectorial de requerimientos homogéneos hace falta un organismo que, además de tener acceso oportuno a los diversos programas de inversión, esté técnicamente capacitado para agrupar necesidades similares o que puedan ser elaboradas por las mismas plantas industriales. El conocimiento de lo que el país demandará en el próximo futuro y el juicio sobre lo que podría hacer localmente, apreciado con un criterio técnico realista, es lo que puede dar concreción a la política de fomento, que difícilmente operará con eficacia si se reduce a normas de orden general.

Como ya se ha comentado, el sistema de promoción no podrá reducirse a exigencias jurídicas de cumplimiento aleatorio o que, obligadamente seguidas, puedan producir efectos gravemente negativos. La aplicación de una política de fomento deberá mantener un cuidadoso equilibrio entre el propósito de hacer avanzar la actividad industrial y la necesidad de no producir perturbaciones mayores en el desarrollo de las obras de las que forme parte el equipo cuya procedencia se trata de cambiar. En todo caso, es necesario actuar con cautela, ya que las repercusiones negativas de una decisión errada pueden ser muy graves.

Si el organismo central de política está situado a un nivel jerárquico adecuado y dispone a tiempo de la información sobre proyectos, puede contribuir a que ellos se conciban y diseñen de modo que la industria local pueda abastecerlos.

b) *Distribución de la demanda*

La capacidad productiva de la manufactura local tiene limitaciones cualitativas (ya comentadas) y también cuantitativas. Ciertas adquisiciones suelen realizarse en grandes partidas distribuidas irregularmente en el tiempo. En muchos casos, los productores locales podrían atender eficazmente las necesidades si ellas se manifestaran de manera más pareja, no pudiendo, en cambio, atender compras esporádicas de gran magnitud. La visión conjunta del organismo central puede ayudar tanto a la solución de este problema como a evitar en alguna medida que las demandas similares de varios sectores se produzcan simultáneamente más allá de cierto volumen, y sobrepasen con ello la capacidad local.

c) *Información oportuna*

Conocer con la debida antelación el momento en que se pondrán en marcha determinados proyectos, así como saber con cierto detalle sus requerimientos físicos, permite adecuarse para satisfacerlos. Paradojalmente, son las empresas de los países industriales las que primero tienen esta información, ya que por su tamaño pueden disponer de un sistema adecuado de comercialización, o porque el país mismo tiene servicios comerciales eficaces.

Al menos en términos nacionales, el organismo central de promoción puede servir de fuente informativa, y además de puente entre la demanda programada y la oferta potencial.

d) *Selectividad de la política*

Los comentarios anteriores sobre la necesidad de una política nacional de promoción requieren, en el caso de los países medianos y pequeños, una acotación específica. Si bien impulsar la construcción de maquinaria y equipo es indispensable para lograr el progreso de la industria metalmecánica y sus efectos de difusión tecnológica, en los países de mercado reducido este esfuerzo no puede abarcar un frente demasiado amplio. Fuera de los productos de baja o mediana exigencia (calderería, estructuras) que se deberían elaborar a nivel local en todos los países, será preciso actuar selectivamente en la promoción de aquellos de los que se espera un mayor avance tecnológico. Esta consideración, que obviamente se relaciona con múltiples facetas de la "imagen-objetivo" que el país persiga, no puede analizarse con más detención aquí. Es preciso, sin embargo, llamar la atención sobre ella, ya que un enfoque demasiado ambicioso condenaría de antemano al fracaso cualquier política de fomento.

Sin pretender hacer una recomendación apresurada, cabe señalar que algunos países que han resuelto con éxito el problema derivado de un mercado nacional estrecho, lo han logrado concentrando el desarrollo de la producción de equipo en la atención de unas pocas de sus propias demandas básicas, siendo la complementación entre países el camino alternativo, sobre el cual volveremos más adelante.

5. Mecanismos de estímulo

Hasta aquí se han expuesto los procedimientos habituales que se siguen en la región para llevar adelante los proyectos, y se han mencionado algunos de los principales problemas que ellos acarrean a la industria

local y regional, así como sugerencias para eliminar la discriminación contra la producción propia que su tradicional aplicación involucra. Pero si se valoran los efectos estimulantes de la actividad industrial metalmecánica, cabría ir más allá de la simple igualación de oportunidades, y avanzar hasta la preferencia activa.

a) *Licitación o concertación*

Una larga práctica de adquisiciones no orientadas por políticas de desarrollo industrial, las normas de las instituciones financieras internacionales, y en muchos casos las rígidas disposiciones legales nacionales, han reducido en la región los procedimientos de compra en una sola fórmula predominante: la licitación pública internacional. El uso tan generalizado de este procedimiento desconoce el hecho de que en otras latitudes, en particular en los países industriales, éste es un mecanismo de excepción cuando se trata de adquirir bienes complejos para el Estado o sus organismos dependientes. En tales casos, se utilizan ampliamente los contratos de "costos y margen de beneficio", a los que se agregan fórmulas de estímulo a la productividad de las compras y a la modernización de su operación y equipos.

El caso de Francia puede servir como ejemplo ilustrativo. Allí, alrededor del 75% de las compras públicas se contrata por negociación bilateral directa, luego de una preselección por simple consulta con los proveedores *nacionales* alternativos. Naturalmente, el procedimiento de negociación concertada va acompañado de un control de precios que requiere el acceso a toda la documentación de la empresa, en particular a su contabilidad. La tasa de beneficio es la adición de tres componentes: la remuneración a la calidad de la prestación, la compensación a los riesgos asumidos y, por último, la eficiencia de la gestión empresarial.

No se pretende aquí propiciar un cambio generalizado en los mecanismos de compra usados habitualmente en la región, sino sólo señalar que son otros los que se emplean corrientemente en el mundo desarrollado cuando se trata de adquisiciones que determinan el ritmo de innovación y de desarrollo industrial, y en los casos en que se usa la licitación clásica, casi nunca es internacional.

La adquisición concertada requiere una estructura administrativa que, si se pretende alcanzar todos los resultados que se buscan, es ciertamente compleja. No obstante, un excelente ejemplo de negociación concertada lo ha dado en la región la administración nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas del Uruguay (UTE). A partir de diciembre de 1971, esta empresa estatal ha establecido con los dos productores nacionales de transformadores tres sucesivos programas de compras. El primero, de cinco años de duración, incluía equipos de hasta 200 KVA,

y disponía un sistema de precios que se reducían gradualmente. El segundo convenio se firmó en 1978, aumentó el número de unidades contratadas en el plazo previsto, que nuevamente fue de cinco años y elevó la potencia máxima a 630 KVA. Naturalmente, se estableció un nuevo programa de reducción de precios. El último acuerdo, celebrado en 1983, elevó la potencia máxima de los transformadores a 3 650 KVA, el plazo se alargó a seis años y se hicieron sólo moderados ajustes de precio, pues ya se había alcanzado un nivel de eficiencia claramente competitivo.

Una revisión hecha a los diez años de aprobado el primer programa de compras permitió apreciar que el nivel de fallas había sido muy bajo y se ubicaban en un nivel comparable con el comportamiento de transformadores de las mejores marcas mundiales. Se han desarrollado, además, industrias proveedoras especializadas. Los fabricantes han podido mejorar constantemente su propia tecnología y procesos. El éxito de la experiencia ha permitido extender el sistema a otros productos demandados por UTE.

b) *Mecanismos de preferencia*

Los beneficios que el país obtiene al efectuar sus compras a un productor local han sido apreciados desde hace tiempo en los países industriales. De ahí el desvío de las adquisiciones hacia el mercado interno, aunque sea con un margen de sobrecosto. Hay numerosos ejemplos de esta política. Mencionaremos uno de los más explícitos.

A comienzos de 1933 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley que prescribe la compra de productos estadounidenses (Buy American Act). Esta ley estableció que los bienes comprados con fondos federales para el gobierno o las obras públicas debían ser de origen nacional, siempre que su costo no fuera "irracional". Esta expresión poco precisa se aclaró en 1943, fijando que cuando el costo de los bienes nacionales superara en más de 25% el de los bienes importados, el primero debía considerarse no razonable. Como no quedó claro si el precio de referencia incluía o no arancel, en 1954 se precisó que era admisible un margen de 6% más allá del arancel. Estas normas de los Estados Unidos eran excepcionales por su transparencia más que por sus propósitos, ya que casi todos los países avanzados ya tenían (y tienen) procedimientos administrativos y prácticas no evidentes para favorecer su propia industria. Por lo demás, aparte de la citada disposición federal, prácticamente todos los Estados de la Unión han establecido márgenes de preferencia para los productos nacionales y locales que son usados en obras públicas o en empleos similares. Inglaterra estableció una

preferencia explícita por los productos nacionales cuando inició las obras de su programa de explotación petrolífera costa afuera.

En América Latina, con la excepción del Brasil, los mecanismos de preferencia nacional han sido débiles o inexistentes. Sólo en los últimos años se observa un propósito generalizado de apoyar la propia industria. Aunque la ley "compre argentino" tiene más de veinte años, no ha sido aplicada en forma sostenida durante largos períodos.

Las disposiciones del BID y del Banco Mundial (BM) admiten que se compre en el país o en la región (dentro de la ALADI u otro sistema de integración) con un diferencial de precio de 15%. Este margen de preferencia se usa corrientemente en las adquisiciones locales (aunque no siempre), pero no se han puesto en práctica ni una sola vez a través de las fronteras de la región. La no utilización del margen de preferencia entre países se explica por la inexistencia de una contrapartida que compense al país comprador, e indica que para aumentar el volumen de abastecimiento mutuo será preciso explorar también otros mecanismos. Uno de los propuestos con más frecuencia en la región como alternativa consiste en usar el margen de preferencia admitido para identificar al ganador de la licitación, y luego (previa indicación en las bases) negociar un ajuste de precios. En otros términos, el oferente regional que hubiese quedado en segundo lugar tendría la oportunidad de igualar precio y recibir el contrato. Este procedimiento no ha resultado aceptable para las dos instituciones financieras multilaterales mencionadas, aunque debería serlo si se admite la lógica del margen de preferencia.

c) *Valorización del componente local*

Adoptar una política de fomento definida en pro de la industria nacional significaría aplicar siempre el margen de preferencia. Una clara decisión de ese orden, tomada por varios países, podría señalar la dirección en que se pretende avanzar y establecer una presión para lograrlo. El procedimiento de fijar como norma que para comparar precios el componente nacional se multiplicará por 0.85 (para usar el margen admitido), abriría al oferente dos alternativas: subir el componente nacional o bajar el precio de la importación global. La primera de ellas sería particularmente aprovechable por las empresas regionales, generando una preferencia de hecho en su favor.

d) *Estímulos tributarios*

En algunos países se admiten ventajas tributarias para la reinversión cuando se utilizan equipos nacionales. Una extensión de esa

ventaja a los bienes de capital regionales podría estimular su uso. También en este caso faltaría una contrapartida, pero esta carencia se percibiría a nivel del país y podría desaparecer desde el punto de vista de la empresa. Tal cambio en el ente afectado abre mucho la gama de mecanismos de compensación y podría provocar un desfase temporal.

6. El financiamiento

Las condiciones de pago (plazo, período de gracia y tasa de interés) son, en la coyuntura actual, factores de definición que pueden equilibrar o sobrepasar en importancia al precio.

Ya se ha comentado en qué medida los estudios técnicos del proyecto determinan el origen de los equipos y cómo el hecho de asumir su costo total o parcialmente permite orientar la dirección posterior de las compras.

Los países industrializados disponen de sistemas de apoyo tanto para financiar estos estudios como para apoyar las ventas de sus propias producciones, las que pueden irrumpir en los mercados en condiciones que la producción local no puede ofrecer. En algunos casos, las condiciones de financiamiento preceden la definición final del producto, quedando el precio también por fijar. Con ello, pierden sentido las facilidades financieras ante la indeterminación del costo final de la operación. La producción local, que carece de apoyos similares, queda fuera de competencia por distintas razones de calidad o de eficiencia de su operación.

Como ya se ha señalado, los grandes proyectos que se financian con préstamos del Banco Mundial y del BID, destinan principalmente estos recursos a la ejecución de obras civiles, ya que para maquinaria y equipo existe oferta de crédito de proveedores. Este desplazamiento de los créditos más favorables hacia las actividades cuyo efecto estimulante es relativamente menor se produce justamente por el interés particular que tiene la ejecución del equipo.

De nuevo en este caso, al igual que en la política de fomento explícita, es el Brasil el país que estableció y mantuvo un sistema adecuado de financiamiento para su producción de bienes de capital. Usando como fuentes principales de recursos los fondos acumulados por las instituciones de seguridad social y las asignaciones presupuestarias, estableció la Agencia Especial de Financiamiento Industrial (FINAME) dependencia del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDE), que logró un fuerte aumento de los índices de nacionalización de complejos equipos de fabricación local.

Por la gran expansión del sistema brasileño de financiamiento se produjo una época de menor contracción financiera de la que hoy hace

más difícil poner en marcha mecanismos equivalentes. Con mayor exigencia que antes, hay que tomar en cuenta los sacrificios que impone al resto de la economía atender las necesidades del sector, las que no sólo son cuantiosas sino que requieren inmovilizar recursos por plazos largos o muy largos. Sin embargo, la capacidad ociosa de que dispone el sector productor de bienes de capital, la consiguiente posibilidad de aumentar la producción sin necesidad de hacer importantes inversiones nuevas, el carácter estimulante de la actividad y la magnitud y urgencia de necesidades objetivas obligan a realizar un serio esfuerzo por eliminar o disminuir la importancia del obstáculo más crítico al desarrollo de esta industria clave mediante la provisión selectiva a través de mecanismos financieros eficaces.

Aunque en proporción muy importante los empeños que se deben realizar en este campo competen a cada país, hay ciertas acciones que sólo podrían ser eficaces si se realizan conjuntamente. En ello, podrían tener una participación significativa las instituciones multilaterales de crédito.

La constitución de LATINEQUIP, empresa multinacional latinoamericana destinada a promover la comercialización de maquinaria y equipo de origen regional, representa una iniciativa valiosa para encontrar soluciones al difícil problema del financiamiento de ventas de bienes de capital fabricados en la región.

7. La demanda conjunta

La región latinoamericana ha tenido requerimientos de maquinaria y equipo que crecieron constantemente durante tres decenios, hasta llegar en 1981 a un nivel cercano al 10% de la inversión mundial en el rubro. En ciertos proyectos, como la construcción de plantas hidroeléctricas, los programas latinoamericanos representaban más de un tercio de la demanda de equipo del mundo no socialista, proporción que tendía a crecer. Una importación de más de 27 000 millones de dólares, casi en su totalidad proveniente de fuera de América Latina y requerida en 50% por los países medianos y pequeños, contribuye a configurar una gran capacidad de acción conjunta y de negociación concertada.

Entre las necesidades de los países tomados aisladamente y las de la región como un todo hay tal diferencia cuantitativa que pueden considerarse como hechos distintos. Mantener el nivel de actividad de los grandes proyectos energéticos de la región equivale a mantener el nivel de actividad de toda la industria abastecedora de equipo eléctrico. El argumento de que no habría suficiente demanda de energía que justifique tales proyectos podría tener respuesta si se recuerda que la zona rural de

São Paulo, corazón de América Latina industrial, sólo está electrificada parcialmente.

Frente a una caída general de las demandas físicas, por cambio de intensidad en los requerimientos o por saturación de las necesidades, la región aparece como un gran espacio vacío y al mismo tiempo ávido.

8. Campos de acción común a nivel de empresa

En éste como en muchos otros campos, las dificultades que los países de la región enfrentan podrían ser atacados con mejor probabilidad de éxito si se actuara frente a ellos de manera coordinada. Hay áreas de oportunidad para aumentar el ritmo de la actividad industrial y su nivel técnico y para hacer más equitativa la relación con el resto del mundo en diferentes facetas de esta industria compleja. Aunque muchas de ellas han aparecido en los comentarios anteriores, hay otras que merecen una reflexión complementaria y que están centradas en un enfoque nacional. A continuación haremos un recuento escueto de las posibilidades de acción común, a la luz de lo avanzado en los trabajos del Proyecto Regional CEPAL/ONUDI. Algunos están ya suficientemente claros como para formular recomendaciones, otras están solamente perfiladas, requieren mayor análisis y no permiten ir más allá de lo que podríamos llamar "pregunta informada". Sin embargo, aun así, conviene consignarlas, ya que podrán estimular otros esfuerzos.

a) *Ingeniería básica*

La dependencia externa en el diseño de equipos complejos se ha mencionado como obstáculo a la participación directa de las empresas latinoamericanas en ciertas licitaciones. El problema será objeto de un más detenido análisis en una nueva etapa de trabajo regional. Sin pretender adelantar conclusiones, hay algunos hechos que se pueden señalar aquí.

En diversos grados y ritmos, la región ha progresado. A nivel de empresa, ya son muchos y complejos los productos que se elaboran sin licencia. A nivel nacional, se ha conseguido dominar ciertos productos y procesos. Pero ante la velocidad de innovación que predomina y se acelera, los esfuerzos son obviamente insuficientes y lo son sobre todo en el empeño por sumar capacidades. El Instituto de Pesquisas Energéticas del Brasil ha conseguido, en una labor larga y costosa, el dominio del diseño de los transformadores eléctricos de poder. Le corresponderá avanzar ahora en el campo de los grandes generadores. El Instituto Mexicano del Petróleo ha logrado éxitos similares en temas de

su competencia. Cabría preguntarse si sería posible conseguir que estos resultados se sumen, que los avances fueran de responsabilidad especializada y frutos compartidos y cómo se administran los esfuerzos comunes que en otras regiones se realizan.

b) *Imagen del producto y de la industria*

Comentábamos al comienzo la desventaja que para la industria latinoamericana de maquinaria y equipo significa la costumbre de usar ciertos abastecedores que, por ser conocidos, dan una sensación de confianza.

Muchas empresas de la región trabajan bajo normas de rigurosa exigencia y cuentan con maquinaria y equipo de apoyo modernos que les permiten alcanzar altos grados de precisión. Estas industrias han intervenido con éxito en la ejecución y el montaje de equipos complejos y de alta responsabilidad. No obstante, en conjunto y ante la opinión incluso de compradores informados, su desempeño potencial no se pone al nivel de las viejas marcas.

Hay en este rubro dos campos de acción de responsabilidad fundamental de las empresas, pero que en ciertos aspectos requieren apoyo público. El primero es conocer y darse a conocer; el segundo, acentuar la confiabilidad.

c) *Capacidad de las empresas*

Las actividades del proyecto que apoyan estas notas mostraron un hecho inesperado. Las empresas que en la región producen bienes de capital no conocían su mutua existencia más allá de la propia frontera, y no puede esperarse que los compradores tuvieran una información mucho mayor. Las empresas de los países medianos y pequeños suelen agregar a esta visión externa insuficiente un juicio inadecuado de la capacidad propia, lo cual les impide intervenir en obras que están en condiciones de abordar. Aunque la responsabilidad propia de una empresa industrial es producir y no recoger información sobre capacidad fabril, es obvio que la falta de contacto y conocimiento mutuo contribuye a que la imagen del conjunto sea, en el mejor de los casos, insuficiente y poco clara.

Los contactos que estableció el proyecto permitieron detectar esta debilidad colectiva, a la que se procura poner remedio mediante la constitución de la Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC). Esta iniciativa ha recibido el decidido apoyo del personal del proyecto, cuya visión conjunta de los problemas del sector

lo llevan a considerar que hay ciertas acciones de promoción muy críticas que sólo pueden ser abordadas por las propias empresas actuando de manera concertada.

El conocimiento entre las empresas industriales es condición necesaria pero no suficiente para que las entidades adquirentes tengan una imagen adecuada de lo que la industria regional es y puede hacer. Se requiere una labor constante de contacto e información, la que se ha iniciado, de manera satisfactoria para todos, con las empresas de generación eléctrica a través de la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER). Este esfuerzo corresponde de modo sustancial a las empresas industriales, pero el apoyo de las entidades oficiales es indispensable para sostener una acción que por naturaleza es de maduración lenta y sale, además, del campo de preocupación normal de los empresarios.

d) *Confiabilidad*

La imagen de seguridad en cumplimiento de plazos, calidad del producto y garantía de operación puede mejorar notoriamente si las empresas industriales actúan dándose mutuo apoyo.

En este aspecto conviene distinguir entre las industrias que se inician en una fabricación determinada (o las que, operando en mercados reducidos, no han enfrentado sino excepcionalmente producciones complejas) y las que han alcanzado un alto nivel de desarrollo técnico. La actuación en consorcio ha de contribuir notoriamente a reforzar no sólo la imagen de confiabilidad de las primeras, sino también su capacidad de operación.

En último término, es la experiencia práctica la que determinará la disposición de los potenciales adquirentes para utilizar la oferta local y regional. Un fracaso repercutirá en alguna medida sobre todas las empresas, por lo que la acción colectiva que lo evite será útil para todos, así como también lo será el hecho de que sea de público conocimiento el ánimo de apoyo mutuo y mejor aún si se trata de un compromiso expreso.

La construcción deliberada de un alto nivel de confiabilidad colectiva es un empeño sumamente difícil, pero puede enfrentarse por partes, acentuando el acercamiento y el propósito de acción común. Ciertas áreas, como el control de calidad, son particularmente adecuadas para servir de punto de partida de los esfuerzos colectivos.

e) *Ventajas del abastecimiento cercano*

Las empresas regionales, en particular las que se han agrupado en ALABIC, tienen, por la propia ubicación de sus operaciones y por su relación a nivel institucional, condiciones que pueden exhibirse como factores de conveniencia sobre proveedores alternativos externos a la región.

Ante todo, debería ser un elemento favorable el menor costo de transporte. Mencionamos sólo el "debe ser" porque la región está mal comunicada y es corriente que largos recorridos hacia y desde otras regiones sean menos costosos que los reducidos trayectos internos.

En todo caso, aunque la menor distancia no se refleje en un menor costo de transporte de los bienes físicos, sí ayudará en otras operaciones. La inspección desde la fábrica puede ser más ágil y frecuente; el entrenamiento del personal en planta es menos costoso y más fácil por identidad (o similitud) de idioma e idiosincrasia.

Una vez que el proyecto esté en operación, la cercanía de la planta matriz productora del equipo disminuye el volumen de las existencias necesarias y facilita el servicio postventa, tema que requiere una atención especial. Aunque desde el punto de vista de las condiciones de licitación podría tener un significado secundario, es uno de los factores que más puede contribuir a reforzar la imagen de confiabilidad de la industria latinoamericana si a las facilidades de la cercanía geográfica se agrega una disposición activa de apoyo mutuo entre las empresas.

9. Iniciativas de cooperación que requieren intervención gubernativa

En los párrafos anteriores se han comentado algunas de las acciones colectivas que, para estimular al sector o acrecentar su capacidad competitiva, pueden emprender las propias empresas industriales. Aunque la iniciativa en estas materias está en manos de los empresarios, la posibilidad de que los esfuerzos se mantengan y fructifiquen depende en buena medida de que ellas sean comprendidas y apoyadas por las autoridades del sector. A la inversa, una acción interempresarial decidida es un importante elemento de sostén para las decisiones de cooperación adoptadas por el sector público, y ambas son parte de la misma red de contactos y relaciones preferentes que la región busca construir. Por eso, las ideas que exploran las entidades privadas se han planteado en este documento destinado a una reunión de representantes de instituciones regionales e internacionales, cuya atención estará principalmente centrada en las decisiones de los organismos públicos.

a) *Coherencia de las políticas nacionales*

Ya se ha subrayado la necesidad de establecer políticas nacionales de apoyo explícito si se pretende que el sector productor de bienes de capital se desarrolle. Tales políticas pueden o no ser compatibles en sus orientaciones y disposiciones. Pero no es necesario detenerse a analizar por qué es necesario que lo sean, bastará con señalar que una orientación similar facilitará las posibles acciones comunes en campos específicos de producción y, sobre todo, posibilitará la coordinación ante terceros.

El contacto sistemático y la consulta entre los responsables nacionales de la orientación del sector productor de maquinaria y equipo es una necesidad manifiesta y así, por lo demás, lo han expresado las sucesivas reuniones de expertos a las que convocó la ONUDI, dentro del marco del proyecto.

b) *Complementación y participación de los países menores*

El abastecimiento conjunto de las necesidades de maquinaria y equipo para proyectos ubicados en los países de menor avance, abre un importante canal de actividad para la industria regional y local. Como ya se ha comentado, el estímulo a la participación de esta última en cierta medida las favorece a ambas.

Durante un cierto lapso, un esfuerzo de complementación que permita a la industria local emprender actividades que ahora no realiza, y al mismo tiempo sustituya parte del abastecimiento externo por otro producto en la región, se podría sostener porque habría beneficios para ambos participantes.

Aunque la falta de profundización de esta dimensión de complementariedad torna importante avanzar en esa dirección, es preciso prever que en un plazo no muy largo el abastecimiento parcial de su propio mercado habrá colmado el margen de expansión de la industria local, y con ello, también habrá desaparecido en gran parte el estímulo para continuar la labor conjunta. La consolidación de las corrientes comerciales que se hayan establecido necesitará de contrapartidas que pueden, por lo demás, encontrarse fuera del propio sector, y que por lo tanto, no correspondería tratar aquí. Sería deseable, sin embargo, que en alguna medida la complementación en la propia rama metalmecánica se profundizara. Para ello, sería necesario que las líneas de especialización en que orientan su actividad las industrias de los países medianos y pequeños tengan posibilidades de apoyarse en el mercado regional. El asunto es sin duda extraordinariamente complejo, ante todo porque los países mayores, especialmente el Brasil, tienen una producción propia que abarca toda la gama de bienes. Luego, la velocidad actual del cambio

técnico hace que las decisiones puntuales respecto a productos específicos pierdan validez en plazos impredecibles, en general cortos. Pero aun asumiendo estas dificultades como hecho inmodificable, es posible identificar rubros fabriles que por su utilización muy específica tienen un espacio propio. También es posible contemplar que determinadas partes de una producción seriada provengan de una fuente de abastecimiento alternativa. Este abastecimiento parcial puede ser de magnitud absoluta suficiente para sostener la actividad.

Probablemente el problema más crítico que se presenta al estructurar acciones comunes en el campo de los bienes de capital está en la identificación de mecanismos eficaces para que la producción posible en los países menores se inserte en un cuadro de actividad que distribuya los beneficios de la colaboración sin alejarse de la lógica económica.

Una fórmula de aproximación puede consistir en que en su encuentro periódico antes recomendado, los responsables nacionales de la política sectorial consideren los casos específicos y propongan acuerdos de apertura de mercado, eventualmente limitados por cuotas. Se trataría en realidad de destrabar la inmovilizada relación interindustrial mediante el logro de objetivos muy modestos pero que, por una parte, muestren que existe ánimo de avance y, por otra, le den su verdadera dimensión al efecto que un acuerdo de este tipo produce. Los temores al respecto son normalmente desproporcionados, según lo muestra la experiencia de casos concretos en la propia región.

c) *Preferencia regional*

Al comentar la preferencia explícita como uno de los elementos de la política nacional de estímulo, se han mencionado los márgenes de ventaja regional admitidos por los organismos internacionales de financiamiento y el hecho de que ellos no han operado.

La puesta en práctica de acciones regionales concertadas aparece como una necesidad para dar a las actividades industriales complejas acceso a un mercado de amplitud suficiente. Pero la heterogeneidad de los países, tanto en su tamaño como en su grado de avance, ha dificultado hasta aquí los esfuerzos para lograrlo.

En los párrafos anteriores se ha planteado la posibilidad de abrir el mercado regional para ciertos productos especializados elaborados por los países menores, considerando casos determinados.

Ese enfoque restringido podría resultar políticamente aceptable y dar solución parcial al problema, pero su puesta en práctica no significaría que la región en su conjunto esté cambiando el ámbito de apoyo de su desarrollo industrial, que es lo que se requiere.

La preferencia tiene un costo para quien la aplica, el cual no se admite a menos que la compensación sea percibida claramente.

Estructurar una entidad solidaria donde sean mejores las oportunidades de todos es un desafío al que hasta hoy no se ha dado respuesta, lo que no significa que no pueda tenerla.

i) *Preferencia arancelaria*

Aunque es el mecanismo que más se ha utilizado en la región y ha operado con cierto éxito para desviar corrientes comerciales de productos de uso difundido, no resulta de aplicación práctica en el caso de la maquinaria y equipo. Los destinados a los grandes proyectos o los utilizados por empresas del Estado, por lo general se exceptúan de la aplicación de derechos. El alto valor unitario de los bienes construidos a pedido confiere a cada compra una importancia tal que la aplicación de un margen de preferencia requiere de hecho una negociación particular.

Tal como la preferencia aceptada por los órganos financieros y nunca usada entre países, la preferencia arancelaria tropieza con la dificultad de establecer contrapartidas que justifiquen una adquisición a mayor precio.

El problema aparece cuando se trata de márgenes suficientes como para producir realmente un cambio en el origen de los bienes. Pero la aplicación real de un diferencial pequeño plantearía obviamente menos dificultades y si fuera uno de los varios elementos de un sistema preferencial podría ser eficaz.

ii) *Preferencia tributaria*

En algunos países de la región, los mecanismos de estímulo a la industria nacional establecen excepciones de impuestos para la reinversión cuando se adquieren equipos fabricados localmente. La aplicación generalizada de tal mecanismo permitiría extender total o parcialmente esa ventaja a los bienes producidos en la región. Esta clase de ventaja, aunque también tiene un costo, no afecta al comprador mismo sino que lo favorece, como por lo demás también lo hace el margen arancelario. Su aplicación contribuiría a marcar una imagen de decisión política en la formación de un ámbito regional común.

iii) *¿Preferencia de facto?*

Como se ha dicho antes, la manera en que se efectúan las compras de maquinaria y equipo para los grandes proyectos puede calificarse como discriminación negativa para la producción regional, aun cuando existan algunos mecanismos eficaces de protección nacional. Los

discursos oficiales expresan lo contrario, pero no pasan del nivel declaratorio.

Las primeras medidas de una labor conjunta de apoyo al sector deberían dirigirse a eliminar la discriminación que no esté técnicamente justificada por un análisis serio. Lograr tal cosa no es simple, y de ahí que resulte muy poco realista pretender la aplicación de un margen de preferencia. Hay que pasar primero por la igualdad de trato.

Suponiendo que las posiciones declarativas puedan traducirse en políticas activas, cabría perseguir otra meta modesta: el compromiso de dar prioridad a la oferta regional si las condiciones son iguales.

Un tercer escalón en este avance sería usar el margen de preferencia admitido para identificar al ganador del concurso de precios y, en tal carácter, permitirle un ajuste de cotización. La segunda oportunidad (dentro de ciertos márgenes) para la oferta regional, no tendría sobreprecio y, desde ese punto de vista, resultaría indiferente para el comprador. Como se ha dicho, este mecanismo tendría problemas ante la legislación interna de algunos países de la región y, además, es considerada inaceptable por el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). No obstante, el problema legal se presenta sólo en ciertos países y el rechazo de ambos bancos no se funda en razones metafísicas. Una suficiente clarificación de este mecanismo podría suscitar un mayor consenso que permita llevar al campo de la aplicación una preferencia regional eficaz, que hasta ahora no ha pasado del nivel de las buenas intenciones.

Consideramos que el tema arriba mencionado es muy preciso, y al respecto debería plantearse una acción colectiva ante los organismos de financiamiento. Pero antes habría que considerar la factibilidad política interna, y saber si existiría o no el ánimo de usar efectivamente esta disposición. Valdría la pena plantear su uso experimentando en alguna instancia alternativa como la Corporación Andina de Fomento (CAF).

El problema de fondo (y de allí la pregunta que sirve de título a este acápite) estriba en que no están claras las ventajas que para los países no productores de equipos completos (de hecho, todos, menos los tres grandes) tendría el crecimiento del autoabastecimiento regional, en cuanto no concierna a su propia industria y en consecuencia a su propio mercado.

d) *Compra concertada*

Ya se ha mencionado que la demanda de la región tomada como un todo es de magnitud tal que podría dar base a una negociación externa orientada, por una parte, a sostener los niveles de los programas de

inversión y, por otra, a mantener la actividad industrial propia y de un grupo de países abastecedores que dispusieran de capacidad financiera.

Por una parte, los sondeos realizados a nivel político durante el desarrollo del Proyecto CEPAL/ONUDI muestran que se justifica una exploración a fondo del tema. Tal operación requiere un período de preparación para, entre otras cosas, poner al día la información sobre programas sectoriales.

Por otra parte, aunque se han hecho numerosos estudios sobre la magnitud de las compras estatales latinoamericanas y consultas sobre las posibilidades de coordinarlas, no se han tomado hasta hoy decisiones al respecto. La nueva etapa de trabajo de la CEPAL y de la ONUDI en el campo de los bienes de capital contempla un esfuerzo particular para concertar las compras del sector eléctrico. Es importante que esta iniciativa obtenga resultados concretos, por cuanto podría ser ejemplo para otros casos y soporte para el esfuerzo de mayor amplitud. Convendría considerar la forma en que las instituciones internacionales y regionales podrían contribuir a su éxito, y recoger la experiencia.

La realización de este programa y posteriores iniciativas de concertación podrían facilitarse si se pusiese en marcha un esfuerzo piloto de menor alcance respecto a alguno de los productos de consumo de normal abastecimiento externo y con características normalizadas.

e) *Acción conjunta ante los organismos financieros*

Aparte de un posible planteamiento político en relación con la segunda opción para las empresas latinoamericanas en las licitaciones, es necesaria una permanente gestión del mismo tipo para que las normas de propuesta y las condiciones de los préstamos sean compatibles con las diversas situaciones específicas. Se pueden mencionar como ejemplos los siguientes:

- En países con alta tasa de inflación, los mecanismos de reajuste deben ser eficaces o debe admitirse la cotización en moneda extranjera.
- Los costos financieros son más altos que en los países industriales, por lo que los bienes de elaboración lenta deben recibir anticipos adecuados, o se producirá una diferencia de costos independientes de la eficiencia relativa.
- Por la misma razón, cierto tipo de garantías financieras (específicamente la de cumplimiento de contrato) pueden eliminarse para las empresas locales y sustituirse por sanciones de otro tipo.

III. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL PROYECTO REGIONAL CEPAL/ONUDI SOBRE BIENES DE CAPITAL

En respuesta al interés activo de varios países de la región que, habiendo desarrollado estudios nacionales veían la necesidad de disponer de una visión de conjunto que enmarcara sus decisiones, la CEPAL y la ONUDI, con el auspicio del PNUD, desarrollaron un proyecto regional orientado a analizar la situación y las perspectivas de la producción y el abastecimiento de bienes de capital en América Latina. Durante la ejecución del proyecto se llevaron adelante numerosas actividades que fueron sintetizadas o reseñadas en diversas publicaciones al respecto. La información que se obtuvo está contenida en el conjunto de esos documentos, y buena parte de ella reunida en un texto de síntesis que tiene la misma denominación del proyecto *Situación y las perspectivas de la producción y el abastecimiento de bienes de capital en América Latina* (1983) (E/CEPAL/SEM.13/R.2).

El material técnico o informativo ha sido publicado por temas o para eventos especiales en textos que, para muchos fines, resultan autosuficientes. Su lectura conjunta proporciona una visión bastante comprensiva de los problemas del sector y, en particular, de las consideraciones y experiencias que puedan orientar políticas nacionales de fomento o eventuales esfuerzos de complementación. Para facilitar el uso unitario de esta documentación se está preparando un informe final de síntesis, que, si bien de manera abreviada, recoge todos los análisis e indagaciones del proyecto y podrá ser usado como elemento de trabajo y de referencia.

A continuación se hace una reseña de las diferentes actividades desarrolladas por el proyecto.

1. Análisis de la demanda y trabajos sectoriales

El proyecto comenzó sus trabajos con la preparación de un estado de situación global que fue publicado como documento por la revista de la CEPAL y posteriormente por otras publicaciones periódicas (*Comercio Exterior*, de México, y *Siderurgia Latinoamericana*, entre otras).

Lo anterior sirvió de base para seleccionar los sectores productivos que serían objeto de análisis específicos, los cuales se realizaron mediante actividades de investigación adecuadas a las características de cada sector. En la mayoría de los casos, fueron necesarios importantes trabajos de campo. Los resultados de estas actividades se divulgaron mediante publicación de documentos.

Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina, Cuadernos de la CEPAL N° 46 (E/CEPAL/G.1241) (1983).

Este trabajo mostró la singular importancia de la demanda regional de equipo eléctrico, especialmente en lo que se refiere a generación hidráulica, y ha dado lugar tanto a decisiones políticas de importancia como las de la Conferencia Económica Latinoamericana, de Quito, 9-13 de enero de 1984, como a recomendaciones del Comité Central de la Comisión de Integración Eléctrica Regional, orientadas a que las empresas de generación eléctrica dirijan hacia proveedores de la región una mayor proporción de sus compras.

Demanda de maquinarias y equipos para la industria de pulpa para papel en América Latina (E/CEPAL/L.300) (1984).

En este estudio se incluye una apreciación de las posibilidades de abastecimiento de este tipo de equipos en los países medianos y pequeños. Se concluyó que tal abastecimiento es viable en magnitud importante en el caso de las plantas que utilizan el proceso químico, pero en las de proceso mecánico la participación posible de la industria de estos países es limitada.

Demanda de maquinaria y equipo de la industria latinoamericana del cemento (E/CEPAL/L.292) (1983).

Los proyectos existentes en la región hacían prever para el decenio 1981-1991 una demanda equivalente a 139 líneas de hornos cuyas partes de origen metalmecánico tenían un peso global del orden de un millón de toneladas. El análisis de las características de este equipo permitió estimar en un 60% en peso la proporción en que podría ser abastecido desde los países medianos y pequeños.

Aunque la recesión que aqueja a los países de América Latina ha afectado muchos proyectos que han debido suspenderse o postergarse, las evaluaciones señaladas destacan al sector como mercado importante aún para la industria de avance medio. Por lo demás, por tratarse de un producto que se utiliza para satisfacer necesidades básicas de la

población, su nivel de producción debería necesariamente aumentar en el futuro, y con ello la necesidad de equipamiento, a un ritmo eventualmente mayor que el antes previsto.

Programas latinoamericanos de inversión en el sector siderúrgico, 1980-1990 (E/CEPAL/L.278) (1982).

En este sector, de gran importancia estratégica para el desarrollo industrial, se detectó un número muy importante de proyectos. Su realización habría significado una inversión conjunta cercana a 40 mil millones de dólares en 10 años. Aunque en la época en que se completó el estudio la coyuntura económica desfavorable no había golpeado a la región con la fuerza con que después lo hizo, desde el principio era posible calificar de poco probable la concreción de algunos de tales proyectos. Por ello, en las posteriores evaluaciones de demanda de equipos se excluyeron muchos proyectos y se trabajó con la denominada hipótesis de mayor probabilidad, que reducía la magnitud de la inversión decenal en un 20% aproximadamente, llevándola al nivel de 33 mil millones de dólares. Trabajando proyecto por proyecto se consolidaron las demandas previsibles por procesos productivos, se estimó la necesidad de equipo en cada caso y la participación posible en su abastecimiento de la industria de los países medianos y pequeños. Posteriormente, pudo verificarse que este sector de actividad fue uno de los más golpeados por la coyuntura recesiva y que la inversión real en nuevo equipo siderúrgico será sólo una fracción (menos del 50%) de la que se estimó en su momento como de mayor probabilidad para el decenio en referencia.

No obstante esta violenta caída, son válidas también en este caso las consideraciones hechas en relación con el equipo para la producción de cemento, en cuanto a que ésta deberá crecer en el futuro a un ritmo mayor que el inicialmente previsto para la actual década.

Demanda de material ferroviario en América Latina (E/CEPAL/IN.28) (1982).

El análisis de la evolución del tráfico de carga por ferrocarril muestra una fuerte disminución de la importancia relativa de este tipo de transporte. Entre 1950 y 1977, solamente los ferrocarriles de Brasil y México tuvieron algún aumento en el volumen de carga transportada. No obstante esta situación crítica en cuanto a nivel de actividad, las empresas ferroviarias de la región tienen requerimientos importantes de equipo y material. Sin tomar en cuenta el mantenimiento y reposición de la infraestructura vial, que requerirían inversiones probablemente excesivas en la actual coyuntura económica, ya que para la década 1989-1990 las necesidades en material rodante sobrepasan ochenta mil carros de carga, cuatro mil locomotoras y mil coches de pasajeros.

Demanda probable de barcos mercantes en América Latina durante el período 1980-1990 (E/CEPAL/L.276) (1983).

Con hipótesis de trabajo conservadoras, se estimó que en el período señalado crecería en 4 650 000 toneladas el total de registro bruto del conjunto de las flotas mercantes de la región (tomando en cuenta 16 países), y que el 50% de los barcos que cumplieran 20 años de servicio serían reemplazados (lo conveniente sería reemplazar todos los barcos que alcancen esta edad). Sumando aumento de capacidad y reposición, la demanda regional de buques debería superar 6 700 000 toneladas de registro bruto en el decenio considerado.

Aunque esta demanda es relativamente importante, se descompone en al menos 11 tipos distintos de buques. Por otra parte, los barcos tienen una gran diversidad de componentes que se requieren en cada uno de ellos en número reducido (una o dos unidades, en muchos casos). Además, ciertos elementos clave como las escotillas, deben igualarse a los de la flota a la que el barco habrá de incorporarse, independientemente de la eventual estandarización que trate de alcanzar el astillero. Esta y otras consideraciones complementarias, como las elevadas exigencias tecnológicas de muchos de los componentes de los barcos, inducen a concluir que su construcción es un tipo de actividad industrial poco adecuada para países de mercado interior reducido, a menos que otras demandas justifiquen la existencia de una infraestructura de apoyo.

La demanda de maquinaria agrícola en América Latina.

Aunque los países más avanzados se abastecen casi totalmente de este tipo de equipo, la importación de maquinaria agrícola sobrepasaba a mediados de los años setenta los 700 millones de dólares anuales. Durante el lapso 1963-1977, estas importaciones mostraron un crecimiento sostenido a una tasa acumulativa anual de 14%.

Es importante señalar que casi las tres cuartas partes de las importaciones registradas en el decenio de los años setenta corresponden a tractores. La producción regional de maquinaria agrícola sobrepasó en 1976 los 1 400 millones de dólares.

Aparte de los tractores y las cosechadoras automotrices, que pueden calificarse como de tecnología avanzada, el equipamiento agrícola tiene exigencias de fabricación muy variadas a partir de procesos en muchos casos relativamente simples. Se trata, pues, de un sector de demanda para atender, a cuyos requerimientos la industria puede adaptarse de manera gradual, por lo que resulta de particular interés para apoyar las etapas iniciales de un proceso de industrialización.

Demanda de maquinaria y equipo de la minería metalífera en algunos países de América Latina (LC/L.337) (1985).

El estudio se circunscribió a cinco países de América del Sur: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela. También se tomaron en cuenta para avanzar conclusiones los trabajos del proyecto Nacional

Financiera, S.N.C. (NAFIN)/ONUDI sobre México, aunque la diferencia en las metodologías utilizadas en ambos casos no permita una simple adición de resultados.

La demanda generada por reposición (que en el caso minero es muy importante) se agregó a la generada en nuevos proyectos que deberían entrar en operación en el período 1983-1992.

Los resultados de la investigación realizada ponen de manifiesto que en los cinco países que fueron objeto de estudio, y tomando en cuenta sólo el sector minero metalífero, la demanda de equipo en el decenio considerado superaría los 6 000 millones de dólares (en valores de 1983). Casi el 60% de la demanda generada por nuevos proyectos está constituida por tres rubros: palas excavadoras, camiones fuera de carretera y molinos.

Demanda latinoamericana de equipo petrolero, 1984-1990 (LC/L.336) (1985).

El estudio abarcó un análisis de necesidades de equipo petrolero en nueve países de la región para el período 1984-1990. Los países cubiertos fueron Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela. Al completarse este estudio, a comienzos de 1985, se preveía una cierta contracción de actividades como efecto de la recesión. Sin embargo, la demanda de tubos de acero en el período considerado debía tener una magnitud muy significativa.

El material tubular constituye la partida de bienes de capital de mayor importancia para el sector. En la fecha en que se hizo el estudio se estimaba que entre 1984 y 1990 la demanda de tubos sin costura para el entubamiento de pozos (casing) y la construcción de tuberías de producción (tubing) sería de 2 600 000 toneladas, y la de tubos soldados de 1 500 000 toneladas más. La caída posterior de los precios del petróleo hace que estas previsiones deban ser revisadas.

2. Actividades de apoyo

Evaluar la medida en que los requerimientos sectoriales podrían ser abastecidos por la industria de los países medianos y pequeños requirió una investigación sobre los límites de su capacidad productiva. Los resultados de este trabajo se publicaron en el documento *Notas sobre la capacidad de producción de bienes de capital en algunos países latinoamericanos* (E/CEPAL/L.296/Rev.1) (1984).

Este trabajo, cuyas conclusiones se han actualizado regularmente, consignó los elementos determinantes de la capacidad productiva en la elaboración de calderería y estructuras. Se usaron como parámetros

definitorios la capacidad máxima de cilindrada en frío, la de formato de cabezales, la de izaje y las dimensiones del horno de alivio de tensiones. Se evaluó también la capacidad de fabricación de estructuras, estanques de almacenamiento y conductos, recipientes a presión e intercambiadores de calor. La información incluye ocho países de América del Sur y los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA). También se estudió, en esos mismos países, la capacidad de producción de algunos productos claves y que se elaboran en serie, como válvulas, motores y transformadores eléctricos, compresores, bombas, reductores de velocidad y ventiladores.

El análisis se profundizó especialmente en el caso del equipamiento eléctrico. El documento *Generación de energía eléctrica: estudio de posibilidades de fabricación local de equipos* (E/CEPAL/G.1312) (1984) permitió estimar con mayor precisión cuáles elementos de las centrales eléctricas, tanto hidráulicas como térmicas, eran susceptibles de ser abastecidos localmente en países de mediano avance industrial.

El trabajo *Demanda de turbinas hidráulicas en algunos países latinoamericanos en centrales que entran en operación en el período 1980-1990: clasificadas según diámetros* (LC/R.381) (1984) contribuyó a conocer la estructura de una de las demandas sectoriales más importantes, lo mismo que el documento *Notas sobre la oferta y demanda de maquinaria y equipo para el sector de energía eléctrica en América Latina* (LC/R.408(SEM.21/2)) (1985), mientras que la publicación *Evaluación de la demanda de maquinaria y equipo para la generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina* (LC/L.335/Rev.1) (1986), permitió cuantificar los requerimientos.

Al inicio de las actividades del proyecto se desarrolló un análisis teórico sobre los niveles de complejidad de una amplia selección de productos metalmecánicos. Este trabajo abarcó:

- 14 productos usados en refinerías de petróleo (desde estanques hasta motores eléctricos).
- 13 bienes requeridos por óleo y gasoductos (de tuberías de gran diámetro a bombas y compresores).
- 25 productos usados en petroquímica y química industrial (depósitos de presión, reactores, válvulas y bombas especiales).
- 13 elementos requeridos para la producción de cemento (molinos, hornos rotatorios).
- 8 equipos para generación eléctrica (turbinas hidráulicas, generadores).
- 6 elementos para transmisión y distribución eléctrica.
- 16 equipos para siderurgia (desde estructuras pesadas a hornos de fusión y laminadores).
- 12 equipos de construcción civil.

- 24 equipos para agroindustria.
- 59 elementos demandados por la actividad mecánica misma o de aplicación variada.

Estos 190 productos se agruparon en seis escalones de complejidad, y el sistema resultante fue uno de los elementos de referencia usados para basar los juicios posteriores sobre posibilidad de abastecimiento local de las demandas sectoriales.

3. Información estadística

El informe *Importaciones de bienes de capital en once países de América Latina, 1973-1978: elaboración estadística* (E/CEPAL/L.251), permitió disponer de una base referencial sobre las actuales formas de abastecimiento, en particular de aquellos países que son principalmente importadores de bienes de capital.

Posteriormente, la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL editó, en la serie Cuadernos Estadísticos (N° 11), *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986.

Este trabajo, que abarca los años 1970-1982 para 16 países de la región, alcanzó un importante nivel de apertura en cuanto a productos se refiere, y mostró que en 1981 se llegó a un total de importaciones superior a 27 mil millones de dólares corrientes. Este nivel récord, alcanzado luego de 11 años de crecimiento constante, cayó al año siguiente, debido a la coyuntura recesiva, a un nivel de 20.6 mil millones de dólares.

Con posterioridad, y con el fin de aproximarse a una apreciación de la forma en que el mercado estaba evolucionando, el proyecto preparó el informe: *Los bienes de capital en América Latina: caracterización de su comercio exterior y algunas indicaciones sobre su evolución durante la crisis.*

Aunque este trabajo tiene menor cobertura geográfica que el recién comentado, permite apreciar que el nivel de importaciones volvió a caer en 1983 en relación con 1982 en una proporción del orden de 30%. Sólo en 1984 se nota una mínima recuperación, alcanzando un nivel que se mantuvo en 1985. Estimaciones preliminares indican que, adoptando el valor 100 para el coeficiente que representan las importaciones de bienes de capital en 1980, éstas habrían alcanzado un nivel 106 en 1981, descendiendo a 78 en 1982, a 49 en 1983, y subiendo nuevamente a 52 y 51 en los dos años siguientes. El golpe de la crisis fue sin duda violento, pero las cifras anotadas permitirían pensar que el proceso tocó fondo.

4. Sistema de incentivo

Algunos países de la región y la mayoría de los países industriales han establecido sistemas de apoyo para el sector. Para disponer de una recopilación, el proyecto preparó dos documentos informativos:

- *Mecanismos de incentivo a la producción y comercialización de bienes de capital y servicios conexos en América Latina*, donde se describen y comentan los instrumentos de fomento en uso por los diversos países, y una
- *Guía de mecanismos para promover la producción de bienes de capital*. Este último tiene carácter más general y abierto, y enuncia la gran gama de instrumentos disponibles, estén o no en aplicación en algún país de la región.

5. Consultas con el sector privado

Los diversos trabajos hasta aquí enunciados conformaban una imagen de la situación del sector y de las acciones que cabía emprender para modificar lo poco deseable.

Aunque el equipo básico del proyecto apoyó siempre sus trabajos en la ayuda de consultores especializados, se corría el riesgo de llegar a conclusiones no realistas si no se hacía intervenir en la orientación de las labores a los agentes responsables en la práctica de la operación del sector. Para recoger su opinión, se recurrió a diversos tipos de consulta con los empresarios industriales, los funcionarios que en los países tienen a cargo la determinación de políticas, y por último, con las grandes entidades compradoras.

Con la industria productora se iniciaron contactos tempranamente. A mediados de 1982, el proyecto invitó a un grupo de distinguidos empresarios del sector a reunirse por tres días en la sede de la CEPAL en Santiago. Los propósitos de la reunión fueron los siguientes:

- Analizar el significado que en el desarrollo de América Latina tienen la producción metalmecánica, la elaboración de equipo productivo y la ingeniería relacionada con ellos.
- Intercambiar ideas sobre los obstáculos que dificultan el abastecimiento nacional y regional de bienes de equipo, y los caminos y mecanismos que hagan posible que una mayor proporción de la demanda sea atendida por empresas de la región.
- Contribuir a orientar los trabajos del proyecto PNUD/CEPAL/ONUDI, para que constituyan un efectivo aporte a la industria regional de bienes de equipo.

Los invitados intervinieron a título personal. Este carácter, y el número deliberadamente reducido de los participantes,

permitió que se desarrollara una conversación muy abierta y rica. En ella se abordaron diversos tópicos que fueron objeto de un informe especial.

Como conclusiones importantes destacaron:

- Una reevaluación del potencial fabril latinoamericano en el rubro, cuyo avance es mayor de lo que generalmente se piensa.
- La falta casi total de conocimiento mutuo. Las empresas de la región tienen relación con las del norte, pero se ignoran entre sí.
- La dependencia tecnológica es alta, particularmente en lo que se refiere al diseño de los productos metalmecánicos complejos.
- Con la excepción del Brasil y en alguna medida de México, los países carecen de mecanismos eficaces de financiamiento que apoyen la venta interna.
- Por otra parte, la acción conjunta abre innumerables oportunidades que es preciso aprovechar en beneficio de los pueblos de la región.

Estas consideraciones y muchas otras que escapan de los límites de este informe, impulsaron a los presentes a constituirse en grupo de trabajo permanente que ayude, apoye y estimule las iniciativas públicas, nacionales y regionales de América Latina y concrete acciones interempresariales propias.

El grupo de trabajo solicitó y obtuvo de las autoridades de la CEPAL que el equipo del proyecto le sirviera como núcleo de contacto y secretariado "pro-témpore".

Posteriormente, se mantuvo una relación continua y efectiva. En reunión celebrada en 1983 en Buenos Aires, se decidió formar una entidad estable y con personalidad jurídica propia. Un tercer encuentro, esta vez en São Paulo, permitió aprobar los correspondientes estatutos. Un nuevo paso se dio en la cuarta reunión en Ciudad de México, y en mayo de 1985, en Asunción, se constituyó la Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC), con sede en Santiago de Chile. Una sexta reunión tuvo lugar en Caracas en 1985 y una séptima en Quito, en mayo de 1986.

La Asociación pidió el apoyo de la CEPAL y del PNUD, y a su vez ofreció su ayuda para mantener la actividad del proyecto. La contribución empresarial se concretó mediante un acuerdo de costos compartidos.

El equipo de trabajo del proyecto contribuyó a este proceso sirviendo de nexo de comunicación y secretariado. Ha ayudado a mejorar el conocimiento mutuo mediante una encuesta y un informe consolidado cuya tercera versión se publicó en mayo de 1986.

El relacionamiento sistemático entre las empresas industriales de la región les ha permitido desarrollar acciones conjuntas, por ejemplo con la CIER y la Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal

Latinoamericana (ARPEL), o entre dos o más participantes, frente a licitaciones en la región o fuera de ella.

6. Reuniones de expertos

Una segunda serie de contactos orientada tanto a difundir y verificar los resultados del proyecto como a recoger los puntos de vista nacionales, ha consistido en la organización de tres sucesivas reuniones de expertos, todas ellas patrocinadas por la ONUDI.

El primero de estos encuentros tuvo lugar en Santiago de Chile, en la sede de la CEPAL, los días 5 y 7 de diciembre de 1983, y concentró su atención en la evaluación del mercado regional y el examen de políticas de promoción del sector de bienes de capital. Los debates resultaron de tal interés, que la ONUDI solicitó al proyecto la preparación de un detallado informe analítico que luego fue publicado y difundido a nivel internacional.

La segunda reunión de expertos se desarrolló entre los días 4 y 6 de marzo de 1985. Su temario básico se refirió a la demanda de equipo eléctrico y las posibilidades de aprovecharla en beneficio de la región. Se alcanzaron conclusiones concretas y recomendaciones operativas orientadas a mejorar la participación de la industria regional en el abastecimiento de los equipos requeridos por los proyectos de generación eléctrica, así como a intensificar el uso de la ingeniería local y regional en la ejecución de tales obras.

Una tercera reunión de expertos se celebró también en la sede de la CEPAL, en Santiago, del 7 al 9 de julio de 1986. En esta oportunidad, se analizaron tres temas principales:

- Las recomendaciones que sobre políticas de fomento del sector productor de bienes de capital emanan de los trabajos desarrollados por el proyecto.
- Las conclusiones alcanzadas en los análisis sobre financiamiento.
- Las formas operativas que podría asumir un mecanismo orientado a conseguir la concertación de las compras del sector eléctrico, lo que acrecentaría la capacidad de negociación.

De las conclusiones y acuerdos de estas reuniones hay dos que, por su potencial operativo, deben mencionarse aquí:

- Los tres eventos, realizados en un lapso de tres años, constituyeron un foro progresivamente estructurado donde participaron personeros responsables de la promoción nacional del sector, consultores, representantes de grandes compradores, industriales y funcionarios de entidades que trabajan en el tema. Conocer mutuamente los enfoques y experiencias de cada país e intercambiar ideas en conjunto sobre modos de solución a los diversos problemas permitió un avance inesperado en

la comprensión y el manejo de ciertas situaciones clave. En la reunión de 1986 (tercera sucesiva) se señaló la gran conveniencia de mantener vigente un mecanismo de encuentro regular y permanente que contribuye con eficacia a perfeccionar las políticas nacionales. Así se recomendó expresamente.

- Muchos fueron los instrumentos de promoción que se analizaron en las reuniones. Entre ellos, merece destacarse la necesidad de que en los países medianos y pequeños se promueva la existencia de un centro que disponga de la información plurianual y multisectorial de los proyectos. Tal centro, en operación en varios países, puede, mediante un proceso constante de análisis, desagregación técnica y reagrupación de productos similares, conseguir una evaluación realista de mercados, en apariencia insuficientes. La visión de varios años contribuye a esta evaluación y permite considerar posibles alternativas en la distribución temporal de las compras que permitan o faciliten la producción local.

7. Trabajo conjunto con la CIER

Merece destacarse que los trabajos en el sector eléctrico se realizaron en coordinación con el valioso apoyo de la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER). Esa labor conjunta permitió organizar un encuentro entre altos ejecutivos de empresas eléctricas y una representación de ALABIC. Fue este el primer contacto entre un grupo de grandes compradores y la industria regional como conjunto.

Los trabajos del proyecto habían mostrado la importancia cuantitativa de la demanda eléctrica y su amplia gama de exigencias técnicas, que la hacían interesante para industrias de diferente capacidad. Esa demanda se concentra en relativamente pocas entidades, en su gran mayoría dependientes del Estado. Estos hechos confieren al sector un interés especial como caso piloto para poner en marcha acciones concertadas.

Junto con otras derivadas del proyecto, esa conclusión fue recogida al más alto nivel político en la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito, Ecuador, en enero de 1984. El plan de acción aprobado entonces destaca especialmente las posibilidades de un esfuerzo común en este sector de actividad, mención que sirvió de base para que la CIER y la CEPAL constituyeran un grupo de trabajo orientado a formular recomendaciones de acción tanto a las empresas de generación eléctrica como a los organismos regionales. El grupo conjunto formuló sus recomendaciones en octubre de 1984, y ellas figuran en el documento *Informe del Grupo de Trabajo CIER/CEPAL sobre Promoción de Uso de Bienes de Capital y Servicios Provenientes de América Latina y el Caribe* (LC/L.321) (1985).

Aunque no corresponde transcribir aquí todas estas recomendaciones, resulta adecuado consignar su espíritu y propósito citando textualmente la primera de ellas, que dice: "A fin de facilitar la participación de la industria local y regional en el suministro de equipos y servicios, se recomienda que las empresas eléctricas y organismos del sector consideren positivamente esta participación ya desde la etapa de concepción y diseño de los proyectos".

Las recomendaciones del grupo de trabajo fueron aprobadas íntegramente por la CIER, en sesión de su Comité Central en diciembre de 1984.

8. Las empresas mineras

Las investigaciones relativas al sector minero también dieron ocasión a una instancia de consulta: La reunión de ejecutivos empresariales sobre abastecimiento de equipos mineros en América Latina (Santiago, noviembre de 1985). En esta oportunidad, se constató que existe capacidad instalada y habilidad técnica tanto a nivel regional como nacional, que permiten disponer de equipos de calidad adecuada para abastecer a la minería. Sin embargo, esta capacidad no se utiliza plenamente debido a una actitud de recelo de los compradores y a que los industriales no se dan a conocer de manera eficaz. Se recalcó también que el origen de la ingeniería del proyecto determina en gran medida la procedencia del equipo.

9. Otras actividades

El personal del proyecto participó en numerosos eventos relacionados con el sector: seminarios nacionales o regionales, reuniones técnicas de ILAFA, Comité Industrial de la CIER y otros.

De similar manera, los miembros del equipo de trabajo del proyecto han colaborado en diferentes publicaciones técnicas sobre materias relativas a la producción latinoamericana de bienes de capital.

10. Apoyos externos obtenidos

No se podría cerrar el capítulo referente a actividades y productos sin hacer mención expresa de la sustancial ayuda recibida de diversas instituciones. Sólo se ha mencionado hasta ahora la valiosa contribución de la CIER. Hay otras de singular importancia.

El Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), de España, aportó durante tres años la colaboración del ingeniero José Ignacio Larrazábal, y contribuyó para que hicieran un sustancial aporte a los estudios del sector minero los ingenieros Pedro Martínez Arévalo, José García Bernaldo de Quiroz y José Alvarez Santullano Alonso. Esta contribución la realizó el ICI a través del Instituto Nacional de Industrias de España, entidad que hizo otro importante aporte mediante la participación del ingeniero Esteban García Escudé en los trabajos relativos a la industria naval.

Por su parte, el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA) prestó una valiosa ayuda en los estudios relativos a siderurgia mediante una importante participación en ellos del ingeniero Fernando Doria Porto. La empresa Petróleo Brasileiro (PETROBRAS), ayudó a la preparación de las primeras etapas de los trabajos sobre equipo petrolero mediante la colaboración del ingeniero Silvio Boquimpani. Centrais Elétricas Brasileiras, S.A. (ELETROBRAS) envió al ingeniero Luiz Carlos de Oliveira para colaborar en el análisis del equipamiento de centrales térmicas de generación. Por último, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) incorporó a las labores del proyecto en el sector minero, y durante varios meses, al ingeniero Hans Braun.

Se ha considerado necesario mencionar expresamente estos numerosos y valiosos aportes por cuanto, por una parte, muestran cómo fueron apreciadas en diversos medios las labores del proyecto en cuestión y, por otra, el obtener estas decisivas contribuciones constituyó en sí una actividad importante de su equipo básico.

Segunda Parte

POSIBILIDADES DE COOPERACION REGIONAL ENTRE LAS INDUSTRIAS DE BIENES DE CAPITAL DE AMERICA LATINA

Introducción

Esta segunda parte constituye un análisis de las posibilidades de cooperación entre industrias productoras de bienes de capital en América Latina. Su principal objetivo, es por tanto, presentar de una manera sistemática los principales factores que afectan el desarrollo de la industria de bienes de capital en la región. En el capítulo II se detallan los obstáculos, ante todo de comercio internacional, que obstruyen un trato preferencial a la oferta regional de bienes de capital, para de aquí llegar al capítulo III, con un relatorio de las iniciativas que en materia de cooperación regional en el sector de bienes de capital se han emprendido. En especial se mencionan los casos de LATINEQUIP y el Acuerdo entre Argentina y Brasil en bienes de capital. Por último, se entregan algunas propuestas para orientar las compras estatales latinoamericanas en el sector de bienes de capital. En el capítulo IV se presentan las principales conclusiones y recomendaciones emanadas del análisis de las anteriores secciones.

I. ANALISIS GLOBAL DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE AFECTAN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN AMERICA LATINA

1. Introducción

En contraste con la experiencia de los países industrializados, en el proceso de industrialización de América Latina la producción de bienes de capital ha sido, en general, relegada a un segundo plano. Si bien en algunos países de la región la industria bajo estudio ha tenido un avance considerable, de forma que una porción creciente de las necesidades de inversión productiva han sido satisfechas con maquinaria y equipo manufacturado localmente, en la mayor parte de los países latinoamericanos las importaciones han sido el camino para cubrir los requerimientos de inversión.

Los avances registrados en la producción local de bienes de capital en ciertos países de la región en los años setenta, permitieron aumentar la participación de América Latina en la producción mundial de maquinaria y equipo de transporte (Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas - CIIU 38) a alrededor del 4% en 1975. Si bien la producción local de bienes de capital ha sido destinada fundamentalmente a cubrir el mercado interno, un importante flujo de exportaciones de maquinaria y equipo se comenzó a desarrollar en la década de 1970.

La participación de América Latina en las exportaciones mundiales de bienes de capital pasó del 0.52% al 1.46%, para llegar a un máximo de 1.71% en 1981 (Chudnovsky, 1986b). En ese mismo año, la región reunió casi el 10% de las importaciones mundiales en este rubro.

Los problemas que afectaban el desarrollo de la industria de bienes de capital en los años setenta se han visto multiplicadas por la difícil situación económica por la que atraviesa la región en los años ochenta. El contexto macroeconómico es tal vez el principal factor limitante para el desarrollo ulterior de la industria bajo estudio en América Latina.

Luego de hacer una breve referencia a dicho contexto, se hará un examen de las tendencias recientes del comercio intralatinoamericano de bienes de capital, para finalizar el capítulo con un análisis de los factores que dificultan el desarrollo y la capacidad competitiva de la producción de bienes de capital, tanto para el mercado interno como para generar flujos sostenidos de exportación.

2. Contexto macroeconómico

La crisis por la que atravesó la economía latinoamericana en los años ochenta, que tuvo su expresión en el elevado endeudamiento, la caída en el nivel de actividad económica, la contracción de las importaciones y de las inversiones, fue de una magnitud sin precedentes y ha sido objeto de análisis y de propuestas de políticas en numerosos foros nacionales e internacionales. Sin entrar a profundizar los antecedentes de la crisis, y mucho menos aventurar posibles soluciones, vale la pena tener presente algunos indicadores claves de la actividad económica que tienen importancia dentro de la industria de bienes de capital de la región.

La elevada liquidez del sistema financiero internacional permitió financiar los déficit en cuenta corriente que registraron muchos países latinoamericanos en la segunda mitad de los años setenta, al expandir la actividad interna a un ritmo más rápido que el de la producción (que creció a tasas relativamente altas, pero inferiores a las de la primera mitad de los años setenta) (véase el cuadro 1).

Las políticas de sobrevaluación del tipo de cambio y de apertura económica estimularon las importaciones y alentaron las salidas de capital que se orientaban a inversiones de tipo especulativo.

El enorme aumento de los préstamos externos se vio agravado por el alza en los tipos de interés en 1979-1981, haciendo que disminuyeran velozmente las reservas acumuladas. Esta situación se fue dando en momentos en que el comercio internacional se desaceleraba y los términos del intercambio se volvían contra los productores de materias primas. Para enfrentar la crisis de endeudamiento, los países latinoamericanos recurrieron a una política de ajuste que en el plano externo condujo a generar superávit en la cuenta corriente, y en el plano interno a una contracción de la actividad económica.

Si bien las exportaciones crecieron algo como resultado de la modificación en la política cambiaria y las mejores condiciones de la economía internacional a partir de la recuperación de los países industrializados, la mayor parte del ajuste externo recayó sobre las importaciones. Las importaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela descendieron a una tasa media anual del 12.3% en 1982-1984. Con excepción de Brasil y Colombia, las

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PRODUCTO, AHORRO E INVERSION, 1961-1985
(*Porcentajes*)

	Producto interno bruto (PIB) (variación anual)	Ahorro interno sobre PIB	Inversión interna bruta sobre PIB
1961	6.5	17.9	18.7
1962	4.3	17.8	18.1
1963	3.6	17.8	17.3
1964	7.0	18.0	19.0
1965	5.0	19.8	20.5
1966	4.6	19.3	20.8
1967	4.5	18.4	20.0
1968	7.0	19.0	21.0
1969	7.1	20.1	22.1
1970	4.9	20.6	22.7
1971	6.6	20.0	23.0
1972	7.0	20.1	22.3
1973	8.2	21.1	23.4
1974	6.8	21.2	25.7
1975	4.1	21.5	26.0
1976	5.9	21.5	25.2
1977	5.1	21.5	25.6
1978	4.6	21.2	25.2
1979	6.1	20.5	24.4
1980	5.5	21.4	25.7
1981	1.4	20.7	25.1
1982	-0.9	20.0	21.9
1983	-3.1	20.3	18.3
1984	3.2	21.1	18.0
1985	3.5	21.5	18.3
Promedios			
1961-65	5.3	18.3	18.7
1966-70	5.6	19.5	21.3
1971-75	6.5	20.8	24.1
1976-80	5.4	21.2	25.2
1981-85	0.8	20.7	20.3

Fuente: BID, sobre la base de estadísticas oficiales de los países miembros.

importaciones reales expresadas como proporción del PIB volvieron a niveles similares a los de 1970-1978 (BID, 1985).

Los superávit en cuenta corriente a que dio lugar el ajuste en la balanza comercial permitieron afrontar parte de los servicios de la deuda externa. Si bien se encararon sucesivas renegociaciones de la deuda externa, la transferencia anual neta de recursos ha sido de alrededor de 39 000 millones de dólares en 1983-1985. A la reducción de los flujos de créditos se sumó la abrupta caída en la inversión extranjera directa que, de alrededor de 11 000 millones de dólares en 1982, se redujo a 3 800 millones en 1985. En 1983-1985 las salidas de recursos por concepto de utilidades fueron superiores a los flujos de inversión extranjera directa. De esta forma, la inversión extranjera directa contribuyó a transferir recursos al exterior y no a compensar en alguna medida los elevados montos que la región se vio obligada a transferir por concepto de intereses (BID, 1987).

La reducción en el nivel de actividad económica reflejada en las tasas negativas de variación del PIB en 1982-1983 (véase el cuadro 1), fue una de las expresiones del ajuste interno. Aun con la débil recuperación de la actividad en 1984-1985 y con los mejores desempeños que las cifras preliminares de 1986 indican, el nivel de actividad fue claramente reducido, sobre todo en el sector manufacturero, comparado con los años setenta.

La forma en que se hizo el ajuste externo a través de la contracción de las importaciones y la falta de financiamiento externo condujeron a una disminución muy significativa en el coeficiente de inversión. Como se puede observar en el cuadro 1, la inversión descendió más de 7 puntos entre 1980 y 1984 encontrándose a niveles inferiores a los de los años sesenta.

Esta caída en el coeficiente de inversión es tal vez el aspecto más preocupante para el desarrollo futuro de la región, y tiene consecuencias obvias para el desempeño de la industria de bienes de capital. Aun cuando los datos existentes no permiten hacer un examen detenido de la inversión en maquinaria y equipos, las cifras del cuadro 2 ponen de relieve la evolución de los principales componentes de la inversión en siete países claves de la región. Se puede observar que, en términos generales, la caída en la inversión fue particularmente pronunciada en el sector privado, especialmente en Argentina, México y Venezuela, países que, por otra parte, registran montos elevados de fuga de capitales.

En lo que respecta a la inversión de las empresas estatales, si bien cayó menos que la inversión privada, se puede notar un descenso general de los niveles de inversión, especialmente en el caso de México. Se trata de la continuación de algunas de las inversiones ya iniciadas, más que del inicio de nuevas inversiones emprendidas por el sector público. La reducción de los niveles de inversión productiva por parte de los sectores

Cuadro 2

INVERSION TOTAL Y SUS COMPONENTES, POR PAISES, 1980-81, 1982-84
(Porcentajes del PNB)[a]

País		Promedio 1980-81	1982	1983	1984[b]
Argentina	Inversión total	21.0	19.0	16.2	14.7
	Inversión fija bruta	20.4	17.8	16.1	14.7
	Gobierno general	(7.8)	(7.2)	(6.9)	(6.4)
	Empresas estatales	(4.9)	(5.6)	(5.0)	(3.8)
	Sector privado	(7.7)	(5.0)	(4.2)	(4.5)
	Variación de existencias	0.6	1.2	0.1	0.0
Brasil	Inversión total	23.5	24.3	20.8	17.9
	Inversión fija bruta	22.3	22.3	19.8	16.3
	Gobierno general	(2.4)	(2.5)	(2.4)	(2.3)
	Empresas estatales[c]	(4.3)	(5.1)	(4.0)	n.d.
	Sector privado	(15.6)	(14.7)	(12.4)	n.d.
	Variación de existencias	1.2	2.0	1.0	1.6
Colombia	Inversión total	20.0	20.9	19.8	19.4
	Inversión fija bruta	17.4	17.8	17.3	17.1
	Gobierno general	(4.1)	(3.8)	(4.8)	(5.1)
	Empresas estatales	(3.2)	(4.5)	(3.6)	(3.8)
	Sector privado	(10.1)	(9.5)	(8.9)	(8.2)
	Variación de existencias	2.6	3.1	2.5	2.4
Chile	Inversión total	22.7	12.3	10.7	14.9
	Inversión fija bruta	18.3	16.0	13.1	13.4
	Gobierno general	(5.9)	(7.0)	(6.2)	(6.4)
	Empresas estatales[d]	(7.8)	(5.0)	(3.5)	n.d.
	Sector privado	(4.5)	(4.0)	(3.4)	n.d.
	Variación de existencias	4.4	-3.7	-2.4	1.4
México	Inversión total	29.4	22.5	18.9	18.5
	Inversión fija bruta	25.7	23.5	17.9	18.0
	Gobierno general	(4.0)	(3.5)	(2.3)	(3.2)
	Empresas estatales	(7.6)	(7.3)	(5.3)	(4.2)
	Sector privado	(14.1)	(12.7)	(10.3)	(10.6)
	Variación de existencias	3.7	-1.1	1.1	0.5

Cuadro 2 (concl.)

País		Promedio 1980-81	1982	1983	1984[b]
	Inversión total	21.1	23.9	20.8	17.6
	Inversión fija bruta	19.8	23.0	19.7	17.3
Perú	Gobierno general	(4.7)	(3.7)	(3.2)	(2.7)
	Empresas estatales	(4.0)	(7.2)	(7.3)	(6.2)
	Sector privado	(11.1)	(12.1)	(9.2)	(8.4)
	Variación de existencias	1.3	0.9	1.1	0.3
	Inversión total	23.7	26.5	14.7	16.0
	Inversión fija bruta	24.7	24.6	21.2	18.2
Venezuela	Gobierno general	(3.1)	(3.1)	(3.8)	(2.6)
	Empresas estatales	(10.3)	(13.7)	(12.0)	(11.0)
	Sector privado	(11.3)	(7.8)	(5.4)	(4.6)
	Variación de existencias	-1.0	1.9	-6.5	-2.2

Fuente: BID, *Progreso económico y social en América Latina. Deuda externa, crisis y ajuste*, Informe 1985.

[a] Calculados en monedas nacionales a precios corrientes.

[b] Cifras preliminares.

[c] Incluye sólo las 10 empresas estatales mayores.

[d] Incluye las empresas públicas y privadas.

n.d. No disponible.

público y privado tiene también su correlación en el descenso observado en los flujos de inversión extranjera directa y en la contracción del financiamiento internacional hacia la región.

En este contexto macroeconómico que algunos indicadores para 1986 ponen de relieve un crecimiento del producto del 3.4% y una expansión mayor en varios países sudamericanos que unido a un descenso de la tasa de inflación y a una expansión del flujo de préstamos e inversiones hacia algunos países de la región (Argentina y México), permiten atemperar el poco promisorio panorama que surge del contexto macroeconómico de los años ochenta (CEPAL, 1986).

Sin embargo, la expansión registrada se hizo en gran medida sobre la base de la capacidad instalada previa a la crisis actual, lo cual reduce las perspectivas de un crecimiento económico genuino y persistente que pueda dar al sector manufacturero de la región la posibilidad de

proseguir con el proceso desigual y truncado en que se ha dado la industrialización de América Latina.

3. Comercio latinoamericano de bienes de capital

a) *Importaciones de América Latina*

Las importaciones de bienes de capital por parte de América Latina han tenido un crecimiento continuo en la década de 1970, para llegar a un máximo de casi 37 mil millones de dólares en 1981.[1] La recesión posterior hizo descender las importaciones a 19 400 millones de dólares en 1983. En 1984, se puede apreciar que las importaciones fueron algo superiores a los 20 000 millones de dólares.

Los bienes de capital representan una porción creciente de las importaciones de productos manufacturados realizados por la región. Es así como, mientras en 1965 los bienes bajo estudio reunían el 41% de las importaciones de bienes manufacturados, dicha proporción se elevó a 43% en 1970 y a 48% en 1982.

Los requerimientos de bienes de capital en América Latina son satisfechos en forma predominante por los países desarrollados. Si bien la participación de estos países en las importaciones de la región ha ido declinando del 98%, en 1962, a un 91.5% en los años 1982 y 1983, los países desarrollados recuperaron posiciones en un mercado declinante (en contraste con lo que sucede a nivel mundial).

El peso de los Estados Unidos como origen de las importaciones latinoamericanas de bienes de capital es muy significativo, sobre todo si se lo compara con su participación en el comercio mundial. Es así como, mientras los Estados Unidos fueron perdiendo participación en las exportaciones mundiales y reunían alrededor de 20% en 1983, dicho país fue origen del 46% de las importaciones latinoamericanas en este rubro en ese año. Si bien el papel de los Estados Unidos como principal proveedor de la región ha ido disminuyendo, la declinación es mucho más suave que la mundial, poniendo de relieve la importancia fundamental que tiene América Latina como mercado para los proveedores estadounidenses.

De hecho, la región representó alrededor del 16-18% de las exportaciones de los Estados Unidos en este rubro, recuperando en 1981 la importancia que tenía en 1962.

En contraste con los Estados Unidos, para los países europeos el mercado latinoamericano es menos significativo (alrededor del 5 al 6% de sus exportaciones mundiales en los años setenta), y descendió en 1982 y 1983. Estos países proveen alrededor de un tercio de las importaciones

de la región, habiendo aumentado también su participación en 1982 y 1983. La República Federal de Alemania e Italia son los principales proveedores europeos en América Latina.

El Japón ha ido incrementando su participación como origen de las importaciones de América Latina, siendo su peso en la región algo inferior a su participación en las exportaciones mundiales. América Latina es un destino significativo dentro de las exportaciones japonesas en este rubro (entre 6 y 10% del total del mundo).

Los exportadores latinoamericanos han tenido un papel limitado en la provisión de maquinaria y equipo dentro de la región. Su participación en las importaciones de la región aumentó de niveles insignificantes, en 1962, a 3.7% en 1970, y llegó a un máximo de 6.8% en 1981. La participación latinoamericana cayó en forma abrupta en 1982 y 1983, siendo en este último año de apenas 5%. Desde el punto de vista de las exportaciones, América Latina era un mercado muy significativo para los proveedores latinoamericanos en los decenios de 1960 y 1970, pero su importancia disminuyó en los años ochenta, para ser de sólo 14% en 1983.

b) *Origen de las importaciones de cada país*

El origen de las importaciones de bienes de capital a nivel de cada país de América Latina se puede observar en el cuadro 3, y los datos ponen de relieve situaciones muy diferentes.

En los tres mayores mercados de la región (Brasil, México y Venezuela), la participación de América Latina como origen de las importaciones es inferior al promedio regional y ha ido disminuyendo en los últimos años. En el caso de México, llegó a un máximo de 3.54% en 1980 y fue cayendo hasta ser de sólo 0.84% en 1983. En 1984 aumentó el coeficiente a 2.33%. En lo que respecta al Brasil, el máximo se alcanzó en 1978 (3.83%) y luego fue disminuyendo, para ser de sólo 2% en 1983. En 1984 aumentó al 3.61%. En México y Venezuela, por otra parte, la participación de los Estados Unidos como proveedor principal es muy significativa, sobre todo en el caso de México donde casi las dos terceras partes de las importaciones de bienes de capital se originaron en los Estados Unidos a lo largo de todo el período considerado. En Brasil, el peso de los Estados Unidos fue declinando desde un máximo de 43% en 1965, a un mínimo de 28% en 1982. En 1983, los Estados Unidos aumentaron su participación relativa en las importaciones brasileñas de bienes de capital. Japón fue aumentando su influencia en las importaciones brasileñas hasta llegar a un máximo de 21% en 1981, para luego perder peso relativo en dicho mercado.

Cuadro 3

IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL PARA CADA PAIS DE AMERICA LATINA. PRINCIPALES ORIGENES

(Porcentajes)

Destino \ Origen	Mundo (monto) (millones de US$)	Países desarrollados	Estados Unidos	Comunidad Económica Europea	Japón	Asia y Africa en desarrollo	América Latina	Argentina	Brasil	México
Argentina										
1962	760	96.89	39.52	47.90	5.05	0.02	1.00	0.00	0.92	0.05
1965	306	94.42	40.04	45.37	2.11	0.07	3.75	0.00	3.14	0.40
1970	541	92.34	33.87	46.66	2.39	0.11	6.98	0.00	5.03	0.81
1975	834	85.81	22.06	46.76	5.26	0.27	9.27	0.00	5.76	2.06
1980	3 601	88.29	32.47	33.59	9.56	0.76	9.49	0.00	7.39	0.46
1981	3 321	87.73	30.48	35.62	10.89	0.70	8.92	0.00	6.55	0.51
1982	1 767	88.52	30.59	33.19	12.52	0.41	8.37	0.00	6.44	0.38
1983	1 439	83.76	29.02	32.57	10.93	1.26	12.68	0.00	9.62	1.02
1984	1 346	79.20	22.36	31.95	15.60	1.71	14.78	0.00	11.22	1.11
Brasil										
1962	530	96.40	39.06	37.18	8.48	0.00	0.08	0.04	0.00	0.02
1965	258	93.60	43.25	35.95	5.48	0.00	2.21	1.19	0.00	0.28
1970	1 021	94.14	40.35	39.54	7.94	0.04	2.09	1.64	0.00	0.29
1975	4 395	95.47	33.56	40.18	12.14	0.16	2.29	1.34	0.00	0.64
1980	5 096	94.93	29.21	42.09	14.57	0.47	3.00	1.51	0.00	1.17
1981	4 834	95.08	28.61	37.35	20.70	0.40	2.90	1.52	0.00	1.05
1982	3 853	95.15	28.32	38.80	16.72	0.75	2.31	1.21	0.00	0.87
1983	2 801	92.91	32.30	36.48	13.34	0.72	1.98	0.95	0.00	0.75
1984	2 799	92.75	36.16	34.01	15.51	0.57	3.64	1.86	0.00	0.82
México										
1962	526	99.67	70.90	20.94	1.47	0.05	0.15	0.02	0.01	0.00
1965	699	97.97	64.02	25.23	2.42	0.03	1.44	0.23	1.10	0.00
1970	1 101	98.45	64.48	23.97	3.79	0.06	1.05	0.26	0.71	0.00
1975	3 080	94.65	62.51	21.91	4.93	0.13	1.99	0.44	1.41	0.00
1980	10 260	96.33	64.91	18.00	7.33	0.13	3.54	0.49	2.96	0.00
1981	13 381	96.77	64.65	16.78	8.72	0.12	3.11	0.30	2.62	0.00
1982	8 123	98.14	61.55	19.75	8.27	0.19	1.66	0.15	1.48	0.00
1983	5 240	99.00	64.16	19.26	7.96	0.16	0.84	0.04	0.79	0.00
1984	4 444	91.74	60.67	17.96	7.22	0.92	2.48	0.11	0.77	0.00
Bolivia										
1980	274	66.31	31.95	16.41	9.95	0.14	33.55	10.56	18.74	0.00
1981	427	65.96	26.75	22.54	9.13	0.05	33.99	8.56	23.13	0.00
1982	214	54.63	25.51	14.31	10.95	0.03	45.20	30.25	11.71	0.00
1983	103	54.39	32.16	13.92	5.02	0.36	45.06	12.48	32.48	0.00
1984	225	47.11	20.89	13.78	9.78	0.44	43.56	7.56	27.11	0.89
Chile										
1980	1 297	78.97	33.70	23.73	9.34	1.29	17.20	1.89	13.86	0.49
1981	1 602	76.84	32.71	21.98	11.00	1.60	18.69	1.46	14.67	1.02
1982	852	89.29	38.93	23.55	11.85	0.30	10.40	3.05	7.06	0.00
1983	607	87.77	38.39	25.03	9.02	2.89	9.34	4.06	5.15	0.00
1984	821	86.36	27.04	26.43	21.44	1.83	11.21	1.95	7.19	0.61

Cuadro 3 (continuación)

Origen / Destino	Mundo (monto) (millones de US$)	Países desarrollados	Estados Unidos	Comunidad Económica Europea	Japón	Asia y Africa en desarrollo	América Latina	Argentina	Brasil	México
Colombia										
1980	1 550	88.99	42.69	25.52	10.46	1.07	8.19	0.61	3.93	0.67
1981	1 974	88.35	37.27	22.95	15.07	0.79	8.34	0.40	4.50	0.67
1982	1 953	85.04	39.60	20.67	14.52	0.65	12.98	1.30	7.73	0.76
1983	1 727	85.13	41.37	19.31	14.25	0.58	8.53	0.48	3.53	0.66
1984	1 599	87.18	33.21	22.70	16.57	0.56	9.44	0.94	4.19	0.44
Costa Rica										
1980	303	88.18	42.65	17.47	18.18	1.70	9.74	0.41	3.47	2.48
1981	231	90.72	38.33	18.85	23.80	1.02	8.09	0.20	2.00	2.66
1982	121	84.69	43.23	19.57	12.81	1.62	13.10	0.26	1.55	7.29
1983	133	90.79	58.40	14.81	12.01	0.53	8.67	0.13	2.91	0.00
República Dominicana										
1980	299	94.03	55.23	14.10	19.41	2.86	2.98	0.04	1.43	0.46
1981	282	89.96	58.81	10.42	15.85	2.31	7.65	0.02	5.92	0.37
1982	216	93.72	49.57	12.08	14.37	2.68	3.46	0.08	1.44	0.70
1983	197	91.76	44.74	14.30	15.48	3.23	4.76	0.19	1.61	0.99
Ecuador										
1980	1 029	88.10	38.77	21.83	17.91	1.84	9.19	0.57	3.36	0.86
1981	852	87.58	43.00	18.42	19.23	3.64	8.27	0.48	3.42	1.82
1982	707	87.96	42.44	20.76	18.92	3.90	7.33	0.81	3.38	0.41
1983	345	91.60	44.61	24.78	9.28	0.42	7.98	0.92	5.31	0.00
1984	541	82.99	28.65	19.22	27.17	6.10	9.24	0.74	6.10	0.18
El Salvador										
1980	120	77.62	35.94	18.13	15.01	1.35	20.86	0.17	1.31	2.02
1981	123	79.81	31.89	29.19	11.18	2.61	17.34	0.09	0.61	2.55
1982	92	70.60	39.54	17.99	9.32	1.45	27.51	6.13	0.70	1.55
1983	146	96.74	76.19	8.04	9.37	0.41	2.85	1.17	0.94	0.00
Guatemala										
1980	303	88.55	45.56	21.74	16.31	2.25	8.82	0.39	2.17	3.36
1981	283	88.76	46.07	16.54	17.49	2.55	8.30	0.12	2.24	2.46
1982	267	93.70	43.01	11.59	6.20	0.12	6.18	0.04	0.86	0.00
1983	110	95.65	52.35	13.15	14.42	1.15	3.20	0.23	2.20	0.00
Honduras										
1980	284	87.75	45.30	15.30	23.39	0.78	10.82	0.71	3.03	1.56
1981	228	86.60	48.10	16.71	14.42	1.23	11.53	0.41	2.90	1.29
1982	121	84.96	46.11	16.43	18.18	1.44	12.76	0.11	3.33	1.32
1983	145	84.08	47.01	15.32	13.68	1.16	14.25	0.41	2.25	1.63

Cuadro 3 (conclusión)

Origen / Destino	Mundo (monto) (millones de US$)	Países desarrollados	Estados Unidos	Comunidad Económica Europea	Japón	Asia y Africa en desarrollo	América Latina	Argentina	Brasil	México
Nicaragua										
1980	114	76.47	43.84	13.25	15.01	0.79	22.39	0.04	2.73	6.11
1981	205	62.48	39.84	13.33	6.22	0.53	29.70	0.15	16.22	4.52
1982	173	54.18	26.26	16.67	4.55	0.64	19.96	0.02	2.20	6.35
1983	107	83.15	36.75	23.30	5.65	0.24	16.43	7.04	7.99	0.00
Panamá										
1980	220	82.46	55.55	8.63	15.02	1.41	7.64	0.36	1.97	1.06
1981	318	84.13	54.45	15.25	11.37	1.35	7.10	0.12	1.97	1.10
1982	320	84.76	53.74	10.83	13.15	1.57	6.91	0.15	2.69	0.43
1983	227	80.40	45.07	14.03	17.75	1.78	7.13	0.19	1.90	1.07
Paraguay										
1980	300	41.47	14.94	13.87	9.79	0.24	58.28	13.17	44.43	0.00
1981	302	41.52	15.13	9.16	12.21	0.20	58.24	7.09	50.95	0.00
1982	236	33.21	9.64	11.31	4.67	0.28	66.48	7.79	58.02	0.00
1983	196	54.45	7.60	24.20	15.06	0.10	45.44	3.05	41.58	0.00
1984	210	64.76	12.86	15.71	31.90	0.00	35.24	1.90	32.38	0.00
Perú										
1980	952	84.97	34.13	26.27	9.61	0.85	10.77	1.82	5.73	0.66
1981	973	77.33	47.14	17.46	2.94	1.84	19.97	3.53	13.99	0.12
1982	947	82.01	40.35	20.79	7.75	1.26	15.74	3.87	9.77	0.40
1983	752	92.21	42.42	24.59	10.61	0.37	7.42	1.86	5.13	0.00
Uruguay										
1980	374	59.88	14.19	33.01	7.55	2.23	33.48	10.62	21.73	0.24
1981	333	60.88	17.27	27.80	7.79	2.89	34.09	7.53	26.04	0.14
1982	230	69.38	33.67	22.84	3.80	0.74	29.88	13.63	16.24	0.00
1983	162	48.49	8.71	23.35	4.87	0.45	32.46	15.96	14.28	0.26
1984	125	54.40	9.60	31.20	5.60	1.60	43.20	18.40	24.00	0.80
Venezuela										
1980	3 847	94.88	54.93	22.15	9.36	0.44	4.30	0.65	1.57	0.44
1981	4 535	94.17	55.75	19.22	10.41	0.74	4.68	0.80	2.14	0.39
1982	5 500	96.15	49.56	20.34	14.25	0.24	3.61	0.73	2.00	0.00
1983	2 305	96.69	49.62	21.82	8.57	0.17	3.13	0.26	2.07	0.00
1984	2 385	90.23	50.65	21.34	8.26	0.67	8.76	0.42	6.46	0.34

Fuente: Chudnovsky, *El comercio internacional de bienes de capital. Principales tendencias históricas y la situación en 1980-84*, LATINEQUIP, 1986.

Dentro de los grandes mercados de bienes de capital, Argentina y Colombia tienen una apertura importante a los bienes de capital producidos en la región. En las importaciones argentinas, los proveedores latinoamericanos han tenido una importancia creciente, siendo éste uno de los pocos países que ha mantenido esta tendencia aun con la recesión de los años ochenta. Las importaciones del resto de la región representaron el 15% del total importado en 1984. Por otra parte, el peso de los Estados Unidos como proveedor fue declinando de un máximo del 40% en 1962, a un mínimo del 22% en 1975, para luego ir ascendiendo lentamente hasta representar el 32% en 1980.

En Colombia, las importaciones procedentes de América Latina alcanzaron un máximo del 13% del total en 1982, para descender a los niveles históricos en años posteriores. Los Estados Unidos son el proveedor principal de Colombia en este rubro, y su participación en dicho mercado se mantiene en alrededor del 40% del total.

En lo que respecta a países de mediano tamaño como Chile, Ecuador y Perú, la participación de los exportadores latinoamericanos es significativa, aunque oscila bastante según los años. En el Perú, donde esta participación alcanzó a ser del 20% en 1981, en años posteriores registró una sensible caída.

Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Uruguay y en algunos años El Salvador, son los países que registran los mayores porcentajes de comercio provenientes de América Latina, mientras que los restantes países centroamericanos tienen una apertura similar al promedio regional.

La mayor parte de los bienes de capital importados por América Latina son producidos en serie, aunque en años recientes el peso de los bienes a pedido está aumentando. Así, los bienes de capital a pedido representaron el 20% de las importaciones totales de bienes de capital en 1980, para llegar a ser del 24.3% en 1983.

La provisión de bienes de capital a pedido en América Latina presenta algunos rasgos diferentes de la del conjunto de bienes de capital. Si bien los países desarrollados tienen un peso similar (salvo en 1983), los Estados Unidos tienen una menor influencia relativa en la provisión de bienes de capital a pedido, y el Japón un mayor peso. En contraste, en las importaciones de la región los proveedores latinoamericanos tienen un peso relativo menor en bienes de capital a pedido que en el conjunto de bienes de capital. En cambio, los países asiáticos en desarrollo están empezando a tener influencia en este rubro, y en 1983 llegaron a reunir el 2.42% de las importaciones de la región.

Si se analiza la composición de las importaciones en los principales mercados de la región, se pueden hacer las siguientes observaciones. En primer lugar, la maquinaria no eléctrica, y en menor medida la eléctrica, son los productos más significativos, representando entre el 60 (por ejemplo México) y el 70 o 72% del total (Argentina y Brasil,

respectivamente). Las máquinas para generación eléctrica y las máquinas herramientas se destacan como las de mayor peso en dichas importaciones. En segundo lugar, los bienes a pedido tienen una incidencia mayor en las importaciones del Paraguay (41%), Chile (36%), México (35%), que en Argentina (21%) y Venezuela (18%). Por último, una parte significativa de las importaciones de bienes de capital está relacionada con las actividades de las industrias automotrices, de computación y de telecomunicaciones. Las importaciones de partes y accesorios e incluso de motores de combustión interna para estas industrias representan montos significativos en las importaciones mexicanas, brasileñas y argentinas, y en menor medida en los de Venezuela y Colombia, y se hacen generalmente como transacciones intrafirma, es decir, entre casas matrices y filiales de las empresas transnacionales que tienen un peso dominante en estas industrias.

El examen realizado acerca del comportamiento reciente del comercio latinoamericano de bienes de capital pone de relieve que existe un margen significativo para impulsar el comercio intrarregional en maquinaria y equipos. Recuperar las posiciones que los exportadores latinoamericanos ya habían alcanzado hacia fines del decenio de 1970 y comienzos de los años ochenta parecería ser un objetivo relativamente modesto. Objetivos de mayor envergadura requieren de decisiones políticas como el acuerdo alcanzado por Argentina y Brasil. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta los factores que limitan el potencial exportador de la oferta existente.

4. Problemas estructurales de la industria de bienes de capital

a) *Situación reciente*

Si bien la contracción de la demanda como resultado de la disminución en los coeficientes de inversión aparece como el principal factor limitante para el desarrollo de los establecimientos productores de bienes de capital, que tiene su expresión en los elevados índices de capacidad ociosa que se registran en varios países, existe una serie de cuestiones estructurales que afectan el desenvolvimiento futuro de esta industria. Estos factores existían con anterioridad a la crisis, y la situación del decenio de 1980 los ha agravado.

Al hacer referencia a los problemas estructurales de la industria latinoamericana de bienes de capital debemos necesariamente concentrarnos en los países que cuentan con un desarrollo sustancial del sector, es decir, Argentina, Brasil y México, aunque muchas de las

apreciaciones son válidas para los países del Pacto Andino que están impulsando la fabricación local de bienes de capital (Colombia y Venezuela). En los países más pequeños que sólo producen maquinaria y equipo relativamente simple, las cuestiones estructurales son distintas y deben enfrentarse con una estrategia industrial específica.

En lo que respecta a la situación brasileña, es muy importante tener en cuenta que la crisis por la que atravesaba la producción de bienes de capital empezó a revertirse a partir de 1984. En 1985, la producción se expandió en forma significativa (12.7%), expansión que se acentuó en forma notable en 1986 (21.6%), haciendo que muchos segmentos del sector produjeran a plena capacidad. En contraste, la producción de bienes de capital a pedido no evidencia síntomas de gran recuperación, y los niveles de capacidad ociosa son del orden del 40%.

En el caso argentino, en 1986 la producción de bienes de capital empezó a revertir la declinación que experimentaba el sector desde fines de los años setenta, aunque la producción fue aún muy inferior a los niveles alcanzados en la primera mitad de los años setenta.

Esta mejoría en la situación coyuntural y las perspectivas que se abrieron a partir del inicio del acuerdo de integración entre Argentina y Brasil en bienes de capital, facilitan ciertamente la recuperación de esta industria y las posibilidades de cooperación con otros países de la región en este rubro. Sin embargo, los problemas estructurales son muy significativos y afectarán el desarrollo futuro de esta industria si no se arbitran los instrumentos adecuados de política industrial y tecnológica para corregirlos.

La situación de la industria de bienes de capital en México se expresa en una elevada capacidad ociosa y muchas dificultades para concretar los proyectos de inversión destinados a aumentar la capacidad instalada en el sector. En ese panorama difícil destaca la puesta en marcha de algunas plantas que producen con tecnología muy moderna y con buenas posibilidades de exportación (NAFINSA-ONUDI, 1985).

b) *Problemas tecnológicos*

Pese a los avances realizados en la producción física de bienes de capital tecnológicamente complejos, los establecimientos existentes no disponen, en general, de una capacidad propia de diseño básico que les permita competir en el mercado respectivo con modelos propios de máquinas y equipos.

Si bien se ha avanzado mucho en la capacidad de diseño de detalle y, en algunos casos, se ha creado alguna capacidad de diseño básico, en general se recurre a los licenciantes extranjeros para contar con ese activo fundamental en la industria de bienes de capital (Erber, 1982).

La debilidad en el área de diseño que tenía la industria en los años setenta probablemente se ha agravado en la actualidad por dos razones fundamentales. En primer lugar, en los años de recesión, los establecimientos difícilmente han podido retener la totalidad de los elencos de ingenieros y técnicos que se encargaban de la ingeniería de diseño, lo que agrava aún más la debilidad estructural que ya se manifestaba en esta actividad. En segundo lugar, los avances tecnológicos que se registran a nivel internacional en el área de ingeniería de producto y de instrumental de diseño han sido muy pronunciados, aumentando aún más la brecha tecnológica que había en este terreno.[2]

Las debilidades en materia de ingeniería de producto tienen su contraparte en la ingeniería de procesos y en el equipamiento. Los esfuerzos que habían realizado muchos establecimientos metalmecánicos en América Latina para crear una capacidad técnica en ingeniería del proceso de producción (organización y métodos, control de calidad, control de inventarios, etc.) se han visto también afectados por la recesión de la industria, y son estos empleos indirectos dentro de la dotación de personal los que más perjudicados se han visto por la crisis (Katz, 1982).

El ritmo de incorporación de equipamiento moderno también ha estado afectado por la situación de la industria en el decenio de 1980. Mientras en los países industrializados la difusión de equipamiento controlado electrónicamente se ha acelerado en esta misma época, en los establecimientos metalmecánicos de la región es aún incipiente la incorporación de estos equipos. Por ejemplo, la difusión de máquinas herramientas con control numérico —de las cuales existe producción local en el Brasil y en la Argentina— es todavía muy limitada. En la Argentina había un parque de algo más de 500 máquinas herramientas con control numérico y en el Brasil el parque era superior a las 1 700 unidades a fines de 1985 (Chudnovsky, 1986a). Aun cuando en 1986 el ritmo de incorporación aumentó en ambos países, todavía se encuentran muy lejos de los niveles de difusión alcanzados en los países avanzados o en la República de Corea. La falta de equipamiento de este tipo reduce la competitividad de las industrias productoras de bienes de capital, e incluso en aquellos pocos establecimientos que disponen de esta tecnología debe tenerse en cuenta que, en muchos casos, la han adquirido a precios muy superiores a los internacionales cuando se trata de máquinas herramientas con control numérico de fabricación nacional.

c) *Otros problemas estructurales*

Además de las serias debilidades en el plano tecnológico y en materia de equipamiento, que son sólo parcialmente compensadas por el

bajo costo de la mano de obra especializada que emplean estos establecimientos, existen otros problemas estructurales de envergadura que afectan el desenvolvimiento de la industria bajo estudio.

En primer lugar, la mayor parte de los productores de bienes de capital en la región tiene una diversificación excesiva de la producción. Esta diversificación ha sido producto de la reacción natural a las oscilaciones del mercado, pero atenta contra las economías de especialización, cruciales en el desarrollo de esta industria. En mercados internos por lo general reducidos, la diversificación de la producción reduce aún más las posibilidades de alcanzar tamaños mínimos en los productos que permitirían utilizar con mayor eficacia el equipamiento y harían más viables los esfuerzos en materia de ingeniería de diseño y de proceso.

En segundo lugar, en los países con mayor desarrollo de esta industria, los establecimientos tienen un elevado grado de integración vertical. La falta de confianza en los proveedores existentes y el escaso desarrollo de relaciones de subcontratación ha llevado a contar con plantas muy integradas pero en general ineficientes.

En contraste con la desintegración vertical que caracteriza la producción de bienes de capital en los países altamente indutrializados, y que tiene su expresión en el comercio intraindustrial, en Brasil y Argentina la producción de bienes de capital se hace con un nivel de integración intraplanta que dificulta aún más el logro de economías de especialización. En otros países donde el sector ha tenido un desarrollo más reciente, se da probablemente el fenómeno opuesto: la escasa integración nacional de la producción, que transforma la producción en una operación de ensamblaje.

El escaso desarrollo de una red de proveedores especializados de partes y componentes dificulta el avance en el proceso de integración nacional de la producción y resta a la producción de bienes de capital gran parte de sus efectos multiplicadores sobre el conjunto de la industria.

Por último, la industria ha estado fundamentalmente orientada hacia la provisión del mercado interno, y son escasos los ejemplos de una orientación exportadora significativa (casi todos concentrados en el Brasil). Las exportaciones han tenido lugar en los rubros donde la industria de bienes de capital ha realizado una experiencia de aprendizaje significativa, adaptando productos copiados de los producidos en los países industrializados, siendo escasas las exportaciones de bienes de capital tecnológicamente complejas.

A pesar de estas debilidades estructurales, en la región existe una buena capacidad tecnológica en bienes de capital de mediana complejidad tecnológica, que pueden cubrir una parte significativa de las necesidades de inversión en estos rubros. Los problemas mayores aparecen en la

franja más compleja de estos bienes, donde a los proveedores latinoamericanos les resulta difícil competir en calidad y precio con las firmas de los países industrializados. Aun así existen experiencias valiosas en exportación de bienes de capital a pedido de gran envergadura tecnológica, y merecen una mención las exportaciones realizadas por algunas filiales de empresas transnacionales de bienes altamente complejos como los motores de combustión interna o parte de computadoras.

II. OBSTACULOS PARA UN TRATAMIENTO PREFERENCIAL A LA OFERTA REGIONAL DE BIENES DE CAPITAL

Los esfuerzos de cooperación e integración económica regional bajo la modalidad del intercambio comercial se han visto obstaculizados por múltiples factores, incluso durante 1960 y 1970, cuando prevalecían altas tasas de crecimiento económico a escala mundial y regional. En la actualidad, los obstáculos han venido creciendo paralelamente con la agudización de la crisis de endeudamiento externo. Las mayores dificultades se reflejan en las diversas modalidades de control de las importaciones, bajo la forma de prohibiciones expresas o implícitas, en complejas estructuras arancelarias y tradicionales prácticas proteccionistas.

El propósito de este capítulo es identificar problemas y obstáculos para ampliar el comercio intrarregional en bienes de capital. Indudablemente, en materia comercial las políticas arancelarias y paraarancelarias de los países constituyen un factor clave para determinar preferencias en el área de bienes de capital que favorezcan el comercio intrarregional. Si bien se utilizan las prácticas paraarancelarias, las restricciones arancelarias a las importaciones son muy importantes. El aspecto arancelario es un canal para explorar posibilidades de tratamiento preferencial a la oferta regional: negociar una concesión arancelaria que permita diferenciar la oferta regional de la intrarregional.

Por otra parte, no cabe duda que en la región el segmento público de la demanda de bienes de capital tiene un peso considerable, en particular en la línea de bienes de capital a pedido. Dada la importancia del poder de compra del Estado, se examinan como segundo tema del capítulo, los obstáculos que presentan las políticas seguidas por el sector público en la región, y que afectan el comercio intrarregional de bienes de capital.

1. Concesiones arancelarias: experiencia regional y factores limitantes

a) *Regímenes arancelarios*

Ningún país de América Latina cuenta con un régimen arancelario que diferencie las importaciones según su origen. En otras palabras, los derechos de importación son uniformes, independientemente del origen de los productos, por lo tanto, los productos regionales compiten de igual a igual con los provenientes de otras regiones.

Las excepciones a esta regla general son:

i) el arancel externo común de los países centroamericanos;
ii) los acuerdos de alcance parcial regional, en el marco de los pactos de integración, y
iii) la preferencia arancelaria regional de la ALADI.

Los países centroamericanos acordaron en el marco del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano un régimen arancelario y aduanero común. El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, tuvo sucesivas prórrogas hasta que, recientemente, se adoptó el Arancel Centroamericano de Importación, que sustituye las tarifas establecidas con anterioridad. Los bienes de capital, en especial los correspondientes al capítulo 84, forman parte de los rubros con derechos arancelarios a la importación equiparados. Esto significa que los bienes de capital centroamericanos gozan de un tratamiento arancelario diferente al que rige para las importaciones provenientes de fuera de la subregión.

Los acuerdos de comercio de productos negociados entre países, generalmente involucran un grupo limitado de naciones, aun cuando se manifieste en los mismos la intención de los países signatarios de multilateralizarlos. Pero el rasgo común de estos acuerdos, en gran parte de alcance parcial, es que los países miembros han logrado un desarrollo industrial similar en cuanto a los productos negociados. En general, los países que son importadores netos de determinados productos no participan en acuerdos de comercio para tales bienes. La excepción sería exclusivamente en los supuestos de listas de productos de tipo complementario; por ejemplo, en el acuerdo sobre bienes informáticos, Chile es signatario porque compensa las importaciones de equipos con exportaciones de papel. Lo usual en estos acuerdos es el respeto de las partes por determinadas medidas nacionales que tienen como propósito defender la producción de cada país, dado que se negocian productos competitivos. Ello, obviamente, no facilita el comercio de los productos negociados.

Entre otros acuerdos entre países, cabe mencionar el Convenio Aduanero entre Colombia y Perú (1981), que incluye entre las mercancías para las que rige un arancel común gran parte de los bienes de capital clasificados en la nomenclatura común para los países miembros del Acuerdo de Cartagena, Nomenclatura Arancelaria de Bruselas para el Grupo Andino (NABANDINA). Para algunos bienes de capital se ha convenido una tarifa arancelaria cero, y la exención del gravamen al valor agregado.

Dado que los bienes de capital constituyen un elemento clave en el proceso de acumulación de capital, aquellos bienes que no se fabrican localmente tienen por lo general un arancel bajo, ya que los gobiernos promueven y facilitan su incorporación en las políticas de crecimiento económico. Si lo que no se produce tiene bajo arancel, difícilmente puede prosperar una preferencia arancelaria. Si los países tienen industrias de bienes de capital, la producción cuenta con protección arancelaria, la que se reduce cuando se celebran los convenios de comercio entre países, en el marco de los acuerdos de integración antes comentados.

En conclusión, los regímenes arancelarios no discriminan entre importaciones regionales y de terceros países, de manera que no existen aranceles diferenciados. Por otro lado, generalmente los bienes de capital no producidos en los países tienen bajo arancel, a diferencia de otros bienes que, aun sin ser fabricados localmente, se les aplica gravámenes a la importación, ya sea por necesidades de tipo fiscal o para restringir el consumo y mejorar el balance de pagos. Arancel bajo y no diferenciación de aranceles se conjugan perversamente, obstaculizando el comercio actual y potencial de bienes de capital en la región.

b) *Preferencia arancelaria regional (PAR)*

A pesar de la razón estructural señalada para que prospere una preferencia arancelaria para los bienes de capital, conviene evaluar las preferencias arancelarias ya negociadas en la región. En el ámbito centroamericano se ha establecido una preferencia subregional que alcanza a la totalidad de los productos centroamericanos, al haberse fijado un arancel externo común, y en el caso de las compras estatales contemplado, la consideración del 50% de los gravámenes a la importación, derechos conexos y demás costos de internación, como componentes del precio del producto no centroamericano. Sin embargo, dado que la producción de bienes de capital en dicha subregión es muy limitada, los aranceles por lo general son muy bajos, de modo tal que al no competir las importaciones con producción centroamericana, en la práctica la preferencia es de aplicación restringida.

Cabe señalar que las empresas centroamericanas de metalmecánica que operan en pequeños segmentos del mercado de bienes de capital, consideran importante la preferencia vigente, aun cuando en múltiples oportunidades han señalado que el sector público no la aplica en sus compras (Del Bello y Leiva, 1984).

La preferencia arancelaria regional (PAR) fue adoptada en 1984, y consiste en un tratamiento preferencial sobre el gravamen arancelario general vigente, que varía de acuerdo con el rango del país otorgante y al del receptor. Esta concesión arancelaria, que fue negociada con mucho trabajo en la ALADI, tampoco tiene mayor impacto en el comercio intrarregional de bienes de capital, primero, porque las magnitudes negociadas son bajas y segundo, porque se excluye de la preferencia una amplia gama de bienes de capital. Al comienzo, las magnitudes negociadas fueron bajísimas y muy amplia la lista de productos exceptuados de la PAR. En época reciente, se profundizó la preferencia, al duplicarse en abril de 1987 los porcentuales. En el cuadro 4 figuran, según los grupos de países contemplados en el acuerdo de la ALADI, las preferencias que rigen, previa ratificación de cada gobierno de los países miembros.

En la práctica, la PAR constituye un mecanismo para la diferenciación de aranceles entre productos originarios de la región y de terceros países. La interrogante es si la diferenciación constituye una preferencia real, al menos en el sector de bienes de capital. Se ha mencionado que los bienes de capital no producidos en los países tienen usualmente un arancel bajo, de manera que sobre éstos se aplica la preferencia.

En América Latina los proveedores de bienes de capital son fundamentalmente originarios de Argentina, Brasil y México. Dichos países tendrían una preferencia de sólo 4% cuando el adquirente es un país de menor desarrollo relativo, y del 6% cuando el comitente es de un país de desarrollo intermedio. Si el proveedor fuera un país de desarrollo intermedio (Colombia, Venezuela, etc.), la preferencia será del 6% en las exportaciones a los países de menor grado de desarrollo de la región, y del 11% para exportar a Argentina, Brasil y México. En este último caso, puede hablarse en realidad de la existencia de una "preferencia", aunque baja.

Pero la PAR prácticamente no se aplica a bienes de capital. Aun cuando todavía los países no han informado las listas de productos exceptuados de la modificación de la PAR de abril de este año, conviene comentar la lista de productos cuando se adoptó la primera PAR, ya que ésta constituye la base para inclusiones y exclusiones de productos. Prácticamente todos los países han incluido en la lista de productos exceptuados los bienes de capital, cuya amplitud varía según el grado de desarrollo industrial de cada país: a mayor grado de desarrollo, mayor

Cuadro 4

ALADI: PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL

Comitentes	Empresas [a]		
	Países de menor desarrollo económico relativo	Países de desarrollo intermedio	Restantes países
Países de menor desarrollo económico relativo	10	6	4
Países de desarrollo intermedio	14	10	6
Restantes países	20	14	10

Fuente: ALADI.

[a] Países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay. Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela. Restantes países: Argentina, Brasil y México.

es la lista de productos exceptuados.[3] Paraguay presenta una lista pequeña de bienes de capital exceptuados de la PAR (máquinas herramientas y vehículos de transporte no están exceptuados). Chile, salvo material de transporte, prácticamente incluye el resto de los bienes de capital en la PAR negociada. Ecuador incluye en la aplicación de la PAR tubos de acero, máquinas herramientas para el tratamiento de los metales (exceptúa los equipos para trabajar la madera) y material de transporte. Colombia, Perú y Venezuela tienen una amplia lista de productos exceptuados, ya sea porque están comprendidos en los programas sectoriales de desarrollo industrial del Acuerdo de Cartagena, porque están reservados a Bolivia y Ecuador, o porque son productos calificados como "sensibles". Argentina, Brasil y México tienen también una vasta lista de productos exceptuados, en especial la Argentina.

En resumen, aun cuando las magnitudes actuales de la PAR han duplicado los valores negociados hace tres años, la preferencia no es aplicable a los bienes de capital. Puede afirmarse que los países consideran estos bienes como productos estratégicos para los procesos de

acumulación de capital, por lo tanto, han establecido gravámenes relativamente altos cuando se trata de productos fabricados en el país, o aranceles muy bajos cuando no cuentan con oferta local, a fin de procurar un flujo no restrictivo de dichos bienes, que pueden ser catalogados entonces como productos sensibles para el desarrollo industrial y económico de los países; de tal manera, preferencias arancelarias con alcance regional en este segmento de bienes pareciera no constituir un mecanismo que fomente el comercio intrarregional. Distinto es el caso cuando se trata de acuerdos con alcance subregional o bilateral, donde se pactan preferencias arancelarias recíprocas.

c) *Regímenes de excepción aduanera*

El segmento público de la demanda de bienes de capital tiene una importancia considerable. Si bien los regímenes arancelarios y preferencias negociadas en la región no constituyen actualmente un estímulo al comercio intrarregional de bienes de capital, aun cuando pudieran mejorarse, su impacto potencial en las compras del sector público sería limitado.

Concretamente, gran número de organismos públicos de la región goza de regímenes de excepción aduanera, de manera que al estar eximidos de obligaciones arancelarias no computan los aranceles como parte del precio de los productos importados para efectos de comparación con productos nacionales. Esto afecta especialmente la producción nacional, ya que la excepción aduanera limita una comparación de los precios de la oferta local, producto en puerta de fábrica, con precio cif más gastos de internación, de la oferta extranjera.

Supóngase el caso de que existiera una diferencia de aranceles y/o que la preferencia arancelaria regional fuera de magnitudes razonables para promover el comercio intrarregional. En tal hipótesis, las normas de excepción aduanera obstaculizarían de hecho la aplicación efectiva de las preferencias acordadas (diferenciales arancelarios). La excepción arancelaria, con la inexistencia de diferenciales arancelarios y casos de tarifa cero, constituye una barrera prácticamente infranqueable para una preferencia regional, todo ello en un contexto económico regional donde las exenciones arancelarias son muy altas. Estimaciones preliminares indican que el 44% de las importaciones que realiza la Argentina desde fuera de la región se efectúan sin pago de derechos; el 74% de las importaciones del Brasil no paga aranceles; en Colombia, ese porcentaje es del 42% y en México el 60% de sus importaciones extrarregionales está liberado del pago de derechos (Berlinsky, Camelo y Pazmiño, 1984).

2. Compras estatales. Barreras para favorecer la oferta regional

El sector público tiene una importancia considerable en las economías de la región, que se refleja en su elevada participación en diversas esferas productivas, principalmente a través de la inversión.

A pesar de la caída de la inversión bruta fija en la región desde 1980, la declinación mayor correspondió a la inversión privada. En efecto, la participación porcentual de la inversión pública en el producto nacional bruto pasó de representar, en promedio, de 10.6% en 1980-1981 a 9.3% en 1984, mientras que la inversión privada cayó de 10.6% a 7.4%. Incluso en algunos países como Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, la inversión pública se mantuvo constante o creció.

En un contexto de crisis, la inversión pública incrementó su participación relativa en la inversión. Si bien hay diferencias entre los países, en 1980-1981 la inversión pública representaba en promedio un 45% de la inversión total, y en 1984 su contribución relativa se había elevado a 55% (véase el cuadro 5). Países como Argentina, Chile y Venezuela superan holgadamente esa cifra; Colombia y Perú presentan una situación similar al promedio regional, y en Brasil y México la importancia económica del sector público es de alrededor de 40%, aunque cabe advertir que en el primero se elevó en diez puntos la participación de la inversión pública.

Aun cuando no se cuenta con estadísticas globales sobre la participación de los bienes de capital en la inversión pública total de la región, se estima que la misma tiene una importancia considerable. Asimismo, el sector público es un importador clave de bienes de capital en áreas como exploración y explotación de hidrocarburos, generación eléctrica, telecomunicaciones, transporte marítimo y aéreo, y en general bienes de capital a pedido.

Dada la importancia económica del Estado, es necesario evaluar los obstáculos y posibilidades para orientar sus compras de bienes de capital en favor de la oferta regional. Sin que constituya un obstáculo, los regímenes de trato preferencial a la oferta nacional constituyen una experiencia que debe examinarse.

a) *Políticas de preferencia a la oferta nacional*

En la mayoría de los países de la región, durante los decenios de 1960 y 1970 se adoptaron políticas de trato preferencial a los productos locales en las adquisiciones del sector público. Los principales instrumentos de política implantados han sido los regímenes de compre nacional. El objetivo perseguido por dichos regímenes fue promover el

Cuadro 5

PARTICIPACION DE LA INVERSION PUBLICA EN LA INVERSION BRUTA FIJA
(En porcentajes)

Países	Inversión pública/ inversión 1980/1981	Inversión bruta fija 1984
Argentina	62.2	69.4
Brasil	30.0	40.0
México	45.0	41.0
Venezuela	54.3	74.7
Colombia	42.0	52.0
Perú	43.9	51.4
Chile	74.9	72.4

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del cuadro 2.

desarrollo industrial, utilizando para ello el poder de compra del Estado. El trato preferencial a la oferta nacional se expresa en la evaluación y comparación de los precios propuestos por oferentes locales y extranjeros, para lo cual los regímenes establecen un margen de preferencia en favor de la oferta nacional. Dicho margen se recarga al precio de la oferta extranjera, para los efectos de la comparación con la propuesta nacional.

En el cuadro 6 se presentan los márgenes de preferencia establecidos por los países que han adoptado regímenes de compre nacional. Puede observarse que en la mayoría de los casos el margen de preferencia consiste en la consideración de los derechos de importación en el precio del producto extranjero, aun cuando el comitente esté exento del pago de aranceles. Argentina, Brasil, Colombia y Perú incluyen el 100% de los derechos de importación.[4] Los países del Mercado Común Centroamericano consideran el 50% de los derechos de importación.

Venezuela considera entre el 50 y el 100% de los derechos, según el valor agregado nacional que incorpora el producto local. Bolivia y Guatemala, además de los derechos de importación, incluyen un porcentaje adicional de preferencia en favor de los productos locales. Por último, Ecuador, República Dominicana y Uruguay no toman en cuenta los derechos de importación, sino que contemplan un porcentaje de recargo al precio de la oferta extranjera.

Cuadro 6

REGIMENES DE PREFERENCIA EN FAVOR DE PRODUCTOS NACIONALES

País	Medidas	Composición del precio del producto importado	Margen de preferencia
Argentina	Dto. Ley 5340/63 Ley 18875/71	Valor cif, más recargos cambiarios, impuestos, tasas aduaneras y otras de importador no privilegiado, intereses, comisiones y gastos financieros	Cuando no existiese recargo cambiario o fuese inferior al 25%, se computa éste como porcentaje mínimo
Bolivia	Dto. 9984/71 Dto. Ley 15223/77 Dto. 20360/84	Precios más fletes, impuestos aduaneros, de la renta interna y municipales, intereses, comisiones y recargos por condiciones de pago	Los productos nacionales gozan de un margen de preferencia del 20% sobre el precio del producto importado
Costa Rica Nicaragua El Salvador Guatemala	Conv. Centro-americana de Incentivos Fiscales (1963)	Valor cif, más el 50% de los gravámenes de importación, derechos conexos y demás costos de internación	Inclusión del 50% de los gravámenes de importación para el producto no centroamericano, aun cuando la entidad adquirente esté exenta de su pago
Brasil	Dto. 84268/79 Dto. Ley 37/66	Precio cif, más los gravámenes de importación y recargos equivalentes	100% de los gravámenes de importación para productos importados
Colombia	Dto. 222/83	Valor cif, más gravámenes a la importación y otros recargos conexos	Se considera como tarifa arancelaria mínima el 25%, aun cuando la entidad adquirente pueda obtener exención

Cuadro 6 (concl.)

País	Medidas	Composición del precio del producto importado	Margen de preferencia
Ecuador	Dto. 1414/74 Dto. 1921/73 Dto. 976/82	Valor cif, más tasas portuarias	Porcentajes de protección: bienes intermedios 30%, bienes de capital 40%, bienes de consumo 50%, camiones 40%
Guatemala	Dto. 3580	Precio producto no centroamericano es igual al precio cif más los derechos aduaneros y gastos de internación	Los productos centroamericanos gozan de un margen de preferencia del 15%
República Dominicana	Dto. 3057/77 Dto. 582/79	Precio cif	Los productos nacionales gozan de un margen de preferencia del 30%
Uruguay	Dto. 104/68 Ley 13032	Valor cif, más gastos de internación	Los proveedores nacionales gozan de una preferencia del 40%
Venezuela	Dto. 1234/81	1. Bienes de consumo e intermedios: —Valor cif, más derechos de importación —Valor cif más 50% de derechos de importación	Cuando el valor agregado nacional (VAN) es mayor al 50% Cuando el VAN es mayor o igual al 35% o inferior al 50%
		2. Bienes de capital: —Valor cif, más derechos de importación o un porcentaje igual al VAN del bien producido en el país	Cuando el VAN es mayor o igual al 35%

Fuente: Del Bello, *Lineamientos para el establecimiento de una preferencia regional en el área de las compras estatales*, INTAL, Buenos Aires, 1985.

Por lo general, los regímenes definen vagamente qué se entiende por producto nacional, lo que indica el interés de promover el abastecimiento local, más allá del mayor o menor grado de integración nacional. Una excepción es el caso de Venezuela, donde el margen no es rígido sino que varía de acuerdo con el valor agregado nacional que incorpora el producto. Además de los regímenes de compre nacional, algunos países adoptaron otras medidas complementarias, tales como reserva de mercado (equipos informáticos, Brasil); desagregación tecnológica de proyectos y fijación de porcentajes determinados de participación nacional (Ecuador, Perú y Venezuela); modificación de condiciones técnicas o fraccionamiento de las licitaciones (Colombia), y vinculación con proveedores (núcleos de articulación con la industria, Brasil, Venezuela y Colombia).

Es discutible el grado de efectividad alcanzado por los regímenes de compre nacional, en particular de su impacto sobre la actividad industrial. Entre otras razones, cabe destacar, primero, que muchas empresas públicas con regímenes especiales de contratación no aplican el trato preferencial a los productos nacionales. Segundo, gran parte de las entidades públicas están exentas del pago de aranceles, y debido a ello suelen no computar los derechos de importación en la comparación de precios, de manera tal que cuando la preferencia a la oferta local está determinada por los aranceles (Brasil, Perú y Venezuela) ésta resulta inaplicable. Tercero, los regímenes de compre nacional no se aplican cuando se trata de adquisiciones resultantes de contratos de préstamo con el exterior, las que se rigen por las cláusulas estipuladas en cada acuerdo.[5] Cuarto, las escasas exigencias a la integración local no contribuyen a una producción industrial con creciente valor agregado, salvo el caso de Venezuela, donde el margen de preferencia está en función del valor agregado del producto nacional; incluso para bienes de capital, la exigencia mínima del valor añadido es del 35% para que opere la preferencia.

En un contexto de importantes dificultades para favorecer la oferta nacional en las compras estatales de los países de la región, puede afirmarse que los obstáculos para orientar las compras en favor de la oferta regional son aún mayores. En particular destacan en primer lugar las prácticas que deben seguir los comitentes cuando las compras están vinculadas a financiamiento externo, ya sea de fuentes internacionales privadas u oficiales. En segundo lugar, los regímenes especiales de contratación que rigen para las empresas públicas con gran autonomía de funcionamiento, en la práctica se transforman en una barrera al comercio regional. Por último, merece también un comentario el comportamiento empresarial de las entidades públicas, y cómo éste influye en las adquisiciones.

b) *Prácticas de contratación y financiamiento de proyectos*

Los proyectos de inversión pública de gran magnitud por lo general se llevan a cabo en la región con recursos provenientes de los organismos internacionales de financiamiento, entre los que destacan el Banco Mundial (BM) y el BID. La participación de estos dos organismos internacionales es de tal importancia que en 1980 financiaron proyectos en la región por un total de 14 mil millones de dólares, cifra equivalente al 20% del total de la inversión pública de la región para dicho año (Ondarts y Correa, 1982). Los procedimientos y criterios que ambas instituciones exigen a los gobiernos en la selección y contratación de proveedores responden principalmente al objetivo de lograr el menor costo de las obras y bienes en similares condiciones de seguridad, calidad, plazo, etc. Esto se traduce en la exigencia de asegurar la competencia internacional y de no computar los aranceles. Desde luego, las ofertas deben proceder de los países miembros de los bancos.

En este contexto, el BID prevé que los países que reciben el préstamo pueden conceder a proveedores locales un margen de preferencia aplicable sólo a la compra de bienes. También prevé una preferencia en favor de las ofertas de la región restringida a proveedores originarios de países miembros de un acuerdo de integración del cual el país prestatario sea parte. A estos fines, el BID reconoce a la ALADI, al Mercado Común Centroamericano (MCCA), al Acuerdo de Cartagena y a la Comunidad del Caribe (CARICOM).

El margen de preferencia admitido por el BID consiste en considerar como parte del precio de la oferta extrarregional, además del valor (más los gastos de colocación del producto en el sitio del proyecto), el porcentaje que resulte de la diferencia entre el derecho de importación regional y el derecho de importación extrarregional, hasta un máximo del 15%.[6]

Por lo que hemos visto, esta preferencia es de imposible aplicación, ya que los diferenciales de tarifas según origen de la mercadería no existen o son insignificantes, como la preferencia arancelaria regional negociada en la ALADI. A su vez, los diferenciales de tarifas rigen para acuerdos de alcance parcial, pero como éstos se refieren fundamentalmente a productos competitivos, difícilmente el país prestatario aplica la preferencia permitida por el BID, ya que podría ir en desmedro de la provisión nacional. Cabe advertir que la preferencia BID no es de aplicación automática, de tal manera que los gobiernos deben solicitarla. En este sentido, conviene señalar que los gobiernos por lo general ni siquiera solicitan aplicar la preferencia para ofertas nacionales.

Como ya se mencionó, los organismos internacionales de financiamiento exigen al país prestatario realizar las adquisiciones a

través de licitaciones públicas internacionales. A dichas licitaciones concurren oferentes nacionales, regionales y extrarregionales en supuesta igualdad de oportunidades. Si bien los oferentes nacionales pueden tener algunas ventajas competitivas (conocimiento previo, apoyo financiero y margen de preferencia por regímenes de compre nacional), el proveedor regional debe competir en condiciones generalmente desiguales con oferentes de terceros países, quienes cuentan con mayores antecedentes y experiencia, calidad y seguridad probadas y respaldo financiero. Por lo tanto, las adquisiciones bajo competencia internacional benefician fundamentalmente a los proveedores extrarregionales. Esto es coherente con el hecho de que los países desarrollados controlan estos organismos y proveen la mayor parte de los recursos financieros que se destinan a los países en desarrollo.

En síntesis, el financiamiento de los proyectos de inversión pública son en la práctica un elemento condicionante para ampliar el comercio regional, e incluso la provisión local en los países prestatarios.

c) *Regímenes especiales de contratación*

La posibilidad real de orientar las compras estatales a la oferta regional está también asociada a que los procedimientos de contratación sean amplios. El sistema que mejor refleja esta idea es la licitación pública internacional. *Licitación*, en tanto exigencia de oferentes; *pública*, porque está abierta a oferentes interesados, e *internacional*, porque además de una amplia difusión, posibilita la participación de proveedores extranjeros. Pero de manera contradictoria y tal como se sostuvo en el punto anterior, cuando se realizan licitaciones públicas internacionales en el marco de proyectos con financiamiento externo, los oferentes regionales tienen menores ventajas que los de terceros países, aunque al menos tienen la posibilidad de participar, lo que no ocurre cuando las adquisiciones se efectúan por otros procedimientos.

Usualmente, los regímenes generales de contratación del sector público consideran la licitación como el principal sistema que se puede emplear. Sin embargo, muchas entidades públicas, especialmente las empresas públicas y dentro de éstas aquellas organizadas como figuras jurídicas de derecho privado, utilizan el procedimiento de contratación directa. La compra directa es un procedimiento considerado de excepción en los regímenes generales. Con el propósito de adquirir rápidamente, los comitentes utilizan este procedimiento que limita la participación de potenciales oferentes. La pregunta es con quién contratan, y la hipótesis es que lo hacen con empresas que han provisto con anterioridad, o sea, con empresas locales o firmas extrarregionales.

Estas últimas ofrecen la garantía de actuar a escala mundial o en países industrializados, y por lo tanto permiten minimizar el riesgo en las adquisiciones.

Por lo tanto, la oferta regional queda atrapada por licitaciones donde deben competir en desigualdad de condiciones respecto a competidores de países desarrollados, o por contrataciones directas, en las que tienen escasas posibilidades de ser incluidos. La contratación directa es empleada mucho más de lo que puede presuponerse, especialmente en las empresas públicas que cuentan con gran autonomía de funcionamiento. El carácter estratégico del sector (por ejemplo energía nuclear, petróleo, producción para la defensa, etc.) y el poder político de sus dirigentes, contribuyen al logro de crecientes niveles de autonomía, y en este caso particular, en materia de contrataciones y compras.

La expresión sector público podría reflejar erróneamente una idea de *totalidad*, es decir, que se trata de una entidad uniforme y homogénea. En la realidad, como conjunto de organismos, entidades y empresas controladas por el Estado, dista mucho de ser homogénea y uniforme. En general, predomina una propensión a la autonomía, o sea, a la búsqueda permanente de alcanzar y mantener mayores grados de autonomía relativa respecto a otras instancias estatales. Esto se manifiesta en la existencia de regímenes especiales de contratación y comportamientos empresariales heterogéneos.

d) *Aversión al riesgo*

Puede afirmarse que en el sector público de América Latina, y en general en los países en desarrollo, está consolidada la aversión al riesgo. Aun cuando el sector público utiliza criterios de empleo usuales en el sector privado, como operar en condiciones de *riesgo razonable*, en general se magnifican las condiciones de riesgo y se procura actuar con *riesgo controlado*.

Dado que los proveedores locales y latinoamericanos tienen menor experiencia respecto a los originarios de países desarrollados, el sector público evita correr el riesgo de contratar con los primeros. En la práctica, se opta por proveedores con abundantes antecedentes, amplia experiencia y productos de calidad comprobada y alta seguridad de cumplimiento. Los industriales de la región han planteado de modo sistemático esta suerte de preferencia por la oferta extrarregional, provocada por la aversión al riesgo.[7]

Muchas entidades públicas han modificado su comportamiento, corriendo el riesgo de suplirse con proveedores nacionales, y eventualmente pagar precios mayores por productos de calidades no

comprobadas. Este cambio ha sido potenciado por los regímenes de compre nacional. La interrogante es si las empresas públicas de la región adoptarían un comportamiento similar para privilegiar la oferta regional en vez de la extrarregional. Cuál sería la ventaja de tal conducta, si los mayores gastos por adquirir en la región no conducen necesariamente a la generación de efectos multiplicadores sobre la economía nacional donde está inserta la empresa pública.

A su vez, la aversión al riesgo preexistente se potencia en los supuestos de provisión regional, debido al desconocimiento sobre el proveedor y el producto que fabrica, a la menor experiencia y a otros factores que se traducen en una mayor inseguridad de provisión adecuada en términos de calidad y plazos de entrega.

Por otra parte, en los últimos años los países vienen impulsando severas políticas de restricción del gasto público con el fin de disminuir los altos niveles de déficit fiscal. Estas restricciones agudizan comportamientos proclives a garantizar alta seguridad de respuesta en las adquisiciones y a realizar las contrataciones en las condiciones económicas más favorables. De esta manera, a la usual aversión al riesgo se añaden políticas restrictivas a la inversión y el gasto público, así como el uso de divisas escasas.

III. INICIATIVAS DE COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL

En un contexto no propicio para favorecer el comercio intrarregional de bienes de capital como el analizado en los capítulos anteriores, es un desafío identificar y analizar estrategias y políticas que tiendan a promover una mayor cooperación e integración económica en este sector.

En este capítulo se exponen las ventajas que ofrece la cooperación regional en el sector, y se señalan en primer término otros factores que obstaculizan el desarrollo de estrategias en la dirección apuntada. En segundo lugar, se analizan dos esfuerzos recientes de cooperación regional: LATINEQUIP y el acuerdo entre Argentina y Brasil. Por último, se discuten algunos lineamientos de cooperación a propósito de las compras estatales de bienes de capital.

1. Desarrollo económico desigual y ventajas de la cooperación regional

El desarrollo económico desigual de los países de la región es un inconveniente más para el comercio intrarregional de bienes de capital. Utilizando la propia clasificación de la ALADI, Latinoamérica es un mosaico de países de bajo grado de desarrollo económico, de grado intermedio y de mayor desarrollo, en términos comparativos.

De acuerdo con las cifras señaladas en el capítulo I, Argentina, Brasil y México aparecen como los países con mayor potencial de provisión de bienes de capital, mientras que en el otro extremo, en los países centroamericanos, Bolivia y Paraguay, las importaciones constituyen el componente esencial en el consumo nacional aparente de bienes de capital. Por su parte, los países de desarrollo intermedio están preocupados en esta etapa en fomentar la producción nacional. Los agrupamientos empresariales del sector de bienes de capital de estos países insisten en estos momentos en que los gobiernos cumplan con los

regímenes de compra nacional establecidos y con las medidas complementarias de desagregación tecnológica de proyectos para promover el desarrollo del sector (CEBCA, 1985).

En resumen, los países de menor desarrollo económico relativo son prácticamente importadores netos de bienes de capital; los de desarrollo intermedio están preocupados por la sustitución de importaciones; y los de mayor desarrollo son los que más potencialidades tienen para exportar bienes de capital.

Las desigualdades comentadas coexisten con un problema común: el endeudamiento externo, que promueve políticas restrictivas a las importaciones. Cabe señalar, además, dos limitantes adicionales:

a) En general, muchos productos que no se fabrican en alguno de los países que integran los tres agrupamientos señalados, tampoco se producen en los demás. Esto significa que el comercio entre países de similar grado de desarrollo relativo se ve limitado, ya que aquellos requerimientos que no pudieran ser resueltos a escala nacional, tampoco lo pueden ser recurriendo a los otros países de la región. En estos términos, el comercio interpaíses de similar desarrollo tiene lugar principalmente entre productos competitivos, como es el caso de los productos negociados en el acuerdo Argentina-Brasil.

b) Como se mencionó en el capítulo II, aquellos bienes de capital que no se fabrican en un país determinado tienen en general un bajo arancel, lo cual provoca una competencia en supuesta igualdad de los oferentes regionales y extrarregionales.

Dado que, a diferencia de otros bienes, los de capital son consustanciales con el proceso de acumulación y crecimiento, los países facilitan su importación cuando no pueden aprovisionarse localmente. La interrogante es qué razones económicas justificarían un tratamiento más favorable a los países en la región y qué beneficios obtendría el país importador. Teniendo en cuenta lo apuntado en el ítem a), las eventuales preferencias favorecerían a aquellos países con mayor grado de desarrollo económico relativo respecto al país otorgante de la preferencia. No obstante la validez del planteamiento general ya citado, existen determinadas ventajas de la provisión regional respecto a la extrarregional.

Primero, los bienes de capital fabricados en la región responden más adecuadamente a los tamaños de mercado y escalas de producción de los países latinoamericanos. Múltiples han sido los trabajos donde se ha planteado el problema de la dependencia tecnológica desde la perspectiva de la importación de bienes de capital y plantas "llave en mano" no adecuadas a las realidades económicas nacionales. Por lo tanto, la adquisición de bienes de capital con diseños más apropiados a las condiciones estructurales del país receptor constituye una ventaja competitiva para los países de la región.

Segundo, y ligado a lo anterior, si bien en América Latina los procesos de sustitución de importaciones privilegiaron la utilización de tecnologías provenientes de los países desarrollados, los esfuerzos tecnológicos endógenos de aprendizaje local en asimilación, mejoras y perfeccionamiento, han permitido desarrollar capacidades tecnológicas específicas, de tal manera que los países de la región en muchas áreas están en condición de proveer, además de bienes de capital, tecnologías de procesos y servicios de ingeniería básica y de detalle, como fuente de provisión alternativa a la afluencia tradicional de tecnologías provenientes de países industrializados.

En tercer lugar, la provisión latinoamericana de bienes de capital y tecnología presenta también una ventaja económica adicional para los receptores: menos costo por entrenamiento. Usualmente, el costo del entrenamiento para la operación de equipos, puesta en marcha de plantas, capacitación en el manejo y asimilación de las tecnologías, resulta ser comparativamente inferior al que se paga a proveedores extrarregionales. Muchas veces, los países importadores no son conscientes de esta ventaja, ya que la toma de decisiones respecto a contrataciones de intangibles y bienes de capital se basa en los costos del equipo y los servicios de ingeniería; pocas veces se toman en cuenta los considerables costos de infraestructura no relacionados totalmente con el proyecto, la capacitación del personal técnico, las demoras en la ejecución, las modificaciones del alcance de la obra por inadecuación de componentes, tanto de bienes como de servicios. Todos estos factores, y otros ligados a la complejidad de la tecnología, los equipos y el instrumental, contribuyen a elevar los rubros relacionados con los gastos fijos. Los defectos de diseño y los cambios en el proceso que ello conlleva tienen una importancia considerable. En muchos casos, los gastos de entrenamiento y asistencia técnica representan un porcentaje muy importante de la inversión total.[8]

Por último, parte de lo que se utiliza en los países de la región ya no se fabrica en los países desarrollados, pero sí en América Latina; es decir, la provisión extrarregional ya no es posible porque se ha discontinuado la fabricación de determinados equipos y, por ende, no se producen piezas y repuestos.

En resumen, no obstante las dificultades para promover la cooperación regional en el sector por los problemas de un desarrollo económico desigual, estructurales de la industria, comerciales y de endeudamiento, la provisión latinoamericana presenta ciertas ventajas (adecuación, tecnología, costos de entrenamiento) respecto a la oferta extrarregional.

Cada país está interesado en desarrollar su propia industria de bienes de capital, y a su vez preocupado por reducir los pagos al exterior por todo concepto, incluidos las importaciones de bienes de capital. En

este contexto, la cooperación regional en este sector puede prosperar siguiendo criterios tales como los siguientes:

a) La provisión regional no debe ser incompatible con preferencias a la oferta nacional.
b) Es posible privilegiar la oferta regional y, por ende, sustituir las fuentes extrarregionales de provisión de máquinas y equipos si existen ventajas económicas y tecnológicas para el receptor y condiciones adecuadas de calidad, precio, plazo de entrega y soporte posventa.
c) La provisión regional de bienes de capital debe contribuir al desarrollo de la industria de bienes de capital de los países receptores, lo que significa dar preferencia a la complementación e integración por sobre la mera sustitución de fuentes de aprovisionamiento.

Estos criterios difieren de las premisas convencionales para fomentar la cooperación y la integración económicas. En un sector tan sensible como el de bienes de capital difícilmente pueden prosperar las fórmulas que se han empleado en otras áreas.

Los países otorgan a este sector un papel estratégico en sus procesos de desarrollo industrial y económico, de tal manera que una iniciativa de cooperación en el sector de ningún modo debería circunscribirse a sustituir las importaciones de terceros países por importaciones latinoamericanas. Una alta proporción de países ha adoptado regímenes de preferencia a la oferta nacional de bienes y servicios, incluidos por supuesto los de capital. Por otra parte, están preocupados e interesados en desarrollar su propia industria de bienes de capital; y por último, procuran incorporar aquellos bienes de difícil provisión nacional de la forma menos restrictiva posible, ya que los mismos ocupan un lugar privilegiado en el proceso de acumulación de capital.

Estos rasgos distintivos del sector hacen de los esfuerzos regionales de cooperación un desafío complejo que requiere la permanente búsqueda de fórmulas, instrumentos y mecanismos heterodoxos.

La preocupación a nivel regional por facilitar el intercambio y la cooperación en el sector de bienes de capital alcanzó sus máximos niveles de concreción en los diferentes acuerdos de integración que han tenido lugar en América Latina, aunque no específicamente dirigidos al sector de bienes de capital. En los acuerdos subregionales como el centroamericano y los firmados por los países andinos se avanzó en el otorgamiento de un régimen preferencial en favor de los productos subregionales. En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y posteriormente en la ALADI, se firmaron varios acuerdos de complementación que incluían algunos rubros de la industria de bienes

de capital. Estos acuerdos generalmente conciernen a un número limitado de países.

En 1984 se adoptó una preferencia arancelaria regional por la cual los países miembros de la ALADI se otorgan, sobre sus importaciones recíprocas, una preferencia arancelaria que consiste en una reducción porcentual de los gravámenes aplicables a las importaciones intrarregionales. Recientemente la preferencia fue ampliada, pero en la práctica no es aplicable a los bienes de capital, los que forman parte de las listas de productos exceptuados de aplicación de la PAR.

Los países andinos continúan en sus esfuerzos de desarrollo de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), de los cuales dos están relacionados con el sector de bienes de capital: el metalmecánico y el siderúrgico. A su vez, entre dichos países se han celebrado acuerdos de comercio, como el Convenio Aduanero entre Colombia y Perú, por medio del cual se fijó un arancel común consistente en una lista de mercancías y aranceles pactados.

En síntesis, diversos son los esfuerzos que la región viene realizando en materia de integración y cooperación, algunos de los cuales se refieren al sector de bienes de capital. Teniendo en cuenta las dificultades estructurales y coyunturales por las que atraviesa América Latina, parecería que las iniciativas de mayor probabilidad de éxito están asociadas a fórmulas no convencionales de cooperación. En esta línea se inscriben las actividades de LATINEQUIP y el convenio de integración entre Argentina y Brasil en el sector de bienes de capital. Estas iniciativas —conjuntamente con las actividades de ALABIC— no sólo son específicas del sector de bienes de capital sino que indican un cambio fundamental en la orientación de los esfuerzos de cooperación e integración en América Latina.

2. Esfuerzos recientes de cooperación e integración en el sector de bienes de capital

a) *Las actividades de LATINEQUIP*

Entre las iniciativas recientes para promover la cooperación y la integración en la industria de bienes de capital en América Latina, destaca la creación de LATINEQUIP, en 1985. LATINEQUIP es una sociedad anónima cuyos accionistas son tres bancos públicos: Nacional Financiera, de México, el Banco del Estado de São Paulo, del Brasil, y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, de la Argentina. Sus estatutos prevén la incorporación de nuevos accionistas, que deberían ser instituciones de carácter similar a los bancos fundadores. En este sentido,

el convenio que LATINEQUIP tiene suscrito con el Fondo de Inversiones de Venezuela podría evolucionar hacia una participación accionaria. Los objetivos de LATINEQUIP son aumentar las exportaciones de bienes de capital y servicios de ingeniería originados en América Latina a través del apoyo a la comercialización, a la gestión del financiamiento, a la promoción de la transferencia de tecnología y al establecimiento de coinversiones.

Como principio regulador de su accionar, los esfuerzos de LATINEQUIP están dirigidos a lograr la integración latinoamericana en el sector de bienes de capital, promoviendo en cada proyecto de inversión u operación de comercio exterior la sustitución de bienes y servicios extrarregionales por producción y exportaciones de los países del área, procurando —al mismo tiempo— la máxima participación local posible. Esta participación local se impulsa a través del intercambio de tecnología y proyectos de coinversión entre empresas nacionales productoras de bienes de capital, y a través de la formación de consorcios entre empresas de ingeniería y proveedores de los países latinoamericanos para competir en licitaciones públicas o privadas.

El balance de lo realizado por LATINEQUIP desde su fundación, en marzo de 1985 a la fecha, puede resumirse de la siguiente forma:

i) Se montó y puso en operación la sede central en Buenos Aires y las oficinas regionales de México y São Paulo. Se establecieron representaciones comerciales en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

ii) Se organizó un sistema de información que cubre principalmente:
   a. las oportunidades comerciales que surgen de la actividad de los representantes comerciales y de las operaciones con financiamiento de entidades multilaterales de crédito (BID, Banco Mundial);
   b. oferta exportable a través de una encuesta realizada en la Argentina y con información disponible en el Brasil y en México, y
   c. evolución y análisis del comercio mundial y latinoamericano de bienes de capital. Con esta información se prepara un documento anual.

iii) Se establecieron, con el apoyo de los bancos accionistas, canales de comunicación con los sectores financieros nacionales, regionales e internacionales para apoyar las ofertas de exportaciones con esquemas de financiamiento que las hagan competitivas.

iv) Más de 350 operaciones se ingresaron al sistema de control de gestión y se procesaron, con un saldo de 14 operaciones

concretadas por un valor total de 28 millones de dólares, y una cartera activa con distinto grado de avance de 92 operaciones por un valor total que supera los 400 millones de dólares.

Dentro de las operaciones concluidas y aquellas que tienen un alto grado de probabilidad de concretarse (prioridad A y B), las exportaciones generadas por LATINEQUIP son del orden de 172 millones de dólares. Como se puede observar en el cuadro 7 la mayor parte de las exportaciones ha sido originada en la Argentina, siendo relativamente similares y mucho menores los embarques originados en el Brasil y en México. Mientras las exportaciones originadas en la Argentina están destinadas a varios países de la región (entre los que predomina el Brasil), incluyendo mercados extrarregionales, las exportaciones del Brasil están orientadas a la Argentina y las de México están algo más diversificadas.

El mayor peso de la Argentina como origen de las exportaciones gestionadas a través de LATINEQUIP, se explica por el esfuerzo especial que ha efectuado la empresa en ese sentido, en momentos en que se está realizando una serie de iniciativas y de medidas de promoción de exportaciones (como los programas especiales de exportación) para facilitar la apertura exportadora de la industria argentina de bienes de capital. A su vez, la importancia del comercio entre Argentina y Brasil se debe no sólo a la posición privilegiada de LATINEQUIP para promover este tipo de relaciones comerciales sino al acercamiento que se produjo entre ambos gobiernos en 1986, lo que llevó a un aumento significativo del comercio bilateral en ese año y a la puesta en marcha de un protocolo específico para bienes de capital.

En lo que respecta al tipo de bienes de capital involucrados en las exportaciones gestionadas por LATINEQUIP, se trata en general de maquinaria eléctrica y no eléctrica (máquinas herramientas, maquinaria agrícola, maquinaria para alimentos, aparatos eléctricos) y de algunos proyectos de instalación de plantas (para envasar gas, para deshidratación de huevos, fermentación y destilación de alcohol, de cerámica, etc.). Se están avanzando algunos proyectos de inversión de mayor envergadura (por ejemplo, la constitución de un consorcio latinoamericano para el tren metropolitano de Bogotá).

Teniendo en cuenta el escaso tiempo transcurrido y la difícil situación macroeconómica latinoamericana, los resultados de la operatoria de LATINEQUIP son satisfactorios, y ponen de relieve la importancia que pueden tener instrumentos específicos y ágiles para promover el intercambio regional en la industria de bienes de capital. Por otra parte, hay que considerar que la exportación de bienes de capital es un proceso de maduración lenta en un mercado extremadamente competitivo.

Cuadro 7

ORIGEN/DESTINO DE LAS EXPORTACIONES GENERADAS POR LATINEQUIP

País de origen	Prioridad	Monto (miles de dólares)	País de destino											
			AR	BR	MX	ES	US	CR	UY	EC	PE	VE	CH	OT
	Total	142 632												
	CP	21 199	31	5 731	146	80	2 497	64	699	887	1 682	2 920	1 785	4 677
Argentina	A	88 695	40	32 670	0	350	6 183	0	6 000	0	0	0	500	42 952
	B	32 738	0	18 867	0	3 200	0	2 000	0	5 000	2 001	0	0	1 850
	Total	13 750												
	CP	6 815	6 813	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Brasil	A	4 735	4 735	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	B	2 200	2 200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	15 307												
	CP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
México	A	13 307	195	2 212	0	8 000	0	2 900	0	0	0	0	0	0
	B	2 000	0	0	0	0	0	2 000	0	0	0	0	0	0
	Total	171 689	14 014	49 300	146	11 630	8 680	6 964	6 699	5 887	3 683	2 920	2 287	49 479
	CP	28 014	6 844	5 731	146	80	2 497	64	699	887	1 682	2 820	1 787	4 677
Total	A	106 737	4 970	34 882	0	8 350	6 183	2 900	6 000	0	0	0	500	42 952
	B	36 938	2 200	18 687	0	3 200	0	4 000	0	5 000	2 001	0	0	1 850

Fuente: LATINEQUIP.

CP : Operaciones concluidas positivamente.

A : Operaciones con alta probabilidad de concreción y definición a corto plazo.

B : Operaciones con alta probabilidad de concreción y definición a mediano plazo.

Además de sus actividades específicamente comerciales y de asistencia en la obtención del financiamiento, LATINEQUIP ha emprendido esfuerzos destinados a favorecer la cooperación y el intercambio regional en la industria de bienes de capital. En lo que respecta al financiamiento, ha realizado un esfuerzo específico para lograr la ampliación de la línea de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinada a financiar las exportaciones de bienes de capital entre sus países miembros de América Latina. Dicha línea, que se estableció en 1963, es de sólo 60 millones de dólares, y es a todas luces insuficiente para financiar las exportaciones latinoamericanas en este rubro. Además de este esfuerzo para ampliar la línea de crédito del BID, LATINEQUIP logró que el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) extienda sus líneas de crédito a tres años para hacer posible el financiamiento de exportaciones de bienes de capital.

Por último, y como parte de sus esfuerzos destinados a aumentar la adquisición de bienes de capital de origen latinoamericano, se realizó con la Financiadora de Estudos e Projetos, S.A. (FINEP) una reunión de responsables de políticas de compras de las empresas petroleras de Argentina, Brasil, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela, que tuvo lugar en octubre de 1986 en Brasil. El objetivo de la reunión fue intercambiar experiencias entre las empresas y sugerir posibles líneas de acción para promover el comercio intrarregional en esta materia.

b) *Acuerdo entre Argentina y Brasil en bienes de capital*

i) *Aspectos generales*

El Protocolo sobre Bienes de Capital (Protocolo N° 1) del Acta para la integración argentino-brasileña, firmada por los presidentes Alfonsín y Sarney en julio de 1986, establece un proyecto integrado de producción, comercio y desarrollo tecnológico en el sector de bienes de capital. Dicho proyecto se puso en marcha el 1 de enero de 1987, luego de haberse negociado la primera lista común de bienes de capital para los cuales rige un espacio de libre comercio. Este protocolo es indudablemente la mayor iniciativa política tomada en la región para impulsar el intercambio comercial y la posterior integración en el sector de bienes de capital, y abre perspectivas fundamentales de cooperación regional en esta materia.

El acuerdo involucra a dos de los países de América Latina con mayor desarrollo de la industria de bienes de capital y con una importante experiencia exportadora, pero que ambas industrias habían impulsado con casi ningún contacto comercial y tecnológico entre sí, y produciendo bienes relativamente similares con un alto grado de

integración local. De ahí que, en este contexto, plantearse la necesidad de tener "mercados amplios y previsibles para garantizar una producción eficiente y competitiva", y que "la integración intrasectorial en el área de bienes de capital es la forma más adecuada para la expansión eficiente de la industria y el progreso tecnológico", resulta una concepción inédita en la región para enfrentar los problemas estructurales a que se había hecho referencia en el capítulo I. Sin embargo, estos objetivos de largo plazo se plantean como tales, y en el corto plazo el énfasis es promover el intercambio comercial entre dos países que casi no tenían relaciones significativas en este terreno. Para el logro de los objetivos de corto y largo plazo, el programa planteado será gradual y flexible, y deberá estimular un crecimiento equilibrado de las relaciones comerciales entre ambos países.

ii) *Elementos distintivos del acuerdo*

El Protocolo N° 1 establece que para los bienes de capital incluidos en la lista común negociada entre ambos países a partir de un universo definido en el anexo de dicho protocolo, los aranceles serán de cero, y habrá exclusión de cualquier restricción o traba de naturaleza no tarifaria, ya sea administrativa, cuantitativa o tributaria, aplicada a las importaciones. Se plantea el establecimiento de una tarifa externa común frente a terceros países, lo que lo transformaría en una unión aduanera; sin embargo, esta tarea será llevada a cabo cuando el volumen de comercio sea significativo, y mientras tanto regirán los aranceles en vigencia en cada país.

En contraste con la experiencia histórica cuando la Argentina exportaba fundamentalmente productos agropecuarios y el Brasil productos manufacturados (de los cuales los bienes de capital eran un componente significativo), y de algunos intentos de proseguir esta relación claramente expresada en la consigna "trigo por máquinas", el enfoque elegido de intercambiar productos de similar valor agregado es muy significativo.

En este sentido, el Protocolo N° 1 es un acuerdo de comercio intraindustrial del tipo que prevalece en las relaciones Norte-Norte, en contraste con el enfoque tradicional Norte-Sur y aun Sur-Sur, en que los países más avanzados exportan manufacturas y los menos desarrollados se especializan en materias primas o productos intensivos en mano de obra no calificada.

El Protocolo N° 1 incluye productos de alto valor agregado que requieren mano de obra altamente calificada y cuyo comercio comprenderá no sólo bienes finales sino también partes y componentes, para promover patrones de especialización intraindustrial. Al respecto, vale la pena mencionar que los productos incluidos pueden tener partes

y componentes provenientes de terceros países hasta el 20% de su valor fob y en el 80% restante puede haber partes y componentes producidos en uno y otro país. Para asegurar la expansión del comercio bilateral en una forma gradual y equilibrada, prevé en su párrafo 9 varias cláusulas de restablecimiento del equilibrio dinámico, además de agregar en forma semestral nuevos productos en la lista común.

Desde el punto de vista argentino, el objetivo de lograr un equilibrio dinámico en el comercio de bienes de capital es muy importante dado el déficit tradicional que registra en este rubro, no sólo con los países industrializados sino también con el Brasil. De esta forma, la Argentina tiene un aliciente para reducir las importaciones de bienes de capital de terceros países con los cuales no existe ningún mecanismo equilibrador, y aumentarlas desde el Brasil (o sea, desviación de comercio), pues de esta forma puede lograr el aumento de sus exportaciones de bienes de similar valor agregado a un mercado que estaba casi cerrado. La desviación de comercio aparece como menos significativa para el Brasil dado el superávit que registra su balance comercial en bienes de capital, y porque la Argentina no produce muchas de las máquinas que el Brasil importa de los países industrializados.

Sin embargo, más allá de las necesidades coyunturales de importar máquinas y equipos para los cuales la capacidad instalada es insuficiente, en el Brasil existe la convicción de que la industria de bienes de capital está excesivamente integrada, y que debería recurrir más a las importaciones para aumentar su eficiencia. En ese sentido, el Protocolo N° 1 se plantea armonizar de manera gradual las políticas relacionadas con producción, comercio y desarrollo tecnológico en el sector de bienes de capital, con el objetivo de ir logrando inversiones que apunten a la complementación entre ambas industrias y a los desarrollos tecnológicos conjuntos. Pero la primera prioridad es que aumente el intercambio comercial y sólo a partir de un mayor comercio se irán planteando las necesidades de armonización de políticas.

Por último, otro aspecto crucial del sector de bienes de capital, esto es, las compras del sector público, están específicamente tratadas en el Protocolo N° 1. Se determina que en las compras del sector público, los productos de la lista común de origen brasileño o argentino tengan tratamiento similar a los productos de origen local.

iii) *Negociación de la primera lista común*

De un universo de más de 600 posiciones arancelarias que cubren la maquinaria eléctrica y no eléctrica, tractores, equipo ferroviario y barcos, se negoció una lista común de 90 posiciones alimentarias con la cual se ha puesto en marcha el Protocolo N° 1. La primera lista común

comprende la mayor parte de las máquinas herramientas para el trabajo de metales, algunas maquinarias agrícolas, ciertos equipos para la industria alimentaria, algunos equipos petroleros, ciertas máquinas para la industria del cuero, etc.

Los productos elegidos son fundamentalmente bienes de capital mecánicos producidos en series cortas que en general son adquiridos por firmas privadas. La mayoría de los productos incluidos son elaborados en ambos países, por lo que no es de esperar una desviación de comercio significativa a partir de la primera lista común. La mitad de las posiciones incluye ciertos productos específicos y no el conjunto de la Nomenclatura Arancelaria de la ALADI (NALADI), reflejando los temores de los fabricantes argentinos de incluir más de los que están en condiciones de producir y exportar.

Para llegar a la lista común, el gobierno argentino tuvo un papel muy activo en la explicación a los productores de las características específicas del Protocolo Nº 1, diferenciándolo claramente de lo ocurrido durante la apertura unilateral realizada en 1970-1980. Al mismo tiempo, se comprometió a corregir algunas asimetrías frente a los manufacturados en el Brasil, en materia de precios de insumos industriales y condiciones de financiamiento que podrían afectar la competitividad de los bienes de capital incluidos.

Bajo estas condiciones, se fue elaborando una lista argentina con base en las presentaciones realizadas por cámaras de fabricantes y firmas individuales. En el caso de no existir consenso entre los distintos fabricantes de un mismo producto, se prefirió dejarlo fuera de la lista. El gobierno actuó de esta manera para lograr el consenso de los fabricantes y eliminar los temores producto de las experiencias vividas en el pasado. Por otra parte, no se disponía de antecedentes específicos acerca de la situación competitiva de los diversos productos dejados de lado como para decidir la inclusión de algunos sobre los cuales había diferencia de opinión entre los fabricantes.

En contraste con la forma en que se hizo la negociación en Argentina, donde el sector privado tuvo un papel primordial en la presentación de productos, en el Brasil fue el gobierno el que tomó la iniciativa, realizando sólo algunas consultas al sector privado. Con el fin de poder compensar las asimetrías iniciales en materia de insumos, se hicieron estudios para determinar las diferencias existentes en materia de precios de los mismos en el Brasil y en la Argentina. Las mayores diferencias se encontraban en los insumos siderúrgicos, siendo similares los costos de insumos claves como la fundición, y relativamente parecidos los costos medios de la mano de obra en ambos países (teniendo en cuenta que se trata de mano de obra calificada la que se emplea en la producción de bienes de capital). No se encontraron mayores diferencias en lo referente al financiamiento de exportaciones en

ambos países, y se decidió mejorar la línea de créditos para la adquisición de bienes de capital que tiene el BANADE, para hacerla simétrica con la situación brasileña.

Si bien los datos para realizar estos estudios surgieron de la situación brasileña en el segundo semestre de 1986, cuando el tipo de cambio estaba probablemente sobrevaluado y existían dificultades de abastecimiento y precios por encima de los oficiales en algunos rubros, la evidencia recogida puso de relieve que no había diferencias tan profundas en ambos países, como se suponía al comienzo de las negociaciones. Por otra parte, muchos fabricantes argentinos se encontraron con que sus productos eran competitivos en el mercado brasileño, en una situación donde la demanda era muy elevada como resultado de la expansión económica por la que atravesaba el Brasil en 1986.

Excluyendo los barcos, las exportaciones internacionales argentinas de las partidas incluidas en la primera lista común fueron de 31 millones de dólares y las importaciones de 50 millones de dólares en 1985. El valor de producción de los productos de la lista común puede estimarse en 230 millones de dólares, en 1986, siendo en su enorme mayoría resultado de la actividad de pequeñas y medianas firmas de capital nacional. En este sentido, vale la pena mencionar que el promedio de personal ocupado era de 78 personas.

Por supuesto que la lista común sólo comprende una pequeña parte de la producción de bienes de capital en la Argentina y el Brasil. El objetivo del programa es ir aumentando en forma semestral los productos de la lista común, sobre todo en el área de maquinaria no eléctrica, y empezar a incluir algunos bienes de capital a pedido.

iv) *Repercusiones del acuerdo*

El acuerdo entre Argentina y Brasil abre posibilidades inéditas en la región para establecer campos de acción conjunta entre empresas productoras de bienes de capital. En lo que atañe a las firmas argentinas y brasileñas, si bien el objetivo inmediato es el aumento en el intercambio comercial entre ambos países, en el mediano plazo se apunta a la complementación industrial y a la formación de empresas conjuntas a través del Estatuto de Empresas Binacionales (Protocolo N° 5). En este sentido, el Protocolo sobre Fondo de Inversiones Argentina-Brasil (Protocolo N° 7), deberá dar prioridad a los proyectos de empresas conjuntas en el área de bienes de capital.

Esta preocupación por ir creando los instrumentos que faciliten la complementación e integración industrial entre firmas argentinas y brasileñas, parte no sólo del convencimiento político de la importancia

de la integración, sino que busca que la futura expansión de la capacidad física y tecnológica en el sector de bienes de capital se haga en forma conjunta.

El intercambio comercial que surja del Protocolo N° 1 se generará en la capacidad instalada de las industrias argentinas y brasileñas, capacidad que, en muchos casos, no sólo es antigua sino desarrollada en paralelo y sin ningún contacto entre sí. De lo que se trata es de empezar a revertir la herencia histórica y comenzar a crear una nueva capacidad instalada, que haga del comercio intraindustrial y de la especialización a nivel de productos y de partes y componentes el eje del desarrollo industrial y de los esfuerzos conjuntos en materia tecnológica, la forma de recuperar el tiempo perdido en ese aspecto crucial del sector de bienes de capital.

Si bien las empresas nacionales en ambos países tendrán un papel preponderante en estos esfuerzos de complementación e integración intrasectorial, no debe soslayarse el papel que puedan desempeñar en este ámbito las filiales de empresas transnacionales que tienen una participación importante en varios segmentos de las industrias de bienes de capital en ambos países. Aun cuando en la mayor parte de los casos las filiales de las empresas transnacionales que operan en ambos países producen líneas similares con un alto grado de integración local, por lo que la complementación de actividades productivas no debería ser un gran atractivo en el corto plazo, existe la posibilidad de encarar actividades complementarias en los nuevos proyectos de inversión o de racionalización de esfuerzos existentes. Es aún prematuro especular en qué forma se irán dando estos esfuerzos de complementación entre filiales de empresas transnacionales, tanto en bienes de capital como en otras industrias (por ejemplo, la automotriz), mientras los gobiernos no vayan fijando las reglas del juego respectivas.

En relación con la participación de otros países de América Latina en este acuerdo, que ha sido incorporado a la ALADI como acuerdo bilateral de complementación económica en el sector de bienes de capital, ello está explícitamente contemplado en los capítulos VII (Adhesión) y VIII (Convergencia).

El enorme significado político y económico consistente en poner de acuerdo a dos de los países clave en esta industria; la intención de ir incorporando otros países de la región a este protocolo de integración en el seno de la ALADI, en la medida en que se vayan exhibiendo los primeros resultados concretos; la forma totalmente distinta de encarar el proceso de negociación, poniendo énfasis no sólo en los aranceles sino también en las barreras arancelarias, y la intención de tender en forma gradual y flexible a la armonización de políticas para promover el intercambio, la complementación y la integración en el sector de bienes de capital, ponen en evidencia la seriedad de este ejercicio y

el nivel de conciencia existente acerca de las dificultades que deberán enfrentarse.

Por supuesto que estas iniciativas a nivel político deben encontrar eco adecuado en los actores económicos, y principalmente en los sectores empresariales. La forma en que se ha establecido la relación entre el gobierno y los empresarios involucrados en el caso argentino, pone también en evidencia que se puede hacer mucho en ese terreno, aspecto que se ve claramente reflejado en el accionar de LATINEQUIP.

3. Algunas propuestas para orientar las compras estatales en el sector de bienes de capital

Se ha mencionado que el segmento público de la demanda regional de bienes de capital constituye un área de especial importancia para la cooperación e integración regionales.

Las dificultades para negociar en la región concesiones arancelarias se agudizan en el caso de las compras del sector público por los regímenes de exención aduanera y de contratación, a lo que se añaden las prácticas y procedimientos que deben seguirse cuando las adquisiciones están ligadas a proyectos de inversión pública financiados por fuentes externas.

Procurar ampliar los regímenes de compre nacional, para que se prevea un tratamiento preferencial a los oferentes regionales frente a los extrarregionales en el área de las compras estatales, parecería constituir una línea de acción con grandes dificultades, aun cuando tendría la ventaja de permitir aprovechar el tratamiento preferencial que autorizan organismos internacionales de financiamiento como el BID. No obstante las dificultades comentadas, indudablemente es una línea de trabajo en la que se debería continuar insistiendo.

Es conveniente también incursionar en áreas distintas aunque complementarias a la comentada. Los temas que se tratan a continuación tienen el propósito de analizar algunos lineamientos enmarcados en las iniciativas recientes de nueva orientación de los esfuerzos de cooperación e integración en la región.

a) *Las propuestas de ILAFA y el Plan de Acción de Quito*

El Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA) presentó, en 1982, una propuesta a la ALADI para el establecimiento de un mecanismo de compre latinoamericano (Del Bello, 1985).

En primer lugar, ILAFA sostiene que los mercados de cada país deben ser abastecidos prioritariamente por su propia industria

siderúrgica. En segundo término, propone que el sector público comunique sus adquisiciones con suficiente antelación a la apertura de licitaciones, concursos de precios o compras directas, para así posibilitar el aprovisionamiento regional. En tercer lugar, que los Estados adquieran el compromiso de abastecerse con los productos siderúrgicos fabricados en la región (si no hubiera abastecimiento total o parcial de producto nacional), en condiciones de igualdad de precios, calidad y plazos de entrega respecto a ofertas extrarregionales. En cuarto y último lugar propone el siguiente régimen de preferencia:

En las licitaciones internacionales, concursos de precios o compras directas de productos siderúrgicos (según un listado de bienes que en su mayoría corresponden a bienes de capital a pedido), la empresa siderúrgica, del país participante en el acuerdo que tuviera el menor precio, tenga la posibilidad de rebajar su precio, igualando a la mejor oferta extrarregional, siempre y cuando su oferta original esté dentro de una franja de precios del 10% respecto a la primera oferta extrarregional, y se igualen las condiciones de calidad y plazo de entrega. En el supuesto de que la empresa siderúrgica regional con la mejor oferta no pueda igualar esas condiciones, el comitente llamará a la segunda empresa mejor colocada, y así sucesivamente.

Para determinar la igualdad de precios, se toma en cuenta el precio cif puerto de destino, con una financiación de cero días, más los derechos y gravámenes de efectos equivalentes que correspondan para la internación del producto. Tal preferencia no es aplicable cuando las ofertas regionales son superiores a la franja de precios antes indicada.

Con posterioridad, la Conferencia Económica Latinoamericana realizada en Quito (1985) convino en aplicar una preferencia regional en favor de proveedores y empresas regionales en el área de las compras estatales. A esos efectos encomendó la realización de los estudios necesarios a fin de poner en práctica la preferencia, para lo cual definió los siguientes criterios:

"i) Posibilidad de establecer, en las bases y pliegos de las licitaciones que, en igualdad de condiciones de oferta, la entidad compradora aplicará la preferencia regional en favor de las ofertas de las empresas latinoamericanas y del Caribe.

ii) Posibilidad de establecer las bases y pliegos de las licitaciones, que la entidad compradora retenga el derecho de pedir a la empresa latinoamericana cuya oferta haya quedado en segundo lugar, que iguale las condiciones de la primera, en cuyo caso se le adjudicará la licitación.

iii) Otras posibles cláusulas diferenciales en favor de las empresas latinoamericanas."

Esta propuesta está basada en la de ILAFA, aunque tiene algunas diferencias. Primero, circunscribe la preferencia a los sistemas

licitatorios, mientras que la de ILAFA es independiente del procedimiento de contratación. Segundo, no define una franja de precios. Tercero, la preferencia de ILAFA abarca todas las ofertas regionales, mientras que la del Plan de Acción de Quito circunscribe la aplicación a la primera oferta regional. Cuarto, el Plan de Acción de Quito plantea la preferencia a escala regional, mientras que la propuesta de ILAFA, surgida de una reunión de empresarios del sector de Argentina, Brasil y Venezuela, y realizada con el propósito de avanzar en la complementación económica de dichos países, promueve la adopción con alcance parcial, es decir, no se extiende a toda América Latina. La propuesta de ILAFA no ha prosperado todavía, y los estudios encomendados por la Conferencia Económica Latinoamericana no han dado lugar aún a la adopción de medidas concretas.

Este sistema de trato preferencial tiene una importante ventaja sobre los mecanismos convencionales de coeficientes de preferencia: el comitente compra al precio más bajo. En efecto, en el mecanismo del coeficiente de preferencia el sector público adquiere a precios superiores a los que podría comprar si no aplicara el margen de preferencia. En este otro sistema el sector público adquiere en las mejores condiciones de precio, calidad y tiempo de entrega, y a su vez favorece a la oferta regional.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, podría esgrimirse que se vulneran dos principios esenciales del sistema licitatorio: la no modificación de ofertas con posterioridad al acto de apertura de la licitación y la igualdad de oportunidades para los oferentes. No obstante, especialistas en el tema sostienen que dicha modalidad no altera la esencia del sistema licitatorio, ya que el trato preferencial estaría explícitamente indicado en las bases de la licitación. Los regímenes de compre nacional otorgan una preferencia que altera la igualdad de oportunidades; este sistema otorga una preferencia regional, pero ambos son previamente conocidos por los concursantes, son parte de las reglas de juego que establecen los gobiernos nacionales.

La puesta en marcha de este sistema de igualación de precios supone una voluntad política expresa de los países y el compromiso de los comitentes de adaptar sus legislaciones, normas y prácticas para que el sistema sea efectivamente aplicable.

En principio, puede sostenerse la hipótesis de que la probabilidad de éxito del mecanismo propuesto, o sea, su adopción efectiva, está asociada a acuerdos bilaterales del tipo Argentina-Brasil. Entre otras razones que sustentan esta hipótesis, cabe reiterar que en el contexto restrictivo actual, los países de la región encaran proyectos de complementación económica de naturaleza comercial siempre y cuando alcancen un *intercambio equilibrado*. En tal supuesto, es más probable que se adopten decisiones políticas tendientes a modificar o adaptar los

sistemas de adquisición principalmente licitatorio. Recuérdese que este mecanismo de preferencia en parte revoluciona el sistema licitatorio. Una restricción de este sistema de preferencia de igualación de precios consiste en que sería aplicable exclusivamente cuando no hay dependencia de fuentes de financiamiento externo, ya sea de organismos internacionales o de entidades privadas u oficiales. Los organismos internacionales de financiamiento no contemplan en sus normas un mecanismo como el propuesto.

En síntesis, el sistema de igualación de precios es una idea sumamente creativa, con posibilidades de prosperar a nivel de acuerdos de naturaleza parcial, pero difícilmente como preferencia regional.

b) *Trato nacional a oferentes regionales*

Para el caso de países con similar desarrollo económico relativo, podría considerarse el trato nacional a proveedores en las compras estatales. El antecedente principal de este sistema fue el establecimiento en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) del Acuerdo sobre Compras del Sector Público (1979), al que adhieren casi exclusivamente los países desarrollados. En 1982, las contrataciones públicas de las entidades de compra regidas por el Acuerdo, alcanzaron un valor de 28.6 mil millones de dólares (GATT, 1984).

El principio fundamental del Acuerdo de 1979 es el tratamiento no menos favorable a las ofertas extranjeras en el país del comitente, que el conferido a productos y oferentes nacionales. Además, en la calificación de los proveedores no puede haber discriminación. Este mecanismo opera sobre una lista de entidades que cada país abre para la aplicación del instrumento, de manera que las negociaciones de los países adherentes al Acuerdo se refieren a los *alcances de la aplicación del sistema y no al mecanismo de preferencia*. En la región, un mecanismo de trato nacional podría tener lugar a través de acuerdos de alcance parcial en el marco de la ALADI, de otros acuerdos de integración subregional, o entre un grupo limitado de países.

Ahora bien, se ha afirmado que los países cuentan con regímenes de compre nacional de tal manera que un sistema de trato nacional a oferentes extranjeros contradice los regímenes de preferencia a los productos nacionales. Por lo tanto, es necesario reflexionar sobre modalidades de participación en las ofertas extranjeras de productos y proveedores de origen nacional. Por ejemplo, podría otorgarse trato nacional en las siguientes circunstancias:

i) cuando la oferta extranjera se viabilice a través de un consorcio, en el cual la empresa nacional del país del

comitente tenga una participación en la asociación no inferior a un porcentaje determinado de la oferta, y

ii) cuando el oferente extranjero incorpore en su oferta la subcontratación de la fabricación de partes y componentes con empresas nacionales del país del comitente, por un valor no inferior a un determinado porcentaje del valor del producto final.

En principio, el trato nacional podría ser viable para consorcios latinoamericanos y empresas regionales, en el supuesto de que los oferentes den participación a proveedores del país del comitente en las tareas de fabricación y en la oferta económica. Podría rescatarse, entonces, la experiencia en el seno del GATT, y debatir con sectores y entidades de países interesados, para luego negociar los porcentajes mínimos de participación de las empresas nacionales del país del comitente.

El acuerdo entre Argentina y Brasil contempla el trato nacional en las compras estatales; sin embargo, no se han producido aún avances sobre esta materia.

c) *Otras acciones convergentes*

Aun cuando pudiera mejorarse la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), su aprovechamiento en las compras estatales requeriría modificar previamente las prácticas de aquellas entidades que no contemplan en las comparaciones de precios los gravámenes de importación. Lo mismo puede afirmarse respecto al sistema de igualación de precios propuestos por ILAFA y el Plan de Acción de Quito. Asimismo, la eventual adopción del sistema de trato nacional también requiere que los comitentes cambien aquellas prácticas comentadas en el capítulo anterior y que no favorecen la cooperación e integración regionales.

En la coyuntura de caída de la inversión pública y de altos niveles de capacidad ociosa de los proveedores del Estado, las dificultades se agudizan. Un sistema de igualación de precios o de trato nacional, en circunstancias de bajos niveles de la inversión pública, podría afectar a los industriales que son proveedores habituales del Estado y que hoy operan con bajo uso de la capacidad instalada.

En síntesis, cualquiera sea el sistema que se intente adoptar para privilegiar la oferta regional en las adquisiciones del sector público, la iniciativa atravesaría por serias dificultades. Sin dejar de insistir en ese tipo de acciones, parece conveniente avanzar en otros frentes que, si bien pueden parecer insuficientes por sí solo, en conjunto ofrecen un cuerpo integral de políticas convergentes. En forma simplificada, a continuación se presentan algunas líneas de acción:

- *Mejorar los sistemas de información* sobre programas y proyectos de inversión pública, planes de compra y convocatoria de licitaciones y concursos de precios. Esto es sumamente importante para la producción de bienes de capital a pedido, a fin de racionalizar la planificación de fabricaciones de bienes diversos. En general, la divulgación de información a los potenciales proveedores permite a éstos tomar decisiones y planificar sus actividades. Desde otro punto de vista, el intercambio de información entre comitentes de distintos países pertenecientes al mismo sector contribuye al proceso de aprendizaje productivo, tecnológico y comercial.
- *Promover una vinculación más estrecha entre proveedores y comitentes*. En los últimos años, se vienen realizando encuentros entre empresas públicas de distintos países con proveedores de bienes de capital y servicios de consultoría, ingeniería y construcción. Cabe destacar las iniciativas que en esta dirección realizan el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), la Federación Latinoamericana de Consultores (FELAC), la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC), ALABIC y otros organismos y entidades. Los encuentros permiten un conocimiento mutuo a través del intercambio de experiencias y transmisión de información sobre necesidades, problemas y dificultades. Asimismo, se identifican líneas de trabajo tendientes a generar una articulación más fluida entre las partes, con la premisa del beneficio común.
- *Homogeneización de normas*, para contar con especificaciones comunes en los equipos que se demandan en la región. Tal homogeneización posibilitaría mejorar los niveles de calidad y los instrumentos para su logro. Los bienes de capital se valoran por criterios de aptitud para su uso, seguridad y confiabilidad. Mediante especificaciones técnicas comunes, se promovería la fabricación de productos con calidad uniforme. Las normas comunes de productos y de calidad fomentan prácticas tecnológicas para el mejoramiento sistemático de la ingeniería de producto y del proceso de fabricación.
- *Uniformar los criterios de calificación de proveedores*, para facilitar la participación de oferentes de la región.[9] Por lo general, existen diversos sistemas de calificación de proveedores, con diferentes criterios y grados de sofisticación. Usualmente, los comitentes establecen registros de proveedores y preseleccionan potenciales oferentes para contrataciones que no se realizan bajo el sistema licitatorio. A su vez, en caso de llamar a licitación o concurso, la selección del proveedor se basa en especial en la calificación realizada por el comitente. Ello cobra especial

importancia en las compras de bienes de capital a pedido. La falta de uniformidad de criterio puede generar situaciones contradictorias, como descalificaciones de oferentes de algunos países y selección de otros, en condiciones de provisión a precios competitivos. En síntesis, la disparidad de criterios de calificación de proveedores por parte de las entidades públicas no facilita la participación de oferentes latinoamericanos.

- *Otorgar certificaciones de cumplimiento (performance) de aprovisionamiento*. En algunas oportunidades, empresas que abastecen con cierta frecuencia a comitentes de su país tienen dificultades para ser seleccionadas en otros países, por falta o insuficiente información de cumplimiento. La certificación de "cumplimiento" otorgada por los comitentes en relación con proyectos concretos, podría mejorar sustancialmente la calificación que realice otro comitente. En cierta medida, la certificación mejora las provisiones de seguridad de cumplimiento.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Del análisis realizado en los capítulos anteriores se arriba a las siguientes conclusiones:

1. La participación de los bienes de capital de origen latinoamericano en las importaciones de la región, alcanzó apenas un 5%, y en los tres mayores mercados (Brasil, México y Venezuela) dicha participación fue inferior al promedio precitado.
2. La participación de los exportadores latinoamericanos en el abastecimiento del mercado regional fue creciendo hasta 1981, lo mismo que su participación en el mercado mundial de bienes de capital que, de todas maneras, no supera el 1.8%.
3. Los países desarrollados son la principal fuente de provisión de las importaciones regionales de bienes de capital, destacándose los Estados Unidos como proveedores del 46% del total importado.
4. Las importaciones de bienes de capital en América Latina, que registraron un crecimiento continuo en los años setenta, hasta llegar a 37 mil millones de dólares en 1981, han descendido abruptamente a partir de la aplicación de políticas de ajuste a raíz de la crisis de endeudamiento externo, con la consecuente caída en los niveles de actividad productiva, contracción de las importaciones y, fundamentalmente, disminución en el coeficiente de inversión. Para 1984, las importaciones de bienes de capital se estimaron en 20 mil millones de dólares.
5. La caída en las importaciones de bienes de capital estuvo asociada también a una disminución de la participación de los exportadores latinoamericanos, producto de la notable reducción de los niveles de inversión y su correlativo descenso de la actividad manufacturera en general y de la industria de bienes de capital en particular.
6. Este contexto macroeconómico ha potenciado los problemas estructurales que ya afectaban el desarrollo de esta industria en los años setenta.

7. Entre los principales problemas estructurales del sector, destacan:

a) elevada capacidad ociosa de la industria, con excepción del Brasil, que en muchos segmentos produce a plena capacidad;
b) desarrollo incipiente de la capacidad de diseño básico propio;
c) diversificación excesiva de la producción;
d) mercados nacionales reducidos;
e) elevado grado de integración vertical y en muchos casos intraplanta, y
f) escasa orientación exportadora.

8. No obstante lo anterior, desde hace varias décadas algunos países vienen impulsando políticas de desarrollo en esta industria, por su vital importancia en los procesos de acumulación y crecimiento económico. Junto con la producción de la industria nacional, se ha fomentado la importación de bienes de capital que dicha industria no puede proveer.

9. El tratamiento de las importaciones latinoamericanas de bienes de capital se ha caracterizado por bajos aranceles y escasas limitaciones paraarancelarias, salvo en aquellos segmentos donde existe producción local. Ello no ha beneficiado la participación de exportadores latinoamericanos de bienes de capital, quienes no pueden aprovechar tarifas arancelarias diferenciales que eventualmente negocien los países mediante acuerdos de alcance parcial o regional.

10. La exclusión de los bienes de capital en las listas de productos negociados en la Preferencia Arancelaria Regional impide aprovechar el margen de preferencia a la oferta regional pactado en el marco de la ALADI.

11. El segmento público de la demanda latinoamericana de bienes de capital, de fuerte peso en esta industria particularmente en el sector de bienes a pedido, ha contribuido escasamente a incrementar el comercio intrarregional de bienes de capital. Primero, porque las adquisiciones se han regido por los criterios de menor precios de compra y calidades y seguridades probadas, preferenciándose de esta manera a los proveedores de países industrializados. Segundo, porque en el mejor de los casos el sector público en la región ha procurado otorgar preferencias en favor de la industria nacional. Tercero, porque la dependencia externa del financiamiento para el proceso de inversión pública, objetivamente, ha limitado la posibilidad de que los proveedores regionales sean favorecidos en las licitaciones internacionales, dados su menor experiencia, antecedentes, respaldo financiero y,

concomitantemente, el mayor riesgo e inseguridad de respuesta desde el punto de vista de los comitentes.

12. En resumen, a los problemas estructurales de la industria —multiplicados en la actual coyuntura de crisis de endeudamiento y caída en los niveles de actividad económica e inversión— se añaden fuertes limitaciones al comercio intrarregional, dado que: a) los bajos aranceles impiden la aplicación de márgenes de preferencia ya negociados o que en el futuro se establezcan; b) los países, en general, facilitan las importaciones de los bienes de capital cuando no son competitivas con la producción nacional, poniendo de esta manera a la oferta regional en una igualdad teórica de oportunidad de provisión respecto a la originaria de los países industrializados, y c) el sector público como segmento de gran importancia de la demanda presenta múltiples obstáculos para canalizar la oferta regional. Se estructura así un mosaico de razones que explican en buena medida la escasa participación de los exportadores latinoamericanos de bienes de capital en las importaciones regionales de estos bienes.

La superación de los problemas citados, y por ende las posibilidades de incrementar el flujo comercial de bienes de capital en la región, está asociado en gran parte a la integración económica latinoamericana. Quizás este sector sea el más ilustrativo para mostrar las limitaciones de los instrumentos ortodoxos de integración económica. Por ejemplo, las fórmulas de negociación de preferencias arancelarias tienen escasa posibilidad de aplicación en esta industria, ya sea porque dichos bienes son exceptuados de tales preferencias por la naturaleza sensible de los mismos para el crecimiento económico de los países, o porque los aranceles son tan bajos (incluso hasta el cero por ciento), que hacen perder significación a los márgenes de preferencia.

Los bienes de capital son productos estratégicos para los países, de tal manera que difícilmente prosperan los instrumentos convencionales de política que en otros sectores han mostrado un éxito relativo. Por lo tanto, resulta imprescindible desarrollar con creatividad nuevas fórmulas. En principio, puede sostenerse que aquellas con menor riesgo de fracaso serán las que articulen el crecimiento del comercio con medidas que tiendan a la superación de los problemas estructurales de orden tecnológico y económico que dificultan el desarrollo de esta industria en la región. Cabe señalar, además, que el desarrollo económico desigual de la región constituye una limitante adicional para incrementar el comercio intrarregional de bienes de capital.

Es indudable que un tratamiento preferencial a los exportadores latinoamericanos permitiría aumentar considerablemente la participación de éstos en las importaciones de la región. Sin embargo, qué razones económicas justificarían un tratamiento más favorable a éstos, si los

países, cuando su producción nacional es insuficiente o inexistente, deben suplirse de estos bienes en las mejores condiciones de precio y calidad, dado el destacado papel que cumplen los bienes de capital en el proceso de acumulación y crecimiento económico. Por ello, se ha afirmado que tal preferencia sólo es posible si:

i) existen concretas ventajas económicas y tecnológicas de la oferta regional, tales como menores costos, mejor entrenamiento, transferencia de tecnologías más apropiadas, provisión de partes, piezas y accesorios descontinuados en países industrializados, mejor adecuación a los tamaños de mercado y escalas de producción, etc.;

ii) la provisión regional de alguna manera contribuye al desarrollo de la industria de bienes de capital del país importador.

Los criterios mencionados requieren privilegiar la complementación e integración por sobre la mera sustitución de fuentes de aprovisionamiento. Proyectos de coinversión, consorcios de prestación de servicios de ingeniería y construcción asociados a la provisión de maquinaria y equipo, apoyo financiero, subcontratación de la producción de partes y componentes, asistencia técnica y transferencia de tecnologías, conformación de empresas binacionales, etc., son vías que reflejan en la práctica los criterios planteados.

Aun cuando deba continuarse con líneas de acción ya iniciadas, como la ampliación y profundización de la PAR, las iniciativas recientes, tales como la consolidación de LATINEQUIP, y las actividades de ALABIC, el acuerdo de integración de Argentina-Brasil en este sector, parecen ofrecer mayores probabilidades de éxito y un cambio fundamental de orientación en los esfuerzos de cooperación e integración económica regional.

LATINEQUIP constituye una experiencia reciente de desempeño promisorio, teniendo en cuenta el poco tiempo transcurrido desde su constitución y un contexto macroeconómico regional no propicio para la actividad de la empresa. Su actuación como empresa de servicios, a través de la gestión de negocios, la asistencia financiera, la promoción de la transferencia de tecnología y el establecimiento de coinversiones, ha contribuido a llenar un vacío que efectivamente limitaba las exportaciones latinoamericanas de bienes de capital. LATINEQUIP es expresión cabal de la importancia de instrumentos específicos y ágiles para promover el intercambio regional en la industria de bienes de capital. Cabe destacar también la iniciativa de esta empresa ante el BID, para que este organismo de financiamiento internacional incremente el monto de la línea de crédito, establecida a principios de los años sesenta para financiar las exportaciones latinoamericanas en este rubro.

El convenio de integración entre Argentina y Brasil en este sector es seguramente una de las principales iniciativas impulsadas

en la región para lograr un aumento considerable en el comercio de bienes de capital. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que el acuerdo está planteado de tal manera que al mismo tiempo que promueve el intercambio comercial entre los dos países persigue el propósito de superar los problemas estructurales de la industria en ambos países: ampliar los mercados de destino de las producciones nacionales, avanzar en economías de especialización, modificar los niveles actuales de integración de la producción circunscritos a cada país y en muchos casos intraplanta, y lograr mayor eficiencia y competitividad.

El acuerdo aún no ha puesto en marcha el trato nacional en las compras estatales de los bienes de capital negociados. Si bien las compras estatales de bienes de capital ocupan un lugar destacado para desarrollar esta industria en la región, son enormes las dificultades para orientar el poder de compra del sector público en favor de la oferta latinoamericana de bienes de capital.

Sin embargo, las nuevas modalidades de cooperación económica, como el acuerdo argentino-brasileño, ofrecen la posibilidad de considerar aquellas propuestas creativas que parecían ya perdidas, como el sistema de igualación de precios en las licitaciones y concursos de precios del sector público, que propusiera ILAFA hace varios años y, posteriormente, retomara la Conferencia Económica Latinoamericana, en el Plan de Acción de Quito. En este contexto, también es posible considerar la experiencia de los países desarrollados que adhirieron al Código sobre Compras del Sector Público del GATT, mediante el cual se otorga tratamiento nacional en las compras de entidades públicas predeterminadas.

Junto con estas posibles fórmulas para promover una preferencia regional en las compras estatales, las que seguramente deberán estar asociadas a modalidades de provisión donde intervenga de alguna manera (consorcio, subcontratación, coinversión, etc.) la industria de bienes de capital del país del comitente, será necesario profundizar los esfuerzos en áreas que a primera vista parecerían poco importantes, pero que en la práctica tienen un significado económico no despreciable. Nos referimos a las acciones tendientes a mejorar los sistemas de información sobre proyectos de inversión, planes de compra, convocatorias a licitaciones y concursos de precios; a posibilitar el mayor conocimiento e intercambio de experiencias y opiniones entre empresas públicas y proveedores, a escala latinoamericana; a homogeneizar las normas y especificaciones técnicas de los bienes requeridos para mejorar la calidad de la producción y contribuir a la especialización y a uniformar criterios de calificación de proveedores, entre otras acciones que convergen en el objetivo de aumentar el comercio latinoamericano de bienes de capital.

Las propias empresas de bienes de capital de la región tienen el desafío de abordar proyectos de manera conjunta, a través de múltiples formas de asociación (coinversiones, subcontrataciones, etc.), para superar los problemas estructurales preexistentes y alcanzar ventajas competitivas, economías de especialización, mayor capacidad tecnológica y productos uniformes y de alta calidad.

Por su parte, los gobiernos, simultáneamente con el fortalecimiento de industrias nacionales de bienes de capital, pueden también privilegiar a proveedores latinoamericanos que ofrezcan modalidades creativas de provisión. Ello contribuiría a mejorar los niveles de eficiencia y competitividad de la propia industria, a ampliar los reducidos tamaños nacionales de mercado y a acceder a tecnologías, maquinarias y equipos más adecuados a las condiciones nacionales.

Los organismos regionales tienen también un amplio espacio para contribuir a los propósitos planteados. La ALADI y los acuerdos subregionales de integración, por ejemplo, en la profundización de las preferencias negociadas, en particular de la Preferencia Arancelaria Regional, para incluir los bienes de capital en la aplicación de la misma y ampliar los márgenes negociados. La CEPAL, continuando los esfuerzos pioneros tendientes a contar con un conocimiento más acabado acerca de las compras estatales y la industria de bienes de capital. El INTAL/BID, en la consolidación de los sistemas de información sobre proyectos, licitaciones y comercio de bienes. El SELA, en su carácter de organismo regional de consulta y cooperación, desempeñando un papel central en el debate y adopción de definiciones políticas sobre la materia. La ONUDI, prestando cooperación y asistencia técnica para la realización de estudios sobre la industria de bienes de capital y para homogeneizar normas y especificaciones, establecer criterios uniformes de calificación de proveedores e identificar fórmulas y procedimientos para que se extiendan certificados de cumplimiento (performance) en el suministro de bienes de capital. LATINEQUIP, promoviendo el comercio intrarregional y a terceros países, gestando negocios y asistencia en el financiamiento, fomentando proyectos de coinversión. El BID, ampliando sus operatorias crediticias destinadas a promover las exportaciones regionales de bienes de capital, y revisando las exigencias tradicionales para la participación de oferentes en igualdades teóricas de provisión que en la práctica no benefician a los exportadores latinoamericanos de bienes de capital, y prestación de servicios de consultoría, ingeniería, construcción y tecnología.

En resumen, parece conveniente impulsar iniciativas de naturaleza convergente, entre otras áreas, en las siguientes:

i) financiamiento a la exportación y a las compras locales;
ii) apoyo en la gestión de negocios de naturaleza comercial y productiva;

iii) desarrollo de sistemas de información;
iv) contacto entre proveedores y entidades públicas adquirentes, en áreas estratégicas como petróleo, hidroelectricidad, telecomunicaciones, etc.;
v) homogeneización de normas técnicas, uniformidad de criterios de calificación de proveedores y certificación de cumplimiento (performance) de suministro;
vi) profundización de las preferencias regionales negociadas;
vii) celebración de acuerdos de alcance parcial que satisfacen los aspectos arancelarios, paraarancelarios, de equilibrio comercial dinámico, así como la complementariedad y el logro de economías de especialización, competitividad y eficiencia;
viii) proyectos de coinversión, de asociaciones temporales, de consorcios de provisión de maquinaria y equipo, de subcontratación en la fabricación de partes y componentes, y toda otra modalidad asociativa que vincule a las industrias de bienes de capital de la región, y
ix) orientación de las compras estatales en favor de la oferta regional, privilegiando la complementación económica y técnica de la industria por sobre la sustitución de fuentes de aprovisionamiento.

Se trata, entonces, de incursionar en modalidades múltiples de cooperación e integración económica, en un contexto macroeconómico complejo, y en un sector con problemas estructurales de desarrollo y con importantes obstáculos para un tratamiento preferencial en favor de los exportadores regionales.

Notas

[1] Esta sección está basada en Chudnovsky (1986b). Bienes de capital comprenden la maquinaria eléctrica y no eléctrica (excluyendo los electrodomésticos), el material de transporte (excluyendo automóviles de pasajeros), instrumental científico, tubos de hierro y acero, estructuras metálicas, útiles de sondeo y perforación, etc.

[2] Aun cuando no se dispone de estudios específicos que permitan corroborarlo, es problable que la creciente utilización de diseño asistido por computadoras (CAD/CAM) por parte de la industria de bienes de capital en los países desarrollados haga menos dificultosa la creación de una capacidad de diseño en esta industria. Sin embargo, la difusión de los sistemas CAD/CAM en la región es todavía incipiente, y se desconoce en qué medida han contribuido a solucionar los problemas que tiene la industria en este aspecto.

[3] Originalmente, la Argentina fue el único país de mayor grado de desarrollo relativo con una lista pequeña de bienes de capital exceptuados, hasta que en 1984 dispuso incrementar las excepciones incorporando nuevas posiciones de Nomenclatura Arancelaria y Derechos de Importación (NADI).

[4] Argentina y Colombia consideran el 25% como tarifa mínima, aun cuando las tarifas efectivas sean inferiores.

[5] Este factor cobra mayor importancia cuando se trata de financiamiento bilateral, que por lo común obliga a compras atadas. Para dar una idea de la importancia de este tipo de financiamiento, cabe citar el caso de las adquisiciones financiadas con recursos provenientes del EXIMBANK, que en América Latina alcanzaron un valor de 1 000 millones de dólares en 1982.

[6] Se considera bien de origen regional cuando, además de provenir de un país miembro de un acuerdo de integración del cual también forma parte el país prestatario, se cumpla con el requisito de que el valor agregado local no sea inferior al estipulado por el margen de preferencia nacional, o sea, corresponda al menos a 40% del producto terminado.

[7] Al respecto, véanse las Conclusiones del "Primer Foro Nacional sobre Bienes de Capital", en *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1986.

[8] En la Argentina, en el sector de equipos informáticos, los gastos de entrenamiento y asistencia técnica en los emprendimientos industriales más importantes llegan a representar hasta el 30% de la inversión.

[9] Estos planteos fueron adoptados entre las recomendaciones de la reunión de responsables de las políticas de compra de las empresas petroleras, convocada por LATINEQUIP y FINEP.

Bibliografía

Berlinsky J., H. Camelo y M. Pazmiño (1984), *Importaciones exentas de aranceles en algunos países de la ALADI*, INTAL, Buenos Aires.

BID (1985), *Progreso económico y social en América Latina. Deuda externa, crisis y ajuste. Informe 1985*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

____ (1987), Exposición del Sr. Antonio Ortiz Mena en la sesión inaugural de las Asambleas de Gobernadores del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

CEBCA (1985), "El sector productor de bienes de capital", en revista *Ingeniería y Bienes de Capital*, Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital, N° 5, Quito.

CEPAL (1986), *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986*, CEPAL, Santiago.

Chudnovsky D. (1986a), *Economía y tecnología de control numérico para máquinas herramientas*, Subsecretaría de Informática y Desarrollo, Buenos Aires.

____ (1986b), *El comercio internacional de bienes de capital. Principales tendencias históricas y la situación en 1980-84*, LATINEQUIP, Buenos Aires.

Del Bello J.C (1985), *Lineamientos para el establecimiento de una preferencia regional en el área de las compras estatales*, INTAL, Buenos Aires.

Del Bello J.C. y J. Leiva (1984), *Compras estatales en Centroamérica y el Caribe*, INTAL, Buenos Aires.

Economía Colombiana (1986), "Conclusiones primer foro nacional sobre bienes de capital", en *Revista Económica* N°s 187/188, Universidad de Santo Tomás, Facultad de Economía, Centro de Investigaciones, Bogotá.

Erber F. (1982), *Technology issues in the capital goods sector: A case study of leading industrial machinery producers in Brazil*, UNCTAD, Ginebra.

GATT (1984), *Focus*, Boletín de Información N° 30, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Ginebra.

Katz J. (1982), *Cambio tecnológico en la industria metalmecánica latinoamericana. Resultados de un programa de estudios de casos*, CEPAL, Buenos Aires.

NAFINSA-ONUDI (1985), *México: Los bienes de capital en la situación económica presente*, Nacional Financiera, México.

Ondarts G. y C. Correa (1982), *Compras estatales e integración económica*, INTAL, Buenos Aires.

Tercera Parte

EMPRESAS ESTATALES LATINOAMERICANAS Y COMPRAS REGIONALES

Introducción

Las empresas estatales constituyen un factor esencial de dinamismo en el proceso de industrialización de América Latina. Además de su papel como proveedoras de insumos básicos e infraestructura, las empresas estatales ejercen una influencia decisiva en la implantación, crecimiento y modernización de los sectores de bienes de capital y de ingeniería en la región. A través de la orientación dada a sus compras de bienes y servicios y de la contratación de obras, los gobiernos de los países latinoamericanos lograron promover un avance significativo en la sustitución de importaciones de estos bienes y servicios, sobre todo en la década de los años setenta. Sin embargo, los éxitos alcanzados en la instrumentalización de las políticas de compre nacional y en el desarrollo de los sectores de bienes de capital y servicios de ingeniería, en los distintos países de la región, no se tradujeron en aumento del intercambio regional de estos bienes y servicios. De hecho, las compras y contrataciones de las empresas estatales se vienen efectuando sin contemplar las reducciones de aranceles y el tratamiento preferencial, negociados en los planes de integración regional. De esta manera, la parte más importante de las importaciones realizadas por las empresas estatales de la región continúa beneficiando a los proveedores extrarregionales.

Los objetivos de esta tercera parte son, en primer lugar, examinar las causas de la escasa importancia atribuida a los proveedores regionales de bienes de capital y servicios de ingeniería en los programas de inversión y de compras de las empresas estatales latinoamericanas. Para ello, se hace necesario, entre otros aspectos, señalar las características de las políticas, procedimientos e instrumentos de las empresas estatales utilizados en sus licitaciones públicas, e identificar las vinculaciones entre las empresas estatales y las asociaciones de industriales y consultores. En segundo lugar, en base al diagnóstico anterior, se pretende formular propuestas de medidas dirigidas a modificar las políticas y procedimientos de compras de las empresas estatales de la región para lograr una mayor participación de la oferta originada en los sectores de bienes de capital y servicios de ingeniería de la región. Estas propuestas

deben tener como referencia aquel conjunto de variables propias o ajenas a las empresas estatales que afecten de modo decisivo el comportamiento de las mismas en lo que se refiere a sus políticas y procedimientos de compras. Con este fin, se ha seleccionado para la investigación una muestra de empresas pertenecientes a tres diferentes sectores de la economía, en tres países de la región, buscando cubrir diferentes situaciones. Fueron escogidos los sectores petróleo, energía eléctrica y telecomunicaciones. Las empresas estatales ejercen en la actualidad un papel fundamental en la operación de los mismos, y la presencia del Estado como productor toma cuerpo en diferentes momentos del proceso de industrialización de la región. Por otro lado, los países escogidos —Argentina, Brasil y Venezuela— presentan diversos grados de desarrollo de sus economías y de los sectores de bienes de capital.

En el capítulo I se describen los principales aspectos de las políticas, procedimientos e instrumentos de compras de las empresas estatales latinoamericanas; en el capítulo II se formula un marco analítico y teórico sobre el funcionamiento de la empresa estatal en América Latina. En este marco analítico están identificados los principales aspectos que determinan el desempeño de las empresas estatales, particularmente aquellos que inciden en sus políticas de compras. Por último, en el capítulo III se presentan sugerencias de medidas dirigidas a aumentar las compras de las empresas estatales en la región.

I. POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS DE LAS EMPRESAS ESTATALES LATINOAMERICANAS

1. Evolución de las compras nacionales y regionales

La década de los años setenta presenció un vigoroso desarrollo de los sectores de bienes de capital y servicios de ingeniería en los tres países seleccionados para el estudio. Este desarrollo acompaña, de manera general, la tendencia positiva del crecimiento económico, a pesar de las fluctuaciones ocurridas durante el período, como lo indican los cuadros 1, 2 y 3.

En el cuadro 1 se presenta la evolución de la proporción entre las importaciones de bienes de capital y la importación total de bienes de América Latina, Argentina, Brasil y Venezuela, durante el período 1970-1982. Comprobamos ahí que solamente el Brasil presenta un descenso continuo y persistente de la mencionada proporción. Este resultado debe ser atribuido no sólo a la adopción de una política de compras nacionales y al tamaño de su mercado interno, sino también al carácter autosostenido de su crecimiento económico y a la continuidad de los programas de inversión, especialmente de su sector estatal productivo, durante el lapso considerado. En Venezuela, el período de rápido crecimiento (entre 1973 y 1977) ocurrió en condiciones de un atraso inicial significativo de su sector de bienes de capital, lo que provocó un aumento muy grande de las importaciones de estos bienes. Solamente al final de la década, cuando su economía pasó a enfrentar problemas más serios en el sector externo, se ampliaron los controles sobre las importaciones, junto con la desaceleración de los programas de inversión. Por otro lado, la Argentina presentó grandes fluctuaciones en el crecimiento del PIB y de la inversión en capital fijo, lo que restringió su capacidad de implantar con éxito la política de compras nacionales (véanse los cuadros 2 y 3).

En los cuadros 4, 5 y 6 se presentan evidencias relativas al desempeño de las exportaciones de bienes de capital de América Latina, Argentina, Brasil y Venezuela. Estas evidencias indicaron los importantes

Cuadro 1

AMERICA LATINA, ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA: PROPORCION ENTRE LAS IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL Y EL TOTAL DE IMPORTACIONES DE BIENES, 1970-1982
(*Porcentajes*)

Países de destino	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	30.0	31.6	33.2	25.2	17.6	19.1	22.6	33.7	39.5	30.6	33.6	35.0	30.0
Brasil	38.8	40.5	43.5	36.1	25.5	34.0	29.5	27.1	28.6	24.0	20.2	19.2	19.1
Venezuela	34.5	38.2	39.8	39.0	33.1	40.4	38.7	45.8	42.2	40.3	35.9	35.5	31.5
Total América Latina (16 países)	35.3	35.9	37.0	33.0[a]	25.7	32.6	32.1	32.6	32.4	30.0	27.9	29.9	28.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL.
[a] Excluyendo Bolivia.

Cuadro 2

ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA. PRODUCTO INTERNO BRUTO: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO, 1970-1984
(*Porcentajes*)

Años	Países		
	Argentina	Brasil	Venezuela
1970			
1971	3.6	10.8	3.3
1972			
1973	3.8	13.9	6.7
1974	6.5	9.8	5.8
1975	-0.9	5.7	5.9
1976	-0.2	9.0	8.4
1977	6.4	4.7	6.8
1978	-3.4	5.0	2.1
1979	6.7	6.4	1.3
1980	0.7	7.2	-2.0
1981	-6.2	-1.6	-0.3
1982	-5.2	0.9	0.7
1983	3.1	-3.2	-5.6
1984	2.0	4.5	1.6

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL.

Cuadro 3

ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA. INVERSION BRUTA EN CAPITAL FIJO: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO, 1970-1984
(*Porcentajes*)

Años	Países		
	Argentina	Brasil	Venezuela
1970			
1971	-6.3	16.3	14.0
1972			
1973	-3.6	20.4	15.5
1974	3.9	14.1	-2.4
1975	-7.2	4.7	25.6
1976	-3.9	6.5	24.6
1977	21.9	-6.0	18.0
1978	-10.3	7.8	2.7
1979	6.4	4.2	-16.2
1980	6.1	5.5	-18.5
1981	-17.2	-12.0	3.0
1982	-24.6	-4.0	-3.7
1983	-1.8	-18.0	-31.8
1984	-12.1	4.7	-

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL.

Cuadro 4

AMERICA LATINA, ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA: EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES DE CAPITAL, 1970-1982
(*Millones de dólares fob*)

Países de origen	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	55	71	97	205	289	320	311	366	386	393	413	366	469
Brasil	81	106	156	179	375	551	540	850	1 221	1 656	2 276	2 685	2 297
Venezuela	1	1	2	1	2	2	8	20	26	17	25	42	59
Total América Latina (16 países)	219	279	376	600	864	1 118	1 143	1 548	2 120	2 568	3 320	3 827	3 582

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL.

Cuadro 5

AMERICA LATINA, ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA: PROPORCION ENTRE LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL Y EL TOTAL DE EXPORTACIONES DE BIENES, 1970, 1975, 1980 Y 1982
(*Porcentajes*)

Países de origen	1970	1975	1980	1982
Argentina	3.1	10.8	5.1	6.2
Brasil	3.0	6.5	11.3	11.4
Venezuela	0.0	0.0	0.1	0.4
Total América Latina (16 países)	1.4	3.5	3.9	3.9[a]

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL.
[a] No incluye el Ecuador.

Cuadro 6

AMERICA LATINA, ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA: PROPORCION ENTRE LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL Y EL TOTAL DE EXPORTACIONES DE BIENES, 1970, 1975, 1980 Y 1982
(*Porcentajes*)

Países de origen	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	74.5	74.6	79.4	80.5	75.1	66.9	63.7	58.2	63.2	72.0	69.0	48.9	41.4
Brasil	69.1	70.8	63.5	64.8	54.9	57.5	56.7	45.5	45.5	43.9	47.7	45.5	30.3
Venezuela	0	0	0	0	50.0	0	25.0	15.0	42.3	35.3	44.0	42.9	23.7
Total América Latina (16 países)	59.4	60.2	60.6	58.0	60.0	58.1	56.3	52.7	49.8	48.7	50.0	44.9	31.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL.

avances realizados por el sector de bienes de capital del Brasil, en comparación con los demás países de América Latina, en términos del valor absoluto de las exportaciones de bienes de capital, de la participación de éstas en el total de las exportaciones de bienes y de la diversificación de los mercados de exportación. Una vez más, estos resultados indican la importancia del crecimiento autosostenido de la economía y de la inversión estatal como elementos determinantes para el éxito de la implantación y desarrollo del sector de bienes de capital durante el período analizado.

Por otro lado, en los cuadros 6 y 7 se puede constatar la escasa importancia de las compras regionales de bienes de capital en América Latina. Estos resultados reflejan la poca eficacia de las reducciones arancelarias y del tratamiento preferencial negociados en los planes de integración, como instrumento tendiente a dinamizar las compras regionales en la actual etapa de la industrialización de América Latina. En ninguno de los tres países considerados en la investigación se constataron cambios importantes en la proporción entre las importaciones de bienes de capital provenientes de América Latina y el total de importaciones de bienes de capital (véase el cuadro 7). En conjunto, América Latina presenta un pequeño aumento absoluto de esta proporción, reflejando el comportamiento de los otros países, los que no lideran el desarrollo de la industria de bienes de capital en la región. Por último, en el cuadro 8 se observa que ha caído la participación de los países seleccionados para la investigación en las importaciones de bienes de capital originados en la propia región.

Cuadro 7

AMERICA LATINA, ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA: PROPORCION ENTRE LA IMPORTACION DE BIENES DE CAPITAL PROVENIENTES DE AMERICA LATINA Y DEL MUNDO, 1970-1982

(Porcentajes)

Países de destino	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	6.0	5.0	4.6	4.4	6.9	6.7	5.9	6.3	6.0	6.8	7.7	7.6	5.9
Brasil	2.0	1.7	1.8	2.3	2.3	2.1	2.0	3.7	3.3	4.8	3.2	2.7	2.5
Venezuela	3.9	2.9	3.5	3.7	5.1	4.1	3.1	2.9	4.2	3.9	3.7	4.0	4.1
Total América Latina (16 países)	3.4	3.4	3.7	4.6	5.8	5.2	5.4	5.8	6.1	6.9	6.6	7.1	5.9

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL.

Así, es posible concluir que a pesar del significativo desarrollo de la industria de bienes de capital en el período considerado —lo que es atestiguado por el descenso en la proporción de importaciones de bienes

de capital en relación con el total de las importaciones, y por el desempeño positivo de las exportaciones de bienes de capital— este desarrollo no se tradujo en un aumento del comercio regional de bienes de capital. Ello se refleja incluso en la acentuada diversificación de los mercados de exportación de bienes de capital (véase el cuadro 7), la cual pudo ser menor de no haber sido por la desaceleración del crecimiento económico de América Latina al final de la década de 1970. Se constata, por tanto, que en el período analizado el compre nacional y el compre regional no fueron complementarios.

Cuadro 8

PARTICIPACION DE ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA EN LAS IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL DE AMERICA LATINA PROVENIENTES DE LA PROPIA REGION, 1970-1982

(Porcentajes)

Países de destino	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	18.8	15.7	12.4	7.1	7.4	7.1	5.5	9.5	7.8	9.4	15.4	11.4	7.1
Brasil	13.2	13.9	15.8	16.5	14.1	13.5	10.8	14.2	12.5	15.4	9.4	5.8	7.7
Venezuela	16.0	12.7	14.8	12.3	12.5	14.3	12.9	15.9	19.5	11.7	9.2	8.9	14.3
Total América Latina (16 países)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL.

2. Descripción de las empresas seleccionadas

En los párrafos siguientes se presenta una breve descripción de las empresas estatales de los sectores petrolero, de energía eléctrica y telecomunicaciones de Argentina, Brasil y Venezuela, seleccionadas para el examen de su política de compras nacionales.

a) *Argentina*

- Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)

SEGBA fue creada en 1958 como resultado de la compra por parte del Estado de la Compañía Argentina de Electricidad (CADE), la segunda empresa más importante del país, que pertenecía a capitales alemanes y españoles. En 1979, SEGBA se fusionó con la Compañía Italo-Argentina de Electricidad (CIAE), que también había sido adquirida previamente por el Estado y prestaba servicios eléctricos en Buenos Aires.

SEGBA tiene como objetivos la generación, transformación, transmisión, distribución, compra y venta de energía eléctrica, así como la prestación del servicio público de electricidad en la ciudad de Buenos Aires. Su potencia instalada es de 2 424 Mw, distribuida entre cuatro centrales generadoras propias, lo que representa el 18.2% del total de la capacidad instalada en el país. Además de la distribución de la energía generada en estas cuatro unidades —que representa el 40% del total comercializado por la empresa—, SEGBA distribuye la producción de otras tres centrales pertenecientes a otras empresas.

- Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)

Fundada en 1951, la CNEA se dedicó por muchos años principalmente a la investigación básica y aplicada, hasta que en el bienio 1965-1967 realizó los estudios de conveniencia y factibilidad de la implantación de una planta nuclear para el área del Gran Buenos Aires y el litoral. A partir de la decisión (tomada en 1967) de construir la primera planta atómica argentina, las responsabilidades de la CNEA incluyen no sólo la operación de las plantas, sino también los procedimientos para su implantación, incluyendo las políticas de compras.

Hasta el momento han sido instaladas dos centrales (ATUCHA I y Embalse) de 320 y 640 Mw, respectivamente, y una tercera (ATUCHA II) de 740 Mw está en construcción.

- Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)

En la Argentina, el petróleo fue descubierto en 1907. YPF fue creado en 1922, como resultado de la transformación en empresa pública de la entidad oficial responsable de la exploración de petróleo en el país, creada en 1910. Desde su creación, YPF se mantuvo como la empresa de mayor volumen de ventas en el país.

La exploración de hidrocarburos es monopolio legal de las empresas públicas, aunque empresas privadas pueden colaborar como prestadoras de servicios de prospección y exploración de petróleo. El crecimiento de la actividad de YPF propició la creación de otras empresas, tales como GAS del Estado, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, Carboclor, Agroquímica Latinoamericana y Petroquímica Río Tercero, en las cuales el Estado tiene diversos grados de participación.

La producción de petróleo alcanza a unos 30 millones de m^3 por año, de los cuales YPF controla el 99%, ya sea por medio de su administración directa (63%), o a través de contratos con empresas privadas (36%). Además, YPF procesa en sus seis refinerías entre el 57 y el 75% del petróleo extraído o importado (este último representa menos del 10% del total procesado). En el caso de la producción de gas natural, YPF también predomina y es responsable de la administración directa del 81% de la misma. La comercialización interna del petróleo y derivados se constituyó en monopolio del Estado por un breve período (de 1974 a 1976).

- Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)

La ENTEL fue organizada en 1946, a partir de la compra por el Estado de la Unión Telefónica (subsidiaria de la International Telephone and Telegraph-ITT) y de varias otras compañías privadas. Esta empresa pública es actualmente prestadora exclusiva del servicio internacional de telefonía y de télex y de la casi totalidad del servicio urbano e interurbano de telefonía. En el país, el número de aparatos telefónicos se acerca a los 2 millones, de los cuales ENTEL es responsable del 90%.

b) *Brasil*

- Centrales Eléctricas Brasileñas, S.A. (ELETROBRAS)

ELETROBRAS fue fundada en 1962 con el objetivo de administrar la participación del Gobierno Federal en el sector eléctrico. La empresa se constituyó como sociedad de inversiones (holding), transfiriéndose hacia su patrimonio la participación de la unión de empresas productoras de energía eléctrica, iniciada en 1945. Tiene el monopolio del sector de energía eléctrica, operando a través de empresas contratadas y asociadas. Existen cuatro empresas controladas de ámbito regional: Centrales Eléctricas del Norte del Brasil (ELETRONORTE), para la región norte; Compañía Hidroeléctrica de São Francisco (CHESF), para el nordeste; Central Eléctrica de Furnas, S.A. (FURNAS), para el centro-sur y oeste;

y Centrales Eléctricas del Sur del Brasil, S.A. (ELETROSUL), para los estados de la región sur del país. En el ámbito de los estados, operan todavía otras dos empresas controladas: Espíritu Santo (ESCELSA, Centrales Eléctricas, Estado de Espíritu Santo) y LIGHT (estados de São Paulo y Rio de Janeiro), que también participan en la distribución. ELETROBRAS tiene también una participación minoritaria en el capital de los concesionarios estatales de servicio de electricidad en todo el país, y detenta el 50% del capital de ITAIPU, empresa binacional. En 1985, la capacidad generadora instalada en el país alcanzó un total de 43 374 Mw. En 1983, fue incorporada al sistema generador de FURNAS la planta nuclear Angra I, de cuya construcción se responsabilizó la empresa estatal Empresas Nucleares Brasileñas (NUCLEBRAS).

- Petróleo Brasileño (PETROBRAS)

PETROBRAS fue creada por la Ley 2.004 (1953) como una sociedad por acciones de economía mixta y con control accionario del Gobierno Federal. Esta misma ley declaró como monopolio de la Unión la exploración, extracción, refinación y el transporte marítimo y por oleoductos. La exploración y extracción de petróleo, intensificada a partir de fines de los años setenta, la realiza directamente PETROBRAS e indirectamente a través de contratos de riesgo con empresas privadas. Opera 10 refinerías con una capacidad total de más de 1.5 millones de barriles diarios, asegurando la autosuficiencia en el abastecimiento del mercado de derivados (en 1985, cerca del 60% del petróleo refinado fue importado). La flota de petroleros de PETROBRAS está constituida por 66 buques con una capacidad operativa de aproximadamente 5 millones de tonelaje bruto.

En el primer semestre de 1986, las inversiones de PETROBRAS sumaron 912 millones de dólares y la empresa planea invertir cerca de 2.2 mil millones de dólares en 1987.

Además de las actividades en los sectores definidos al momento de su creación, PETROBRAS tiene una presencia decisiva en otros campos de actividad, a través de cinco subsidiarias: PETROBRAS Química, S.A. (PETROQUISA), en el sector petroquímico; PETROFERTIL, en la producción de fertilizantes; PETROBRAS Distribuidora, encargada de la distribución de derivados; PETROBRAS Internacional, S.A. (BRASPETRO), para la exploración y producción de petróleo, incluso en el exterior; PETROBRAS Comercio Internacional, S.A. (INTERBRAS), que lidera el sector de sociedades mercantiles en el país.

- Telecomunicaciones Brasileñas, S.A. (TELEBRAS)

TELEBRAS fue creada en 1972 con el propósito de reorganizar todo el sector de telecomunicaciones en el país. En el área de la telefonía local, TELEBRAS actúa a través de sus subsidiarias estatales, responsables por el 98% de los teléfonos instalados en el país (más de 10 millones, atendiendo más de 4 mil municipios). El gobierno planeó instalar un millón de nuevas líneas en 1986 y otro tanto en 1987, pretendiendo aumentar el promedio de aparatos por habitante, desde los actuales 8.5, hasta 20 en el año 2000. Ello significará un sustancial repunte de las inversiones, que cayeron de 1.7 mil millones de dólares en 1976, a 800 millones de dólares en 1985. En el área de las telecomunicaciones interestatales e internacionales, incluyendo los servicios de télex y parte de las transmisiones de televisión a distancia, TELEBRAS actúa por intermedio de su subsidiaria Empresa Brasileña de Telecomunicaciones (EMBRATEL).

c) *Venezuela*

- Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE)

CADAFE es una de las dos empresas estatales de energía eléctrica en Venezuela (la otra es Electrificación del Caroní, C.A. - EDELCA), con atribuciones para generar, transmitir y distribuir energía eléctrica. Una importante característica del sector eléctrico del país es la convivencia de cuatro grandes empresas independientes (dos de ellas privadas), cuya articulación se realiza con base en un contrato de interconexión entre las mismas, contrato que dio origen a un sistema interconectado que se consolidó a nivel internacional en 1984.

El sistema interconectado es actualmente responsable del suministro de más del 80% del total de la energía eléctrica consumida a nivel industrial y residencial. La capacidad instalada de dicho sistema alcanzaba 10 554 Mw a finales de 1985, de los cuales CADAFE representaba aproximadamente el 73%. La totalidad de la energía eléctrica generada por CADAFE proviene de unidades térmicas ubicadas en la región central del país. El sistema interconectado cubre el área central, centro-occidental, oriental y de Guayana.

- Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)

PDVSA fue creada en 1975 para actuar como sociedad de inversiones de la industria nacional del petróleo. Su estructura

empresarial es bastante compleja, siendo el resultado de la absorción de las 14 compañías existentes antes de la completa nacionalización de la industria del petróleo, en 1975. Después de la nacionalización, estas 14 compañías fueron reorganizadas y agrupadas en cuatro compañías subsidiarias, encargadas de las actividades de producción y comercialización del petróleo: Lagoven, Corpoven, Maraven y Meneven. Estas cuatro subsidiarias actúan separadamente, compitiendo entre sí en la comercializacion final de los derivados. Cada cual dispone de sus propias instalaciones de exploración, producción, refinación y distribución.

En 1975, la producción total de petróleo se encontraba en un nivel promedio de 1.7 millones de barriles diarios, de los cuales aproximadamente 785 mil son originarios de la región del lago de Maracaibo. La producción media de gas natural, fue ese mismo año de 3.2 millones de litros cúbicos por día. PDVSA opera 20 buques-tanques, con una capacidad total de procesamiento de 1.3 barriles diarios.

Además de la producción y comercialización interna y externa de petróleo, PDVSA actúa de manera activa en la industria petroquímica del país, a través de su subsidiaria Pequiven, creada en 1977.

- Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV)

La CANTV fue inicialmente creada en 1930 como una empresa privada. Más tarde, en 1953, se transformó en empresa estatal, subordinada al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. El proceso de nacionalización de los servicios de telecomunicaciones culminó en 1978, cuando el Estado adquirió la última empresa de concesión privada.

La CANTV presta servicios de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional, radiotelefónico, télex nacional e internacional, transmisión de datos, transmisión de programas de radiodifusión, así como cualquier otro servicio de telecomunicaciones considerado importante.

El número de suscriptores del servicio telefónico nacional alcanzó, a finales de 1985, la cifra de 1.2 millones. El sistema de discado directo abarcaba en la misma fecha cerca de 330 ciudades en todo el territorio nacional.

3. Reglamentos y procedimientos de compra en las empresas estatales

a) *Argentina*

i) *Reglamento general de adquisiciones y obras públicas*

En la Argentina prevalece una gran diversidad de reglamentos para las compras del Estado, normas que varían según la institución compradora y el objetivo del contrato.

En el caso de la adquisición de equipos, componentes y otros bienes, la administración central y las entidades públicas descentralizadas se rigen por el Capítulo VI de la Ley de Contabilidad (Decreto-Ley 22.354, de 1956) y por el Reglamento de Contrataciones del Estado, establecido por Decreto 5.720, de 1972. Los procedimientos alternativos de contratación previstos son la licitación pública, la licitación privada y la compra directa. La selección depende del valor de la operación, estando permitida la contratación directa cuando la urgencia o la necesidad de utilizar empresas especializadas así lo justifican, o cuando no han surgido firmas proveedoras interesadas en la licitación.

La divulgación de las licitaciones se debe hacer a través de la Gaceta Oficial Nacional y las gacetas oficiales provinciales (cuando se trata de contratos que se realizarán en el interior del país), y en otros medios. Cuando se desea la participación de oferentes del exterior, también se puede hacer la divulgación en aquellos países que se considere pertinentes.

En general, se requiere que las firmas oferentes estén inscritas en el Registro de Proveedores del Estado. Unicamente están exentas de este requisito las firmas extranjeras sin sucursal o algún tipo de representación en el país, y cuando participan en licitaciones internacionales.

En la selección prevalece el criterio del menor precio; cuando hay igualdad de precios, se favorece la presencia de componentes de origen argentino. Interviene un tercer criterio cuando los dos primeros no resultan suficientes, que consiste en la calidad del bien que será adquirido. En aquellos casos donde se mantenga el empate aun después de considerar los aspectos antes mencionados, se introducen otros elementos de juicio: concesión de descuentos y elección pública.

Los procedimientos de contratación de obras públicas de construcción y montaje para la administración central y las entidades descentralizadas están establecidos en la Ley Nacional de Obras Públicas (Ley 13.064) y por el Decreto 19.324, de 1949 que la reglamenta. Por lo general, la modalidad de contratación prevista es la licitación pública,

excepto cuando surgen obras indispensables no previstas en el proyecto, cuando se trate de trabajos urgentes, si no han surgido firmas interesadas en la licitación, o una sola firma o persona posee la capacidad técnica, conocimientos o patentes requeridos.

La licitación se debe divulgar a través de la Gaceta Oficial Nacional y de la provincia donde se deberá realizar la obra, además de las publicaciones privadas nacionales o extranjeras, en los casos que así se justifique.

Las firmas que deseen participar deben estar inscritas en el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, excepto en los casos de licitaciones internacionales, donde el Consejo de Registros puede dar autorización a empresas extranjeras. En el caso de la formación de consorcios entre empresas extranjeras y argentinas, la capacidad de contratación será atribuida exclusivamente a las segundas. La propuesta seleccionada debe ser aquella que más se aproxime a las condiciones específicas fijadas para la licitación.

Las empresas estatales, cualquiera sea su forma jurídica específica (sociedades de economía mixta, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades anónimas de derecho común y regímenes especiales) cuentan además con sus propias regulaciones para la adquisición de bienes y contratación de obras. Para las empresas del Estado, además de sus reglamentos propios, se aplica en forma suplementaria el Decreto-Ley 23.354 y la Ley 13.064.

La Ley de Concesión de Obras Públicas (Ley 17.520, de 1967) ofrece una modalidad alternativa que puede ser utilizada tanto por la administración central y entidades descentralizadas como por las empresas del Estado, en caso de contratación de obras públicas. Esta ley se refiere a la construcción y conservación de obras públicas por un tiempo fijo, y permite al contratista recuperar su inversión y obtener ganancias mediante la explotación de los servicios resultantes a través del cobro de tasas a los usuarios. Los procedimientos utilizados para la licitación pueden ser concurso público o privado e incluso contratación directa.

En el caso de la contratación de servicios de consultoría, ingeniería y asistencia técnica, se aplica la Ley de Servicios de Consultoría (Ley 22.460, de 1981) para todos los tipos de instituciones públicas, incluyendo las empresas estatales. Las licitaciones deben por lo general ser públicas, excepto en los casos de valores considerados pequeños, cuando se hace admisible la licitación privada y la contratación directa. La calificación de la empresa oferente es el criterio de selección más importante, siempre y cuando el precio esté dentro de los parámetros fijados por los pagos habituales de servicios similares.

ii) *Sistema de compra argentino y contratación nacional*

En las adquisiciones de equipos, componentes y otros bienes, así como en la contratación de servicios de consultoría e ingeniería y de obras públicas de construcción y montaje, opera el sistema de compre y contrate nacional para todos los niveles de la administración pública, incluso para las empresas estatales y concesionarias de servicios públicos. Este sistema está reglamentado por un conjunto de disposiciones legales encabezado por el Decreto-Ley 5.340, de 1963, y por la Ley 18.875, de 1970.

El Decreto-Ley 5.340 establece que si el precio es razonable las compras estatales deben, so pena de anulación del contrato, dar preferencia absoluta a las mercancías, productos y materiales de origen nacional. El precio es considerado razonable cuando no resulta superior al de los productos similares importados, incluyendo el valor cif en puerto argentino, más los tipos cambiarios (mínimo, 25%) y los aranceles, comisiones y otros intereses financieros que corresponde pagarlos al importador no privilegiado por exenciones de cualquier naturaleza.

Los materiales, mercancías y productos son considerados nacionales cuando se trata de: i) mineral extraído en el territorio y beneficiado en el mismo; ii) producto agropecuario producido en el territorio nacional; iii) producto industrial manufacturado en el territorio nacional, en cuya elaboración se utilicen materias primas, productos semielaborados o partes producidas en territorio nacional o sean importadas por no poder producirse en el país a precios razonables, y iv) producto industrial manufacturado en territorio nacional en plantas industriales que estén desarrollando un plan de integración aprobado por una autoridad competente, aunque utilicen materias primas importadas competitivas con la producción nacional.

El Decreto-Ley 5.340 creó también una Comisión Asesora (reglamentada por el Decreto 5.344, de 1984) con la función de autorizar, cuando se solicite, las importaciones propuestas por órganos y empresas del Estado. Estas importaciones pueden ser autorizadas en las siguientes situaciones: i) cuando los precios de los productos importados resulten más convenientes o se considere (en el caso de productos licitados internacionalmente) que la protección existente es exagerada; ii) cuando exista urgencia y los proveedores locales no estén en condiciones de cumplir los plazos fijados; iii) cuando se verifique que la calidad del producto nacional no es satisfactoria o no atiende a las especificaciones técnicas exigidas por el comprador; iv) cuando se trate de operaciones financiadas por gobiernos extranjeros u organismos internacionales de crédito, una vez establecida la alta prioridad del proyecto respectivo; v) cuando los antecedentes del oferente nacional

sean considerados insatisfactorios en cuanto a las posibilidades de cumplir con todos los términos propuestos por el comprador; vi) cuando el oferente nacional, en virtud del beneficio concedido por el Estado, se haya comprometido a producir con un nivel de protección inferior al fijado por el Decreto-Ley 5.340 y no esté cumpliendo el compromiso, y vii) cuando se trate de importaciones de países integrantes de la ALALC y se considere que una determinada importación promoverá exportaciones en otros sectores de la economía argentina.

Es interesante señalar que el Decreto-Ley 5.340 contempla una preferencia para las importaciones originadas en los países de la ALALC frente a importaciones de fuera de la región, ya que en los precios de éstas sólo deben computarse los tipos de cambios y los impuestos aduanales para los efectos de comparación con los precios de los productos de origen nacional.

El Decreto-Ley 18.875, de 1970, reglamentado por el Decreto 2.930 del mismo año, complementa en diversos aspectos el sistema compre argentino. En primer lugar, establece que la contratación de servicios de consultoría y de ingeniería, así como la contratación de obras de construcción y de montaje por todos los tipos de órganos pertenecientes a la administración pública, deben hacerse junto a las empresas nacionales, excepto en situaciones particulares. Cuando surge la necesidad de licitaciones internacionales, las empresas extranjeras deben asociarse con empresas de capital nacional. En segundo lugar, el Decreto-Ley 18.875 concede preferencia a empresas nacionales cuyo capital sea efectivamente argentino. Además de ello, el sistema de contrate nacional establece que, en los casos en que existan diferentes alternativas tecnológicas, al momento de formular los proyectos se dé preferencia a aquellas alternativas que posibiliten la mayor utilización de productos nacionales. Los proyectos deben ser lo más desagregados posible y las condiciones de entrega flexibles, de modo que se facilite la compra a productores argentinos. Además, los términos de las licitaciones deben incluir un listado de los elementos que podrían ser suplidos por firmas nacionales.

El Decreto-Ley 18.875 establece que en las contrataciones financiadas por organismos gubernamentales de otros países o por organismos internacionales (en los que sea obligatoria la reducción del margen de protección y de preferencia para la industria nacional, en condiciones inferiores a las establecidas para los impuestos de importación correspondientes), el proyecto debe ser desagregado, siempre que se considere tecnológicamente viable, con la finalidad de utilizar el préstamo obtenido para cubrir exclusivamente aquellos bienes que no se puedan producir en el país.

Los sistemas compre argentino y contrate nacional se refuerzan en algunas situaciones específicas con leyes de promoción de la industria

nacional tendientes a su participación en licitaciones internacionales. Este es el caso, por ejemplo, de la Ley 16.879, que concede franquicias a la industria argentina cuando es seleccionada como proveedora de bienes en licitaciones internacionales para proyectos de las entidades públicas del sector de energía eléctrica. Estas franquicias significan la exención de impuestos sobre la venta y de los aranceles sobre la importación de insumos utilizados, así como también la restitución de impuestos hasta un 20% del precio cotizado.

Otra ley que establece un régimen de promoción para la industria argentina en las licitaciones internacionales es la Ley 20.852, referente a los casos en que exista un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las obras financiadas por el Banco Mundial (BM) fueron posteriormente objeto de tratamiento semejante, a través de la Ley 21.522. Según estas leyes, las empresas nacionales que participaren en las licitaciones financiadas por el BID o por el BM pueden contar con restituciones similares a las que goza la exportación de sus productos; exención de impuestos sobre las ganancias, análoga a la de exportadores de productos manufacturados; exención de impuestos sobre el valor agregado; exención de los impuestos de importación y acceso al sistema de prefinanciamiento y financiamiento ya existente para sus productos.

A pesar de las restricciones legales antes descritas, diversas empresas estatales fueron exceptuadas del cumplimiento del compre argentino por medio de decretos complementarios que les permitan efectuar importaciones. Este es el caso, por ejemplo, de la industria nuclear y del petróleo. Sin embargo, las empresas entrevistadas declararon no tener exenciones arancelarias para sus importaciones.

iii) *Organos de coordinación de las compras estatales*

En la Argentina no existen órganos de coordinación de las compras estatales. Como ya vimos, la Comisión Asesora honoraria, citada en el Decreto 5.340, se restringe a examinar los pedidos de autorización para importaciones presentadas por los órganos públicos.

En el ámbito de la Dirección Nacional de Industria existe la Comisión Asesora de Bienes de Capital, cuya función es evaluar la capacidad productiva nacional del sector y opinar, en algunos casos, sobre las excepciones al cumplimiento del sistema compre argentino. Esta comisión está presidida por el director nacional de industria e integrada por representantes del sector privado productor de bienes de capital.

iv) *Política de compras de las empresas estatales*

- Energía Eléctrica: SEGBA y CNEA

El sector de energía eléctrica argentino brinda buenos ejemplos de las dificultades afrontadas por las empresas estatales de la región, así como soluciones ingeniosas para algunos de estos problemas, las que se podrían adaptar a las condiciones de otros países. Entre los problemas destacan la estructura de financiamiento de las inversiones y la dificultad de la planificación a largo plazo.

Las dificultades financieras del sector son bien ejemplificadas por el caso de SEGBA, en el cual por varios años los aumentos de las tarifas fueron insuficientes para absorber el incremento de los precios de los insumos utilizados en la prestación de servicios, llevando a resultados operativos negativos. La falta de recursos propios no era compensada por los aportes del Tesoro Nacional, y las restricciones financieras impedían a la empresa recurrir al mercado de capitales. En consecuencia, la planificación a largo plazo se hacía virtualmente imposible, produciéndose retrasos en los pagos a los proveedores que repercutieron en el ritmo de las inversiones.

En fecha reciente el gobierno argentino adoptó varias medidas con el fin de subsanar por lo menos en parte algunas de estas dificultades. La Secretaría de Energía, en cooperación con las empresas públicas y privadas del sector, preparó un plan de inversiones cuyo horizonte se extiende hasta el año 2000. En la etapa de las entrevistas, los responsables del plan ya habían elaborado las estimaciones de demanda por servicios de ingeniería y bienes de capital derivados de las inversiones proyectadas, confrontándolos con la capacidad de oferta local. Se pretendía establecer a continuación un plan de cuentas común a todas las empresas del sector, que permitiese efectuar en la etapa de preparación de los proyectos una desagregación de insumos que sería confrontada con la capacidad de oferta local. Para prever y planificar los impactos de las inversiones del sector eléctrico, se pensaba desarrollar un modelo estructural dinámico basado en una matriz de insumo-producto para la estructura productiva vinculada al sector.

El plan abarca además propuestas de realización de estudios que permitan la coordinación de esfuerzos de investigación y desarrollo del sector y planifique la capacitación de recursos humanos para este fin.

Para establecer criterios comunes relativos a compras, inspección y reposición de materiales y componentes, se pretende realizar un programa de normalización intersectorial, involucrando criterios de equiparación, normas de proyecto, especificaciones y sistemas de homologación, articulando el Instituto de Racionalización de Materiales

(IRAM), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el sector productivo privado y las empresas estatales.

Por último, el plan prevé el establecimiento de condiciones legales que permitan la creación de sistemas de compras por medio de programas plurianuales donde se definan metas temporales y se premien los avances tecnológicos que mejoren los servicios y reduzcan sus costos.

En el caso específico de SEGBA, se amplió la asesoría prestada por la empresa a sus proveedores, transmitiéndoles conocimientos técnicos y experiencias de servicios con el objetivo de desarrollar nuevos productos y mejorar la calidad de los ya existentes. Como la empresa venía invirtiendo sobre todo en transmisión y distribución (respectivamente el 50 y el 70% de sus ingresos, en 1984), la capacitación de proveedores se dirigió hacia equipos tales como transformadores de potencia y medición de alta tensión (500 a 132 Kw), unidades para telecontrol remoto, transductores, etc. Al mismo tiempo, para mejorar la calidad del elenco de proveedores de la empresa, se aumentaron las exigencias en cuanto a la capacidad técnica y a las condiciones económicas de los mismos.

En la última central termoeléctrica de SEGBA (Central Costanera-Unidad 7), de 310 Mw, los servicios de ingeniería y supervisión y las obras civiles fueron suministrados en su totalidad desde el extranjero. Para los equipos, la participación nacional varía de acuerdo con su complejidad, siendo mayor para los equipos auxiliares, donde alcanza un 89% del valor en los equipos eléctricos y desciende en lo referente a calderas y equipos turbogeneradores (respectivamente el 62% y el 40% del valor), como se evidencia en el cuadro 9.

En cuanto a los sistemas de transmisión, la situación es similar. Las obras civiles se producen con suministros locales, habiendo una ínfima participación del exterior en los servicios de consultoría, especialmente para los cables aéreos y estaciones transformadoras más complejas (de 500 Kw). La participación de proveedores locales de equipos es casi total en las líneas y estaciones de 132 Kw, disminuyendo a medida que aumenta la tensión.

A finales de 1984, el gobierno adoptó algunas medidas fiscales y de refinanciamiento de la deuda externa de la empresa, que mejoraron la situación financiera de la misma.

La política de compras seguida por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) argentina, constituye uno de los casos más significativos identificados por esta investigación. Como lo demuestra el cuadro 10, la participación local en el suministro de equipos y servicios es creciente.

Diversos aspectos singularizan la experiencia de la CNEA. En primer lugar, una perspectiva de largo plazo de sus decisiones, las que se pautaron con base en la idea de que tanto la elección del proceso

Cuadro 9

SEGBA: PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA NACIONAL EN LAS OBRAS DE LA CENTRAL COSTANERA-UNIDAD 7
(*Porcentajes*)

Renglones	Industria nacional	Importado
Obra civil	100	0
Equipos y montajes	40	
— Turbogeneradores y auxiliares		60
— Calderas y auxiliares	62	38
— Auxiliares mecánicos	79	21
— Auxiliares eléctricos	89	11
— Transporte marítimo	0	100
Ingeniería y supervisión	100	0
Total	68	32

Fuente: Elaboración con base en datos de la Secretaría de Energía del Gobierno Argentino.

Cuadro 10

CNEA: PARTICIPACION DE LA INGENIERIA E INDUSTRIAS NACIONALES EN LAS AREAS DE LAS CENTRALES NUCLEOELECTRICAS
(*Porcentaje del total de la inversión*)

Obra	Ingeniería	Componentes electro-mecánicos	Obras civiles	Montaje
C.N. Atucha I - 320 Mw	1	13	90	50
C.N. Embalse RIII - 640 Mw	30	40	100	65
C.N. Atucha II - 740 Mw (en ejecución)	(50)	(45)	(100)	(95)

Fuente: Elaboración con base en datos de la Secretaría de Energía del Gobierno Argentino.

como de los proveedores tendría impactos a largo plazo en términos energéticos e industriales. En este último campo, la política de compras se dirigió hacia la obtención de una mayor participación local con el fin de establecer una industria de componentes nucleares y elevar el nivel tecnológico de la industria local. Estos objetivos llevaron a la CNEA a invertir en la capacitación de personal técnico, a aceptar el riesgo de utilizar proveedores sin experiencia internacional previa y a incorporar mayores costos a su inversión.

La CNEA no quedó eximida de las restricciones financieras que afectaron a las demás empresas estatales argentinas, especialmente en lo referente a los recursos internos. Uno de los factores que hace su caso especialmente interesante es el espacio que logró abrir en un mecanismo de financiamiento que en general tiende a restringir la participación local de proveedores: la entrega de industrias llave en mano.

Cuando se decidió iniciar el estudio de viabilidad de Atucha I, se fijaron los objetivos de desarrollo de una industria de componentes nucleares y de elevación del nivel tecnológico del parque industrial existente. Como procedimiento inicial, se analizaron en colaboración con la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina las posibilidades de participación de la industria nacional en cada uno de los diferentes tipos de equipos evaluados. Estos estudios previos indicaron un gasto en moneda local (variable de acuerdo a la solución técnica adoptada) que oscilaba en alrededor de un 30% del costo total de la obra. Aunque resultase reducido el valor previsto para el suministro de componentes electromecánicos, esto requería en la mayoría de los casos exigencias tecnológicas complejas que debían ser atendidas por la industria argentina.

En 1968 se realizó una licitación internacional para la construcción de la central nuclear, y la empresa extranjera ganadora se comprometió a dar preferencia a los recursos humanos y materiales disponibles en la Argentina, siempre y cuando los plazos de entrega, las garantías y los precios estipulados no se viesen afectados. Como resultado de este compromiso, se elaboró el Anexo 8 del Contrato Principal con la firma ganadora (Siemens A.G.) denominado "Suministros y Servicios de Origen Argentino", estableciéndose: a) recursos financieros mínimos para el suministro de bienes y servicios de origen argentino, especificando en particular el valor del suministro de componentes electromecánicos, y b) un listado de 71 componentes electromecánicos que deben ser fabricados en el país (listado impositivo).

Posteriormente, la CNEA formó un grupo técnico específico para acompañar el curso de la obra, con el objeto de: i) asegurar el suministro nacional de los 71 renglones previstos en el Anexo 8, especialmente aquellos que significasen un mayor avance tecnológico; ii) incorporar

nuevos renglones al listado original, y iii) minimizar los costos derivados de la participación de la industria local.

En este contexto surgieron los instrumentos legales específicos que favorecieron el Programa de Plantas Nucleares, aun a costas de liberalizar en algunos casos la aplicación del sistema de compre argentino. La Ley 18.243 de 1969 y el Decreto 3.059 que la reglamentó, otorgaron los siguientes beneficios a los proveedores de componentes electromecánicos destinados a la Central Nuclear de Atucha I: i) devolución de los impuestos previstos por la Ley 16.879 para grandes obras eléctricas; ii) exención del impuesto sobre ventas, y iii) liberación de impuestos y de depósitos previos para la importación de los materiales no fabricados en el país, y necesarios para la producción de los componentes locales.

La diferencia entre los precios de la mejor oferta argentina y los precios de importación se financiaba a nivel local.

La Siemens, como principal contratista, asumió para el suministro local las mismas garantías de calidad y plazo de entrega que para los componentes importados. Como consecuencia, la CNEA asesoró a los potenciales proveedores locales a fin de que implantasen los métodos de producción y de control de calidad adecuados a las especificaciones de la licitación, muchos de los cuales todavía no se habían difundido en la industria argentina.

La respuesta de la industria nacional a estos estímulos fue positiva y fueron pocos los renglones del listado original que no se pudieron adquirir en el país. Hubo incluso un aumento de confianza por parte del contratista de la obra, lo que permitió que 25 renglones adicionales fuesen fabricados a nivel local. Como resultado final, la participación nacional en el valor total de la obra ascendió a 40%, mientras en el caso de los renglones electromecánicos esta participación alcanzó el 13% del total (véase el cuadro 10).

El éxito obtenido condujo a que, en el momento de la licitación de la Central Nuclear de Embalse, la participación local fuese superior a la planificada, y el listado impositivo de componentes electromecánicos se elevase a 112 renglones. Además, se solicitó que los potenciales proveedores locales elaborasen un listado adicional para aquellos sistemas, equipos y componentes que pudieran proyectarse y elaborarse en el país.

Como en el caso anterior, la CNEA asumió la responsabilidad de la construcción de la planta. Al mismo tiempo, amplió sustancialmente su participación en las actividades de ingeniería, incluso por medio de entrenamiento junto al contratista principal, lo que produjo los resultados ya mencionados y señalados en el cuadro 10.

En la planta que se está construyendo (Atucha II), se abandonó el sistema llave en mano, aun cuando la obra está siendo financiada

principalmente con recursos externos. La experiencia acumulada en las dos plantas anteriores, tanto por la CNEA como por la industria local, permitió ampliar, una vez más, los índices de suministro local, a pesar de las restricciones impuestas por la falta de recursos en moneda nacional, lo que incluso ha retardado la ejecución del proyecto.

Aunque en otros países de la región, especialmente en el Brasil, existe una buena capacidad instalada para el suministro de servicios de ingeniería, obras civiles y equipos para generar, transmitir y distribuir energía eléctrica, la participación de empresas de estos países en los proyectos de energía eléctrica argentinos nucleares o convencionales ha sido muy reducida, en buena parte debido a la falta de mecanismos financieros adecuados. La realización de proyectos binacionales, como los de las centrales hidroeléctricas de Garabí, con Brasil, y de Corpus, con el Paraguay, brinda la posibilidad de ampliar las compras intrarregionales y genera experiencias que podrán extenderse a otros proyectos de tipo nacional.

- Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)

YPF tiene cláusulas generales para todos los tipos de contratación, y cláusulas específicas para la adquisición de bienes, la contratación de obras y el alquiler de servicios, establecidas por la propia empresa.

En el caso del sector petrolero, es necesario considerar también la Ley 21.778, de 1978, referente a los contratos de riesgo para la exploración y producción de petróleo. Esta ley reglamenta los diversos aspectos de las licitaciones, tales como los compromisos mínimos de inversión, plazos de ejecución de los mismos, garantías ofrecidas por los contratistas, etc. Las licitaciones públicas deben ser divulgadas en la Gaceta Oficial Nacional y en otros órganos adecuados. La contratación directa puede ocurrir solamente cuando existan razones técnicas específicas por causas de seguridad y defensa nacional o cuando no surjan empresas interesadas en la licitación. Esta ley establece además la exención de los impuestos de importación para los bienes de capital, herramientas y componentes necesarios para la ejecución de los contratos, en la medida en que los mismos no se produzcan en el país en condiciones de eficiencia, plazos de entrega y precios adecuados.

El órgano encargado de las compras, la Gerencia General de Suministros, está en la cumbre de la pirámide organizacional, inmediatamente bajo el nivel ocupado por la Dirección.

La crisis económica ha dificultado la programación de sus inversiones a largo plazo y la empresa las planifica en función de la demanda. Los estudios previos a la inversión se hacen a nivel interno, excepto cuando hay financiamiento externo. Sin embargo, la mayor parte de los proyectos se financia con recursos propios.

En la fase de preparación de la licitación, las condiciones las define principalmente la empresa, aunque el Banco Mundial ya participó en por lo menos un proyecto. En esta fase, se toman en consideración las posibilidades de participación de firmas nacionales, no así las de proveedores regionales.

Los proveedores potenciales son informados a través de invitaciones, cuando se trata de licitaciones privadas, y por medio de periódicos de gran circulación y carteleras, para licitaciones públicas. En las escasas licitaciones internacionales se utiliza la oficina de compras de la empresa en Houston, Texas.

La YPF mantiene un registro de proveedores y contratistas pero la inscripción previa en el mismo no es obligatoria. En el momento de las entrevistas, el registro se encontraba desactualizado. Por lo general, los materiales utilizados en las obras contratadas deben estar incluidos en el Catálogo General de Materiales mantenido por la empresa.

Normalmente, las propuestas recibidas pasan por una fase de precalificación, en la que se elimina una parte sustancial de las mismas. El principal criterio de análisis es la calidad técnica, sobre todo en lo que respecta a la confiabilidad. El énfasis en la seguridad está justificado por los riesgos de accidentes y la suspensión de las ganancias. Por ello, la empresa adopta las normas del API (American Petroleum Institute), examina los antecedentes que tienen en el suministro de productos similares, analiza las condiciones económicas, financieras y técnicas de las empresas (visitando incluso las fábricas) y, si es necesario y posible, somete a prueba (por un año, como mínimo) los productos en operación. Para proveedores extranjeros utiliza principalmente la oficina de Houston.

En la fase final de selección prevalece el concepto de la oferta más conveniente. El principal criterio es todavía el tecnológico, a través del cual se busca la seguridad. Respecto a los precios, por lo general hay una gran dispersión, y la regla parece ser la de evitar los valores extremos. Se busca también no ampliar demasiado los costos de mantenimiento por la diversificación de proveedores. La participación de los proveedores locales en el abastecimiento de la YPF es de cerca de 80% del valor de sus compras. La participación de empresas de la región es pequeña y asistemática, dificultada además por el desconocimiento por parte de la YPF de sus condiciones técnicas, económicas y financieras.

Durante las entrevistas, se dijo que el período de prueba a que se someterían los equipos de los proveedores de la región sería mayor que el de los proveedores locales o de los países industrializados. Sin embargo, el gran intercambio de información existente en las empresas petroleras de la región podría atenuar la sensación de riesgo que suscita el uso de proveedores regionales.

- Secretaría de Comunicaciones (ENTEL)

La política argentina para los equipos de telecomunicaciones sufrió recientemente importantes transformaciones, definidas por la Secretaría de Comunicaciones en el ámbito de la política nacional de informática.

Actualmente, su meta principal (el Plan Megatel) es la instalación de un millón de líneas telefónicas en cinco años, elevando de 8 a 12 el número de teléfonos por cada 100 personas.

La política y el Plan tienen como objetivo ampliar el espacio económico de las empresas argentinas en el área de telecomunicaciones e impulsar su aprendizaje tecnológico.

El Plan será financiado principalmente por los usuarios de las líneas telefónicas, sistema análogo al puesto en práctica en Brasil. En fecha reciente, el Decreto 428 (de 1986) definió los criterios y procedimientos según los cuales el Plan será desarrollado. Este decreto establece que la Secretaría de Comunicaciones definirá el número de proveedores para cada tipo de equipo y el número de equipos que cada proveedor podrá promover, de modo de garantizar que las empresas proveedoras y la empresa de servicios sean complementarias.

La Secretaría definirá las pautas sobre las cuales la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) elaborará las licitaciones y participará, junto con la ENTEL, en la Comisión de preadjudicaciones que evaluará las propuestas.

El reglamento general de contrataciones de la ENTEL establece que los proveedores deben en principio estar inscritos en su Registro de Proveedores. El criterio general para la selección de un proveedor fue, hasta hace poco, el del menor precio. En caso de empate, debería seleccionarse la propuesta que presentase el mayor contenido nacional. Por otro lado, el criterio del menor precio podría abandonarse cuando se presenten restricciones relacionadas con la calidad de los productos, plazos de entrega, insuficiencias técnicas y financieras de la empresa oferente, o ante el incumplimiento por parte de la misma de las cláusulas establecidas por la ENTEL.

El Decreto 428 es mucho más detallista. Para la puesta en marcha del Plan, las licitaciones deberán regirse obligatoriamente por las siguientes pautas:

a) Para cada renglón se establecerán actividades obligatorias de investigación, desarrollo e ingeniería, con la intención de lograr la actualización tecnológica de la industria local. Se busca asegurar que en el lapso de la licitación uno o más productos o partes de los mismos se proyecten en el país.

b) Se establecerán listados positivos mínimos de integración nacional obligatoria y listados positivos obligatorios de procesos productivos, así como los plazos en que éstos deberán ejecutarse. Los

programas de integración se definirán con base en estos listados y en los plazos mencionados. Los proveedores que incrementen la integración mínima o que la realicen en plazos inferiores a los establecidos, gozarán de preferencia.

c) Las ofertas deberán presentar planes de garantía de calidad, especificando los métodos y recursos que utilizarán para lograrla.

d) Los precios de los productos se deberán establecer previendo mecanismos de ajuste a la tendencia de precios internacionales.

Los medios para verificar el cumplimiento de los programas serán definidos en cada licitación. Además, el Decreto 428 establece que las empresas oferentes deberán cumplir con los requisitos de la empresa local, según lo establecido por la Ley 18.875, antes mencionada.

Aunque los dispositivos legales no prevén incentivos especiales para las compras regionales, la investigación de campo evidenció una disposición favorable mayor que la usual por parte de las autoridades del sector. Se mencionó específicamente la posibilidad de empresas conjuntas (joint-ventures) entre firmas bajo control nacional argentino (que el Plan desea fomentar) y de otros países de la región, sobre todo del Brasil. Se admitió que las subsidiarias de firmas extranjeras que actúan en dos países de la región podrían establecer divisiones de trabajo mutuamente provechosas.

b) *Brasil*

i) *Reglamento general de adquisiciones y obras públicas*

Las compras de bienes y servicios realizadas por la administración pública directa y autarquías están reguladas por el Decreto-Ley 200, de 1967, cuyos artículos 125 y 144 consolidan las normas generales y disciplinan el proceso de licitación. El mencionado decreto fue complementado, en lo que respecta a las obras públicas y servicios de ingeniería, por el Decreto Federal 73.140, de 1973, modificado por los Decretos 85.230, de 1980, y 86.025, de 1981.

Por lo general, la adquisición de bienes y servicios y la contratación de obras públicas se deben realizar a través de licitaciones. Este proceso es dispensable sólo en las siguientes situaciones: participación en guerras, grave perturbación del orden o calamidad pública, exigencias de seguridad nacional; inexistencia de interesados; contratación de servicios a profesionales o empresas de notoria especialización; cuando la operación involucre exclusivamente personas de derecho público interno, entidades sujetas a su control mayoritario o concesionarios de servicio público; en los casos de emergencia que signifiquen la atención a situaciones que puedan ocasionar perjuicio o

comprometer la seguridad de personas, obras, bienes o equipos, y, por último, la ejecución de obras y servicios de reducido valor.

Las modalidades de licitación utilizadas son las siguientes: concurrencia, cotización de precios y convocatoria. La concurrencia es el tipo de licitación realizada a través de una amplia convocatoria, que se destina a las contrataciones de valor más elevado, admitiendo la participación de cualquier interesado que atienda a las condiciones de la proclama. En la concurrencia hay, necesariamente, una fase inicial de habilitación preliminar destinada a comprobar la plena calificación de los interesados. La concurrencia es obligatoria para la compra de bienes y contrataciones de servicios de valor igual o superior a 25 000 MVR (mayor valor de referencia).* Cuando se trata de obras públicas, este límite asciende a 35 000 MVR (los límites aquí mencionados para cada modalidad de licitación incluyen las alteraciones introducidas por la Ley 6.946, de 1981). La divulgación de la concurrencia debe efectuarse por medio de la fijación de proclamas en lugares adecuados y la publicación en órganos oficiales y en la prensa diaria.

La modalidad de licitación por medio de cotización de precios es la que se efectúa entre interesados previamente inscritos en el registro de proveedores y prestadores de servicios, observada la necesaria habilitación. Se debe realizar este tipo de licitación en el caso de compras y servicios de valor igual o superior a 250 e inferior a 25 000 MVR, tanto para obras públicas de valor igual o superior a 1 250 e inferior a 35 000 MVR. La divulgación debe hacerse a través de la fijación de proclamas y utilizando además otros medios, con la intención de ampliar el área de la competencia.

La convocatoria es el tipo de licitación que se lleva a cabo entre al menos tres interesados del ramo correspondiente, a los cuales se ha citado por escrito. Se procede a una convocatoria en el caso de que las compras o servicios sean superiores a 15 o inferiores a 250 MVR, y cuando la contratación de obras corresponda a un valor inferior a 1 250 e igual o superior a 125 MVR.

Para la selección de las propuestas, deben considerarse el interés del servicio público, las condiciones de calidad, eficiencia y precio, condiciones de pago y otros aspectos pertinentes. Las proclamas de las licitaciones deben especificar los criterios que se utilizarán en cada caso. Para las obras públicas, si hay empate, las empresas nacionales tendrán preferencia, respetándose los demás criterios.

---

* MVR es una unidad de valor arbitrario, utilizada con fines fiscales. Una MVR vale actualmente 328.38 cruzados.

ii) *Sistema de compre nacional*

El Decreto 84.826, de 1979, establece que los órganos de la administración directa e indirecta del Gobierno Federal sólo pueden importar bienes cuando no existan similares producidos en el país. La definición de similar nacional se aplica, según el Decreto-Ley 37, de 1966, a los productos en los que: i) el precio no sea superior al costo de importación del similar extranjero, establecido en cruzados y calculado con base en el precio normal, al que se suman los impuestos de importación y otras tasas que inciden sobre el mismo; ii) el plazo de entrega sea semejante a los que normalmente se acostumbre, y iii) la calidad y las especificaciones sean equivalentes a las de los productos importados.

Le corresponde a la Cartera de Comercio Exterior del Banco del Brasil (CACEX) determinar, en cada caso, la existencia o no del similar nacional. Esta acción de la CACEX se basa en dos procedimientos alternativos del sector empresarial: i) cuando un fabricante nacional registra previamente su producto en el Consejo de Política Aduanera del Ministerio de Hacienda, comprobando la existencia de un similar nacional, y ii) cuando, no habiendo registro previo, el importador debe obtener de los fabricantes brasileños una declaración de la inexistencia de similar nacional.

Se eximen del cumplimiento del sistema de compre nacional las importaciones de productos originarios de los demás países miembros de la ALALC incluidos en el listado nacional brasileño, en los litados de concesiones especiales, o que estén favorecidos por concesiones establecidas en los Convenios de Complementación Industrial suscritos por el Brasil.

En el caso de la utilización de créditos de proveedores extranjeros, el Decreto 61.574, de 1972, establece que se deberá firmar un acuerdo de participación entre el comprador y los sindicatos de la industria, con la finalidad de conciliar los intereses de los fabricantes nacionales. En estos casos, la existencia de un acuerdo de participación es la condición básica para librarse del examen de similitud de los bienes importados y vinculados a los créditos externos.

El sistema de compre nacional también se aplica a la contratación de servicios de consultoría e ingeniería. El Decreto 73.685, de 1974, establece que los órganos de la Administración directa e indirecta de los gobiernos federal, estatales y municipales sólo podrán contratar la prestación de servicios de consultoría e ingeniería con empresas extranjeras en los casos en que no existan empresas nacionales debidamente capacitadas para el desempeño de los servicios en cuestión. Se consideran empresas nacionales aquellas personas jurídicas constituidas, con sede en el Brasil y con más de 50% del capital votante

en propiedad de brasileños (nacidos o nacionalizados), o de otras personas jurídicas donde se verifiquen las reglas anteriores. Las firmas extranjeras que para la fecha de publicación del Decreto 73.685 tenían más de 10 años de existencia en el país y un cuerpo técnico conformado por brasileños, fueron equiparadas a las firmas nacionales.

Un decreto anterior (Decreto 64.345, de 1969) establece, a su vez, que la contratación de firmas extranjeras exige la autorización formal previa del ministro del área de que se trate, excepto en los casos de contratación de personas extranjeras para la ejecución de tareas a corto plazo claramente definidas. Además, el decreto sugiere que en estos casos se busque promover el consorcio de empresas extranjeras con los nacionales.

La Resolución N° 209 del Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (CONFEA) del Ministerio del Trabajo (1972) determina, a su vez, que para la ejecución de obras o préstamos de servicios de ingeniería, arquitectura y agronomía, las empresas extranjeras deberán asociarse con empresas nacionales, requiriendo para ello su registro en el CONFEA. Este registro de la empresa extranjera sólo es válido mientras dure la obra de ejecución del servicio de extranjería para el cual fue solicitado. La Resolución N° 209 exige, además, que se demuestre la capacidad de la empresa nacional asociada para absorber la experiencia de la empresa extranjera vinculada al servicio o a la obra.

Otro instrumento que refuerza la política de compre nacional es la actuación de la Agencia Especial de Financiamiento Industrial (FINAME), del BNDES, responsable del financiamiento oficial de las compras de equipos. La FINAME, a través de su Resolución N° 35, de 1978, fijó normas para censar las industrias locales, concediendo el financiamiento exclusivamente para los bienes fabricados en el Brasil y dando prioridad a la empresa efectivamente nacional.

ii) *Coordinación de las compras estatales*

- Núcleos de Articulación Industrial (NAI)

El Decreto 76.708, de 1975, determinó la organización, con carácter permanente, de los Núcleos de Articulación Industrial (NAI) en las empresas públicas y sociedades de economía mixta federales y sus subsidiarias, con el objetivo de promover la preferencia por la compra de equipos desarrollados y fabricados en el Brasil. Para ello, los NAI deberían: a) orientar y articular las relaciones con los fabricantes nacionales de bienes de capital y las empresas de ingeniería; b) informar con anticipación a los fabricantes nacionales respecto de las características y cantidades de equipos que requerirán los programas de

inversión de las empresas estatales; c) favorecer una mayor participación de las firmas nacionales de consultoría en los proyectos de ingeniería, y d) presentar subsidios y propuestas de orientación de los centros nacionales de investigación, así como de los términos de negociación para la obtención de tecnología extranjera en condiciones favorables.

Simultáneamente, el Decreto 76.708 creó la Comisión Coordinadora de los Núcleos de Articulación con la Industria (CCNAI), en la cual participan representantes del Consejo de Desarrollo Industrial (CDI) (Ministerio de Industria y Comercio), de la Cartera de Comercio Exterior (CACEX, Banco del Brasil, Ministerio de Hacienda), de la Empresa Mecánica Brasileña, S.A. (EMBRAMEC, hoy BNDESPAR) y la Financiadora de Estudios y Proyectos, S.A. (FINEP, hoy vinculada al Ministerio para Ciencia y Tecnología), esta última en calidad de Secretaría Ejecutiva de la Comisión (SE-CCNAI).

Según la evaluación realizada en 1980 por la propia SE-CCNAI, la eficacia de los NAI ha disminuido debido a una serie de restricciones. La más significativa de tales restricciones sería la propia naturaleza legal e institucional de los NAI, que no fueron constituidos como órganos normativos, reguladores o controladores de la adquisición de bienes y servicios de las empresas, por lo que los NAI quedaron subordinados a la dirección de las mismas y han sido muchas veces discriminados, perdiendo su capacidad operativa. Algunas empresas demostraron haber comprendido la finalidad de la política del gobierno (como PETROBRAS y ELETROBRAS, por ejemplo), pero la mayoría aplazó la creación de los NAI o los relegó a una posición secundaria en la organización de las empresas, desvinculándolos de las áreas operacional y de ingeniería, incapacitándolos así para generar e implantar programas de nacionalización de bienes y servicios. De esta forma, los NAI no lograron promover una sustitución de importaciones a la altura de las posibilidades de la industria nacional.

- Consejo de Desarollo Industrial (CDI)

Los Decretos 1.428, de 1975, 77.065, de 1976, y 83.093, de 1979, determinan que el Consejo de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria y Comercio deberá fijar índices de nacionalización, aprobar planes de nacionalización y emitir Certificados de Registro de Fabricación para las empresas industriales, como condición para su acceso a las fuentes oficiales de crédito industrial (BNDES, básicamente) y a las compras por parte de los órganos y entidades de la Administración Federal Directa e Indirecta y Fundaciones Supervisadas. El Plan de Nacionalización es el estudio de determinado segmento industrial con el fin de establecer las directrices de política industrial que se han de aplicar, y para fijar los índices de nacionalización que se

pondrán en práctica. Los planes de nacionalización se establecen por un plazo máximo de cuatro años. Después de efectuados los estudios, se emite una resolución estableciendo las directrices y los índices de nacionalización que se han de cumplir.

Con base en estos instrumentos, el CDI se constituyó en una instancia adicional para la coordinación de las compras de las empresas estatales y para la articulación de éstas con las empresas proveedoras y sus órganos representativos. El hecho de que las empresas estatales no siempre exijan que las empresas proveedoras tengan sus Certificados de Registro de Fabricación resta efectividad a este mecanismo.

- Secretaría de Control de Empresas Estatales (SEST)

El Decreto 84.128, de 1979, creó la Secretaría de Control de las Empresas Estatales, vinculada a la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (SEPLAN), con los siguientes objetivos: i) compatibilizar los programas de inversión de las empresas estatales con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), según las prioridades establecidas y la disponibilidad de recursos, ajustándolos a las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, y ii) garantizar el feliz desempeño del sector público en cuanto a la ejecución de sus programas de inversión, propiciando consecuentemente la mejoría de las condiciones del sector privado, en el sentido de planificar adecuadamente sus actividades.

Sin embargo, hasta el momento la SEST ha restringido su acción a la consolidación de los gastos y de las fuentes de recursos de las casi 500 empresas estatales (incluyendo los demás órganos de la administración federal descentralizada, como las fundaciones y las autarquías) a través de los denominados Presupuestos SEST. Respecto al examen de las fuentes de recursos, la SEST busca definir una estructura más adecuada a las condiciones económicas globales del país.

Recientemente se examinó la conveniencia de crear una sociedad de inversiones con todas las entidades estatales para favorecer la transferencia de recursos entre las empresas del Estado y reestructurar el pasivo de las que estén muy endeudadas en el exterior. Sin embargo, la alternativa adoptada (julio de 1986) fue la creación de un nuevo Fondo Nacional de Desarrollo, que a partir de la aplicación de nuevos préstamos obligatorios y tributos de distinta naturaleza, deberá centralizar hasta el final del decenio el financiamiento de los programas de expansión de las empresas estatales. Esto revela que, aun actuando sobre esta variable decisiva para el funcionamiento de las empresas del Estado, particularmente sobre la orientación de hecho (aunque no explícita) de la política de compras de las mismas, la SEST está desvinculada de los objetivos más amplios de la política industrial.

iii) *Política de compras de las empresas seleccionadas*

En las compras de bienes y servicios, las empresas públicas y las sociedades de economía mixta adoptan procedimientos que no se diferencian de modo significativo de los adoptados por el resto de la administración pública federal. De esta forma, los aspectos antes señalados referentes al Decreto-Ley 200, Decreto 73.140 y Decreto 84.268, son igualmente importantes en las licitaciones de las empresas seleccionadas para esta investigación. Sin embargo, es interesante señalar ciertas particularidades relativas a los aspectos industrial y tecnológico de las políticas de compras de estas empresas.

- PETROBRAS

Entre las empresas investigadas, PETROBRAS conjuntamente con la CNEA (de Argentina), son las empresas estatales que mejor han formulado y creado una política consistente de compras dirigida hacia el desarrollo nacional de la industria de bienes de capital y de los servicios de ingeniería.

En el Brasil, PETROBRAS fue la primera empresa estatal que se preocupó sistemáticamente de la nacionalización de sus compras de equipos y componentes. En este sentido, estimuló la creación, en 1954, de la Asociación Brasileña para el Desarrollo de las Industrias de Base (ABDIB), que congregó a los empresarios del sector. Al mismo tiempo, PETROBRAS fue una de las pioneras en el estímulo al surgimiento del sector nacional de empresas de proyectos y de montaje industrial. La experiencia de nacionalización de equipos de PETROBRAS sirvió incluso de ejemplo para la organización del sistema de NAI antes mencionado.

El contexto político en el cual se creó PETROBRAS, en el seno de un proceso de fuerte orientación nacionalista, explica en parte su orientación de comprar en el país, pagando en moneda local, libre de financiamiento y suministros externos. Esta orientación fue respaldada por una política de precios definida por el Consejo Nacional de Petróleo (CNP), que garantizó a la empresa la capacidad de financiar sus proyectos. Este mismo contexto político contribuyó a forjar una fuerte identidad en la empresa, consolidada por una política de personal atractiva en lo relativo a salarios y entrenamiento.

La implantación inicial de las actividades de refinación del petróleo, en una época en que el país no tenía nada que ofrecer en lo que a infraestructura cientificotecnológica se refiere, requirió la importación masiva de tecnología extranjera, a través de empresas llave en mano (se importaban casi todos los equipos y servicios de ingeniería).

En el momento de su creación, PETROBRAS recibió como parte de su acervo la Refinería de Mataripe (2 500 barriles diarios), que había

empezado a funcionar en 1950. En 1955, comenzó a operar la segunda refinería de PETROBRAS en Cubatás (45 000 barriles diarios).

En la década de los años cincuenta, cuando se inició la implantación de la industria de refinación de petróleo en el Brasil, los países desarrollados ya poseían casi toda la tecnología. De esta manera, durante un largo período caracterizado por el rápido crecimiento de la capacidad de refinación, la preocupación fundamental en este frente de actividades fue la construcción de nuevas plantas y la formación de un personal adecuado para administrarlas y operarlas. El énfasis que puso PETROBRAS en la asimilación de tecnologías de operación y gerencia de las refinerías prevaleció en especial hasta 1961, cuando entró en funcionamiento la Refinería del Duque de Caxias. En la construcción de esta tercera planta de refinación, PETROBRAS ya contó con algunas empresas nacionales de ingeniería de detalle (que también participaron en el montaje) y con la nacionalización de algunos equipos. De hecho, como ya se mencionó, desde sus inicios PETROBRAS tuvo como objetivo la nacionalización no sólo de los equipos sino también de las actividades de más fácil aprendizaje, como el montaje industrial y, posteriormente, la ingeniería de detalle (con base en proyectos de proceso importados).

Durante los decenios de 1960 y 1970, PETROBRAS construyó otras seis refinerías. La capacidad instalada de refinación en el Brasil, que era de aproximadamente 150 000 barriles diarios al inicio de los años sesenta, alcanzó a 1 500 000 barriles diarios al comienzo de la década de 1980, lo que significa un crecimiento de 1 000% en 20 años.

En estos dos decenios, cuando cada tres años aproximadamente se construyó y comenzó a operar una refinería, PETROBRAS pasó a dar importancia a la consolidación del conocimiento adquirido y desarrollado. Los equipos humanos aumentaron y su capacitación en la universidad y en la propia empresa multiplicó las experiencias en el área de la tecnología de operación y seguimiento de unidades industriales. La combinación del adiestramiento formal con los procesos de aprender haciendo permitieron la asimilación progresiva aunque incompleta de las tecnologías de proceso importadas. Durante este período, continuó la importación de tecnología en la forma de "caja negra", pero la empresa siguió en su esfuerzo por ampliar la nacionalización de los equipos y la asimilación de la tecnología importada. El montaje pasó a hacerse totalmente por firmas nacionales que, por su parte, se involucraron cada vez más en la ingeniería de detalle, formando consorcios con empresas extranjeras. Sin embargo, el proyecto de ingeniería básico (o de proceso) siguió llegando del exterior, con el seguimiento de algunas firmas nacionales, favoreciendo así la transferencia tecnológica.

En cuanto a los equipos, cuando se abrió la primera refinería, sólo el 5% era nacional. No obstante, el nivel de nacionalización alcanzó, en

1975, el 95% del valor de las compras para la octava refinería. El impacto de estas compras sobre la industria brasileña de bienes de capital fue enorme, dando origen a un gran número de empresas y consolidando otras tantas.

Para lograr estos resultados, PETROBRAS contó no sólo con recursos financieros propios, sino que desarrolló los métodos de calificación de sus proveedores, los canales de comunicación con los mismos y las medidas referentes a la adquisición, como por ejemplo las "compras pioneras", lo que significaba adquirir lotes experimentales de equipos, probándolos en su funcionamiento para después, en el caso de ser aprobados, sustituir las importaciones. Sin embargo, la nacionalización perseguida por PETROBRAS no se extendía a la tecnología. Su política de compras se inclinaba a estimular en sus proveedores la búsqueda de tecnología en el exterior, especialmente para el proyecto básico de dotación de equipos, amparándose en el argumento de evitar los riesgos.

La actividad de ingeniería básica sólo se implantó efectivamente en PETROBRAS a partir de 1975, utilizándose para ello el Centro de Investigaciones de la empresa, creado en 1966. Sin embargo, en aquella época (1975) todo el parque actual de refinación ya estaba proyectado. Se produjo así una inversión de la secuencia más adecuada de las etapas del proceso de capacitación tecnológica de una empresa productiva. Entre 1966 y 1975, el Centro de Investigaciones permaneció sin una demanda definida de trabajo, con una actividad restringida a los servicios de mejoramiento operativo y a pequeñas adaptaciones de los procedimientos. El énfasis de la dirección general de PETROBRAS recaía en los estudios sobre la ubicación de nuevas refinerías y en los términos de las negociaciones destinadas a la compra de tecnología en el exterior.

La demora en el proceso de institucionalización de la actividad de ingeniería básica perjudicó el desarrollo de la investigación tecnológica de la empresa y a sus proveedores. Esta institucionalización resultó de los cambios ocurridos, a partir de 1974, en el mercado petrolero, tanto en el exterior como en Brasil. Los choques sucesivos del precio del petróleo, el aumento de las tasas de interés, las medidas de política económica y la recesión obligaron a que, a mediados de los años 70, se alteraran las condiciones del proyecto para la operación de las unidades de proceso, de modo a reestructurar el perfil de la producción. Con ello, se hicieron necesarias las investigaciones tecnológicas.

Estos mismos factores llevaron a PETROBRAS, desde fines del decenio de 1970, a dar prioridad absoluta, en términos de inversión, al área de exploración y producción de petróleo, provocando una drástica alteración en el perfil de la demanda de equipos y servicios. Este cambio condujo a un súbito descenso en el componente local de las compras de bienes de capital, lo que se puede atribuir en parte a la falta de dominio

tecnológico de los proveedores nacionales. El choque de importación ocasionó una modificación en la filosofía operativa de los órganos industriales de la empresa, en el sentido de aumentar la utilización de tecnología nacional.

PETROBRAS logró así recorrer sucesivamente las etapas de asimilación de los conocimientos necesarios para la operación, montaje, ingeniería de detalle, ingeniería básica e investigación tecnológica. Otra expresión de los avances realizados en la capacitación tecnológica de la empresa es la exportación de los servicios de prospección, exploración y producción de petróleo.

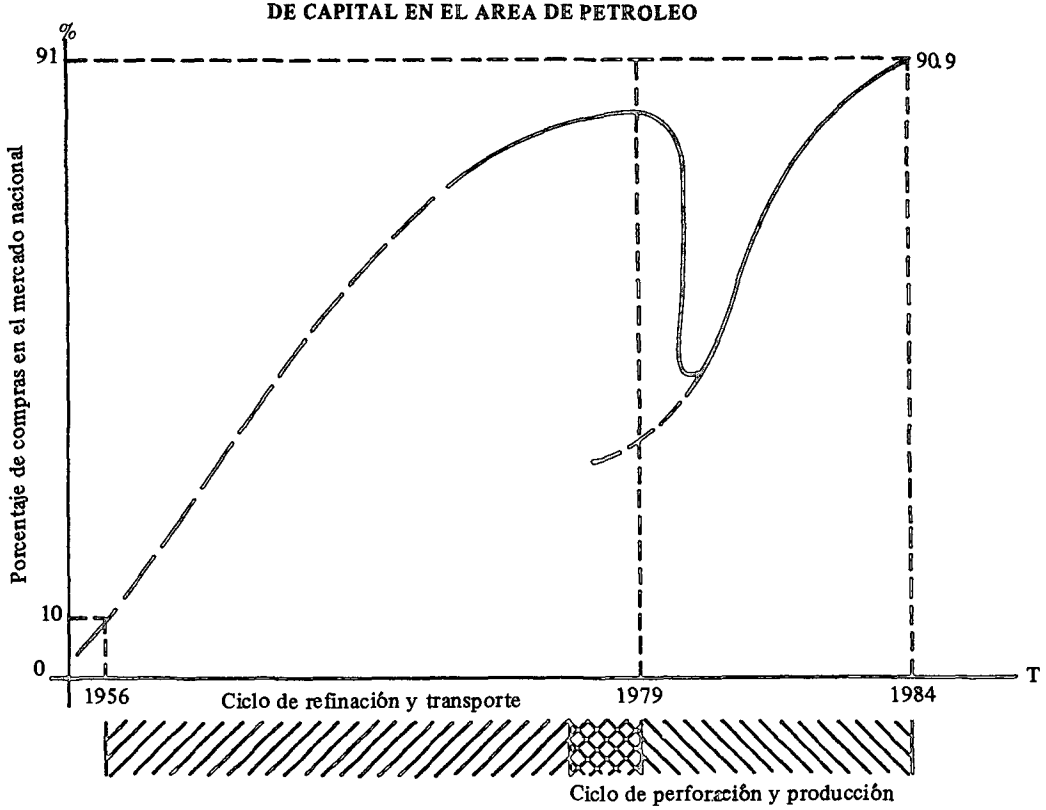
Actualmente, el poder de compra de PETROBRAS alcanza a mil millones de dólares en el caso de los bienes de capital (compras realizadas a 1 300 empresas nacionales), 400 millones de dólares para servicios de ingeniería (cerca de 200 empresas nacionales) y 3 millones de dólares en el área de investigación tecnológica e ingeniería básica (nueve universidades, ocho centros de tecnología y 20 empresas).

La evolución de la sustitución de importaciones de bienes de capital en el sector petrolero (perforación, producción, refinación y transporte) aparece representada en el gráfico 1. Como ya se señaló, el cambio ocurrido en el perfil de las inversiones a partir de 1979 provocó inicialmente un descenso significativo en el índice de nacionalización en la producción de equipos; sin embargo, como lo indica el mencionado gráfico, hay una rápida recuperación de este índice que, en 1984, regresó al 91%. Esto sólo puede explicarse debido a la significativa experiencia tecnológica acumulada por el sector, así como por el énfasis puesto, a partir de la segunda mitad de los años setenta, en la ingeniería básica y en la investigación tecnológica, las que se impulsaron en nuevas direcciones, a partir del final del decenio.

Como resultado de esta experiencia, a partir de 1984 se consolidó una nueva y más amplia concepción en el sistema de nacionalización del material de PETROBRAS. Esta nueva concepción tiene tres objetivos centrales: i) la sustitución de importaciones, que se concentra ahora en materiales y equipos de gran complejidad tecnológica y/o de escala reducida para su protección rentable en el país, requiriendo para ello la búsqueda de alternativas de ingeniería que prescindan de material importado antes de emprender su nacionalización; se incluye también en este objetivo la nacionalización de repuestos; ii) el desarrollo de proveedores alternativos con el objeto de reducir los costos a través de la adecuada competencia en el sector, evitando, por un lado, los proveedores exclusivos y, por el otro, la improductividad derivada del número excesivo de fabricantes de la misma línea de productos, y iii) el aumento de la autonomía de la industria nacional de bienes de capital, permitiendo que las decisiones de naturaleza industrial y tecnológica

Gráfico 1

EVOLUCION DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL EN EL AREA DE PETROLEO



Fuente: PETROBRAS.

dependan menos de factores externos, ajenos al país; en este aspecto, PETROBRAS, a través de su política de compras, actúa induciendo el proceso de capacitación tecnológica de sus proveedores.

La consecución del objetivo de sustitución de importaciones requiere nuevos métodos de trabajo, que pueden resumirse en dos procedimientos: i) planificación de la actividad en el sentido de anticipar las medidas dirigidas a lograr la nacionalización de la fase de las instalaciones del proyecto, pues una vez iniciado el proceso de compra, por falta de tiempo se hace imposible realizar cualquier estudio alternativo, y ii) actuación integrada del órgano responsable de la nacionalización con los equipos proyectistas básicos y de detalle para que las soluciones de ingeniería utilicen al máximo los materiales ya fabricados en el Brasil.

En lo que respecta al aumento de la autonomía de la industria de bienes de capital, PETROBRAS viene adoptando programas de desarrollo de productos (DP) destinados a estimular la capacitación tecnológica de sus proveedores. Son cuatro las modalidades de DP adoptadas, seleccionadas en función de las características específicas del producto que se va a desarrollar: inducción, contrapartida, contratación por PETROBRAS y ejecución por PETROBRAS.

A través de la *inducción*, PETROBRAS estimula a los proveedores a desarrollar un determinado producto y su correspondiente capacitación tecnológica, estableciendo las especificaciones técnicas que deben cumplirse, exigiendo cierto rendimiento o determinando la calidad deseada para el producto. A través de la *contrapartida*, PETROBRAS, utilizando compras de valor significativo referente a la fabricación pionera o usual, obliga por contrato al fabricante a ejecutar un programa de DP. En el caso de la *contratación*, PETROBRAS contrata directamente con un proveedor, empresas de ingeniería o centro de investigación, la realización del DP, y transfiere discrecionalmente a los proveedores los resultados obtenidos. Por último, en el caso de la modalidad de *ejecución*, PETROBRAS realiza directamente el DP y transfiere a los proveedores los resultados, también según su criterio.

Para los efectos de esta investigación, interesa identificar todavía dos aspectos adicionales de la política de compras de PETROBRAS: a) el sistema de garantía/control de calidad para suministro de material y b) el sistema de apoyo a la exportación de bienes de capital y materiales utilizados en la industria del petróleo y la petroquímica.

El sistema de garantía/control de calidad de PETROBRAS establece métodos relativos a equipos y materiales, técnicas de construcción y medidas de seguridad, para asegurar que todos los objetivos previstos sean alcanzados con precisión. Los principales componentes del sistema son las normas técnicas, rutinas de fiscalización, adiestramiento y calificación del personal. En el caso específico de los

materiales y equipos, el fabricante que desea ser proveedor de PETROBRAS debe disponer de un departamento específico de garantía de calidad, con autoridad suficiente para integrar todas las actividades que inciden sobre ella, identificando problemas, buscando soluciones y verificando continuamente la eficacia del sistema implantado. El fabricante debe poseer además un manual formalmente aprobado por su directiva, describiendo por lo menos las siguientes actividades, y las atribuciones de responsabilidad respectivas: i) elaboración, revisión y aprobación del Manual de Garantía de Calidad; ii) adoctrinamiento, entrenamiento y calificación del personal; iii) elaboración, verificación y aprobación de la documentación de proyectos y compras; iv) evaluación y calificación de subproveedores; v) identificación y búsqueda de materiales a lo largo del proceso de fabricación; vi) manejo, preservación, almacenaje, embalaje y envío de materiales; vii) elaboración y calificación de procedimientos para procesos especiales, y viii) inspección a los subproveedores.

En el caso de los servicios (proyecto, construcción y montaje), el control de calidad se ejerce en armonía con el énfasis puesto en los controles de plazo y costo.

En el área de adquisición de materiales, PETROBRAS ejecuta sus compras de acuerdo con un conjunto de cláusulas contractuales preestablecidas, contenidas en el documento denominado Condiciones Generales de Suministro de Materiales a PETROBRAS. Estas condiciones deben ser aceptadas por los proveedores en el momento de la precalificación. Los proveedores se obligan a entregar el material libre de cualquier defecto de fabricación y a garantizar su funcionamiento por un período de 12 a 18 meses desde el momento de la entrega. La garantía supone, en todos los casos, la sustitución o reparación del material a expensas del proveedor.

Las actividades del Núcleo de Apoyo a la Exportación (NAEX) del Servicio de Material de PETROBRAS tiene por objetivos: i) en lo que respecta a la fase de abastecimiento, favorecer la exportación de proyectos completos, desde la ingeniería básica hasta la operación, trabajando conjuntamente con el Centro de Investigaciones y el Servicio de Ingeniería de PETROBRAS, con las empresas nacionales de proyectos y servicios y con los diversos proveedores de materiales; ii) ayudar al exportador potencial en la investigación de mercados y en la identificación de oportunidades de exportación; iii) asesorar la preparación de la documentación destinada a las licitaciones internacionales; iv) preparar los medios o instrumentos de divulgación de la capacidad tecnológica nacional (o asesorar su preparación), tales como: participación en ferias, películas, folletos, etc.; v) prestar apoyo técnico a la divulgación en el extranjero de los productos brasileños utilizados por PETROBRAS, organizando incluso visitas de los

interesados a las instalaciones existentes; vi) articularse con los demás órganos de la empresa, con la finalidad de solucionar eventuales problemas técnicos posteriores a la exportación de material, en el caso de que la actuación aislada de los proveedores no sea suficiente; vii) coordinar los contactos técnicos de PETROBRAS con los compradores en potencia, y viii) coordinar, conjuntamente con la División de Control de Calidad del Servicio de Materiales, la identificación de fabricantes nacionales aptos para participar en licitaciones internacionales.

PETROBRAS utiliza también su capacidad de compra para estimular las exportaciones de sus proveedores a través de la llamada "Contrapartida de exportación". Por medio de esta modalidad contractual, recurre a compras de valor significativo para obligar al fabricante a ejecutar un programa de exportaciones. Pero la empresa no dispone de ningún mecanismo para facilitar las compras regionales, que son prácticamente nulas.

- ELETROBRAS

La política de compras de ELETROBRAS está claramente orientada hacia la sustitución de importación de equipos, componentes y materiales requeridos en los programas de inversión para generar, transmitir y distribuir energía eléctrica en el país. Estos programas de inversión están sometidos a un complejo proceso de planificación, coordinado por el Grupo Coordinador de Planificación de los Sistemas Eléctricos (GCDS). Este proceso de planificación puede dividirse en tres etapas principales: el análisis a largo plazo, con un horizonte que se extiende a casi 30 años; el análisis a mediano plazo, enfocando la evolución del sistema en los primeros 15 años, y el análisis a corto plazo, definiendo los cinco años iniciales.

Estas actividades de planificación se realizan regularmente, constituyendo un ciclo de un año de duración a lo largo del cual se lleva a cabo el proceso de elaboración y revisión de metas ante las fluctuaciones del mercado y otras influencias endógenas y exógenas del sector eléctrico. Este proceso se basa en dos informaciones fundamentales: la previsión del mercado de energía eléctrica para el decenio que se inicia y el resultante programa de generación de referencia. Después que ambas son evaluadas en diversas instancias, se elabora el Plan. de Transmisión para el decenio. Con las informaciones sobre las obras de generación y transmisión se preparan los Programas Plurianuales de Inversión del Sector de Energía Eléctrica.

Corresponde al Departamento de Relaciones con la Industria (DERI), que es también el órgano coordinador del NAI-ELETROBRAS,

coordinar y ejecutar la política de nacionalización de las compras de la empresa y de sus empresas controladas y asociadas.

Las principales actividades del DERI son las siguientes: i) promover y coordinar la implantación y el mantenimiento de un sistema de información sobre las industrias de equipos y materiales utilizados en el sector eléctrico que contenga datos relativos a la identificación, ubicación, dimensión y calificación de dichas empresas; ii) promover y coordinar la implantación y el mantenimiento de un sistema de información sobre la previsión de la demanda de materiales y equipos para atender las necesidades del sector eléctrico, que contenga las especificaciones y los costos de las materias primas y accesorios; iii) promover la adecuación del desarrollo de la producción interna de equipos y materiales a las necesidades del sector eléctrico, con la finalidad de aumentar sus índices de nacionalización a través de acuerdos con representantes de las empresas concesionarias y de las industrias; iv) promover y acompañar el desarrollo tecnológico de las industrias que interesan al sector eléctrico, cooperando con órganos y entidades gubernamentales o privados cuyo objetivo sea el estímulo a la fabricación, comercialización, nacionalización, desarrollo o transferencia de tecnología en equipos y materiales utilizados en el sector, entre otros, CDI, CACEX, Consejo de no Ferrosos y Siderurgia (CONSIDER), Secretaría Especial de Informática (SEI), INPI, FINEP, FINAME, BNDESPAR, órganos de investigación y desarrollo y asociaciones conexas, tales como: Asociación Brasileña para el Desarrollo de las Industrias de Base (ABDIB), Asociación Brasileña de la Industria Eléctrica y Electrónica (ABINEE), Asociación Brasileña de la Industria de Máquinas y Equipos (ABMAQ), Asociación Brasileña de Constructores de Estructuras Metálicas (ABCEM), Sindicato de la Industria de Conductores Eléctricos, Trefilado y Laminado del Estado São Paulo (SINDICEL) y varios otros; v) coordinar las actividades de los NAI del sector eléctrico con el fin de solucionar problemas relativos a la fabricación, importación, registro y transporte de materiales y equipos; vi) participar en el área de su competencia en la elaboración del Presupuesto Plurianual del Sector Eléctrico, supervisar las operaciones de importación, arrendamiento mercantil, alquiler y adquisición en el mercado interno de aquellos bienes o servicios de origen externo destinados a ELETROBRAS; vii) coordinar y supervisar las actividades de evaluación industrial, de registro de precalificación de proveedores de materiales y equipos del sector eléctrico, y viii) acompañar la ejecución de los programas de trabajo del Centro de Investigaciones de Energía Eléctrica (CEPEL), colaborando en los aspectos relativos a la industrialización de materiales, equipos y accesorios, con el propósito de lograr su nacionalización y la absorción de tecnologías.

En las dos últimas décadas el proceso de implantación del sector eléctrico (plantas generadoras, sistemas de transmisión y redes de distribución de energía eléctrica) se complementó con el desarrollo de la capacidad de fabricación de la industria proveedora del sector.

El segmento proveedor de obras civiles se desarrolló bajo control nacional, abarcando grandes empresas de alcance internacional que dominan completamente el ciclo tecnológico y operan tanto en el Brasil como en el extranjero, sobre todo en América Latina y en Africa. El sector de servicios de ingeniería que inicialmente se restringía a la ingeniería de detalle, fue nacionalizado a través del régimen de compre nacional, y actualmente es capaz de realizar todas las etapas del proyecto.

Contrariamente a lo anterior, la industria de bienes de capital, sobre todo los de la industria eléctrica, está dominada por subsidiarias de firmas extranjeras, en su mayoría establecidas en el país hace varios años. Aunque algunas de estas firmas hayan desarrollado una cierta capacidad de realización de proyectos para los productos más sencillos del ramo mecánico, para la mayoría de los productos y sobre todo para los más complejos, se importa la tecnología, en especial el proyecto básico de los equipos.

Los crecientes índices de nacionalización observados en la fabricación de bienes de capital para el sector eléctrico representan una innegable evidencia de los avances logrados por la industria nacional. En el cuadro 11 se presenta la evolución de los valores de estos índices para un amplio listado de productos utilizados en el sector. En 1980, año a partir del cual se configuró un acentuado retroceso en el ritmo de inversión del sector eléctrico, el índice medio de nacionalización alcanzó cerca del 90% del valor de los suministros relacionados con las más recientes instalaciones hidroeléctricas, el 50% de las termoeléctricas convencionales, el 85% en las subestaciones y el 95% en las líneas de transmisión y redes de distribución. El cuadro 12, a su vez, permite caracterizar la evolución de los índices de participación media de las compras en el país por parte de ELETROBRAS y sus empresas controladas durante el período 1975-1980.

Resuelto el problema del riesgo para la importación de tecnología, el factor preponderante en el reparto de las compras fue el origen de los recursos. Los proyectos financiados por el BID y el BM exigen que a la licitación concurran empresas internacionales, estableciéndose un pequeño margen de protección para el producto nacional en lo referente a la comparación de precios. En el caso de créditos de proveedores, los acuerdos de participación fijan una reserva del 80% del suministro a las empresas nacionales. En las licitaciones realizadas con recursos propios o provenientes de FINAME, los índices de nacionalización alcanzan al 90%. Entre 1975 y 1979, los índices de compra en el país subieron de

Cuadro 11

ELETROBRAS Y EMPRESAS CONTROLADAS: INDICES DE NACIONALIZACION. EQUIPOS Y COMPONENTES DEL SECTOR ELECTRICO

(*Porcentajes*)

Discriminación	FINAME	Productos brasileños		
	1985	1978	1981	1985
Transformadores 3 Ø, 138 Kw, con conmutador	95	45	50	80
Transformadores 1 Ø, 500 Kw, sin conmutador	95	32	34	65
Reactores SHUNT 1 Ø, 500 Kw	90	29	32	64
Turbinas FRANCIS	85	70	82	83
Turbinas KAPLAN	85	55	82	83
Equipos hidromecánicos	100	98	98	98
Puentes rodantes y pórticos	95	91	93	94
Hidrogeneradores	95	70	80	90
Generadores accionados por turbinas a vapor, hasta 400 MVA	85	55	70	80
Compensadores sincrónicos, hasta 350 MVA	80	70	70	80
Compensadores estáticos	80	70	70	80
Llaves seccionadoras, hasta 750 Kw	100	86	100	100
Transformadores de corriente 230 Kw	99	91	91	95
Transformadores de corriente 345 a 500 Kw	85	[a]	75	85
Transformadores de potencia, hasta 138 Kw	99	82	90	95
Disyuntores, hasta 138 Kw (PVO)	90	75	87	92
Disyuntores de 230 hasta 750 Kw	50	40	40	80
Pararrayos, hasta 230 Kw	90	78	82	90

Fuente: Elaboración con base en datos de ELETROBRAS, Brasil.

[a] Para 1978 aún no había fabricación nacional.

Observaciones: El índice de nacionalización FINAME *incluye* en el porcentaje nacional aquellos materiales y componentes que no pueden nacionalizarse de inmediato.

El índice Producto brasileño *excluye* todos los componentes y materiales importados.

Cuadro 12

ELETROBRAS Y EMPRESAS CONTROLADAS: COMPRAS DE BIENES DE CAPITAL
(Miles de dólares y porcentajes)

Empresas controladas	En el país	En el extranjero	En el país	En el país	En el extranjero	En el país
		1975			1976	
CHESF	73 765	53 293	58	112 354	112 927	50
CBEE	3 894	222	95	6 750	474	93
CEM	-	2 276	-	-	268	-
CEPEL	241	53	81	169	123	58
ELETROSUL	12 572	16 579	43	38 686	1 196	97
ELETRONORTE	945	19	98	1 200	139	90
ESCELSA	11 459	556	95	13 417	631	96
FURNAS	51 802	13 804	79	55 702	12 369	82
Total	154 678	86 802	64	228 278	128 127	64
		1977			1978	
CHESF	117 131	67 546	63	138 764	53 688	72
CBEE	5 140	104	98	10 426	565	99
CEM	-	495	-	517	241	68
CEPEL	135	598	18	2 902	10 119	22
ELETROSUL	77 016	5 730	93	76 223	27 971	73
ELETRONORTE	1 524	624	71	64 553	1 976	97
ESCELSA	9 776	2 760	78	11 408	987	92
FURNAS	24 000	22 566	62	142 950	24 376	85
Total	234 721	100 423	70	466 763	137 923	76
		1979			1980	
CHESF	92 031	76 027	55	36 231	66 142	35
LIGHT	293 013	33 343	90	144 836	28 185	84
CEM	3 769	708	84	2 436	609	80
CEPEL	2 136	5 857	27	2 381	5 561	30
ELETROSUL	27 585	19 747	58	16 173	33 558	33
ELETRONORTE	58 035	14 883	80	8 666	31 066	22
ESCELSA	5 758	378	94	3 796	599	86
FURNAS	83 747	30 155	74	205 886	31 319	87
Total	566 074	181 058	76	420 405	197 039	68

Fuente: Elaboración con base en datos de ELETROBRAS, Brasil.

64 a 76%. En 1980, cuando el Brasil se vio obligado a recurrir en mayor proporción a los financiamientos externos, el índice se redujo a 68%.

En sus esfuerzos para nacionalizar los equipos y crear nuevos productos de interés para el sector eléctrico, ELETROBRAS cuenta con el apoyo del Centro de Investigaciones de Energía Eléctrica (CEPEL), creado en 1974. CEPEL tiene dos laboratorios principales, el de sistemas eléctricos y el de equipos eléctricos, con un total de 220 técnicos dedicados a la investigación. Desde su creación, CEPEL mantuvo el apoyo a las realizaciones de ELETROBRAS a través de la constitución de equipos y de investigaciones dirigidas al aumento del contenido tecnológico de la participación nacional. Como ejemplos de este esfuerzo pueden citarse el trabajo que llevó a la adopción de aisladores fabricados en el Brasil para la línea de corriente continua de Itaipú; los ensayos de desarrollo en conjunto con los fabricantes nacionales de equipos para voltaje de servicio de 800 Kw/CA, y el apoyo a las empresas de energía eléctrica en el desarrollo de los sistemas de supervisión y control de sus redes eléctricas.

- TELEBRAS

La creación de TELEBRAS, en 1972, produjo la articulación de un poder de compra de 30 empresas volcadas hacia el servicio telefónico local y regional, junto con el establecimiento de un programa de inversión a mediano y largo plazo en el sector de telecomunicaciones. Esto permitió definir un horizonte mínimo de mercado capaz de estimular las inversiones privadas en el sector. Empezaron así a surgir empresas nacionales no sólo proveedoras de componentes, sino también de equipos, aunque poco complejos desde el punto de vista tecnológico. El número de teléfonos instalados en el país pasó de 2 380 000 a 10 992 000, en 1984. Esta expansión se financió básicamente a través de los ingresos operacionales de la propia TELEBRAS, principalmente producidos por los servicios interurbanos e internacionales. Desde 1977, TELEBRAS consiguió una alta tasa de autofinanciamiento, que desde entonces nunca bajó de 94%. Además de financiar su propia expansión, desde 1974 TELEBRAS ha sido utilizada como una constante fuente de recursos para otras actividades del gobierno.

Las directrices de política industrial y tecnológica que envuelve la orientación del poder de compra de TELEBRAS están fijadas en una serie de resoluciones establecidas por el Ministerio de Comunicaciones a partir de 1973. En la Resolución N° 591, de 1973, se encuentran los primeros lineamientos del Minicom, de interés para la industria y destinados a orientar las acciones de las concesionarias vinculadas a TELEBRAS.

Dicha resolución estableció las siguientes recomendaciones: i) las concesionarias de servicios de TC deberán utilizar en sus sistemas equipos provenientes de diferentes fábricas, sin incurrir en una excesiva diversificación; ii) los equipos deberán agruparse por tipos y por áreas geográficas para facilitar su operación y mantenimiento; iii) TELEBRAS deberá elaborar planes quinquenales de expansión del sistema, tomando en consideración la ayuda a los fabricantes en la planificación de la producción; iv) TELEBRAS podrá firmar cartas de intención con los fabricantes, en tanto que los pedidos se podrán hacer a través de licitación o por negociación directa, y la participación de cada proveedor en las adquisiciones de TELEBRAS dependerá de la capacidad de producción, frecuencia del mantenimiento, mejoramiento de la calidad y cumplimiento de los contratos anteriores; v) para los efectos de la participación en las licitaciones, sólo serán consideradas las ampliaciones de capacidad de producción de los fabricantes, cuando éstas sean realizadas en conjunto con el área de planificación del Minicom, y vi) la participación de TELEBRAS como accionista de las empresas proveedoras de equipos será considerada de interés para el país (esta última disposición nunca se puso en práctica).

La Resolución N° 102, de 1975, establecía las directrices generales del sector de telecomunicaciones en el campo de la Investigación y Desarrollo (I y D). Además de contemplar la creación de un centro de investigaciones, establecía las siguientes orientaciones: i) las actividades de administración, coordinación, control y evaluación de las actividades de I y D serán ejercidas por el Minicom a través del órgano específico creado para tal fin; ii) las actividades que conduzcan a la provisión de materiales, componentes, equipos y sistemas para la red nacional, comprenderán las siguientes etapas: especificación, selección, aceptación, homologación, control de calidad, evaluación del rendimiento, estudios comparativos para la evaluación de nuevas técnicas y desarrollo de técnicas, equipos y materiales utilizados en el sector; iii) las actividades de investigación básica, teórica o de exploración serán ejecutadas en forma centralizada, utilizándose laboratorios e instituciones de investigación vinculados a la universidad; iv) las actividades de desarrollo exploratorio que conduzcan a la construcción de prototipos serán ejecutadas en forma descentralizada por los laboratorios de I y D, cuya creación y fortalecimiento será estimulado por el Minicom, y v) las actividades de desarrollo final serán ejecutadas por empresas en forma centralizada, bajo la orientación del Minicom en lo que se refiere a las necesidades futuras del sistema nacional de telecomunicaciones.

La Resolución N° 332, de 1975, se refería exclusivamente a la política de fabricación local de aparatos telefónicos y sus principales componentes, y establecía que: i) quedaba limitado a dos el número de

modelos de aparatos de mesa; ii) su producción se restringía a las empresas que ya estaban produciendo con un grado de nacionalización superior al 70%; iii) la fabricación de cápsulas y discos quedaba reducida a las empresas que ya producían tales componentes con un índice de nacionalización no inferior al 70%, o a nuevos fabricantes, siempre y cuando estuviesen controlados por capitales nacionales; iv) la fabricación de teclados y circuitos quedaba restringida a las empresas de capital nacional; v) a TELEBRAS le correspondía la ejecución de estas medidas, incluyendo la selección del (los) modelo(s) y de las empresas; y vi) TELEBRAS debía tomar providencias para que grupos brasileños iniciaran el desarrollo de un teléfono de tecnología avanzada que más tarde se introduciría en la red nacional en lugar del (los) modelo(s) escogido(s) anteriormente.

La Resolución N° 661, de 1975, constituyó el intento más completo para articular la política industrial y el desarrollo tecnológico a través del poder de compra del Estado. Esta resolución establecía lo siguiente: i) la política industrial para el sector de telecomunicaciones deberá tener como objetivos asegurar el abastecimiento de materiales y equipos necesarios para la expansión de los servicios, mediante la producción y utilización de tipos de equipo más recientes; asegurar el desarrollo de la industria de la telecomunicación bajo control de capital brasileño; establecer mecanismos propios, capaces de facilitar el desarrollo y la utilización de la tecnología; ofrecer bases sólidas a las empresas brasileñas a través del desarrollo de modelos que serán producidos por ellas; ii) deberán observarse las siguientes directrices para la introducción de CPA en el país: desarrollar un modelo central de CPA tipo temporal para uso a mediano y a largo plazo; iniciar la fabricación de centrales CPA tipo espacial, adquiriendo los derechos y patentes necesarios; constituir y consolidar empresas de capital privado nacional para la producción de equipos de conmutación CPA; iii) TELEBRAS deberá organizar un centro de investigaciones con la finalidad de realizar I y D (CI y D); iv) deberán observar las siguientes directrices para el uso y la fabricación de centrales CPA: se deberá iniciar el proceso de desarrollo de un equipo de conmutación CPA-temporal a través del CI y D, y constituir una empresa controlada por capital nacional privado para fabricar las CPA; la CPA espacial que se usará inicialmente en el país será escogida a través de licitación internacional y la fabricará la empresa que se cree y a la cual se asignará una cuota mínima de 40% del mercado; se admitirá la utilización de las CPA-espaciales fabricadas por las empresas ya instaladas en el Brasil en su condición de fabricantes de centrales públicas de conmutación, pero sin garantía de mercado; se permitirá a las empresas ya instaladas la fabricación de la CPA temporal aquí desarrollada, mediante licencia.

De la licitación internacional organizada por TELEBRAS para escoger la tecnología de la CPA-espacial, fueron seleccionadas Sesa-ITT, Ericsson y NEC. Sin embargo, estas empresas se rehusaron posteriormente a transferir la tecnología a la empresa brasileña, basándose en el argumento de que no se justificaba invertir en la modernización de sus líneas de producción debido a la incertidumbre en cuanto a su cuota de participación en el mercado. La solución de este problema se logró más tarde a través de la Resolución N° 622, de 1978, del Minicom. Esta nueva resolución introdujo un cambio cualitativo en la orientación de la política de compras. Mientras la anterior resolución no definía a la empresa brasileña, ésta lo hizo con una modalidad favorable para las empresas extranjeras, estimulando la formación de empresas conjuntas (joint-ventures), donde los socios extranjeros, a cambio de la utilización de su tecnología, recibirían aportes de capital nacional, seguridad de mercado y la condición legal de empresa brasileña, con sus correspondientes beneficios.

Otra diferencia importante entre ambas resoluciones se fundamenta en el hecho de que mientras la 661 proponía el desarrollo de tecnología propia para las centrales temporales, la 622 contemplaba la utilización de tecnología transferida del exterior. En estos términos, se relegó a un segundo plano el crecimiento de la industria de equipos de telecomunicación basado en el desarrollo propio, en favor de una progresiva nacionalización que debería llevarse a cabo de dos maneras: por un lado, la nacionalización de las empresas vía formación de empresas conjuntas, y por otro, el aumento de los índices de nacionalización de los equipos y componentes. En referencia a este último aspecto, la Resolución N° 622 determinaba la adopción de las siguientes medidas: i) la adquisición de materiales y equipos estará vinculada a un mayor índice de nacionalización del producto y componentes, a la compatibilidad con los modelos preferenciales que se definirán, a una mayor participación de capital brasileño en la empresa, al mayor grado de capacitación y autonomía técnica, a los precios, plazos de entrega y desempeño en contratos anteriores, y ii) para cada tipo de función se definirá un modelo de equipo considerado preferencial.

Por último, esta Resolución N° 622 (que está todavía en vigencia) fue reforzada con la Resolución N° 215, de 1981. A través de la cual se optó definitivamente por la CPA-temporal, excluyendo la generación tecnológica intermediaria (CPA-espacial), y concediendo una nueva reserva geográfica de mercado a tres empresas conjuntas.

En el cuadro 13 se presentan los índices de nacionalización de los equipos de telecomunicación fabricados en el Brasil, donde se puede observar que los productos cuyos índices son inferiores al 90% son los de mayor contenido tecnológico.

Cuadro 13

INDICE DE NACIONALIZACION DE LOS EQUIPOS DE TELECOMUNICACIONES FABRICADOS EN EL BRASIL
(*Porcentajes*)

Equipos	1982	1983
Centrales de conmutación electromecánicas tipo Crosspoint	98	98
Centrales de conmutación electrónicas tipo Crosspoint	92	93
Centrales de conmutación tipo CPA	66	84
Multiflex telefónico FDM	90	92.5
Multiflex telefónico	90	96.0
Multiflex telegráfico TDM	96.5	96.5
Radio microondas analógicas	85	85
Radio microondas digital	73	76
Radio UHF	89	91.5
Radio VHF	98.2	98.2
Teleimpresor electrónico	70	84.4
Aparato telefónico	97.7	97.2

Fuente: Elaboración a partir de datos del Consejo de Desarrollo Industrial (CDI/Geicom).

Junto con la orientación de las actividades del sector privado, TELEBRAS trata con relativo éxito de llevar a cabo un ambicioso programa de desarrollo tecnológico local a través de su Centro de Investigación y Desarrollo (CI y D). Desde 1976, el CI y D está dedicado a desarrollar proyectos de investigación sobre tecnología digital, incluyendo proyectos básicos, con el propósito de transferir sus resultados a la industria nacional.

La actuación del CI y D durante su década de existencia se ha caracterizado por su articulación con algunos centros de investigación de universidades y por la estructura de desarrollo tecnológico instalada en el propio centro, que cuenta con la participación de técnicos de las empresas industriales. Existen en el momento seis programas básicos de investigación: computación electrónica, comunicaciones ópticas, transmisión digital, comunicación de datos, comunicación por satélites y componentes materiales.

En la actualidad existen cerca de 120 firmas locales proveedoras de insumos para el sistema TELEBRAS. Junto con la proliferación de firmas nacionales de tamaño pequeño y medio, se ha venido observando una mejora continua en la capacidad tecnológica de este segmento industrial. En 1975, las firmas nacionales estaban dedicadas principalmente a la producción de insumos relativamente sencillos para equipos utilizados en transmisiones. En 1980, estas firmas ya habían progresado en la dirección de la producción de terminales para teléfonos y telégrafos. Actualmente, las firmas nacionales desempeñan un papel importante como fuente alternativa de suministro de productos y tecnología para TELEBRAS. Los siguientes productos desarrollados en conjunto por las empresas nacionales y por el CI y D son ilustrativos del programa de inversión en desarrollo tecnológico de TELEBRAS: i) el concentrador de línea, Trópico C, ya se encuentra en producción; ii) también se desarrolló el Trópico R, un sistema de conmutación TDS, que está listo para su manufactura; iii) el MCP-30, un multiplexor digital, también está siendo producido localmente, al igual que el MDT-101, un multiplexor para comunicaciones de datos y telegramas; iv) el ELO-34, un aparato terminal para comunicación digital láser, ya se está produciendo; v) también se desarrollaron a nivel local fibras ópticas para uso en transmisión, utilizando silicona, y están listas para su industrialización, y vi) varios otros productos que se utilizarán en los programas de transmisión vía satélite están también en producción.

En el presente, entre 10 y 15% del presupuesto de TELEBRAS se destina a las compras provenientes de empresas brasileñas pequeñas y medianas. Por ahora, no se hacen importaciones de otros países ni se plantea ningún tipo de política destinada a hacerlas posible en un futuro cercano.

c) *Venezuela*

i) *Reglamento General de Adquisiciones y Obras Públicas*

Los dispositivos generales que regulan la adquisición de bienes y la contratación de servicios por parte de la administración pública nacional, organismos autónomos y empresas del Estado están contenidos en los Decretos 1.980, de 1983 y 337, de 1984. Los procedimientos previstos en ellos son la licitación pública, la participación privada y la contratación directa. En el caso de la adquisición de bienes muebles, si el contrato fuere por un valor no superior a 250 mil bolívares, está permitido utilizar cualquiera de los tres procedimientos. Si el contrato fuere por un valor superior a 250 mil bolívares pero no mayor de 5 millones, la selección se deberá realizar mediante licitación pública o

concurso privado. Por último, si el contrato fuere por un valor superior a 5 millones de bolívares, se procederá a realizar una licitación pública. En el caso de la realización de obras, los procedimientos son semejantes a los anteriores, pero los valores respectivos varían: en el primer caso, hasta 7.5 millones de bolívares; en el segundo, superior a 7.5, pero no superior a 15 millones de bolívares, y en el tercero, superior a 15 millones. Tanto en la adquisición de bienes muebles como en los contratos de realización de obras, existen las siguientes excepciones para el segundo y el tercer caso antes mencionados: i) si no se presentan firmas interesadas y las ofertas no son convenientes, se deberá realizar una nueva licitación pública o un concurso privado; ii) si la ejecución de la obra o el suministro de los bienes fuere asignado a un organismo público, si el abastecimiento de los bienes o la prestación de servicios relacionados fuesen indispensables para el buen desarrollo de las obras, si la adquisición de los insumos y materias primas fuere necesario para proceder a un proceso productivo habitual, si los bienes adquiridos son producidos o vendidos por un único fabricante o proveedor, si las condiciones técnicas de determinada obra excluyeren toda posibilidad de competencia, si los contratos hubiesen sido rescindidos por falta de cumplimiento o tardanza, y la realización de un nuevo procedimiento de licitación o concurso resultasen perjudiciales para el organismo promotor, como en los casos de calamidades públicas u otras emergencias comprobadas, o aún más, cuando por razones de seguridad del Estado no sea necesaria la licitación pública ni el concurso privado; iii) si el Presidente de la República, por recomendación del ministro respectivo decide que no se apliquen los procedimientos de licitación pública o de concurso privado, debido a la naturaleza de las actividades relacionadas con la licitación o concurso. La realización de la licitación pública debe anunciarse mediante publicación en dos de los periódicos de mayor circulación en el país y en un periódico de la localidad donde se realizará la adquisición o el servicio.

Para los efectos de control de acceso a las licitaciones públicas, funciona el Registro Nacional de Contratantes vinculado al Ministerio de Fomento. De acuerdo con lo establecido en los decretos de referencia, corresponde al Registro informar a los organismos promotores de las contrataciones sobre los datos disponibles acerca de las empresas que presentarán propuestas.

El proceso de selección de las propuestas pone énfasis en la nacionalización de los bienes y servicios que serán adquiridos por el sector público. Cuando las ofertas presentan condiciones idénticas en cuanto a precios, plazos y calidad, se escogerá la oferta en la cual prevalezcan las siguientes características: i) mayor participación de ingeniería y tecnología nacional; ii) mayor incorporación de recursos humanos nacionales en todos los niveles; iii) mayor valor agregado

nacional o mayor incorporación de componentes o insumos nacionales; iv) mayor participación nacional en el capital de la empresa participante oferente; v) la presencia de la marca NORVEN, sello oficial de calidad de Venezuela, emitido por la Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento; vi) mejores condiciones para la transferencia de tecnología, y vii) estímulos al desarrollo de pequeñas y medianas empresas y cooperativas.

ii) *Sistema de compre venezolano*

El Decreto 512, de 1959, trataba de estimular la producción nacional a través de la orientación dada a la demanda de bienes generada por la administración pública. Posteriormente, el gobierno reiteró el criterio de orientación de sus empresas a través del Decreto 2.023, de 1977, que sustituyó al 512. Este nuevo decreto condicionaba la protección a la industria nacional al contenido nacional de su producción, estableciendo escalas de preferencia de acuerdo con el valor agregado en el país.

Con el fin de ampliar la protección a la industria nacional, entró en vigencia en 1981 el Decreto 1.234, en sustitución del Decreto 2.023. Este nuevo decreto establece que en la adquisición de bienes de consumo, intermediarios y de capital y en los contratos de consultoría, construcción de obras civiles o industriales y prestación de servicios técnicos realizados por la administración pública central, por las instituciones públicas autónomas y por las empresas estatales, no se podrá recurrir a la importación mientras exista oferta nacional en condiciones similares de calidad, precio y plazos de entrega, ya sea que la selección se haga directamente a través de licitación privada o de licitación pública. Estas normas se aplican también a las adquisiciones y contratos de los gobiernos regionales, cuando se utilicen fondos de la administración central. Por otro lado, constituyen excepciones las adquisiciones directamente relacionadas con la seguridad y la defensa nacional, con los compromisos resultantes de convenios y tratados internacionales y con el abastecimiento de insumos y alimentos.

De acuerdo con el Decreto 1.234, en los casos en que solamente exista una oferta parcial de origen nacional de los bienes y servicios requeridos por la administración pública, se deben establecer, en consulta con el ministerio respectivo, las condiciones de contratación que aseguren la participación de la oferta nacional, tratando de escoger la forma de asociación que más contribuya a la utilización de productos y recursos humanos nacionales. En los casos debidamente justificados, si no fuere posible lograr la participación nacional, se debe obtener la autorización del ministerio respectivo antes de iniciar los procedimientos de contratación. En cualquier caso, la contratación de obras y servicios y la

adquisición de bienes de origen nacional o extranjero están condicionadas al cumplimiento de las normas de calidad establecidas por el Ministerio de Fomento. Cuando no exista norma nacional, se utilizarán las normas internacionales convenidas.

Mediante el Decreto 1.234 se creó un Registro de Información sobre el Potencial Industrial y Tecnológico, como dependencia del Ministerio de Fomento. Su objetivo es sistematizar el conocimiento de las posibilidades actuales y futuras de atender la demanda pública por parte de las empresas nacionales. Por otro lado, los organismos a los cuales se aplica este decreto deben informar con la debida anticipación a los proveedores nacionales de bienes y servicios sobre sus requerimientos.

El Decreto 1.234 requiere que en la formulación de los estudios de preinversión se especifiquen los diversos renglones que componen los servicios de consultoría e ingeniería, la provisión de los bienes, la construcción de obras civiles e industriales y la prestación de otros servicios técnicos. Estos estudios deben incluir también una evaluación de la capacidad nacional de oferta para cada uno de estos renglones. Los resultados de estos estudios, a su vez, deben transferirse a un formulario especial (Formulario para la Desagregación de Proyectos de Inversión según Modalidad de Contratación - Convención Venezolana de Normas Industriales, COVENIN 1.998-83), donde se deben indicar además las modalidades para la selección del contratante y la indicación del origen nacional o importado de los bienes y servicios.

En lo que respecta a la adquisición de bienes y servicios técnicos, y para los efectos de comparar precios en el proceso de selección de las ofertas extranjeras y nacionales, el Decreto 1.234 otorga al productor nacional un margen de preferencia frente al oferente extranjero, calculado de la siguiente manera:

a) *bienes de consumo final e intermedio:*

- si el valor agregado nacional del bien producido localmente es igual o superior a 50%, se sumará al valor cif el monto de los derechos de importación;
- si el valor agregado nacional de los bienes producidos localmente es igual o superior a 35% e inferior a 50%, al valor cif se le sumará 50% de los derechos de importación.

b) *bienes de capital:*

- si el valor agregado nacional del bien producido localmente es igual o superior a 30%, se sumará al valor cif el margen diferencial que resulte mayor entre los dos siguientes: los

derechos de importación, y un porcentaje igual al correspondiente al valor agregado nacional del bien producido en el país.

c) *servicios técnicos:*

- en el caso de servicios técnicos no caracterizados como de consultoría, se sumará un margen diferencial de 30% al valor bruto de las ofertas presentadas por las empresas extranjeras.

Se han establecido las siguientes excepciones en lo que se refiere al cumplimiento del Decreto 1.234: i) en los casos de urgente necesidad, por decisión del Presidente de la República, atendiendo la solicitud del ministro del área, y previa consulta con los ministros de Hacienda y Fomento, y ii) en el caso de adquisiciones directamente relacionadas con la defensa y seguridad nacional, atendiendo los compromisos derivados de convenios y tratados internacionales, y con la obligación del Estado de velar por el abastecimiento de los insumos y productos alimentarios.

Tomando en consideración la aplicación del Decreto 1.234, en términos del significado de los conceptos utilizados (tales como oferta de origen nacional, etc.), de los procedimientos que se adoptarán y de los elementos de comparación de ofertas, se publicó en 1983 el Instructivo Presidencial N° 6. Sobre la base del mismo, se entiende por oferta de origen nacional aquella presentada por personas naturales venezolanas o por quienes no sean personas del exterior, o por personas jurídicas constituidas legalmente en el país, referente a bienes de producción nacional o a servicios, obras civiles o industriales que se realicen en el país. En el caso de los servicios de consultoría, se entiende como oferta de origen nacional aquella presentada por personas naturales venezolanas o por empresas calificadas como nacionales por la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEX) u otro organismo competente, siempre que el porcentaje de horas-hombre profesionales de personas del exterior no desnaturalice el carácter de oferta nacional ni exceda el 25%, sin excepción. Las personas del exterior son aquellas naturales extranjeras que no poseen visa de residentes y que aun proseyéndola, no estén autorizadas según las leyes venezolanas para ejercer libremente actividades profesionales y comerciales en el país.

El Instructivo N° 6 establece, además, que con la finalidad de lograr la máxima participación de proveedores de bienes, obras, servicios técnicos y de consultoría de origen nacional, los organismos del sector público deben tomar las siguientes medidas: i) planificar con suficiente anticipación y detalle todas sus adquisiciones y hacerlas públicas; ii) mantener actualizada la información sobre la oferta nacional

relacionada con sus necesidades, realizando cuando así se requiera consultas con el Ministerio de Fomento, con las asociaciones empresariales respectivas, con los consejos profesionales y otras instituciones pertinentes; iii) adaptar, en la medida de lo posible, las especificaciones y normas de los bienes u obras que serán adquiridos, y los términos de referencia de los servicios requeridos, a las características de la oferta nacional existente; iv) desagregar los proyectos y reagruparlos para los efectos de las contrataciones, en función de la información existente en el país, de manera que ello permita a las firmas nacionales productoras de bienes, obras y servicios presentar ofertas en todos los renglones posibles, y v) garantizar que, aun cuando las firmas nacionales oferentes requieran subcontratar servicios de origen extranjero, la participación nacional sea siempre mayoritaria.

iii) *Organismos de coordinación de las compras estatales*

- Comisión de Importaciones

Buscando estimular la sustitución de importaciones y la producción nacional, se creó la Comisión de Importaciones, según Decreto 2.166, de 1977. La comisión está integrada por los ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura, el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y los presidentes del Banco Central y del Instituto de Comercio Exterior (ICE). Sus atribuciones son: definir los criterios para orientar las importaciones en función de la política económica; promover la adquisición de productos nacionales, y utilizar el poder de compra del Estado para conseguir mejores condiciones ante los proveedores extranjeros.

De acuerdo con el Decreto 2.166, todos los organismos del sector público (administración nacional, gobiernos de los Estados, concejos municipales), cuando utilicen recursos del gobierno central, corporaciones de desarrollo regional y empresas del Estado, están obligados a presentar sus cálculos de importaciones antes de la elaboración del presupuesto, para obtener la autorización para importar. De la misma manera, todas las solicitudes de importación deben presentarse a la Secretaría Técnica de la Comisión de Importaciones, acompañadas de la documentación relativa al cumplimiento de los requisitos legales para la importación a la que se refiere. Existen dos modalidades de autorización. Una, que es expedida por la Secretaría Técnica, y que se concede cuando la importación está amparada por un contrato producto de una licitación pública. La otra modalidad es sometida al Ministerio de Fomento para verificar si existe o no producción nacional del bien que se pretende adquirir. Están excluidos de cumplir con este decreto las empresas nacionales de petróleo y de

explotación de minerales de hierro, así como las adquisiciones de material destinado a la seguridad y defensa del Estado y las importaciones destinadas a la dotación de hospitales, efectuadas a través del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

- Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital (CONDIBIECA)

CONDIBIECA es un organismo mixto creado por el Decreto 621, de 1980, con el fin de racionalizar el proceso de desarrollo de la industria de bienes de capital a través de la coordinación de las empresas productoras de bienes de capital, de las empresas compradoras y de los centros de apoyo a la actividad industrial. El Consejo está integrado por los representantes de los siguientes organismos: Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Fomento, Ministerio de Energía y Minas, Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), Corporación Venezolana de Guayana (CVG), Instituto de Comercio Exterior, PDVSA, Consejo Venezolano de la Industria, Asociación de Industrias Metalúrgicas, Federación de Trabajadores Metalúrgicos, Fondo de Crédito Industrial, Corpoindustria, Banco Industrial de Venezuela, CANTV, CADAFE, Cámara Proveedora de Bienes y Servicios Petroleros, Cámara Venezolana de Consultores, Colegio de Ingenieros, Fedeindustria y varios otros.

Las siguientes son las atribuciones específicas del Consejo: i) patrocinar la realización de estudios que conduzcan a una mayor integración de los esfuerzos de diferentes organismos públicos y privados en lo que se refiere a la promoción y desarrollo de la industria de bienes de capital, investigación tecnológica e ingeniería nacional; ii) proponer al Ejecutivo Nacional políticas y medidas concretas para el estímulo y expansión de la industria de bienes de capital, y iii) formular recomendaciones y someter a la consideración del Ejecutivo Nacional los proyectos relacionados con la industria de bienes de capital, así como sugerir las posibilidades de participación de los capitales privado y público en los mismos. El Consejo cuenta con una Secretaría Técnica que, entre otras, tiene la función de recolectar y procesar informaciones de los diferentes sectores de la economía nacional sobre programas de inversión, capacidades instaladas y proyectos en curso o en estudio relacionados con la producción de bienes de capital, equipos e instalaciones metalmecánicas.

La estrategia de desarrollo de la industria de bienes de capital trazada por CONDIBIECA para el período 1984-1987 contiene objetivos parciales relacionados con los siguientes aspectos: producción, demanda interna, exportación, apoyo tecnológico. En lo que se refiere a la

demanda interna, el objetivo para el período 1984-1987 es orientar la demanda de bienes de capital del Estado hacia la oferta nacional, e incorporar la demanda privada a la programación de CONDIBIECA. A largo plazo, el objetivo es lograr que una elevada proporción de la demanda interna de bienes de complejidad tecnológica media sea atendida por la producción nacional. Las acciones estratégicas relacionadas con la demanda interna comprenden los siguientes aspectos:

a) *Política de protección:*

i) Decreto Compre Venezolano
ii) Política arancelaria
iii) Asignación de divisas
iv) Asignación de crédito público

b) *Nacionalización de la demanda:*

i) Normalización y reducción de las variedades
ii) Programación de la demanda a mediano y largo plazo
iii) Definición de productos estratégicos

c) *Modalidades de contratación:*

i) Evaluación de proyectos
ii) Condiciones de licitación
iii) Desagregación de proyectos

A través de sus acciones referentes a la demanda interna de bienes de capital, CONDIBIECA actúa de hecho como una coordinación central de los Núcleos de Concertación Industrial (NCI) existentes en diversas empresas del Estado, con funciones semejantes a las de los NAI brasileños.

En relación con las exportaciones de bienes de capital, el objetivo para el período 1984-1987 fue establecer las bases para el desarrollo de una corriente continua. A largo plazo, se perseguía el equilibrio de esta corriente con el flujo de importaciones de bienes de capital. Las acciones estratégicas relativas a las exportaciones se refieren a:

a) *Sistema de comercialización:*

i) Evaluación de la experiencia previa
ii) Diseño del sistema de comercialización

b) *Programa de exportación selectiva:*

i) Acuerdos bilaterales de colaboración entre empresas
ii) Programas de exportación de partes y piezas
iii) Organización para la exportación de obras completas

c) *Apoyo político:*

i) Operaciones vinculadas
ii) Ventas comparativas

iv) *Política de compras de las empresas seleccionadas*

- Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE)

En su reglamentación interna relativa a la política de compras, CADAFE destaca su compromiso con las orientaciones contenidas en el Decreto Compre Venezolano. La Resolución N° 067, de 1985, de la Junta de Directores de CADAFE, determina que se adquieran bienes y servicios bajo condiciones adecuadas de calidad, plazo y precios, dando preferencia a aquellos que sean de origen nacional y posean la marca local NORVEN (Sello oficial de calidad conferido por la Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento).

Entre los objetivos de las políticas de compras de CADAFE están: i) incentivar el desarrollo y consolidación de la capacidad de ingeniería y consultoría venezolana, así como la producción de bienes de capital y de consumo intermedio; ii) reducir la dependencia externa y fortalecer el dominio tecnológico de CADAFE, y iii) garantizar el abastecimiento de los insumos requeridos bajo condiciones adecuadas de calidad, precio y plazo.

En relación con estos objetivos, las acciones estratégicas de CADAFE son las siguientes: i) racionalización de los insumos de la empresa a través de la implantación de un nuevo programa de normalización de calidad; ii) elaboración de planes de adquisición en 5, 10 y 20 años; iii) promover la participación creciente de la oferta nacional en condiciones adecuadas de calidad, oportunidad y precios; iv) favorecer las adquisiciones de productos con mayor valor agregado nacional; v) contratar preferentemente con empresas venezolanas de ingeniería; vi) asegurar la participación nacional mayoritaria en la ejecución de los proyectos, y vii) asegurar la transferencia de tecnología en las contrataciones.

Para poner en práctica estas acciones, se creó el Núcleo de Concertación con la Industria, de CADAFE, con las siguientes

funciones: i) observar y evaluar el cumplimiento de la política de compras de la empresa en relación con bienes y servicios de capital; ii) estimar, publicar y difundir el Plan de Adquisiciones de CADAFE a mediano y largo plazo; iii) evaluar la oferta nacional de equipos y materiales en los aspectos de capacidad tecnológica, calidad de los productos, precios y plazos de entrega; iv) mantener relaciones periódicas con los proveedores y contratistas para apoyar técnica y financieramente su desarrollo; v) velar por la participación mayoritaria de la ingeniería nacional en los proyectos emprendidos por CADAFE, y vi) constituirse en factor de fusión y unificación del sector eléctrico en relación con el cumplimiento del Decreto 1.234.

El NCI está constituido por un secretario ejecutivo, designado por el presidente de CADAFE, y por representantes de cada una de las unidades de la empresa, las cuales deben estar relacionadas directamente con el planeamiento de las compras de equipos y materiales y con el desarrollo y administración del sistema de normalización y calidad de la empresa, así como con la contratación de servicios técnicos y obras.

En la actualidad, la capacidad nacional de atender la demanda del sector eléctrico en las áreas de ingeniería, fabricación y montaje alcanza el 60% de las compras totales en el área de generación térmica, 80% en la generación hidráulica, 85% en transmisión y distribución y 70% en las subestaciones.

CADAFE utiliza un Reglamento de Contratación de Obras y Adquisición de Bienes, según el cual el proceso de licitación se inicia con una etapa de preselección en la cual los criterios son las condiciones financieras, técnicas y legales requeridas. De este modo, CADAFE invita solamente a las empresas preseleccionadas, escogiendo aquella proposición más ventajosa según los criterios de la política de compras antes mencionadas. Las decisiones relacionadas con las compras se toman en distintos niveles de la administración de la empresa —Junta de Directores, Presidencia, Vice Presidentes, Directores Ejecutivos—, según el valor de las compras y contratos.

- Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)

PDVSA se propone adoptar las orientaciones generales del gobierno central relativas a la ampliación máxima posible de las compras nacionales de materiales y equipos. En 1980, el 41% de las compras de materiales y equipos provino de firmas nacionales. En 1985, el porcentaje alcanzó el 57%, en circunstancias de que las perspectivas de los encargados de compras de la empresa apuntan en dirección a la obtención de nuevas ganancias. Sin embargo, debido a la variedad y especificación de los requerimientos de PDVSA, junto con las restricciones al desarrollo de la industria venezolana de bienes de capital,

derivados del tamaño del mercado nacional, este porcentaje problablemente no sobrepasará en forma significativa los valores mencionados.

Tomando en consideración el objetivo de sustituir importaciones, PDVSA actúa sistemáticamente estimulando el desarrollo tecnológico de los fabricantes nacionales de materiales y equipos que ya son sus proveedores. Además, realiza evaluaciones periódicas de otros fabricantes con el propósito de convertirlos eventualmente en abastecedores de la industria venezolana de petróleo. Su manual de proveedores nacionales cuenta con informaciones detalladas de más de 200 empresas nacionales productoras de bienes de capital.

Las compras de materiales y equipos nacionales se efectúan descentralizadamente por sus subsidiarias, siguiendo una programación desarrollada por la Coordinación de Materiales y Servicios Técnicos de PDVSA. Esta última dispone, además, de una subsidiaria encargada de todas las compras en el exterior (Bariven), con oficinas en Caracas, Houston (Estados Unidos) y La Haya (Países Bajos).

PDVSA dispone también de un centro de I y D (INTEVEP) que emplea cerca de 600 profesionales dedicados particularmente al desarrollo de métodos de recuperación de pozos de petróleo y exploración en plataforma marina. Su acceso al desarrollo tecnológico se practica a través de contratos con compañías y gobiernos extranjeros y universidades del país.

En el período 1978-1983, INTEVEP evaluó una amplia lista de productos originarios de la industria venezolana de bienes de capital que sirvió de base al establecimiento de los programas de CONDIBIECA para el período 1984-1987 ya mencionados. Esta evaluación cubrió también los sistemas de control de calidad utilizados por las empresas nacionales productoras de materiales y equipos. Entre los renglones considerados en esta evaluación estaban: estructuras metálicas, tubos con y sin costura, tanques, recipientes a presión, calderas, intercambiadores de calor, reactores, enfriadores de aire, válvulas, conexiones y cabezales, bombas, motores, transformadores, cables de aluminio y cobre, paneles de control de distribución, compresores, interruptores, piezas y partes de máquinas. La participación nacional en la provisión de bienes de capital para la industria de procesos (petroquímica, química, refinería de petróleo, generación de vapor, compresión de gas, alimentos), ha sido planificada para alcanzar a un 70% en el mediano plazo.

- Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV)

El reglamento de compras de bienes y contratación de obras de CANTV prevé los procedimientos alternativos de licitación pública,

concurso privado y compras directas, según el valor contratado. La licitación pública o el concurso privado son necesarios solamente en los casos en que: i) la ejecución de la obra o el suministro de los bienes se encarga a un organismo del sector público; ii) se trate de complementos o trabajos indispensables para el buen funcionamiento de una obra ya en ejecución, imprevisibles en el momento en que ésta fue contratada, o que signifiquen un aumento en la obra o en el costo de la misma; iii) conforme a la información provista por el Registro Nacional de Proveedores de CANTV, un único proveedor produce o vende los bienes o servicios que serán contratados; iv) según el Registro sobre el Potencial Industrial y Tecnológico Nacional, se verifica que las condiciones técnicas de determinada obra excluyen toda posibilidad de competidores, y v) si se trata de la conclusión de trabajos contemplados en contratos que por cualquier circunstancia dejaron de ser ejecutados en su totalidad, y en que el inicio de un nuevo proceso de licitación o concurso podría provocar perjuicios a la empresa.

Según el reglamento de CANTV, la selección entre ofertas que se ubiquen dentro de una franja común de condiciones de precios, calidad y plazos, debe hacerse sobre la base de los siguientes criterios: i) mayor participación de ingeniería y tecnología nacionales; ii) mayor incorporación de recursos humanos nacionales en todos los niveles, incluyendo el nivel gerencial; iii) mayor valor agregado o mayor incorporación de partes o insumos nacionales; iv) mayor participación nacional en el capital de la empresa; v) poseer la marca NORVEN; vi) mejores condiciones para la transferencia de tecnología, y vii) fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas y cooperativas.

Para la aplicación del Decreto 1.234, CANTV inició a partir del período 1983-1984 un esfuerzo sistemático de promoción del desarrollo industrial y tecnológico de la industria nacional de equipos y materiales utilizados por el sector de telecomunicaciones. Para tal fin, se creó el Núcleo de Concertación con la Industria (basado en la Coordinación de Telefonía Rural y Móvil de CANTV), y se estableció una vinculación de carácter permanente con la programación de CONDIBIECA.

En el presente, los esfuerzos de CANTV para el establecimiento de una política de compras que apoye una mayor participación nacional están dirigidos a los siguientes aspectos: i) creación de un registro centralizado de proveedores de la empresa; ii) divulgación entre el sector industrial y comercial de su programa de inversiones y adquisiciones para el período 1985-1989; iii) evaluación de la capacidad tecnológica del país en el área de materiales y equipos para el sector de telecomunicaciones; iv) consolidación del NCI, y v) encargo de proyectos de tecnología electrónica para la fabricación nacional de materiales y sistemas.

Con el propósito de divulgar en la industria nacional su programa de inversiones a corto y mediano plazo, CANTV clasificó las mismas en los siguientes módulos: terminales, red local, red de larga distancia nacional, red de larga distancia internacional y red de télex. Para cada uno de estos módulos, se identificaron las fuentes alternativas de suministro (nacional e importado), incluyendo indicaciones sobre renglones cuya posibilidad de fabricación nacional esté siendo considerada.

En relación con los equipos incluidos en el módulo de terminales, CANTV, buscando economías de escala, adquiere solamente un tipo de aparato de teléfono (de un solo color y fabricado con un índice de 70% de nacionalización de sus partes), producido por la empresa nacional MAPLATEX, formada por capital mixto CANTV/empresarios nacionales. Los teléfonos públicos se compran a una firma japonesa.

La industria nacional de equipos y materiales electrónicos está todavía atrasada en comparación con varios otros sectores industriales del país. Su actividad se limita, con raras excepciones, al montaje de productos electrónicos de consumo de masas; el resto, incluyendo los equipos más modernos, es importado. CANTV, es una empresa que realiza considerables importaciones de tecnología, aun cuando con el apoyo de MAPLATEX esté planeando expandir la línea de fabricación de productos tales como: multiplex, convertidores multifrecuenciales, pulsos decádicos, etc.

Con referencia a las centrales telefónicas digitales, cuya fabricación nacional se considera necesaria y prioritaria, CANTV está preparando los términos de la licitación de manera que la industria nacional pueda efectivamente participar en ella.

Entre los proyectos de tecnología electrónica que en la actualidad se apoyan, están: i) sistema de tasación electrónica para sustituir los contadores existentes en las centrales telefónicas electromecánicas; ii) proyecto y fabricación de equipos electrónicos que permitan la facturación en forma automática de las llamadas realizadas por las oficinas públicas; iii) reloj electrónico para aplicación de tarifa, en sustitución de los relojes electromecánicos actualmente encargados de la emisión de impulsos para la aplicación de la tarifa de larga distancia; iv) automatización del centro de mantenimiento internacional; v) modificación del teléfono de alquiler; vi) analizador de llamadas para la central internacional, y vii) modernización y adecuación del Centro Operacional de Servicios Especiales, para monitorear y procesar las diferentes señales de audio y video alimentadas por los sistemas nacionales e internacionales, desde y para las plantas transmisoras. Todos estos proyectos incluyen las etapas de elaboración de especificaciones por parte de CANTV, proceso licitatorio, fabricación de prototipo y prueba de campo.

Por último, es importante señalar que en ninguna de las empresas investigadas existe algún tipo de orientación o política destinada a promover compras en la región.

II. FACTORES DETERMINANTES EN LAS COMPRAS DE LAS EMPRESAS ESTATALES. INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

Partiendo de la observación de que no existen políticas sin teoría, el propósito de este capítulo es interpretar los resultados de la investigación de las políticas de compras de algunas de las empresas estatales (EE) en América Latina, incorporando un marco analítico que parta de la lógica que gobierna la selección de proveedores de bienes de capital y servicios de ingeniería por parte de las empresas estatales.

Este cuadro empírico-analítico sirve de base para las sugerencias que se hacen en el capítulo III sobre políticas que se proponen aumentar la participación de compras intrarregionales, evitando hacer sugerencias poco realistas, producto de una visión equivocada de la lógica de estas instituciones. Las EE se caracterizan por una ambigüedad estructural: son instituciones que, como empresas, son gobernadas por una lógica definida por relaciones de intercambio y acumulación establecidas en el mercado; pero, como Estado, incorporan objetivos que reflejan otro orden de intereses más colectivos. Ambas lógicas son a veces irreconciliables, llegando a producir conflictos dentro de la empresa y de ésta con el Estado.

1. Determinantes macroeconómicos

En las actuales condiciones de los países latinoamericanos, cuatro grandes condicionantes macroeconómicos parecen afectar de manera importante la intensidad de las inversiones de las EE y su orientación en términos de proveedores; a saber, la tasa de crecimiento de la economía, las condiciones financieras del Estado, la disponibilidad de divisas y el nivel de desarrollo de la producción de bienes de capital y servicios de ingeniería en la región.

Por razones técnicas, económicas y políticas, las EE tienden a concentrarse en sectores intermedios de la estructura económica,

suministrando insumos y servicios de uso general (acero, petróleo, energía, etc.). Aunque el volumen de las inversiones que requieren haga posible su utilización contracíclica, en la mayor parte de los casos esto no ocurre. Las inversiones de estas empresas tienden a seguir el desarrollo de la economía, aunque de forma desfasada, debido a la extensión del período de inversión. Desde este punto de vista, el desempeño económico de los países estudiados no estimuló grandes inversiones por parte de las empresas estatales en el período reciente, de acuerdo con lo observado en el cuadro 3 del capítulo I.

En la crisis por la cual atraviesan los países latinoamericanos está profundamente involucrada la crisis del Estado. En el campo económico, la fase más visible de esta crisis es la financiera, producto de una incongruencia entre las obligaciones asumidas por el aparato estatal a lo largo del proceso de industrialización y urbanización y una estructura fiscal inadecuada; tal desequilibrio se vio aumentado por la reducción del nivel de actividad económica, que tiende a disminuir los presupuestos más que proporcionalmente a los gastos. En estas condiciones, las inversiones directas del Estado y las inversiones de las EE tienden a ser los primeros gastos que se reducen, manteniéndose hasta el último momento los gastos corrientes, sobre todo en el caso del personal, por cuestiones políticas.

Cuando a la crisis se añade la inflación, la tendencia a la reducción de la inversión pública se acentúa por la adopción de una serie de políticas antiinflacionarias ortodoxas dominantes en la región. En el pasado reciente, algunos de los países latinoamericanos, sobre todo la Argentina y el Brasil, adoptaron medidas más heterodoxas de control de inflación. Sin embargo, todavía es temprano para evaluar los efectos de estas medidas sobre las inversiones de las EE.

Sin embargo, la crisis del Estado en América Latina va más allá de los aspectos financieros, comprometiendo la propia legitimidad del patrón de intervención estatal desarrollista que estuvo vigente en la región en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La crisis de los regímenes políticos que exhiben más o menos abiertamente todos los países de la región, revela la frustración de las esperanzas incorporadas al proyecto de industrialización y urbanización asociado al Estado desarrollista. Con esta crisis, se cuestionó todo el patrón de intervención del Estado en la economía y en la sociedad, y especialmente los instrumentos de acción directa del Estado en la órbita de las relaciones del mercado, como las empresas estatales. En consecuencia, los proyectos de expansión de éstas pasaron a ser severamente criticados por razones políticas, además de las de orden económico, frenando su desarrollo, en especial en aquellos países donde las ideologías neoliberales resurgieron con fuerza.

Parte de las raíces más profundas de la crisis latinoamericana la constituye la forma de inserción de estas economías en la división internacional del trabajo. En muchos países de la región, el proceso de ajuste a las condiciones de una restricción de divisas fue ortodoxamente recesivo, asociándose por lo general a la defensa del libre comercio. Además de sus consecuencias depresivas para la industria local de bienes de capital y de servicios de ingeniería, este patrón de ajuste tiene un doble efecto negativo sobre las compras regionales de las EE: el ajuste recesivo tiende a reducir las inversiones de las EE y el libre comercio tiende a orientar las compras remanentes de bienes de capital y servicios de ingeniería hacia los países desarrollados.

En la historia de la industrialización latinoamericana, las restricciones de divisas frecuentemente tuvieron un efecto impulsor de las actividades internas. Del mismo modo, las transacciones intrarregionales pueden estimularse por tales restricciones si los países se ponen de acuerdo en realizarlas en monedas de la región, o a través de contratos o de mecanismos de comercio compensatorio. Sin embargo, la utilización de estos instrumentos para compras regionales de bienes de capital y servicios de ingeniería por los países investigados ha sido limitada.

Por el contrario, de existir una insistencia para que las compras intrarregionales se hagan en moneda fuerte, el costo de oportunidad de estas adquisiciones sería probablemente elevado. Considerando que a corto plazo serán raras las veces en que los productos de la región resulten muy competitivos en relación con los de los países desarrollados, la motivación política y la fe en los argumentos de la industria naciente (abarcando el horizonte de largo plazo que éstos requieren) tendrán que ser muy fuertes para justificar las compras regionales. Aunque tanto la motivación como la fe hayan escaseado en la región, recientes iniciativas de integración económica y articulación política, como la constitución del SELA, del Grupo de Cartagena y los acuerdos establecidos entre Argentina, Brasil y Uruguay, parecen dibujar un cuadro más favorable. La investigación de campo fue anterior a la firma de los acuerdos mencionados, haciendo imposible la evaluación de sus efectos sobre las compras regionales de las EE que, se supone, serán positivas.

De la misma forma, si las condiciones económicas y políticas fuesen más favorables, apenas serían suficientes para asegurar la intensificación a corto plazo del comercio intrarregional de bienes de capital y servicios de ingeniería basado en las compras de las EE.

Como se sabe, una de las características del patrón de industrialización latinoamericano, cuando se compara con el de los países avanzados, es un relativo atraso en el desarrollo de los sectores productores de bienes de capital y servicios de ingeniería. Es necesario, sin embargo, señalar que los países de la región presentan un cuadro de

gran heterogeneidad a este respecto, tal como se indicó en el capítulo anterior. La producción de estos bienes y servicios se encuentra fuertemente concentrada en los tres países más industrializados (Argentina, Brasil y México), y aun en estos casos, se desarrolló en forma desigual, más intensamente en el segundo que en los demás. De hecho, hoy el Brasil presenta la mayor industria de bienes de capital del Tercer Mundo (excepto China), con una gama de productos de alta complejidad tecnológica y servicios de ingeniería (especialmente en construcciones pesadas) que van desde la ingeniería de detalle al proyecto básico. En los países medianos de la región (Chile, Colombia, Perú y Venezuela), la producción de bienes de capital se concentra en productos relativamente simples y los servicios de ingeniería son principalmente de detalle, mientras que en el resto de la región estas actividades son todavía muy incipientes.

Como producto de la propia crisis, varios países (como por ejemplo Brasil y Venezuela) siguieron políticas de desarrollo de las industrias nacionales de bienes de capital y de los servicios de ingeniería. Estas medidas de incentivos a la sustitución de importaciones incluyeron políticas que estimulaban a las empresas estatales a efectuar sus adquisiciones en el país tal como se expresó en el capítulo anterior. Sin embargo, estas políticas tuvieron un sello eminentemente nacional, estando desprovistas de objetivos regionales. Conforme lo demuestra la experiencia de las empresas estudiadas, el paso de compre nacional al de compre regional no es espontáneo, y necesita de medidas y políticas específicas. A pesar de estas políticas, la región presenta todavía una relativa abundancia de productores de bienes y servicios más o menos simples, cuya competitividad internacional es sin embargo reducida, junto con una oferta muy restringida de equipos y servicios más complejos. Desafortunadamente, tal como la investigación lo demuestra, la demanda de las EE tiende a concentrarse en estos últimos.

En consecuencia, para que los beneficios tengan alcance regional, una política de compras intrarregionales basada en las EE debe acompañarse de una estrategia industrial y tecnológica que, explotando los márgenes de integración y complementariedad, reduzca la heterogeneidad de los sectores productores de bienes de capital y servicios de ingeniería de los países de la región.

Aunque no es nuestro propósito detallar esta estrategia, es pertinente señalar que las EE pueden desempeñar un papel importante en su formulación y puesta en marcha. Como se observa en el caso de CANTV, las EE pueden asociarse con fabricantes locales o pueden usar su poder de compra para regular (como en el caso TELEBRAS) el número de participantes del mercado, evitando la atomización de la oferta. En síntesis, en una perspectiva regional, dos o más EE podrían unir esfuerzos para formar proveedores en asociación con capitales

privados, y articular sus compras para hacer viables las industrias regionales.

Aunque el cuadro económico y político no sea fácil, ninguno de los problemas tratados es insoluble. Sin embargo, las soluciones posibles (algunas de las cuales fueron tratadas aquí) requieren la inversión de considerables recursos políticos. Una de las ventajas de la actual crisis puede ser, precisamente, la búsqueda de caminos alternativos para el desarrollo de los países latinoamericanos, entre los cuales se destaca una mayor integración regional. A pesar de sus limitaciones, las compras de las EE constituyen una pieza importante de este proceso.

2. Determinantes sectoriales

La inserción sectorial de las EE es uno de los principales determinantes de su política de compras. *Directamente*, el sector define los vínculos de la empresa con los demás sectores y los requisitos técnicos a los que están sujetas sus compras e *indirectamente* el sector establece las relaciones entre empresa y Estado, constituyendo uno de los principales elementos que definen la política de precios y la autonomía financiera de la empresa frente al Estado, y en consecuencia, su autonomía en las decisiones de compras.

La base técnica del sector realiza la política de compras de la empresa, en primer lugar, por la definición de los criterios de suministro, y en segundo lugar, por la indivisibilidad de las adquisiciones.

Requisitos técnico económicos. Un producto o un servicio puede considerarse un conjunto de atributos tales como precio, desempeño de determinadas funciones, confiabilidad, durabilidad, presentación, etc. El peso relativo de estos atributos en la decisión de compra del producto es variable. En el caso de bienes de capital y servicios de consultoría, factores estéticos, como presentación, estilo, etc., tienden a ser poco importantes, centrándose la decisión en la estructura (mix) precio/desempeño/confiabilidad/durabilidad.

Sin embargo, los bienes de capital y servicios de consultoría constituyen un universo heterogéneo, en términos del peso relativo de los atributos. Entre los determinantes de la estructura señalada se encuentra, en primer lugar, el margen de tolerancia a que está sujeto el producto o servicio. Cuando este margen es estrecho, o sea, cuando el mal funcionamiento de un equipo o su baja confiabilidad (o durabilidad) puede traer graves perjuicios a la empresa, el énfasis de la estructura tiende a recaer sobre los aspectos técnicos, quedando el precio relegado a una posición secundaria.

Los productos estandarizados, habitualmente elaborados en serie, tienen por lo general márgenes de tolerancia claramente definidos y comprobados. No ocurre lo mismo con los productos hechos por encargo, donde la garantía del comprador normalmente se basa en la experiencia del proveedor para proyectar y producir bienes sujetos a márgenes de tolerancia semejantes.

Tanto los márgenes de tolerancia como el uso de productos bajo régimen de encargo varían de sector a sector. Sin embargo, en los países estudiados, las EE tienden a actuar en sectores donde los márgenes de tolerancia son relativamente estrechos y donde existe un uso bastante intenso de bienes producidos por encargo, como en el caso de la producción de energía eléctrica y refinación de petróleo.

La posibilidad de que las compras de estos sectores se orienten hacia el interior del país o intrarregionalmente, dependerá en buena parte del nivel de desarrollo de los proveedores locales y, más precisamente, de la experiencia previa de estos proveedores en el suministro de bienes y servicios que se ajusten a los márgenes de tolerancia establecidos por las EE. Como las economías de aprendizaje desempeñan un papel crítico en la evolución de los costos de bienes de capital y servicios de ingeniería, la experiencia previa de los proveedores también afecta fuertemente el precio de sus productos y servicios. Por consiguiente, y de acuerdo con las entrevistas realizadas en la investigación, a menudo se forma un círculo vicioso en el cual, por no contar con suficiente experiencia, los proveedores locales pasan a ser excluidos de las compras de las EE, ya en la etapa de precalificación para la licitación; y en estas condiciones nunca logran desarrollar la experiencia necesaria.

En este sentido, destacan las experiencias de CNEA y de PETROBRAS por su disposición para romper este círculo mediante el estudio detallado de las posibilidades de la oferta local, la transferencia de la tecnología de proyecto y fabricación a estos ofertantes y la disposición de correr riesgos, utilizando proveedores locales. Es importante señalar que la evaluación efectuada por estas EE de los resultados de este esfuerzo es sin duda positiva.

El obstáculo inicial que pone la falta de experiencia se aplica en forma diferenciada entre los fabricantes de la región. Aquellos que son subsidiarios de firmas extranjeras pueden invocar en su favor la experiencia de la casa matriz o del grupo internacional, y a los fabricantes locales, para no quedar excluidos de las compras de las EE, sólo les queda el recurso del licenciamiento de tecnología o empresa conjunta con productores extranjeros, recursos no siempre posibles o deseables tanto desde el punto de vista empresarial como del nacional.

Para los fabricantes bajo control nacional ubicados en otros países de la región, el obstáculo inicial tiende a ser todavía mayor, especialmente si operan con tecnología propia, por las dificultades de

comprobar ante el comprador su capacidad de proyectar y producir los bienes y servicios en conformidad con los requisitos de éste. Como lo demuestran las entrevistas, las EE desconocen las condiciones técnicas e industriales de los otros países de la región, y evidencian una fuerte resistencia a tratar con fabricantes nacionales de otros países en la misma forma como tratan con los de su país.

Los productores de la región se encuentran en posición desventajosa en cuanto a costos se refiere, sobre todo aquellos ubicados en los países medianos o pequeños. Además de no contar con economías de aprendizaje, el subdesarrollo de la trama industrial de sus países aumenta los costos, obligándolos a una integración vertical mayor que sus congéneres de los países más desarrollados, que poseen economías de escala y cuentan con proveedores especializados de partes y componentes. Asimismo, la menor dimensión de sus mercados les impide obtener beneficios, en el caso de los productos estandarizados, de las economías de escala estáticas.

Sin embargo, conviene insistir en que, para una gama muy amplia de bienes de capital y servicios de ingeniería adquiridos por las EE, su precio (dentro de los límites razonables de variación) sólo interviene en la decisión después de que los requisitos técnicos son satisfechos.

En consecuencia, los mecanismos existentes que favorecen las compras regionales centrándose exclusivamente en las reducciones de costo a través de privilegios arancelarios, pasan por el círculo vicioso antes mencionado. Su eficacia parece limitarse a los bienes relativamente simples de producción estandarizada. Incluso para estos últimos bienes es dudoso que la preferencia arancelaria otorgada por el marco legal sea eficaz, especialmente para los productores de los países medianos y pequeños, donde el costo de producción tiende a ser alto por las razones antes indicadas. En estos casos, parece poco probable que las concesiones arancelarias lleguen a compensar las desventajas absolutas de los costos.

La eficacia de las medidas centradas meramente en el precio de los productos parece todavía menor cuando se considera que, para compradores como las EE, este precio se presenta ponderado por las condiciones de financiamiento de las mercancías. En efecto, el financiamiento constituye, junto con los requisitos técnicos, el gran determinante del origen de las compras de las EE.

Por último, es necesario recordar que en la mayoría de los países las EE gozan de exenciones arancelarias en sus importaciones de bienes de capital, lo que reduce todavía más el efecto de los márgenes de preferencia aduaneros para orientar sus compras dentro de la región.

Indivisibilidad: plazo de entrega. Las decisiones de compras más importantes de las EE se refieren a la instalación de nuevas unidades de

producción. Estas constituyen un *sistema* de servicios y equipos donde el *plazo de entrega* es un factor esencial para el éxito de dichas acciones. Lo mismo que los requisitos técnicos tratados anteriormente, la evaluación que realiza la empresa compradora de los riesgos relacionados con el no cumplimiento de los plazos varía según la experiencia del proveedor y según la producción, ya sea en serie o por encargo. Esto conduce también a la formación de círculos viciosos de exclusión de las compras locales (nacionales o regionales).

En este aspecto, la investigación también demuestra que las firmas ubicadas en otros países de la región se encuentran en situación desventajosa por la dificultad de identificar las oportunidades en tiempo hábil, debido a la falta de contactos con las EE de otros países y por su experiencia limitada en una amplia gama de bienes y servicios. En las EE entrevistadas no existe ningún mecanismo de divulgación regional de sus compras.

Aquí, una vez más, las características internas de la empresa, así como su capacidad de planificación y sus relaciones con el Estado que afectan esta última capacidad, influirán decisivamente en la definición de los plazos de entrega y en la participación de las firmas locales en la provisión.

Indivisibilidad: financiamiento. Los bienes de capital, como se sabe, son normalmente adquiridos a crédito. Las EE en América Latina tienden a actuar en sectores donde el monto de las inversiones necesarias para la implantación de nuevas unidades de producción es sustancial debido a las mínimas escalas económicas de producción. Esto hace que la dimensión financiera asuma un papel fundamental en la orientación de las compras.

Es por ello que, en la composición de la estructura de atributos que definen la adquisición, las condiciones de refinanciamiento (interés, comisiones, plazos de pago y mora, etc.) asumen un papel crítico. El peso relativo de este factor dependerá, en buena medida, de la capacidad de la empresa para financiar con recursos propios sus proyectos de expansión, lo que en el caso de las EE pasa normalmente por negociaciones con otras instancias del Estado en cuanto a su política de precios, ampliaciones de capital por parte del tesoro público, etc.

Cuando las empresas no tienen condiciones internas para financiar sus proyectos, la situación de los sistemas internos de crédito a largo plazo y del mercado de capitales pasan a ser esenciales en la orientación de las compras. En América Latina, la condición precaria de estos sistemas, agravada por la crisis que atraviesa la región, especialmente por la crisis del Estado, con frecuencia obliga a la utilización de créditos externos. Bajo la forma de créditos de proveedores o de organismos estatales externos (Banco de Exportación e Importación, EXIMBANK, Kreditanstalt für Wiederaufbav, KFW, etc.), el financiamiento externo

normalmente obliga a que las compras se dirijan hacia los países financiadores. Aun en el caso de organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID, que operan con licitaciones internacionales, las preferencias otorgadas a los proveedores locales, y especialmente regionales, son exiguas, principalmente para empresas bajo control nacional cuya menor experiencia las deja en condiciones competitivas desventajosas.

El círculo vicioso antes indicado adquiere aquí un nuevo y más poderoso giro: el financiero. A menos que este problema sea eliminado mediante el diseño y puesta en práctica de mecanismos financieros que permitan la compra de bienes y servicios de la región, sería muy difícil convertir a las EE en instrumentos eficaces de integración regional. Aun contando con iniciativas como la de LATINEQUIP, la cual es promisoria, su aporte actual es insuficiente para atender las necesidades de financiamiento de las EE entrevistadas.

Vista desde el ángulo de los *encadenamientos o vínculos intersectoriales*, la inserción sectorial de la empresa influye tanto directa como indirectamente en su política de compras. En términos de encadenamiento hacia atrás, define las industrias y servicios de los cuales la empresa comprará bienes y servicios, según los criterios técnico-económico-financieros antes mencionados.

Es necesario señalar que en América Latina la mayoría de las EE está inserta en sectores productores de insumos básicos (acero, petróleo) o de servicios de infraestructura (energía, comunicaciones). Esta inserción sectorial no es obra del azar, sino producto de una combinación de factores en los cuales destacan la magnitud y el largo plazo de maduración de las inversiones necesarias en estos sectores, la incapacidad o desinterés de los capitales privados para realizar tales inversiones, la deficiencia de los sistemas nacionales de crédito y de mercado de capitales y, en ciertos casos, la voluntad política de mantener estas actividades bajo control nacional. El hecho de tratarse de bienes de uso general e indispensables para el resto del sistema económico, a veces no negociables, hizo que el Estado, ante la inercia del sector privado y por motivaciones políticas, asumiera la responsabilidad de su provisión.

Sin embargo, la misma posición sectorial que llevó al Estado a constituir las EE hace a veces que el Estado limite su desarrollo como empresas, forzándolas, por ejemplo, a establecer precios subsidiados que si bien favorecen el proceso de acumulación de sus clientes, imponen severas restricciones a la capacidad financiera de las EE. Obligándolas a buscar fuentes externas de financiamiento para sus proyectos de expansión, el Estado limita sus compras locales de bienes de capital y servicios de ingeniería. Así, indirectamente, los encadenamientos hacia adelante del sector en que está ubicada la EE constituyen un poderoso elemento definidor de su política de compras.

Los casos observados en la investigación ilustran bien el análisis en referencia. Los factores financieros constituyeron un bloqueo a las compras de SEGBA y operaron como limitantes importantes en la nacionalización de las compras del sector eléctrico brasileño, donde se usó con largueza el financiamiento externo para la adquisición de bienes de capital. Por el contrario, las políticas de PETROBRAS y PDVSA derivan en buena medida de sus capacidades para financiar sus inversiones basándose en políticas de precios realistas, en contraste con las tarifas energéticas y de comunicación frecuentemente administradas a niveles inferiores al de la inflación.

Es importante reiterar en este contexto la singularidad de la experiencia de CNEA, donde se logró utilizar un esquema financiero industrial tradicionalmente desfavorable a las compras locales (acuerdos llave en mano) para estimular a la industria nacional. Tal como se describió, esta experiencia tiene su origen en la decisión política de desarrollar la industria nacional y a nivel de negociación con el contratante principal se traduce en listas impositivas de compras locales y en la capacidad técnica desarrollada en CNEA, incluyendo el avalúo y fomento de la capacidad de los proveedores locales. Destácanse además en esta experiencia la disposición de CNEA para correr con los riesgos de la inexperiencia y la disponibilidad de recursos financieros necesarios para cubrir el costo adicional derivado del uso de proveedores locales. Por último, es importante señalar la evaluación positiva que CNEA hace de esta experiencia que puede ser aprovechada por otros países de la región, incluyendo los de menor grado de desarrollo relativo.

3. Determinantes a nivel de la empresa

La empresa estatal se caracteriza por ser al mismo tiempo empresa y Estado. En tanto empresa, comparte con sus congéneres privadas los objetivos de acumulación en condiciones satisfactorias, que incluyen niveles de riesgo adecuados. El análisis anterior y la investigación de campo sugieren que la lógica microeconómica de las EE en América Latina se enfrenta con condiciones que le confieren un acentuado sesgo proimportaciones de los países desarrollados y contra las compras locales, especialmente de empresas nacionales y más aún de empresas regionales.

En tanto Estado, la empresa estatal incorpora objetivos de otro orden, tales como el control nacional de actividades económica y tecnológicamente estratégicas y la provisión de bienes y servicios esenciales para el proceso de acumulación general a bajo costo. De acuerdo con lo ya indicado, existen frecuentes contradicciones entre los

dos órdenes de objetivos, cuya solución varía de empresa a empresa y también a lo largo de la vida de la empresa.

Es importante señalar que mientras el desarrollo de los sectores *clientes* de las EE constituye uno de sus objetivos políticos tradicionales, el progreso de sus *proveedores*, por la utilización del poder de compra de las EE, constituye un objetivo reciente y todavía relativamente poco incorporado a la cultura de estas instituciones. Entre las empresas estudiadas destacan en este aspecto CNEA y PETROBRAS. Esta diferencia en la visión política de los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de las EE probablemente se explica en parte por el propio patrón de desarrollo industrial latinoamericano, donde se ha dado escasa prioridad a la expansión del sector productor de bienes de capital y de servicios de ingeniería.

La evolución que han experimentado hasta ahora las políticas, procedimientos e instrumentos de compras de las EE a lo largo del período de posguerra, según el ejemplo de PETROBRAS, se puede caracterizar por tres distintas etapas, modalidades o énfasis: i) importación de bienes y servicios; ii) políticas de compras nacionales, y iii) política de capacitación tecnológica de los proveedores nacionales. Esta caracterización es esquemática y simplificadora, ya que pocas empresas estatales de la región pasaron por estas tres etapas y en ciertas empresas los énfasis (en particular, el ii) y el iii)) pueden coincidir en el tiempo, como lo demuestra el caso de CNEA. Siguiendo estos distintos enfoques, se presentan necesariamente diferentes conformaciones de estructura institucional de las EE en lo que se refiere a la gerencia de los proyectos de inversión, y diferentes articulaciones de las EE con el medio empresarial local y con el resto de las estructuras del Estado, como lo demuestran los casos estudiados.

Aunque el objetivo de integración latinoamericana tenga una larga historia, es obligatorio reconocer que, a pesar de las iniciativas como las de ALALC y la ALADI, tal objetivo ha sido más consistente en la teoría que en la práctica, especialmente en términos de directrices claras del Estado a las empresas estatales. Las iniciativas de cooperación que éstas ya adoptaron, constituyendo organismos de carácter sectorial (por ejemplo, en las áreas de energía eléctrica y petróleo), obedecen a una lógica que es más técnica que política. Aunque promisorias, son todavía un paso inicial para el uso del poder de compra de las EE como instrumento de integración.

Aunque los objetivos del Estado sean claros (y, como vimos, no lo son en términos de desarrollo de proveedores regionales), su eficacia a nivel de las EE pasa por un proceso de internalización de estos objetivos en la empresa. Esta condición es especialmente importante para las políticas que pasan por decisiones que tienen un contenido muy

específico según la firma, como ocurre en las compras de equipos y servicios de ingeniería.

De hecho, la definición de requisitos técnicos y la evaluación de riesgos para la empresa, que inciden con fuerza en el origen de los proveedores, constituyen unas de las últimas instancias de autonomía de las EE. En este aspecto, el conocimiento técnico constituye un importante recurso de poder en el que normalmente la EE tiene ventaja frente a los demás aparatos de la administración estatal. Aunque la historia de las EE de los sectores estudiados presente varios ejemplos de selección de proveedores impuestos a las EE (como es el caso de los créditos de proveedores negociados con el exterior por instancias gubernamentales superiores a las EE en el sector eléctrico brasileño), éstas reaccionan con energía a este tipo de imposición.

Para que una política de compras sea eficaz sin que el Estado deba gastar un importante capital político para tomar cada decisión, es necesario que esta política se traduzca dentro de la empresa en términos de sistemas internos de recompensas y sanciones por las decisiones tomadas y por procedimientos operacionales relativamente establecidos. El Estado puede influir especialmente sobre el primer nivel por su capacidad de indicar y remover los principales dirigentes de las EE, pero su intervención en los procedimientos operacionales tiende a ser reducida.

En ausencia de indicaciones claras por parte del Estado de que el objetivo de ampliar las compras regionales y nacionales es importante para la EE, es natural que su dirección y su cuerpo técnico adopten políticas y procedimientos que minimicen los riesgos de incurrir en sanciones por una compra local o regional que, eventualmente, sea mal satisfecha. Esta actitud minimizadora de riesgo conduce a una preferencia por proveedores tradicionales, oriundos de los países desarrollados, y cuya experiencia coloca a la decisión por encima de cualquier sospecha de descuido por el bien público. La investigación identificó varios ejemplos de este comportamiento.

No es suficiente, sin embargo, que las indicaciones de políticas del Estado sean claras y que los dirigentes de las EE las sigan. Para que se amplíen las compras intrarregionales, es necesario que se establezcan procedimientos operacionales reductores del riesgo que las EE ven en la adquisición de bienes y servicios a firmas de la región. Parte de este riesgo puede ser atribuido a la falta de conocimiento de las reales potencialidades de los productores de los otros países y a prejuicios de orden cultural.

La capacidad técnica de las EE para desagregar los componentes de los sistemas que adquieren y analizar la capacidad de los oferentes es evidentemente un elemento crítico de este proceso. Cuanto menos técnicamente preparado sea el cuerpo funcional de la EE, más tenderá a

apoyarse estrictamente en criterios de experiencia. Como vimos, el éxito de CNEA y de PETROBRAS está íntimamente ligado a la capacitación de su cuerpo técnico.

Sin embargo, otro aspecto de la actitud ante el riesgo por parte de las EE corresponde a deficiencias reales de estos proveedores, y es injustificable que las EE sean penalizadas por ello. Al respecto, en el último capítulo se sugieren medidas que tratan de romper el círculo vicioso antes analizado, tanto por el lado de las EE como por el de sus proveedores.

Los procedimientos citados no se restringen a las operaciones de compra. Para que las empresas de la región puedan ampliar su participación en las adquisiciones de las EE, es necesario que sean advertidas acerca de ellas con suficiente antelación. Esta dimensión temporal remite a la cuestión de la planificación de las inversiones de las EE, la que depende no sólo de las condiciones internas de las EE, sino también de su relación con el Estado.

Las compras que gozan de mayor autonomía financiera tienen mejores condiciones para planificar sus inversiones, especialmente en países donde la inversión pública tiende a oscilar sustancialmente al ritmo de las variaciones en la política macroeconómica. En consecuencia, parece aconsejable que los programas de aumento de las compras regionales se inicien en aquellos sectores donde las EE tengan mayores condiciones de autofinanciamiento y de planificación a largo plazo, actividad que, en la mayoría de las empresas estudiadas, requiere un mejoramiento sustancial.

Ya se ha puesto énfasis en el papel que desempeña la disponibilidad de recursos financieros en la orientación de las compras de las EE. Sin embargo, aunque esta disponibilidad sea una condición suficiente, es indispensable la presencia de una decisión política que oriente el uso de estos recursos a fin de evitar la tendencia a utilizar las disponibilidades en moneda local principalmente en compras a subsidiarias de firmas extranjeras, y las divisas en importaciones desde países industrializados externos a la región.

La cultura de una empresa, abarcando tanto los valores compartidos por la parte dominante de quienes toman las decisiones como sus procedimientos operacionales, lleva tiempo para consolidarse. En consecuencia, es importante que las indicaciones de política del Estado sean no sólo claras sino que además se mantengan a lo largo del tiempo. Una vez estructurada en la dirección correcta, esta cultura tiende a reproducirse endógenamente, sugiriendo que en estos casos conviene que el Estado limite su intervención en la empresa.

En algunas EE de América Latina, como por ejemplo PETROBRAS, en el Brasil, y CNEA, en Argentina, hay una tradición de utilización de su poder de compra para el fomento de proveedores

nacionales, aunque no para los regionales. Tal orientación parece estar asociada a empresas cuyo proceso de creación tuvo un sentido político muy claro, con fuerte contenido nacionalista. En estas condiciones, la dependencia de importaciones parece poco aconsejable, sugiriendo la necesidad de desarrollar un parque proveedor local. Al mismo tiempo, el contenido político de su creación desarrolló una cultura marcada por un fuerte espíritu de cuerpo y cohesión de objetivos. Por último, y siempre debido a este contenido político, estas empresas contaron con recursos financieros para llevar a cabo sus planes de inversión.

A partir de su creación, el proceso de vinculación de estas empresas con sus proveedores parece haber sido básicamente endógeno. Lo excepcional de su formación en el panorama económico y político de los países latinoamericanos tal vez explique por qué, de acuerdo con el cuadro analítico descrito, constituyen las excepciones que confirman la regla.

III. SUGERENCIAS DE MEDIDAS POLITICAS

El análisis anterior sugiere que se pueden adoptar diversas medidas para eliminar, al menos parcialmente, los obstáculos para la expansión de las compras intrarregionales en las EE.

Tomaremos como hipótesis de trabajo la existencia de ciertas condiciones macroeconómicas y políticas (que ya fueron tratadas en el capítulo II) necesarias para efectuar compras regionales. Así, suponemos por ejemplo que la política macroeconómica no impide las inversiones de las EE, y que existe una voluntad política y económica para aumentar la integración latinoamericana. Aunque quizás heroica, esta hipótesis es necesaria si no se desea orientar este informe hacia una discusión sobre el patrón de desarrollo de los países de la región que, aunque pertinente, sobrepasa sus términos de referencia.

El énfasis de las sugerencias que aquí se presentan recae, como en los capítulos precedentes, en los determinantes técnicos, económicos y financieros del comportamiento de las empresas estatales.

Aunque no se descuidan los aspectos legales, se supone que son adaptables a las nuevas condiciones económicas y políticas. En verdad, tal como se observó en la investigación, las compras nacionales cuentan con un amplio aparato legal para su protección. Sin embargo, cuando a las EE les conviene, consiguen evadir estas determinaciones por medio de exenciones específicas que deben ser modificadas (de acuerdo con la perspectiva de este estudio), en el sentido de ampliarlas para las compras regionales, y restringiéndolas en el caso de las compras fuera de la región.

Este proceso, sin embargo, sólo será viable si las autoridades gubernamentales y las propias EE se comprometen a aumentar el intercambio regional, lo que sólo ocurrirá si se transforman las condiciones que establecen las compras de las EE.

A nivel regional, se argumentó que el tipo de dispositivo legal existente, centrado en los márgenes de preferencia arancelaria, tiene intrínsecamente una eficacia limitada para estimular las compras regionales de las EE. Así, más que intentar alteraciones de este

instrumento, es más productivo buscar nuevos mecanismos que actúen directamente sobre los principales determinantes del comportamiento de las EE, lo que traerá como consecuencia modificaciones en el cuerpo legal pertinente. Se propone a continuación un conjunto articulado de estos mecanismos, acompañado de sugerencias sobre formas institucionales adecuadas para su implantación.

1. Riesgos

Conforme vimos antes, la impresión de que la compra intrarregional, especialmente de productores que no están vinculados a grupos internacionales, supone un riesgo mayor que en las compras de países desarrollados o de proveedores locales, y constituye uno de los principales obstáculos a la adquisición de bienes de capital y servicios de ingeniería de otros países latinoamericanos. Sin embargo, existen varias medidas que se pueden tomar para reducir el riesgo percibido por las EE ante las compras regionales.

a) *Conocimiento de las condiciones de oferta*

En la medida en que los proveedores regionales no sean tomados en consideración desde el momento mismo de la concepción de los proyectos de las EE, no es posible pretender que la oferta regional sea plenamente aprovechada. El desconocimiento de la experiencia de los proveedores de la región conduce, como vimos, a una percepción de riesgo frecuentemente exagerada. Bajo esta perspectiva, es manifiesta la importancia del estudio y diagnóstico periódico de la evolución de la oferta regional, permitiendo mantener a las EE actualizadas acerca de las oportunidades para efectuar sus compras.

La demanda de bienes de capital y servicios de ingeniería tiene un carácter sectorial específico. Las EE llevan a cabo evaluaciones periódicas de sus proveedores nacionales, sistematizadas en catastros específicos. La publicación periódica de catastros sectoriales latinoamericanos de las empresas de ingeniería, montaje, productoras de materiales y equipos, donde se describiera la experiencia y capacidad de tales empresas, podría convertirse en un elemento catalizador de este proceso de evaluación sistemática de oferta regional, dando continuidad a las iniciativas en esta dirección ya realizadas por FELAC, FIIC, CIER y JUNAC. El intercambio de las informaciones contenidas en estos catastros constituiría una contribución importante para las compras regionales. Sin embargo, se sabe que no todas las informaciones importantes aparecen registradas en los catastros, y que el contacto

personal es uno de los principales canales de transmisión de informaciones técnicas y económicas.

El conocimiento con un grado suficiente de detalle acerca de la oferta regional del sector de bienes de capital requiere pues que los agentes directos de la demanda estatal, esto es, *los técnicos responsables por el planeamiento, compras e ingeniería en las EE de la región, entren en contacto periódicamente, y realicen un intercambio sistemático de experiencias* relativas a la realización de las compras nacionales, de manera que estas experiencias se traduzcan en normas y procedimientos operacionales para cada EE.

Este intercambio podría conducir al establecimiento de criterios comunes de apreciación y clasificación de proveedores de manera que, confrontada con el catastro de otra empresa, cada EE estaría en condiciones de evaluar las posibilidades de suministro de otros países. Por medio de este intercambio, se podrían instrumentar iniciativas como la *agregación de paquetes regionales*, en los cuales dos o más EE se unirían para comprar en la región, dividiendo las adquisiciones entre sus países y eventualmente entre otros de la región, dependiendo de los mecanismos financieros disponibles. De esta forma, las industrias y servicios nacionales se favorecerían con economías de escala y especialización, iniciando un círculo virtuoso de acumulación.

Asimismo, a través del intercambio arriba citado, las EE podrían indicar a sus proveedores nacionales las oportunidades de formar consorcios, empresas conjuntas y contratación de componentes y servicios con otras empresas de la región, obteniendo beneficios para todas las partes.

El intercambio de informaciones a nivel regional también puede servir de base para la formación de empresas conjuntas en que participen las EE al lado de proveedores de servicios y equipos para atender el mercado regional y exportar hacia otras áreas.

Por último, este intercambio serviría para perfeccionar el nivel técnico de las EE, requisito indispensable para orientar las compras dentro del área regional. En los casos de empresas como PETROBRAS, que mantiene cursos regulares de perfeccionamiento, sus congéneres regionales podrían utilizarlos sistemáticamente. En otros casos, las EE se podrían incorporar a las instituciones de enseñanza superior del país para organizar cursos destinados a sus técnicos y a los de otras empresas de la región.

La creación de una *asociación latinoamericana de empresas estatales*, dentro de la cual actúen distintos grupos sectoriales, podría constituir el marco institucional adecuado para duplicar el intercambio de experiencias de los técnicos de las EE; hacer posible una aproximación, con un grado adecuado de capilaridad, entre proveedores de diferentes

países y las EE, y por último, articular las iniciativas arriba indicadas no sólo a nivel técnico sino también de dirección de las EE.

Un cuadro institucional algo distinto consistiría en la creación de asociaciones de empresas estatales de carácter sectorial. Aunque existan ventajas relativas asociadas a los dos tipos de organización, probablemente se ampliarían las compras de equipos y servicios relativamente establecidos y de uso común (por ejemplo, motores), por la posibilidad de adquisiciones de empresas de más de un sector, contemplada por la primera solución ya planteada.

b) *Utilización de normas de calidad de aceptación general*

Conforme fue tratado, las EE tienen el derecho y el deber de cuidar sus inversiones contra riesgos innecesarios. Una forma de reducir tales riesgos consistiría en la adopción de normas de fabricación por los productores regionales, que fueran de aceptación general por las EE y definidas de común acuerdo.

La asociación antes propuesta, u otro marco institucional alternativo, podría servir de base para este proceso, que puede incluso conducir al desarrollo de normas regionales.

En forma complementaria, las EE y los productores podrían articularse con institutos de investigación de la región para lograr la definición de patrones de gestión de calidad que presidiesen la concesión de un sello de calidad regional, que serviría también para fomentar las exportaciones hacia otras áreas.

c) *Perfeccionamiento tecnológico de los oferentes locales*

El perfeccionamiento de la capacidad técnica de proyecto y fabricación de los oferentes de la región es un paso indispensable para el aumento de las compras regionales. Los diagnósticos y el establecimiento de normas citadas constituyen elementos de este proceso que, sin embargo, debe ser mucho más amplio.

Escapa a los propósitos de este informe detallar las diversas facetas con las que debe contar un programa general de capacitación tecnológica de los productores de bienes y servicios de ingeniería. Sin embargo, conviene indicar que a través de un programa con tales fines se abren diversas oportunidades de fomentar la integración regional, tanto a nivel de la acción gubernamental (por ejemplo, por capacitación de personal, establecimiento de laboratorios regionales de desarrollo y análisis, etc.), como a nivel de la relación entre empresas proveedoras de las EE (por ejemplo, vía acuerdos de licenciamiento, empresas conjuntas,

constitución de asociaciones de I y D para desarrollar capacidades técnicas de interés común, etc.).

Algunas de las EE de la región ya tienen una importante experiencia de perfeccionamiento tecnológico de sus proveedores. Los procedimientos adoptados, que forman parte de su política de compras, pueden ser difundidos a otras empresas de la región a través del intercambio de técnicos y de la sistematización en cursos de alcance regional, iniciativas que se facilitarían y lograrían un alcance mayor si existiese un cuadro institucional como la asociación antes propuesta.

La investigación sugiere tomar las experiencias de PETROBRAS y de CNEA como punto de partida para este proceso de difusión. De la misma forma, un estudio más detallado de los NAI en el Brasil y de los NCI en Venezuela, que evaluara sus resultados y fracasos, sería de gran utilidad para los fines aquí propuestos.

d) *Seguros*

El mercado de seguros desarrolló una amplia gama de tipos de seguro que podrían ser utilizados para aumentar las compras intrarregionales, con la participación de las EE, para beneficiarlos del seguro emitido por otros países, como para dar asesoría a las aseguradoras nacionales.

Las principales modalidades de seguro correspondientes a la provisión de servicios de ingeniería y equipos son: i) garantía de obligaciones contractuales del participante —fianza de licitación—, que garantiza las indemnizaciones que fueren debidas al asegurado (licitante) si el garantido (participante), vencida la licitación, deja de firmar y de asumir las obligaciones contraídas, según la proclama de la licitación; ii) garantía de obligaciones contractuales del ejecutante —fianza de cumplimiento (constructores y prestatarios de servicios) o fianza de abastecimiento (proveedores de bienes de capital)—, que garantiza la indemnización al asegurado (contratante) por el incumplimiento contractual del garantido (proveedor de bienes o servicios); iii) garantía de calidad —fianza de mantenimiento—, que garantiza al asegurado (contratante) la calidad de los bienes y servicios suministrados de acuerdo con los patrones acordados.

La operación de estos mecanismos que tanto favorecerían a las EE como compradoras, es muy limitada debido a las dificultades de las empresas de seguros para evaluar los riesgos técnicos involucrados. Para las empresas de ingeniería, esta dificultad se ve agravada por el énfasis que ponen las aseguradoras en parámetros financieros de evaluación que no reflejan la experiencia y la capacidad técnica de aquellas empresas.

La participación de las EE que tienen buen conocimiento de sus proveedores podría contribuir sustancialmente en esta etapa del proceso, ya sea actuando directamente con la prestación de información a las aseguradoras, o bien subsidiando instituciones (por ejemplo, institutos de investigación) que prestasen tales servicios a aquellas compañías.

Los seguros de obligación contractual tienen como característica que los cargos producto de ellos son resarcibles por parte del proveedor (o sus fiadores) mediante un contrato de contragarantía, lo que les confiere una condición más próxima a los contratos de garantía o fianza que al seguro en su sentido estricto. En estos casos, los bancos de desarrollo locales podrían participar como fiadores, asesorados por las EE en la forma antes indicada.

Resulta necesario hacer estudios más detallados de estos mecanismos, tomando en consideración la aplicabilidad técnica y las repercusiones para la estructura económica y legal de los seguros de cada país.

2. Costo y precio

La investigación identificó en la falta de experiencia de los productores de la región y en la dimensión restringida de los mercados nacionales las principales causas de los altos costos de los productos de la región. Se espera que la primera sea superada por lo menos parcialmente con la adopción de las medidas antes propuestas, que buscan la ruptura del círculo vicioso de experiencia tanto frente a la demanda, como a la correspondiente a bienes de capital y servicios de ingeniería.

La segunda causa constituye el objeto tradicional del proceso de integración. Si se articulan, las políticas de compras de las EE pueden ofrecer a los fabricantes de la región un mercado cuyas reglas y dimensiones hagan posible tanto la producción de ciertos renglones por productores nacionales aislados como la conjunción de más de uno de ellos a nivel regional, a través de acuerdos de licenciamiento de tecnología, subcontratación de partes y componentes y empresas conjuntas. Como ya se señaló, las EE pueden desempeñar un papel importante en este proceso, componiendo paquetes de equipos y servicios a nivel regional, señalando a sus proveedores la posibilidad de realizar acciones conjuntas y aun participando directamente en la constitución del parque proveedor, inclusive por medio de empresas conjuntas de carácter regional.

La asociación ya sugerida podría constituir un foro adecuado para discutir entre las EE de la región la proposición de que se otorgue a los oferentes de la región la posibilidad de equiparar los precios de sus bienes y servicios a los de los competidores de fuera de la región

siempre que el diferencial de precios sea la ventaja principal de estos últimos para ganar la licitación. Al presentarse durante la investigación, esta sugerencia causó reacciones muy disímiles, especialmente en cuanto a su validez legal en el ámbito de las licitaciones públicas internacionales, y requiere estudios complementarios.

3. Tiempo

Tal como observamos anteriormente, la puesta en marcha de una política de compras regionales posee una pronunciada dimensión temporal. La posibilidad que tienen los oferentes locales de presentar sus proposiciones en tiempo hábil, con plazos de entrega adecuados, requiere, en primer lugar, que estén informados de los planes de inversión de las EE.

En primer lugar, aunque existan mecanismos de información a nivel regional, como el que mantiene INTAL, su eficacia se vería sustancialmente ampliada si las EE adoptasen como norma operacional el abastecimiento de tales sistemas con informaciones sobre sus programas y proyectos de inversión. La asociación antes propuesta constituiría un mecanismo de información de gran utilidad para este fin.

En segundo lugar, es necesario que la especificación de los plazos de presentación de propuestas y entrega de los productos sean definidos por las EE tomando en consideración las condiciones de la oferta regional, a semejanza de los requisitos técnicos previamente discutidos. De la misma manera, se espera que la capacitación de los proveedores locales incida favorablemente sobre los plazos mínimos requeridos por los productores locales.

Naturalmente, tales condiciones sólo se podrán cumplir si las EE cuentan internamente con aparatos de planificación adecuados y la eficacia de éstos no se vea obstaculizada por políticas macroeconómicas y otros factores tratados en el capítulo II. El intercambio técnico y de experiencias entre las EE, comprendiendo el entrenamiento antes discutido, debería, por lo tanto, abarcar las actividades de planificación y podría articularse tanto bilateralmente como a los demás niveles institucionales ya propuestos.

4. Financiamiento

La investigación reitera la ya conocida necesidad de constituir en la región mecanismos adecuados para financiar las compras de bienes de capital y servicios de ingeniería por parte de las empresas estatales.

Aunque los financiamientos provenientes de organismos gubernamentales y proveedores de los países desarrollados y aun de organismos internacionales dominados por ellos como el BIRD normalmente conduzcan a compras extrarregionales, la experiencia de CNEA, operando en el marco restringido de una operación llave en mano, demuestra que existe un espacio para ampliar las compras nacionales y de la región si la EE, apoyada por su gobierno, cuenta con conocimiento de la oferta, voluntad política y un mínimo de recursos en moneda local.

La investigación sugiere que la adopción de listas impositivas, como lo hizo CNEA y estaba estipulado por la Secretaría de Comunicaciones de la Argentina, constituye un instrumento de la mayor importancia para la expansión de la compras en la región, aun en presencia de financiamiento externo. Del mismo modo, los acuerdos de participación de proveedores locales en proyectos de las EE tal como los realizados en el Brasil, podrían ganar cobertura regional si existiesen las condiciones antes indicadas.

Una vez más, el intercambio de experiencias entre empresas parece ser un elemento de gran importancia para la difusión de esta experiencia de negociación por toda la región.

La regionalización de las compras de las EE ofrece la posibilidad de reducir los gastos en monedas fuertes, desde el momento en que se revitalicen y amplíen los mecanismos de compensación ya existentes, complementados por los de comercio compensatorio.

El establecimiento de líneas especiales de crédito para compras regionales en organismos como el BID, tal como se ha sugerido con frecuencia, sería sin duda de gran utilidad, aunque su factibilidad parezca remota en el presente. Más promisorio parece ser, en el corto plazo, el camino de reforzar la dotación de recursos de instituciones como LATINEQUIP, y ampliar el número de países participantes, de manera que aquellas puedan efectivamente participar en el financiamiento de proyectos de las dimensiones de las EE.

Sin embargo, la magnitud de estos proyectos sugiere que las compras regionales requerirán del esfuerzo conjunto de las grandes instituciones financieras de desarrollo de los países de la región, como el BNDES en el Brasil y NAFIN en México. Tales instituciones podrían actuar directamente en el financiamiento conjunto de proyectos y asimismo aportar recursos en moneda local y divisas a entidades como LATINEQUIP.

Las diversas iniciativas que complementan una política regional de compras (por ejemplo, el fomento de la capacidad tecnológica de los productores de la región), requieren la movilización de recursos financieros adicionales, que deberán ser estudiados específicamente. Entretanto, la cooperación regional puede producir economías de escala

y de sinergia que economicen tanto estos recursos como aquellos destinados al financiamiento de las compras de equipos y servicios para las EE en sentido estricto.

Cabe insistir que esta movilización sólo podrá justificarse por la convicción económica y política de que la integración latinoamericana constituye un objetivo prioritario para los países de la región, operacionalizado mediante un horizonte temporal de largo plazo. Sin embargo, los resultados que los países pueden alcanzar justifican esta convicción y el esfuerzo necesario para llevarla a la práctica.

Bibliografía

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Tratado de Montevideo, Montevideo, 1980.

_____, *Acuerdo Regional Relativo a la Preferencia Arancelaria Regional*, Montevideo, 1984.

Alves, S.F. y E.M. Ford, *O comportamento tecnológico das empresas estatais: a seleção das empresas de "engineering", a escolha de processos industriais e a compra de bens de capital*, FINEP, Rio de Janeiro, 1975.

Baez, J., *Participación de la industria argentina en la construcción de centrales nucleares*, Comisión Nacional de Energía Atómica, Buenos Aires, 1973.

Berlinski, J., H. Camelo y M. Pazmiño, *Importaciones exentas de aranceles en algunos países de la ALADI*, BID-INTAL, Buenos Aires, 1984.

Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina (BID-INTAL), *Compras Estatales en Centroamérica y el Caribe*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1984.

Casella, J.V., R. Chojkier y A. Dubinski, *Régimen de compras del Estado*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1985.

Centrales Eléctricas Brasileñas, S.A. - Departamento de Relaciones con la Industria (ELETROBRAS-DERI), *Capacitação industrial para executar o programa de obras do sistema elétrico brasileiro até o ano 2000*, ELETROBRAS, Rio de Janeiro, 1981.

_____, *Relatório de atividades do núcleo de articulação com a indústria do setor elétrico*, ELETROBRAS-DERI, Rio de Janeiro, 1984-1985.

_____, *Relatório do Departamento de Relações com a Indústria*, ELETROBRAS-DERI, Rio de Janeiro, 1985.

_____, Entrevistas junto a diretores e técnicos das empresas selecionadas - notas e respostas ao questionário, 1985 y 1986.

Centro de Investigaciones de Energía Eléctrica (CEPEL), *Relatório de Atividades*, ELETROBRAS, Rio de Janeiro, 1984.

CEPAL, *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, Santiago, 1985.

Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), *Manual de Organización*, CADAFE, Caracas, 1983.

Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV), *Reglamento sobre licitaciones públicas, concursos privados y adjudicaciones directas para la contratación de obras y adquisición de bienes muebles por la CANTV*, CANTV, Caracas, 1984.

_____, *II Jornadas de Análisis sobre la Industria de Bienes de Capital*, CANTV, Puerto Ordaz, 1984.

_____, Gerencia Ejecutiva de Desarrollo, *Consideraciones sobre el Cambio Tecnológico*, CANTV, Caracas, 1985.

_____, *Expo Avance CANTV - Hacia la conquista tecnológica*, Caracas, CANTV, 1983.

_____, *CANTV y la industria nacional*, CANTV, Caracas, 1985.

Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), *Memoria y balance*, ENTEL, Buenos Aires, 1984.

Erber, F.S., "A empresa estatal e a escolha de tecnologías", en *Ciencia e Cultura*, vol. 26 (12), Rio de Janeiro, diciembre de 1974.

_____, *Technological development and State intervention: A study of the Brazilian capital goods industry*, Tesis de doctorado, Universidad de Sussex, Reino Unido, 1977.

_____ (coord.), *Absorção e criação de tecnología na indústria de bens de capital*, FINEP, Rio de Janeiro, 1974.

Escobar, J.K. (coord.), *Empresas del Estado en América Latina*, Ediciones IESA, Caracas, 1985.

Federación Latinoamericana de Consultores-Instituto para la Integración de América Latina (FELAC-INTAL), *La consultoría en los países de la ALADI*, BID-INTAL, Buenos Aires, 1984.

Financiadora de Estudios y Proyectos, S.A. (FINEP), *Boletim Informativo da Secretaria Executiva, Comissão Coordenadora dos NAI*, FINEP, Rio de Janeiro, varios números.

Fleury, A.C.C., *The technological behaviour of State-owned enterprises in Brazil*, World Employment Programme Research, Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1985.

Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), "Formulario para la desagregación de proyectos de inversión según modalidad de contratación - Requisitos", Caracas, CORDIPLAN, 1983.

Petróleo Brasileño (PETROBRAS), *Capacitação brasileira na indústria de petróleo*, PETROBRAS, Rio de Janeiro, 1985.

Secretaría de Energía, *Ingeniería e Industria Nacional vinculadas al Plan Energético*, Sector Eléctrico, Secretaría de Energía, Buenos Aires, 1985.

Serafini, C.A., "La participación de la ingeniería e industria nacional en el sector energético", en *Proyecto Energético*, año 2, N° 8, septiembre de 1985.

Servicio Latinoamericano de Cooperación Empresarial, *Boletín sobre Proyectos Latinoamericanos*, N° 31, BID-INTAL, Buenos Aires, octubre de 1985.

Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), *Informe Estadístico*, Buenos Aires, 1984.

_____, *Memoria* y *Balance*, Buenos Aires, 1984.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *Informe de la Secretaría Permanente sobre Cooperación Latinoamericana en Materia de Bienes de Capital*, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, 1981.

_____, *Declaración de Quito y Plan de Acción*, 1984.

_____, *Cooperación Financiera y de Pagos*, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, 1985.

_____, *Lineamientos para el Establecimiento de una Preferencia Regional en el Area de las Compras Estatales*, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, 1985.

_____, *Políticas y Mecanismos para Fortalecer la Industria de Bienes de Capital en América Latina*, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, 1985.

Tanis, S.V., *Evaluación de la capacidad industrial argentina y desarrollo de los proveedores para instalaciones nucleares*, Comisión Nacional de Energía Atómica, Buenos Aires, 1986.

Villela, A.V., *Empresas do governo como instrumento de política económica: os sistemas SIDERBRAS, ELETROBRAS, PETROBRAS E TELEBRAS*, IPEA, Rio de Janeiro, 1984.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), *Cláusulas Específicas para Contratación de Obras*, Buenos Aires, 1982.

_____, *Cláusulas Específicas para la Locación de Servicios*, Buenos Aires, 1984.

_____, *Cláusulas Específicas para Adquisición de Bienes*, Buenos Aires, 1984.

_____, *Cláusulas Generales para toda Contratación*, Buenos Aires, 1985.

Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la C E P A L

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de subscripción anual vigentes para 1991 son de US$16 para la versión en español y de US$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US$10 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,		664 pp.
1981,		863 pp.
1982,	*vol. I*	693 pp.
1982,	*vol. II*	199 pp.
1983,	*vol. I*	694 pp.
1983,	*vol. II*	179 pp.
1984,	*vol. I*	702 pp.
1984,	*vol. II*	233 pp.
1985,		672 pp.
1986,		734 pp.
1987,		692 pp.
1988,		741 pp.
1989,		821 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,		629 pp.
1981,		837 pp.
1982,	*vol. I*	658 pp.
1982,	*vol. II*	186 pp.
1983,	*vol. I*	686 pp.
1983,	*vol. II*	166 pp.
1984,	*vol. I*	685 pp.
1984,	*vol. II*	216 pp.
1985,		660 pp.
1986,		729 pp.
1987,		685 pp.
1988,		637 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	*1986,*	782 pp.
1981,	727 pp.	*1987,*	714 pp.
1982/1983,	749 pp.	*1988,*	782 pp.
1984,	761 pp.	*1989,*	770 pp.
1985,	792 pp.	*1990,*	782 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la C E P A L

1 *Manual de proyectos de desarrollo económico,* 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
1 Manual on economic development projects, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
2 *América Latina en el umbral de los años ochenta* 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina,* 1980, 443 pp.
4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú,* 1980, 265 pp.
4 Transnational banks and the external finance of Latina America: the experience of Peru, 1985, 342 pp.
5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina,* por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos,* 1984, 115 pp.
6 Women and development: guidelines for programme and project planning, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional,* 1983, 286 pp.
8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura,* vols. I y II, 1983, 720 pp.
9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe,* 1984, 349 pp.
10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina,* 1985, 236 pp.
11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano,* 1986, 216 pp.
11 The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects, 1988, 215 pp.
12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo,* 1986, 416 pp.
12 Latin America: international monetary system and external financing, 1986, 405 pp.
13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento,* 1987, 146 pp.
14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas,* 1989, 371 pp.
15 *CEPAL, 40 años (1948-1988),* 1988, 85 pp.
15 ECLAC 40 Years (1948-1988), 1989, 83 pp.
16 *América Latina en la economía mundial,* 1988, 321 pp.
17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina,* 1988, 187 pp.
18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta,* 1989, 201 pp.
19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988,* 1989, 648 pp.
20 *Desarrollo agrícola y participación campesina,* 1989, 404 pp.
21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina,* 1989, 113 pp.
22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina,* 1989, 243 pp.
23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución,* 1990, 197 pp.

24 ***The environmental dimension in development planning I,*** 1991, 302 pp.
25 *Transformación productiva con equidad,* 1990, 185 pp.
25 ***Changing production patterns with social equity,*** 1990, 177 pp.
26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda,* 1990, 118 pp.
26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden,*** 1990, 110 pp.
27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe,* 1991, 271 pp.
31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente,* 1991, 146 pp.
31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment,*** 1991, 146 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting,* (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,* 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
2 ***Regional appraisals of the international development strategy,*** 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina,* 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina,* 1975, 85 pp.
5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo,* 1975, 72 pp.
6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias,* por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
7 *La coyuntura internacional y el sector externo,* 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta,* 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada,* 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
s/n ***Canada and the foreign firm,*** D. Pollock, 1976, 43 pp.
10 *Reactivación del mercado común centroamericano,* 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola,* por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
12 *Temas del nuevo orden económico internacional,* 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior,* 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina,* 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional,* 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
15 ***The water resources of Latin America. Regional report,*** 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
16 *Desarrollo y cambio social en América Latina,* 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,* 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order,*** 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.

18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina,* por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.

19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo,* por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.

s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations,*** S. Weintraub, 1977, 44 pp.

20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina,* 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.

21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975,* 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.

22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica,* por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.

23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo,* por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.

24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina,* 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.

s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record,*** J. Mullen, 1978, 66 pp.

25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera,* 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.

26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?,* 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.

27 *La dimensión de la pobreza en América Latina,* por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.

28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno,* por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.

29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios,* 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.

29 Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies, 1979, 60 pp.

30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta,* 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.

31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo,* por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.

32 *Movimientos internacionales de capitales,* por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.

33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina,* por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.

34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978,* por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.

35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo,* por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.

36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo,* por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.

37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta,* 1981, 146 pp.

s/n ***The economic relations of Latin America with Europe,*** 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.

38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura,* por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.

39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina,* por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.

40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.

40 Regional programme of action for Latin America in the 1980s, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.

41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica,* 1982, 246 pp.

42 *América Latina y la economía mundial del café,* 1982, 95 pp.

43 *El ciclo ganadero y la economía argentina,* 1983, 160 pp.
44 *Las encuestas de hogares en América Latina,* 1983, 122 pp.
45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe,* 1983, 100 pp.
45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean,*** 1983, 97 pp.
46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina,* 1983, 193 pp.
47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa,* 1984, 104 pp.
48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina,* 1984, 102 pp.
49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste,* 1985, 95 pp.
49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes,*** 1985, 93 pp.
50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina,* por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón,* 1986, 233 pp.
51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan,*** 1987, 245 pp.
52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina,* 1986, 112 pp.
52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean,*** 1987, 114 pp.
53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana.* 1986, 128 pp.
54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento,* 1986, 123 pp.
54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth,*** 1986, 125 pp.
55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones,* 1987, 184 pp.
55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options,*** 1987, 184 pp.
56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina,* 1987, 112 pp.
57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia,* 1988, 112 pp.
58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986,* 1988, 99 pp.
58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986,*** 1988, 95 pp.
59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies,*** 1988, 261 pp.
60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío",* por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box",*** F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos,* 1989, 94 pp.
61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites,*** 1989, 93 pp.
62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987,* 1989, 87 pp.
62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987,*** 1989, 84 pp.
63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina,* 1990, 172 pp.
64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe,* 1989, 132 pp.

64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean,*** 1989, 116 pp.

65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe,* 1991, 141 pp.

65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade,*** 1990, 126 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

1 *América Latina: relación de precios del intercambio,* 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina,* 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
3 *Series históricas del crecimiento de América Latina,* 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso,* 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por Nº 8)
5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977,* 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina,* 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
7 *Tablas de insumo-producto en América Latina,* 1983, 383 pp.
8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso,* 1984, 146 pp.
9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano,* 1985, 546 pp.
10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984,* 1986, 357 pp.
11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina,* 1986, 288 pp.
12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984,* 1987, 355 pp.
13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas,* 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores,* 1988, 156 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política,* 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global,* 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional,* 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana,* 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
5 ***Latin American development in the 1980s,*** 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta,* 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
6 ***Latin American development projections for the 1980s,*** 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta,* 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura,* 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.

10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC,* 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina,* 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica",* 1982, 154 pp.
13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia,* 1982, 175 pp.
14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino,* 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino,* 1982, 320 pp.
16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina,* 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
16 Five studies on the situation of women in Latin America, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina,* 1982, 129 pp.
18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina,* 1983, 212 pp.
19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales,* 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
19 Measurement of employment and income in rural areas, 1983, 184 pp.
20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación,* 1982, 68 pp.
21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina,* 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980,* 1983, 178 pp.
23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España,* 1983, 195 pp.
24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe,* 1983, 314 pp.
24 Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean, 1983, 236 pp.
25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/**Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990*** (bilingüe), 1983, 140 pp.
26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia,* 1983, 282 pp.
27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981,* 1983, 157 pp.
28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio,* 1983, 129 pp.
29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne,* 1983, 93 pp.
30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980,* 1983, 168 pp.
31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil,* 1983, 141 pp.
32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina,* 1983, 81 pp.
33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria,* 1984, 120 pp.
34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos,* 1983, 148 pp.
35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta,* 1984, 201 pp.
36 *El capital extranjero en la economía peruana,* 1984, 178 pp.
37 *Dos estudios sobre política arancelaria,* 1984, 96 pp.
38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur,* 1984, 193 pp.
39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana,* 1984, 255 pp.
40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial,* 1984, 280 pp.
41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana,* 1984, 77 pp.

42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo,* 1984, 378 pp.
43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina,* 1985, 348 pp.
44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports,*** 1985, 104 pp.
45 *La planificación del transporte en países de América Latina,* 1985, 247 pp.
46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas,* 1985, 119 pp.
47 *La juventud en América Latina y el Caribe,* 1985, 181 pp.
48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina,* 1985, 145 pp.
48 ***Development of the mining resources of Latin America,*** 1989, 160 pp.
49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional,* 1985, 224 pp.
50 *América Latina y la economía mundial del algodón,* 1985, 122 pp.
51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME,* 1985, 90 pp.
52 ***Trade relations between Brazil and the United States,*** 1985, 148 pp.
53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento,* 1985, 138 pp.
53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization,*** 1985, 135 pp.
54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas,* 1985, 155 pp.
55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina,* 1985, 207 pp.
56 *Las empresas transnacionales en la Argentina,* 1986, 222 pp.
57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales,* 1986, 227 pp.
58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales,* 1986, 141 pp.
59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales,* 1986, 164 pp.
60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano,* 1986, 212 pp.
61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay,* 1987, 115 pp.
62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica,* 1986, 113 pp.
63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe,* 1987, 272 pp.
63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean,*** 1987, 267 pp.
64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización,* 1986, 201 pp.
65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México,* 1987, 177 pp.
66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional,* 1987, 125 pp.
67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina,* 1987, 232 pp.
68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas,* 1988, 155 pp.
69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza,* 1988, 114 pp.
69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty,*** 1988, 114 pp.
70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina,* 1988, 88 pp.
70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America,*** 1990, 79 pp.
71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe,* 1989, 256 pp.
72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe,* 1988, 77 pp.
72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean,*** 1988, 69 pp.
73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional,* 1988, 83 pp.

73 ***Agriculture, external trade and international co-operation,*** 1989, 79 pp.
74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina,* 1989, 105 pp.
75 *El medio ambiente como factor de desarrollo,* 1989, 123 pp.
76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento,* 1989, 214 pp.
76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis,*** 1989, 198 pp.
77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación,* 1990, 266 pp.
77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution,*** 1990, 252 pp.
78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales,* 1990, 132 pp.
80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico,* 1991, 189 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa,* 1986, 324 pp.
2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo,* 1986, 189 pp.
3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos,* 1987, 290 pp.
4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente,* 1987, 111 pp.
5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe,* 1987, 273 pp.
6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte,* 1988, 146 pp.

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas – Santiago de Chile – 90-4-651 – junio de 1991 – 1,100

ISSN 0256-9795 – ISBN 92-1-321351-4 – S.91.II.G.6 – 00600P