



ALADI/SEC/Estudio 73
14 de setiembre de 1993

RESTRINGIDO

SUGERENCIAS PARA PROMOVER LA COMPLEMENTACION
ECONOMICA ENTRE EMPRESAS DE LA REGION

INFORME FINAL

El presente trabajo ha sido preparado por el Sr. Carlos Ons, para la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) dentro del proyecto PNUD/ALADI RLA/90/013/B/01/99 "Estímulo al comercio y la complementación económica en el marco de la ALADI". Los conceptos en él vertidos, no reflejan necesariamente la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ni la de la Secretaría General de la ALADI.

INDICE

		<u>Página</u>	
I	-	PRESENTACION	5
II	-	CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE COMPLEMENTACION ECONOMICA	7
III	-	LINEAMIENTOS PARA LA IDENTIFICACION DE COMPLEJOS Y PROYECTOS PRODUCTIVOS	17
IV	-	LA ASOCIACION DE EMPRESAS EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION	23
V	-	PAPEL DE LOS GOBIERNOS, LA SECRETARIA GENERAL DE LA ALADI Y LAS ENTIDADES EMPRESARIALES EN LA PROMOCION DE LA COMPLEMENTACION ECONOMICA ENTRE EMPRESAS DE LA REGION	29
VI	-	RECOMENDACIONES	43

PRESENTACION

1. El presente estudio se realizó en el marco del proyecto PNUD-ALADI RLA/90/013/B/01/99 "Estímulo al comercio y la complementación económica en el marco de la ALADI", cuyo objetivo fundamental es elaborar elementos de juicio y propuestas para promover la complementación entre empresas productoras de bienes.

Dentro del vasto campo de posibilidades que ofrece la promoción de la complementación económica, la Secretaría General centró la atención de los términos de referencia en: los aspectos metodológicos de la identificación y análisis de complejos productivos y de las acciones que podrían ser realizadas por los Gobiernos, la Secretaría General de la ALADI y las entidades empresariales de los países miembros para promover la complementación entre empresas de distintos países; en la identificación de los elementos que deberían contener los proyectos de complementación económica; y en la identificación de medidas y acciones para promover la asociación entre empresas regionales como instrumento de complementación.

2. En relación al último aspecto señalado en el punto anterior, se programaron y realizaron relevamientos de las experiencias existentes en cuatro países - Chile, Ecuador, Perú y Uruguay - en materia de asociación entre empresas regionales, con el propósito de obtener respaldo empírico sobre los factores que facilitaron u obstaculizaron las gestiones empresariales.
3. Los resultados del estudio se han organizado en los capítulos que se describen a continuación.

En el capítulo II se ofrece un marco general sobre la complementación económica regional, para ubicar los desarrollos específicos que se realizan en el resto del estudio. Se analizan los conceptos básicos correspondientes, se presenta una apretada síntesis de los antecedentes generados en la ALALC y la ALADI y se describe el contexto de políticas económicas en que se llevarían a cabo las acciones de complementación en la actualidad y el futuro próximo.

El capítulo III recoge el examen de los aspectos metodológicos de la identificación de complejos productivos y de la determinación de los elementos que caracterizarían a los proyectos productivos.

En el capítulo IV se analiza el papel de la asociación de empresas como instrumento de complementación económica. Se identifican, a partir de los estudios nacionales, los factores y condiciones que facilitan u obstaculizan su utilización, y se proponen medidas para promover la asociación de empresas.

En el capítulo V se analiza el papel de los gobiernos, los organismos internacionales y las entidades empresariales en la promoción de la complementación económica regional. Se hace especial énfasis en el rol que podría jugar la Secretaría General de la ALADI en este campo.

Finalmente, en el capítulo VI se sistematizan las recomendaciones y propuestas que surgen a lo largo del estudio.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE COMPLEMENTACION ECONOMICA

Complementación económica e integración regional

1. En el marco de un proceso de integración, la complementación económica consiste en la combinación de recursos y aptitudes disponibles entre las unidades participantes (países y empresas), inducida directa o indirectamente por la aplicación de instrumentos o acuerdos negociados entre dichas unidades.

De hecho constituye el soporte estructural de un proceso de integración, que recoge las articulaciones intrasectoriales e intersectoriales y las modificaciones en la organización y distribución de la producción y comercialización entre las empresas de los países participantes.

2. Desde el punto de vista sustantivo se pueden distinguir dos modalidades principales: la complementación dentro de los procesos de producción y comercialización y la complementación dentro de la variedad de bienes producidos a nivel de una determinada rama o sector.

En el primer caso, si se piensa en un proceso del tipo producción/consumo o uso, el ámbito de la complementación comprende todos los pasos y elementos necesarios, desde la materia prima hasta el la apropiación del producto resultante por el consumidor o usuario. Ello involucra la obtención de la materia prima, los insumos, bienes de capital y tecnología, la organización empresarial, el financiamiento, la comercialización y los servicios asociados a la producción y comercialización. En esencia es una ampliación y generalización del concepto de integración vertical. Cada etapa o componente del proceso puede ser realizada o aportado por una diferente unidad productiva.

En el segundo caso se trata de combinar la oferta de distintas unidades productivas para satisfacer la demanda sobre un determinado sector productivo o a nivel general, mediante una especialización de tipo horizontal.

Básicamente, éstas son las posibilidades que ameritan consideración y que pueden ser tratadas a nivel de uno o varios países o de uno o varios procesos productivos específicos.

3. Desde el punto de vista instrumental pueden distinguirse tres posibilidades.

En primer lugar, la complementación que se produce a partir de las condiciones que crean los mecanismos de liberación comercial o, aún en ausencia de ellos, de la combinación entre las condiciones de competitividad de las propias unidades productivas y las condiciones de acceso a los mercados. La apertura recíproca de los mercados, si está diseñada para crear un ambiente de competencia relativa, favorece la aplicación de estrategias empresariales de especialización vertical u horizontal y de cooperación para controlar u ordenar los mercados. Estrategias similares pueden ser aplicadas aun cuando

no exista una apertura recíproca, si los niveles de protección efectiva son lo suficientemente bajos para posibilitar la competencia.

En segundo lugar, la complementación económica puede ser obtenida a través de mecanismos específicamente diseñados para crear condiciones que induzcan a los operadores económicos a la cooperación o articulación recíproca, sea en los procesos productivos o en la distribución de los mercados. Los instrumentos utilizables son diversos y dependen de las condiciones y objetivos que se persigan en cada caso. Las preferencias arancelarias, el establecimiento de marcos regulatorios promocionales para las inversiones o la formación de empresas binacionales y los acuerdos empresariales, son los instrumentos más frecuentemente utilizados.

En tercer lugar, la complementación puede ser "forzada" mediante instrumentos que determinan la conducta de las empresas existentes y crean condiciones excepcionalmente favorables para nuevos emprendimientos. Con estos instrumentos los acuerdos entre Gobiernos sustituyen a las estrategias empresariales, que en estas circunstancias pueden ser aplicadas en un ámbito muy estrecho. Los programas sectoriales de desarrollo industrial del Acuerdo de Cartagena fueron los ejemplos más relevantes de esta modalidad.

4. De acuerdo a los instrumentos utilizados, la complementación tenderá a la mejor asignación posible de recursos o a alcanzar objetivos preestablecidos. Cuanto más potentes y directos sean los instrumentos, mayores serán las distorsiones que pueden crear en los mercados y los sistemas de producción.

El tipo de instrumentos y los resultados que se alcancen van a estar influidos por las condiciones objetivas y el marco regulatorio de las economías que se pretende integrar, por la orientación de las políticas gubernamentales y por las características de los sectores empresariales. La concepción y los instrumentos de distribución de mercados contenidos en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) del Acuerdo de Cartagena, estaban estrechamente relacionados con los niveles y características del desarrollo industrial de sus países miembros a mediados de la década de los sesenta, con políticas de desarrollo que asignaban un papel central a la planificación gubernamental y por la debilidad del sector empresarial para montar estrategias propias más allá de la explotación de los mercados locales. Por los mismos factores indicados, sería muy difícil en la actualidad que los Gobiernos de la región consideraran la negociación de un mecanismo semejante; en cambio, en algunos países y sectores, las empresas han llegado a conseguir efectos similares sin la necesidad de intervención gubernamental.

Antecedentes de la complementación económica en el marco de la ALADI

5. La complementación económica entre los países miembros y sus operadores económicos estaba prevista en el Tratado de Montevideo de 1960 y constituye uno de los objetivos básicos de la ALADI, de acuerdo al Tratado de Montevideo-1980.

En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el principal instrumento empleado a ese efecto fueron los acuerdos de complementación industrial de carácter sectorial, regulados

por la Resolución 99 (IV). Salvo una excepción (el acuerdo n° 5 de la industria química) los acuerdos celebrados al amparo de la misma se limitaron a un intercambio de preferencias arancelarias y no arancelarias, mediante el cual se buscaba acelerar y ampliar el programa de liberación multilateral del intercambio recíproco (listas nacionales). El estancamiento de dicho programa, desde fines de la década de los sesenta, determinó que los acuerdos de complementación industrial fueran el principal instrumento de negociación desde entonces hasta 1980.

Alrededor de estos acuerdos se centró la participación operativa de los empresarios en el proceso de integración (las reuniones sectoriales), con preponderancia de las empresas transnacionales y de empresas nacionales "grandes" de Argentina, Brasil y México, acompañadas en ocasiones por empresas de Chile, Uruguay y Venezuela y muy excepcionalmente de los restantes países miembros.

Los resultados consistieron mayoritariamente en reparto de mercados y, en la última etapa de aplicación de la Resolución 99 (IV), en la negociación de excedentes y faltantes revisables periódicamente. El intercambio de los productos negociados en estos acuerdos entre los países participantes fué marginal.

6. El Tratado de Montevideo-1980 y las resoluciones reglamentarias de los acuerdos de alcance parcial establecen la modalidad de acuerdos de complementación económica y las condiciones que deberán reunir.

La entrada en vigencia del Tratado determinó que los acuerdos de complementación industrial de la ALALC fueran incorporados a la estructura jurídica de la ALADI, bajo la modalidad de acuerdos de alcance parcial "comerciales", conservando en general su contenido y características. Las negociaciones y revisiones de estos acuerdos continuaron realizándose según las pautas anteriores durante los primeros años de la ALADI.

Las normas que regulan los acuerdos de complementación reflejan razonablemente el concepto de complementación económica prevaleciente a fines de la década de los setenta. Sin embargo, en la práctica, el carácter facultativo de la mayoría de las previsiones de la reglamentación, llevó a que bajo la denominación de acuerdos de complementación se continúen negociando mayoritariamente acuerdos de intercambio de preferencias (1).

(1) El origen de esta situación debe buscarse en el hecho de que los acuerdos de complementación industrial de la ALALC incluían preceptivamente la previsión de que las preferencias que se otorgaban los participantes se extendían automáticamente y sin reciprocidad a los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER) aunque éstos no participaran en los acuerdos. El diseño de los acuerdos comerciales de la ALADI fué hecho a medida para recoger en la nueva organización a los acuerdos de complementación industrial, incluso con la extensión automática de las preferencias a los PMDER. Esta circunstancia incidió probablemente en que los nuevos acuerdos bilaterales celebrados desde 1981 en adelante adoptaran casi invariablemente, cualquiera fuera su contenido, la modalidad de acuerdos de complementación económica.

7. La Asociación adoptó una posición activa en la promoción de la complementación económica, con el objetivo de explotar los acuerdos existentes o llegar a la suscripción de nuevos acuerdos. Estas acciones han estado enmarcadas en el ámbito del apoyo de la Asociación a la participación del sector empresarial en el proceso, caracterizada por abarcar una multiplicidad de actividades, tanto de carácter operativo como institucional - que incluyeron estudios sectoriales, reuniones empresariales de diverso alcance y naturaleza, ruedas de negocios, suministro de información - que, en general, son respuesta a la interacción entre la Secretaría General y las entidades empresariales más activas.

No obstante, la mayoría de los proyectos de cierta envergadura que llegó a elaborarse no alcanzaron a ser negociados y los que lo fueron no tuvieron un resultado positivo.

8. Con el transcurso del tiempo, ciertos avances en materia de complementación comercial y productiva, tanto en especialización vertical como horizontal, se han hecho aparentes y se han afianzado, entre países y entre empresas.

A nivel de ciertos sectores industriales y de determinados países se pueden observar efectos más significativos y progresivos de especialización o integración. La evolución de estos procesos está muy vinculada a la existencia de preferencias de alta o mediana intensidad, y éstas, obviamente a los niveles de protección de los mercados frente a proveedores de terceros países. Sin embargo, en algunas direcciones - principalmente entre los países mayores y desde éstos hacia los medianos y menores - se han desarrollado corrientes de comercio sustentadas en niveles de competitividad suficientes para aprovechar ventajas de carácter geográfico y/o de comercialización.

Estos resultados responden a un conjunto complejo de factores que han conducido a poner en evidencia y llevar a la práctica potencialidades latentes. En ese sentido deben señalarse la explotación por parte de los operadores económicos de las preferencias de los acuerdos celebrados, el mejoramiento de su propia competitividad y de otras ventajas, entre las que se destacan los efectos de la proximidad geográfica entre centros de producción y consumo. Estos factores han tenido un papel preponderante frente a los limitados intentos de inducción directa o forzada de la complementación económica por parte de los Gobiernos (1). No obstante, es necesario reconocer que los mayores cambios acaecidos durante las tres últimas décadas en las estructuras productivas de los países de la región, son consecuencia de las pautas nacionales de desarrollo y de inserción en la economía internacional, y no de la participación en los procesos de integración.

(1) Es el caso de los PSDI del Acuerdo de Cartagena o los sistemas específicos de intercambio compensado de la industria automotriz.

La complementación económica en el nuevo contexto regional

9. En el último quinquenio, el contexto económico regional e internacional, que sirvió de marco a la integración regional, experimentó profundos cambios, que presumiblemente se proyectarán durante el resto de la presente década.
10. En primer lugar, con diferencias cronológicas y las propias de las individualidades nacionales, la mayoría de los países de la región ha evolucionado desde economías mediana o fuertemente protegidas y reguladas, hacia economías abiertas, con una reducción notable de los niveles de protección y avances relevantes en la desregulación de la actividad económica. Ello es parte de los intentos de reducir la participación directa del Estado en la actividad económica y de crear condiciones para el funcionamiento de sistemas modernos de acumulación capitalista. Esta tendencia no está exenta de oposición y contradicciones, pero parece dominar la escena en los años por venir, probablemente con una formulación más flexible, que atenúe los problemas que genera en el plano social en algunos países y contemple las exigencias de desarrollo del sector productivo.

La reducción de la protección y la liberalización del comercio exterior han reducido las posibilidades de negociación gubernamental en materia de gravámenes a la importación y restricciones no arancelarias, instrumentos que habían concentrado los mayores esfuerzos hasta mediados de la década pasada. A su vez, la desregulación general de las economías condujo a limitar la intensidad y el alcance de los instrumentos de planificación del desarrollo y de política sectorial, lo cual reduce las posibilidades de negociación entre gobiernos de esquemas de complementación fuertemente inducidos.

El fenómeno anterior debe ser visto como el resultado parcial de un proceso en curso, con avances disímiles según los países de que se trata. Ello significa que aun existe un margen de negociación, si bien decreciente, en los mecanismos clásicos. Las implicancias del proceso en materia de requerimientos de reconversión productiva y mejoramiento de la competitividad, hacen pensar en que la instrumentación de las políticas sectoriales, especialmente en los países que han profundizado la desregulación, debería ser objeto de revisión (1).

En este contexto, otros aspectos adquieren relevancia como sustancia de la negociación comercial, como es el caso de la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales, las normas técnicas de diversa naturaleza, los servicios, la infraestructura, la tecnología y el tratamiento a los capitales externos. Si bien en algunos de estos aspectos los Gobiernos tienen una fuerte incidencia en las funciones de regulación,

(1) En "The scope for industrial policy in a free trade environment", José Tavares de Araújo, 1993, se formula una fuerte argumentación en este sentido. El aspecto crítico sin embargo, es hasta que punto se puede esperar que tanto los Gobiernos como los operadores económicos adopten sus decisiones en base a una estricta racionalidad.

orientación, o incluso de ejecución, por su naturaleza son poco susceptibles de generar tratamientos preferenciales para la región (1).

11. En segundo lugar, el "mapa" institucional de la integración regional ha cambiado. Por una parte, el Mercosur está en vías de consolidar en el corto plazo un espacio económico abierto entre cuatro países, probablemente con una cierta armonización arancelaria frente al resto del mundo. Por otra, dentro del Grupo Andino se han afianzado ciertos ejes bilaterales - Colombia/Venezuela, Colombia/Ecuador - en la subregión, mientras que Colombia y Venezuela buscan y practican una mayor inserción económica y política en el área del Caribe. México ha suscrito un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá y Argentina y Chile han planteado ya su interés en una solución semejante. En las últimas instancias de análisis de las alternativas regionales, a nivel de la ALADI, se puso de manifiesto la prioridad que asignan los países a su articulación subregional y bilateral sobre la regional.

La introducción del bilateralismo en el proceso de integración en 1980, respondió a la presión de algunos países que veían en el esquema multilateral del Tratado de Montevideo de 1960 una fuerte restricción al potencial de vinculación comercial recíproca, pero también a la concepción estratégica de que el fortalecimiento de las vinculaciones económicas por pares y grupos de países crearía las condiciones para retomar el cauce multilateral. La realidad muestra que el innegable fortalecimiento de las relaciones bilaterales y subregionales, no ha producido ese efecto, sino que por el contrario reduce la expectativa de los países miembros en la gestión regional. No se trata aquí de introducir la discusión de este tema que amerita sin duda un tratamiento más cuidadoso e intenso, sino de marcar el cambio incuestionable en el balance entre los componentes regionales y parciales del proceso de integración, que se produce entre 1980 y 1992.

Tanto hoy como en el futuro próximo, la ALADI deberá compatibilizar sus iniciativas con los movimientos subregionales y bilaterales de sus países miembros. Esta necesidad será tanto más evidente cuanto más se trate de elevar el perfil de actuación de la institución.

12. Las consecuencias de estas tendencias son relevantes, tanto en el plano estratégico como instrumental.

- (1) Debe distinguirse claramente entre lo que es susceptible de ser negociado y la negociación de tratamientos preferenciales. P.e. es posible que la determinación de requisitos sanitarios para determinados productos pueda desembocar en un acuerdo regional o parcial; no parecería coherente sin embargo aplicar requisitos menos exigentes para los proveedores regionales que para los extrarregionales. En otros aspectos como la armonización de políticas o el tratamiento a los capitales externos, los tratamientos preferenciales pueden estar condicionados por compromisos internacionales explícitos o implícitos.

El escenario económico más plausible en que se desarrollarán las relaciones económicas regionales en el futuro próximo, será un sistema de competencia imperfecta. Sobre una base general de economías abiertas, se impondrían ciertas acciones de los Gobiernos y de los operadores económicos, distorsionantes del mercado en ámbitos limitados, generando una suerte de "handicap", en función de objetivos sociales o empresariales, a favor de operadores nacionales, de los de determinados países o de determinado grupo económico. El aspecto crucial será, en cada país, el sentido de los "handicap". Es decir, si responden a una orientación estratégica de promover la transformación y competitividad de la estructura productiva, o por el contrario son el resultado del juego de presiones o de respuestas casuísticas a situaciones de coyuntura.

En este sentido las diferencias entre los países de la región, en la actualidad y en lo previsible son considerables. En parte por la cronología del proceso de apertura económica, que en algunos puede considerarse como consolidado, mientras que en otros es aun incipiente (1), y en parte por la intensidad de los problemas específicos que afrontan y la diferencias apreciables en la estabilidad política.

13. La acumulación de negociaciones bilaterales, subregionales y regionales, va llevando a que las preferencias exclusivas para algunos países se reduzcan en ámbito e intensidad. A su vez, la reducción generalizada de los aranceles y la liberalización del intercambio global, determinan que las preferencias negociadas tengan cada vez menos efecto sobre los precios y, consecuentemente, que los productos regionales beneficiados enfrenten una mayor competencia de proveedores de terceros países.

Es decir que se está produciendo una doble apertura competitiva, en los mercados internos y en los mercados preferenciados. Desde la perspectiva de las empresas, ello implica un doble desafío: mayor competencia en los propios mercados internos antes protegidos y ponerse en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la apertura de los mercados de la región, donde deberán también competir entre sí y con proveedores extrarregionales.

(1) Las situaciones extremas podrían ser Brasil y Chile. Este último país ha mantenido una orientación económica sostenida por más de dos décadas, acompañada de un nivel muy razonable de estabilidad política, incluso durante el proceso de transición hacia la democracia. Brasil en cambio, enfrenta una situación caracterizada por fuerte inestabilidad económica y política, generadora de una lógica incertidumbre sobre sus perspectivas en el corto y mediano plazo.

En un ambiente de competencia creciente, las estrategias empresariales han comenzado a atenuar o abandonar el énfasis en inducir o reaccionar frente a las regulaciones gubernamentales que pueden afectar o favorecer sus intereses, y trasladarlo hacia la búsqueda de las mejores opciones para mejorar sus posibilidades de aprovechar las oportunidades y evitar los inconvenientes que plantean la ampliación y la apertura de los mercados de la región. Parte de esas estrategias se concreta en interrelaciones empresariales de distinto tipo, mediante las cuáles las empresas tratan de defender la posición en el mercado propio o ampliar o iniciar actividades en mercados externos.

14. Las consideraciones anteriores permiten establecer tres derivaciones relevantes, que se profundizarán en el capítulo V:

- a) Las decisiones de los operadores económicos y el papel del mercado como orientador, tienen un peso cada vez más determinante en la estructura de los procesos de producción y comercialización. Los operadores buscarán complementarse en función de la óptima eficiencia disponible para completar los procesos o la producción. Cuanto más abierta sea la economía mayores serán las opciones.
- b) El énfasis que se ponía originalmente en los aspectos productivos, ha dejado paso a una ponderación más realista, dentro de los procesos, del papel de la producción, de la comercialización y de los servicios asociados. Consecuentemente, la complementación debe referirse a un proceso integrado de producción/comercialización, en el que pueden interrelacionarse unidades productivas de diversos sectores.
- c) El papel inductor de los gobiernos, aun cuando sea más tenue e indirecto, mantiene su importancia. Como se verá más adelante, la conducta de las empresas está fuertemente influida por la estabilidad y credibilidad de las políticas y normativas gubernamentales y es sensible a la motivación y apoyo que reciba de programas promocionales.

La promoción de la complementación económica regional deberá, por tanto, contemplar tres actores: los operadores económicos que buscarán interrelacionarse para aprovechar mejor su competitividad efectiva o potencial, los Gobiernos de los países miembros manteniendo o estableciendo marcos normativos y políticas que aseguren la fluidez de acceso a los mercados y que alienten la inversión externa, y los programas nacionales o regionales de promoción y apoyo a los operadores económicos, orientados a facilitar la identificación de oportunidades de complementación, apoyar directa o indirectamente la negociación internacional de las empresas y financiar las inversiones resultantes.

En los términos anteriores, las características de las empresas - con sus particularidades sectoriales y nacionales - incidirán en el tipo de demanda de motivación y apoyo. La capacidad de formulación y ejecución de estrategias, es diferente según se trate de empresas nacionales o transnacionales, de empresas que tienen o carecen de experiencia en negociación internacional, o que actúen en sectores de producción y/o comercialización concentrada o atomizada.

Complementación económica y asociación de empresas

15. Las decisiones de las empresas son en definitiva las que determinarán los efectos de los mecanismos o condiciones para promover la complementación económica. Esas decisiones a su vez serán el resultado de las estrategias que las propias empresas desarrollen dentro de los marcos y condiciones de actuación que enfrenten.

Como se ha señalado dentro de este mismo capítulo, la evolución política, económica e institucional en la región, ha ido ampliando progresivamente el ámbito de desarrollo de las estrategias empresariales, a medida en que se atenuaba la regulación de la actividad económica y se abrían los mercados a la competencia externa.

Quizás uno de los cambios más importantes de los últimos años es la autonomía que han alcanzado las empresas para realizar arreglos internacionales, sin que sea imprescindible la intervención de los Gobiernos.

La cooperación entre empresas de distintos países constituye una alternativa estratégica, de aplicación cada vez más factible y frecuente, para adecuarse a las nuevas condiciones y evitar las consecuencias de una competencia sin restricciones.

Las modalidades de cooperación son de diverso alcance, contenido y estabilidad. Dentro de ellas, la asociación de empresas para compartir sobre bases estables el riesgo comercial, que es la que se analiza en el presente estudio, específicamente en el capítulo IV, es la fórmula más fuerte de cooperación empresarial.

LINEAMIENTOS PARA LA IDENTIFICACION DE COMPLEJOS Y PROYECTOS PRODUCTIVOS

16. En el presente capítulo se examinan dos temas diferentes. En primer lugar, el método para identificar posibilidades de complementación económica regional en sectores productivos, a partir de los desarrollos realizados en los últimos años alrededor del concepto de complejos productivos. En segundo lugar, la determinación de las características que deberían reunir los proyectos de complementación económica, aspecto que se relaciona al anterior en la medida en que se esas características deriven de la concepción de los complejos.

Identificación de posibilidades de complementación económica. Complejos productivos

17. A principios de la década pasada, la ALADI podía ser concebida como una "fábrica de acuerdos" y la Secretaría General como generadora y promotora de los mismos, apoyando al sector empresarial o a determinadas ramas de las administraciones nacionales. Dentro de esta concepción la identificación de potencialidades se justificaba como punto de partida de la actuación de la Secretaría.

En efecto, la "identificación de posibilidades" ha constituido un elemento relevante de la estrategia histórica de las actividades de promoción de la Secretaría General frente al sector empresarial y a los Gobiernos, consistente en "mostrar el camino". Es decir, poner de manifiesto potencialidades existentes, señalar las acciones y compromisos de empresarios y Gobiernos que serían necesarias para materializarlas y destacar los beneficios que se obtendrían de ello. Está implícito en esa estrategia, que la información disponible, la capacidad de interpretación y el interés primario de los destinatarios no sería suficiente para la formulación y negociación de proyectos. De allí el papel "catalizador" asumido por la Secretaría y por otros organismos. Esta consideración es fundamental para el tratamiento del tema que nos ocupa, ya que si el supuesto sobre la capacidad de los destinatarios ha variado, la estrategia debería ser revisada.

Por otra parte, si los resultados de esa estrategia se miden en términos de acuerdos celebrados entre gobiernos o de acciones efectivas de complementación empresarial, deberá reconocerse que han sido limitados (1). De hecho la Secretaría General ha tenido mucho más éxito en el apoyo de las negociaciones comerciales entre gobiernos o grupos de empresas que en la promoción de proyectos.

(1) Ello es independiente de la calidad de los trabajos realizados. Si se analizara en profundidad el fenómeno probablemente se constataría que frecuentemente incidieron factores de oportunidad y, en general ciclos de generación y venta de proyectos excesivamente prolongados que determinaban la pérdida de impulso de iniciativas que originalmente pudieron ser válidas.

Asimismo, la mayoría de las actividades en esta línea tenían una orientación sectorial, probablemente por arrastre de la organización del trabajo desde principios de la década de los sesenta.

18. La metodología, planteada originalmente por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en el documento "La política industrial de América Latina hacia fines del Siglo XX", consistente en identificar "complejos productivos" como ejes de la política y el desarrollo industrial integrado de la región, constituye un avance en la identificación de potencialidades.

Por una parte, abre el enfoque sectorial para incluir a diversos sectores o ramas involucradas en procesos productivos complejos, que pasan a ser la unidad de análisis desde la obtención de las materias primas hasta la disposición del producto final por el consumidor o usuario. Por otra, permite integrar los aspectos propiamente productivos con los de comercialización y con los servicios asociados a la producción y comercialización.

En documento mencionado, la Secretaría del SELA avanza en los criterios para definir los complejos productivos y en la identificación de los que considera como los principales.

19. La Secretaría General recogió esos conceptos, casi literalmente, en el documento "Algunos criterios básicos para la identificación de subsectores, grupos de productos o complejos productivos integrados", presentado a la segunda reunión del Consejo Asesor Empresarial (julio de 1990).

Sobre la misma base, fueron elaborados y desarrollados para la identificación de posibilidades de complementación industrial entre Brasil y los PMDER, en el documento ALADI/SEC/di 347.

20. No obstante, estos desarrollos deben ser analizados a la luz de los requerimientos de la promoción de la complementación económica regional en las circunstancias que predominan actualmente en la mayoría de los países miembros.

El planteo del SELA estaba dirigido a sustentar recomendaciones para la formulación de una nueva política industrial para la región que contemplara su inserción en la economía global. Sus destinatarios naturales son los gobiernos de los países miembros y los organismos que actúan en el ámbito de las políticas sectoriales.

Los criterios y la identificación de los complejos fundamentales apuntan a provocar transformaciones de la estructura productiva en el largo plazo, mediante la combinación de la producción existente con el desarrollo de áreas de rápida innovación tecnológica. Los resultados dependerán de la incorporación de esta concepción a las políticas industriales por parte de los países y a la solución del déficit crónico de la región en inversión en investigación y desarrollo.

En cambio, no serían, ni están diseñados para serlo, una respuesta inmediata para las necesidades de reconversión competitiva de las empresas en el corto y mediano plazo.

21. Desde el punto de vista de la Secretaría General y de sus actividades de promoción de la complementación económica, constituyen una herramienta válida a dos efectos.

En primer lugar, para orientar su eventual participación en propuestas sobre política industrial regional (1). En segundo lugar, para el diseño y promoción de proyectos específicos en el ámbito del sistema de apoyo a los PMDER. En ambos casos, tanto el concepto mismo, como la identificación concreta de complejos productivos, no debe ser excluyente de otras posibilidades derivadas de especificidades nacionales o subregionales.

Ello determina la necesidad de contar con herramientas complementarias para orientar la acción de la Secretaría General para promover la complementación económica, principalmente como componente de las estrategias empresariales orientadas a resolver los problemas y explotar las posibilidades que plantean la apertura y desregulación de las economías, que son fundamentalmente fenómenos de carácter global.

22. Un primer requerimiento en ese sentido es actualizar la estrategia de "mostrar el camino".

Los cambios de los últimos años y las actitudes reales de los gobiernos, indican que las principales preocupaciones se refieren a la posibilidad de las empresas de realizar las transformaciones que les permitan alcanzar mayores niveles de competitividad, y a la identificación de cuales serían esas transformaciones en cada caso. El ámbito de estas preocupaciones se extiende a lo largo de la mayor parte de la estructura productiva, y ha dejado de ser patrimonio del sector industrial o de determinadas ramas del mismo.

Como se ha visto en el capítulo II, la complementación entre empresas en las áreas de producción y comercialización, si bien no es una solución universal, ofrece opciones efectivas para mejorar la competitividad.

En estos términos, la cuestión fundamental sería fortalecer la capacidad de las empresas para encontrar una configuración sustentable en las condiciones en que deberán operar. Los requerimientos dependerán de la combinación entre las características de las unidades productivas y de las especificidades sectoriales, pero admitiendo que los problemas se plantean en la mayoría de los sectores.

Consecuentemente, frente a las empresas, la estrategia de "mostrar el camino" debería contemplar dos líneas de acción fundamentales:

- a) La difusión sistemática de las modalidades de cooperación empresarial que pueden ser utilizadas para mejorar la capacidad de producción y comercialización.
- b) La identificación de las medidas que deberían ser adoptadas por los gobiernos individualmente o en acuerdos entre sí, por los organismos internacionales y por las propias empresas, para facilitar o viabilizar la utilización de esas modalidades de cooperación empresarial.

(1) Ello supone la decisión institucional de incursionar sistemáticamente en un campo en el cual la Secretaría General ha actuado hasta ahora en forma esporádica y a partir de iniciativas casuísticas.

Esta estrategia debería ser complementada por la acción directa sobre las restricciones que enfrentan las empresas para participar en arreglos internacionales. En relación a los gobiernos ello supone proponer la celebración de acuerdos o la adopción de medidas a nivel nacional. En relación a las empresas, desarrollar o participar, dentro de las posibilidades de la Secretaría General, en programas de apoyo y asistencia orientados a resolver sus limitaciones en la gestión internacional.

23. Dentro de la concepción anterior, la gran mayoría de las actividades productivas de bienes admite la posibilidad de complementación, tanto en los procesos de producción, como en la fase de comercialización y en la provisión y utilización de los servicios vinculados a la producción y comercialización.

La mayor o menor potencialidad sería función de tres factores:

- a) La complejidad del proceso de producción. Cuanto más complejo sea, mayores serán las posibilidades de complementación. Un proceso en el cual existan fases bien diferenciadas entre la obtención de la materia prima y el producto final, que incorpore insumos de diferente origen sectorial y que requiera el uso de una gama variada de maquinaria y equipo, admitirá o necesitará la participación de diferentes unidades productivas (1).
- b) Las opciones reales de disponibilidad regional y acceso a los diferentes elementos componentes del proceso. La unidad productiva ubicada en una determinada etapa del proceso puede o no tener la opción de asumir las etapas anteriores o ulteriores, dependiendo p.e. de que exista oferta regional y/o posibilidad de importación y de que ésta mejore su competitividad y rentabilidad.
- c) La posición de la unidad productiva en el mercado o mercados en que pretende operar. Una empresa productora para un mercado doméstico protegido, en posición monopólica u oligopólica, o que sea la única exportadora a un mercado en el que cuenta con una preferencia significativa, probablemente se sienta menos inclinada a mejorar su competitividad por la vía de la complementación, que otra que deba actuar en un ambiente de competencia. En estos casos, los arreglos con otras empresas pueden orientarse a preservar su posición monopólica u oligopólica en un ámbito diferente.

Dentro de esta óptica, los procesos con mayor potencial de complementación variarán según los países que se consideren, en función de las estructuras de producción y características de las empresas.

(1) Ello no obsta a que aún en procesos simples pueda existir bajo ciertas condiciones complementación entre unidades productivas.

24. La aproximación anterior relativiza la importancia de una identificación de alcance general como paso metodológico previo a las acciones de promoción destinadas al sector empresarial.

La identificación de las posibilidades de complementación debería surgir de las propias empresas, en función de sus intereses y necesidades. Las instituciones tendrían el papel de motivar y apoyar a las empresas para evaluar sus necesidades y posibilidades de complementación, más que de tratar de identificar directamente esas posibilidades (1).

En cambio pasa a adquirir una importancia mayor el poder determinar los requerimientos de apoyo de las empresas. Estos requerimientos van a ser función fundamentalmente de las características de las empresas, lo cual convierte el conocimiento de las mismas a nivel de países y sectores en un aspecto crítico.

Probablemente un relevamiento sistemático de las características de las empresas por sectores y países, sería una tarea imposible de emprender por el tiempo y recursos que insumiría. En cambio, si sería factible analizar información ya disponible, de distintas fuentes, que al menos podría dar un conocimiento aproximado de la situación a nivel de algunos países y sectores. Si sería necesario que el diseño de los programas y acciones de promoción, tenga en cuenta como elemento básico, el conocimiento de las características de sus destinatarios.

En este orden de ideas, la posibilidad planteada por la Secretaría General de desarrollar un "mapa de complementariedad industrial" de la región - que se recoge entre las recomendaciones del presente estudio - constituiría un elemento de apoyo importante, en la medida en que proporcionaría información actualizada cuyo análisis permitiría evaluar la potencialidades de complementación.

25. Las actividades de identificación orientadas a los gobiernos deberían concentrarse en los factores que facilitan u obstaculizan la complementación entre las empresas de distintos países.

En las condiciones actuales parece poco probable que los gobiernos de los países miembros negocien proyectos de complementación que no respondan a iniciativas empresariales específicas. Aun en el Mercosur el establecimiento y alcance de acuerdos sectoriales está en discusión.

En cambio, como se desarrolla en el capítulo siguiente, los gobiernos tienen un papel relevante en el establecimiento de marcos regulatorios nacionales o regionales, en la negociación del acceso recíproco a los mercados, dentro de los márgenes que ofrecen las estructuras arancelarias actuales, e inciden decisivamente en las expectativas de los operadores sobre el comportamiento de los mercados.

(1) Este criterio no sería aplicable a los programas específicos de apoyo a los PMDER que ejecuta la División de Promoción Económica, ya que en este caso la ALADI está cumpliendo el rol de organismo de cooperación técnica.

Estos aspectos son fundamentales para contemplar los requerimientos de estabilidad de los arreglos empresariales. Determinado tipo de acuerdos entre empresas puede hacer necesario incurrir en inversiones relevantes, reestructurar la organización empresarial o aplicar estrategias que requieren un horizonte temporal dilatado, lo cual exige no sólo la aplicación de fórmulas asociativas que den garantías a las empresas participantes, sino también la expectativa de estabilidad de las regulaciones y condiciones objetivas bajo las cuáles se estén adoptando las decisiones.

Características de los proyectos de complementación económica

26. La celebración de los acuerdos de complementación económica está ya regulada y sus características determinadas. Si bien la aplicación de las normas actuales condujo a que bajo la modalidad de acuerdos de complementación económica se hayan formalizado negociaciones que en la práctica se limitan al intercambio tradicional de preferencias, no parece que en las actuales circunstancias por las que atraviesa la Asociación los países miembros estén dispuestos a modificarlas.

La caracterización de los proyectos debería tener por tanto efectos prácticos en otros aspectos (1). Esos efectos deberían estar referidos a prioridades o beneficios que no alcanzarían a otro tipo de proyectos. Ello se vincula directamente al papel que tendría la ALADI en la promoción de proyectos (2) y a la existencia de disposiciones nacionales que los prioricen.

En principio, la utilidad más clara sería delimitar el ámbito de las actividades de promoción de la complementación económica que desarrolle la Secretaría.

27. En estos términos, el aspecto más importante es distinguir los proyectos de complementación económica de los que se limiten al mero desarrollo de la producción o comercialización de una determinada unidad productiva (3).

El rasgo distintivo sería la participación de unidades productivas de distintos países en un mismo proceso de producción/comercialización, destinada a resolver las limitaciones de las unidades individuales para mejorar su competitividad. La participación de unidades productivas de distintos países es un requisito distintivo obvio. La capacidad para mejorar los resultados que se obtendrían en forma individual es en definitiva la esencia de la complementación económica. Lo importante es preservar el concepto de que la complementación puede referirse a cualquiera de los aspectos involucrados en el proceso de producción/comercialización y no exclusivamente a la producción de bienes.

Mayores especificaciones podrían más complicar que clarificar el concepto.

(1) Si no los tuviera se limitaría a un ejercicio académico.

(2) Este aspecto se analiza en el capítulo siguiente.

(3) No porque eventualmente no sean importantes, sino porque se trataría de otra categoría de proyectos.

- IV -

LA ASOCIACION DE EMPRESAS
EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION

Asociación de empresas y complementación económica

28. En los términos de referencia elaborados por la Secretaría se definen como "asociación de empresas" a los arreglos que incluyan compartir el riesgo empresarial, bajo alguna forma de asociación tipificable y no ocasional. Los objetivos de la asociación podrían referirse al proceso productivo y/o a la comercialización, incluyendo los servicios directamente aplicados a alguna de ellas. Se excluyeron expresamente los arreglos puramente comerciales de explotación de mercados y las relaciones típicas de filial matriz o interfiliales de una misma matriz.

Con esta definición se trataba de acotar el ámbito de análisis a una de las varias modalidades de cooperación empresarial que pueden ser utilizadas como instrumentos de complementación, escogiéndose la más exigente en cuanto condicionamientos y al mismo tiempo la presumiblemente más duradera en sus efectos.

29. Las características del tema, determinan la ausencia de especificidad en varios de los aspectos analizados. En la medida en que la asociación implica participación en el capital de empresas preexistentes o la formación de una nueva, es parte de la problemática general de la inversión externa. Los proyectos involucrados deberían suponer, en la mayoría de los casos la realización de exportaciones, vinculándose así al área más amplia y tradicional de la promoción de exportaciones. A su vez los requerimientos de apoyo y promoción están parcialmente determinados por las características de las empresas involucradas, con lo cual se ingresa en el ámbito de los programas orientados a respaldar el desarrollo empresarial, especialmente de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). Finalmente, la asociación de empresas es una modalidad dentro de una gama amplia de opciones de cooperación empresarial, que comprende posibilidades más "blandas" de vinculación - subcontratación, consorcios, etc. - que frecuentemente funcionan como etapas previas a la asociación, y para las cuales son válidas muchas de las conclusiones que se pretenden extraer para la asociación de empresas.

El resultado es que las conclusiones a que se llega y las recomendaciones que se formulan, trascienden en muchos casos al ámbito específico del estudio (1).

30. Dentro del ámbito señalado, el análisis se ha orientado hacia cuatro aspectos:

(1) Esto no es ni defecto ni problema. Como se pone de manifiesto más adelante, deberá encararse la promoción de la asociación de empresas como componente de la cooperación empresarial en el ámbito de la complementación económica.

- a) La identificación de los factores que facilitan u obstaculizan la asociación de empresas de distintos países de la región.
 - b) El papel que pueden jugar en la promoción de la asociación de empresas los Gobiernos de los países miembros, los organismos intergubernamentales y específicamente la ALADI, y las propias empresas y las entidades que las representan.
 - c) La identificación de las medidas concretas que pueden ser adoptadas o aplicadas por cada uno de los actores señalados en el punto anterior.
31. Para sustentar el análisis se realizaron una serie de relevamientos a nivel nacional, orientados a obtener datos que permitieran establecer:
- a) Las experiencias de asociación existentes en los países seleccionados.
 - b) Las características de las empresas que han intentado la asociación.
 - c) Las características de los proyectos o los objetivos perseguidos con la asociación.
 - d) Los factores que, en cada caso, facilitaron u obstaculizaron la asociación.

Ante la imposibilidad de realizar una tarea exhaustiva en todos los países miembros, se procuró identificar y examinar una serie de casos tan representativos como fuera posible, en algunos países. A ese efecto se seleccionaron Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, en el entendido que constituían un conjunto representativo de países medianos y pequeños, con estructuras empresariales diferentes y distintas pautas de relacionamiento económico regional e internacional.

El esquema utilizado para el relevamiento de información comprendió los siguientes aspectos:

- a) Los datos que permitieran caracterizar a las empresas que participaron o intentaron asociarse: dimensión relativa, antigüedad, características de la propiedad del capital, tipo de actividad, países en que opera.
- b) La ubicación de la empresa en una o más cadenas de producción y comercialización, y la relación existente con la empresa o empresas a quienes vende sus productos.
- c) Las características de la tecnología utilizada.
- d) Los objetivos perseguidos por la asociación.

- e) La fórmula societaria utilizada para concretar la asociación.
- f) Los países de las empresas con que se ha intentado la asociación.
- g) Datos que permitieran identificar los factores que, en cada caso, han facilitado u obstaculizado la asociación (disponibilidad de información sobre posibles partners, términos de negociación del acuerdo sustantivo, regulaciones nacionales de los países involucrados, acuerdos o normas regionales, aspectos macroeconómicos y políticos, condiciones de infraestructura física y de servicios).
- h) La apreciación de las empresas involucradas sobre medidas que pudieran facilitar la asociación: sistemas de información, asesoramiento específico o gestión de terceros, medidas que dependen de los gobiernos, acceso a financiamiento regular o promocional, medidas o programas de integración regional o subregional.

Resultados de los relevamientos nacionales

32. Los resultados alcanzados en cada país fueron disímiles. En Chile se pudieron identificar y analizar una serie de casos de asociación de empresas, siguiendo en general el esquema adoptado. En Ecuador fué posible identificar solo unos pocos casos, para los cuáles se completaron los principales aspectos del relevamiento. En Perú, no se pudieron identificar casos de asociación de empresas peruanas con empresas regionales, pero se pudo llegar a recoger la apreciación de organismos con responsabilidad en el tema y de entidades empresariales. En Uruguay, la mayoría de los casos detectados se refieren a asociación con empresas de terceros países, pero se pudieron analizar los factores particulares que determinan que las estrategias empresariales hayan utilizado otras opciones de cooperación empresarial, y estimar las condiciones que se requerirían para promover la asociación de empresas.

Las conclusiones resultantes deben ser evaluadas a la luz del alcance de los estudios nacionales.

33. En primer lugar, es necesario interpretar las estrategias bajo las cuáles las empresas de la región pueden estar percibiendo su desarrollo o supervivencia en el futuro inmediato. Esas estrategias dependen del sector o proceso de producción en que actúan, pero también y más decididamente de sus características como unidades productivas. La situación más crítica se da para las empresas pequeñas y medianas absteedoras de sus mercados internos, sin experiencia exportadora o con experiencia ocasional. Se puede hacer extensiva a las empresas mayores, de capital nacional, con igual posición que las anteriores, cuya situación no permita o dificulte realizar inversiones de reconversión. Estas empresas suelen acumular una serie de factores negativos para las actuales circunstancias: escasa disponibilidad de inteligencia comercial, falta de dirección profesional, limitaciones de capital frecuentemente asociadas con dificultades de acceso al crédito, falta de hábito y/o de posibilidad de utilizar asesoramiento externo. Los cambios de ambiente económico generalmente las toman por sorpresa y frecuentemente sus planes de desarrollo consideran solo parte de las condiciones de realización.

Estos parecen ser los problemas principales, cuya solución definitiva supondría cambios en las características de las empresas que sólo pueden lograrse gradualmente. La cooperación entre empresas, que permita mejorar su competitividad es probablemente la solución más clara. Los programas nacionales y regionales de asesoramiento, información y apoyo a la gestión externa, y en algunos casos el financiamiento de carácter promocional, serán una respuesta en la medida en que puedan atender a una parte significativa de la demanda.

Sin perjuicio de lo anterior, se puede observar que las empresas chilenas se encuentran en general en una etapa más avanzada de adaptación que las de Ecuador o Uruguay, en razón de haber enfrentado en una etapa más temprana y por un período prolongado las exigencias de la apertura económica. En Uruguay esas exigencias se han planteado posteriormente, en el marco de un proceso de apertura gradual y, al menos parcialmente, dependiente de la participación en el Mercosur. En Ecuador la apertura y desregulación de la economía son fenómenos recientes que están comenzando a incidir en la estrategia de las empresas.

34. En segundo lugar, los marcos normativos regional y nacionales, no parecen constituir obstáculos relevantes, al menos en los países analizados. En el caso de Ecuador se señala el tratamiento tributario diferencial al capital extranjero como un aspecto negativo, que dificulta las decisiones de inversión.

En cambio, tendría mucha mayor importancia la expectativa de los operadores económicos sobre el desarrollo de los mercados, la estabilidad de las reglas de juego vigentes, la credibilidad de la política económica y la conflictividad laboral.

35. En tercer lugar, el entorno macroeconómico puede tener una influencia determinante cuando existan expectativas de que se aparten de ciertos parámetros previsibles. En los últimos años la mayoría de las economías de la región ha tendido a estabilizarse y las políticas económicas muestran una mayor continuidad. Si bien en la mayoría de los casos las condiciones son de un delicado equilibrio, los operadores económicos están respondiendo en general positivamente a la nueva situación, pero al mismo tiempo serían sensibles a cualquier indicación que ponga en tela de juicio la estabilidad del entorno de sus operaciones.
36. Las limitaciones de infraestructura física y de servicios, tienen una incidencia variable según los países y el tipo de actividad de las empresas. No parecen ser un problema relevante en Chile y Uruguay, pero sí podrían incidir en el caso del Ecuador.
37. En términos generales, la motivación más frecuente de la asociación de empresas ha sido mejorar las posibilidades de comercialización externa. También a mejorar este aspecto se ha orientado la utilización de otras opciones menos exigentes de complementación y cooperación empresarial.

Esto está indicando la importancia de analizar globalmente los problemas de producción y comercialización, frente a la apertura de las economías y la competencia creciente en los mercados de la región.

38. Los sectores en que se dan los casos de asociación son diversos, predominando las actividades orientadas a la exportación, y comprendiendo tanto actividades y empresas tradicionales como de formación reciente.

Debe destacarse la importancia, dentro de la identificación realizada, de las empresas del sector servicios en el caso de Chile.

39. Las empresas que han concretado o procurado asociaciones, están consideradas como grandes o medianas en los respectivos países, no detectándose casos que involucraran a pequeñas empresas.

En algunos casos, las empresas que han llegado a asociarse pertenecen total o parcialmente a un mismo grupo económico, pero la mayoría pueden considerarse como independientes entre sí.

Asimismo, la vecindad parece ser un factor importante. La mayoría de las empresas chilenas examinadas están orientadas hacia la Argentina y en el caso de las ecuatorianas hacia Colombia. En el caso del Uruguay, la vecindad con Argentina y Brasil, ha determinado que se utilicen con mayor frecuencia modalidades diferentes a la asociación (subcontratación, compra de empresas o establecimiento de filiales, o arreglos de comercialización que no llegan a formar asociación), la cual en cambio está siendo utilizada y promovida en relación a empresas de la Comunidad Europea.

40. La sensibilidad a los programas promocionales parece alta en el caso de Ecuador y Uruguay, y menor en el de Chile, lo cual podría explicarse por los diferentes niveles de desarrollo, organización y experiencia empresarial.

Sin perjuicio de ello, existe prácticamente unanimidad en las empresas examinadas y los organismos nacionales consultados en la importancia de contar con mayor y mejor información, no solo para identificar posibilidades de asociación y socios potenciales, sino también sobre la situación y condiciones normativas de los países con que se prevee operar.

41. En conclusión, la experiencia en materia de asociación de empresas parece aún incipiente. No obstante, tanto ésta como otras modalidades de vinculación internacional están siendo consideradas cada vez con mayor frecuencia dentro de las estrategias empresariales actuales.

Los requerimientos no se diferencian de los que normalmente se plantean para las inversiones en el exterior, con énfasis en la estabilidad de las reglas de juego y el entorno macroeconómico. Si bien la normativa nacional tiende a estimular las inversiones externas, podría ser importante promover un acuerdo regional que asegure al menos tres aspectos: el tratamiento nacional a los capitales de los países miembros, las garantías para las inversiones extranjeras que la mayoría de los países de la región han negociado con países industrializados, y la eliminación de las trabas que existan en algunos países para la salida de los capitales que estén involucrados en proyectos de inversión asociados a complementación económica. Un acuerdo semejante, si bien no estaría innovando sobre las prácticas actuales - salvo probablemente en el último de los tres aspectos señalados - daría una mayor seguridad a los operadores, que no dependerían exclusivamente de las normativas nacionales.

Los programas promocionales serían relevantes, especialmente en los países en los que la actualización de las estructuras empresariales es más incipiente. Estos programas deberían poner énfasis en el acceso expeditivo de las empresas a información económica e institucional.

Estas conclusiones se profundizan en los capítulos siguientes.

PAPEL DE LOS GOBIERNOS, LA SECRETARIA GENERAL DE LA ALADI Y LAS ENTIDADES EMPRESARIALES EN LA PROMOCION LA COMPLEMENTACION ENTRE EMPRESAS DE DISTINTOS PAISES

42. La promoción de la complementación económica presenta dos vertientes individualizadas en el capítulo II.

Por una parte, la dirigida a motivar la actuación de los gobiernos, para negociar y suscribir acuerdos regionales o parciales o para adoptar medidas a nivel nacional que faciliten o remuevan obstáculos para la concreción de acuerdos entre empresas.

Por otra; la dirigida al sector empresarial, orientada a motivar el aprovechamiento de los marcos operativos establecidos por los gobiernos y la identificación y proposición de medidas para perfeccionarlos o para establecer nuevos, y a la búsqueda de soluciones para las restricciones que puedan encontrar las empresas para participar en arreglos o proyectos de complementación.

Ambas vertientes son relevantes y complementarias.

43. La negociación gubernamental está condicionada en la actualidad por las indefiniciones existentes en materia de políticas de desarrollo sectorial, que han pasado a un segundo plano al concentrarse la atención en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y en crear condiciones para la inversión y el desarrollo orientados por el funcionamiento de un mercado abierto. Esta postura deja en manos de los operadores económicos la decisión de en qué ramas o actividades invertir y en qué dirección orientar los esfuerzos de comercialización.

Aun cuando el papel de las políticas sectoriales es materia de revisión y parecería lógico recuperaran su importancia, los efectos en materia de apertura de ámbitos de negociación no serán inmediatos.

A un nivel general, no parecería razonable esperar que los países se embarquen en negociaciones sectoriales de envergadura, que involcren decisiones sobre dónde y bajo qué condiciones se producen determinados bienes o servicios o incluso formas menos intensas de planificación para inducir la acción de los operadores económicos. Es posible en cambio que en los sectores de fuerte innovación tecnológica, se mantenga un cierto nivel de intervención gubernamental que pueda ambientar la negociación de acuerdos de complementación o cooperación. También es factible que proyectos que se originen en el sector empresarial requieran de acuerdos entre los respectivos gobiernos para ser operativos, ya que si bien en el actual contexto las empresas gozan de creciente autonomía, en algunos aspectos la intervención de los gobiernos sigue siendo necesaria.

La negociación gubernamental también es una opción válida para establecer marcos regulatorios de alcance regional, que den estabilidad y seguridad a los entendimientos a que lleguen los operadores económicos.

La gestión empresarial vinculada a la complementación económica, plantea a su vez una serie de requerimientos, para superar los obstáculos derivados de las propias limitaciones de las empresas, que en parte se han adelantado en el capítulo anterior, y que dejan un espacio importante para el diseño e implantación de programas de promoción orientados a los operadores económicos y ejecutados por los gobiernos o los organismos internacionales.

44. Estas consideraciones justifican el análisis de los requerimientos de actividad promocional y de las responsabilidades que podrían asumir frente a los mismos los gobiernos, los organismos internacionales y las propias entidades empresariales.

Los requerimientos

45. La mayoría de los países de la región han enfrentado o están enfrentando la necesidad de promover una reconversión de su estructura productiva, principalmente en el sector manufacturero, como consecuencia de términos de inserción internacional que privilegian la competitividad y/o la profundización de la integración a nivel subregional.

En este marco la mayoría de las empresas, principalmente las que no tienen una participación activa en el comercio exterior o han desarrollado una experiencia muy dependiente de preferencias de cierta intensidad, deberían analizar su posición en términos de competitividad y formular su estrategia empresarial, considerando los siguientes aspectos: proceso de producción, equipamiento y tecnología; capacidad de comercialización interna y externa; costo relativo de factores; y organización empresarial. Es muy probable que en la mayoría de los casos el desarrollo y supervivencia de las empresas requiera ajustes importantes en todos o algunos de los aspectos mencionados, los cuáles pueden significar la necesidad de realizar y financiar inversiones de significación variable.

La complementación basada en la cooperación empresarial es una salida para este tipo de problemas, en la medida en que les permite a las empresas definir la configuración para la cual las unidades productivas están mejor dotadas, aprovechar la experiencia de otras empresas y alcanzar mayores volúmenes de oferta, sea por especialización horizontal o vertical o por acumulación.

Es posible que algunas empresas requieran apoyo para la propia identificación de su posición y problemática, y es seguro que la mayoría la requerirá para identificar a sus posibles socios en la complementación.

46. El escenario descrito, permite sistematizar los requerimientos que se suponen más frecuentes, los cuales se pueden agrupar en cuatro categorías:

- a) Requerimientos de apoyo directo en materia de información y asesoramiento;
 - b) Condiciones para captación de inversión y obtención de financiamiento;
 - c) Condiciones vinculadas al marco regulador nacional e internacional, y
 - d) Condiciones relativas al funcionamiento general de la economía y de los mercados.
47. La primera categoría de requerimientos deriva de la necesidad de complementar la capacidad de las empresas para analizar su propia situación, formular estrategias y proyectos, identificar potenciales socios y negociar con ellos.

Estos requerimientos se cubrirían normalmente con información y con asesoramiento especializado.

El asesoramiento económico e institucional a empresas, presenta niveles diferentes de desarrollo según los países. En la mayoría sin embargo, la limitación de la demanda privada y la falta de hábito de las empresas a contratar asesoramiento externo, ha determinado que el desarrollo de los servicios de consultoría se haya orientado en función de la demanda del sector público.

Los principales requerimientos en esta área provendrán de empresas medianas y pequeñas, que son las que normalmente pueden tener más limitaciones para formular y evaluar proyectos o eventuales asociados, y para la negociación internacional. Al mismo tiempo son probablemente las que tengan más dificultad para asignar recursos a asesoramiento externo. Este vacío puede ser llenado por los organismos gubernamentales especializados en las líneas de promoción o por las entidades empresariales de cúpula, pero fundamentalmente promoviendo el desarrollo de los servicios privados de asesoramiento a empresas.

Al nivel más específico de asociación de empresas, el asesoramiento puede llegar a cubrir la identificación de los posibles asociados, el diseño del proyecto (eventualmente el estudio de factibilidad), la intermediación en la negociación y el apoyo para la implantación de los resultados. En los países desarrollados estos servicios han alcanzado un alto nivel de sofisticación y son ampliamente aceptados por las empresas. En América Latina constituyen una actividad aún incipiente.

Los requerimientos de información que pueden plantearse son múltiples, pero pueden concentrarse en tres áreas principales:

- a) Información básica sobre sector y país. Las estrategias empresariales deberían sustentarse en las previsiones sobre la evolución probable del sector productivo correspondiente y de las condiciones económicas del país en que se realiza la producción, del país a que se destina e incluso de aquéllos de los que provienen los principales insumos.

- b) Información institucional sobre empresas productoras o comercializadoras, empresas de asesoramiento y gestión de negocios, instituciones públicas y programas nacionales o regionales de apoyo.
- c) Inteligencia económica, incluyendo el conocimiento e interpretación de las condiciones de acceso a los mercados externos, las pautas de comercialización y competencia en los mercados externos, la información sobre innovaciones tecnológicas y sus posibles efectos, y las condiciones de acceso al financiamiento, comercial o promocional y sus costos.

Existen proyectos o programas regionales y nacionales, que atienden parte de estos requerimientos o podrían hacerlo mediante adaptación de sus productos. Si fuera factible desarrollar sistemas regionales que cubrieran el conjunto de demanda de información, no sólo se contemplaría las necesidades de las empresas, sino que además se racionalizarían los esfuerzos que se realizan en este campo. Los usuarios serían no sólo las empresas productoras o comercializadoras, sino también las que presten asesoramiento al sector privado (1).

48. Las transformaciones en la producción, comercialización y organización de las empresas va a demandar frecuentemente la realización de inversiones, que no siempre pueden ser encaradas por la propia empresa.

Los gobiernos participan en general activamente en la promoción de inversiones, apoyando a proyectos empresariales y frecuentemente tomando la iniciativa frente a las empresas. No obstante, la promoción de inversiones se ajusta en general a pautas tradicionales y está orientada hacia los países industrializados como principales proveedores potenciales. Frecuentemente, las actividades concretas que se realizan están distorsionadas por factores externos a la problemática que se trata de resolver (2).

Debería buscarse una participación más activa de las empresas y una vinculación más estrecha de la gestión gubernamental con las necesidades del sector productivo.

-
- (1) El esquema óptimo sería el de un sistema de información con módulos especializados, financiado mediante cooperación internacional y costo para los usuarios, que abasteciera a las empresas productoras con capacidad de aprovechamiento directo de los datos y a las empresas de asesoramiento privado que a su vez transmitirían información procesada a las restantes empresas productoras.
 - (2) Las agendas internacionales de las autoridades nacionales y la participación de las cancillerías en las gestiones tienen a veces este efecto. Cuando un jefe de estado viaja al extranjero o recibe a un colega en su país, suele llevar una especie de "shopping list" de promoción o negociación económica, con asuntos que no siempre han alcanzado la suficiente madurez o que deberían ser orientados a un destinatario diferente.

El acceso al financiamiento no debe ser visto como una alternativa a la captación de inversión, sino como un complemento imprescindible de la gestión empresarial. La situación es diferente en los distintos países. En general, el crédito de corto plazo no ofrece dificultades en la obtención, pero es más difícil el acceso al financiamiento de mediano y largo plazo. Las tasas de interés pueden afectar la competitividad y a veces la propia viabilidad de los proyectos. En algunos países las condicionalidades exigidas a los prestatarios y la tramitación de los créditos traban y desalientan la gestión. En realidad el sector financiero debería constituir un apoyo más efectivo del sector productivo. Las líneas de crédito promocional debería administrarse en forma más ágil y las exigencias centrarse en las bondades de los proyectos y en la capacidad de gestión empresarial, con más flexibilidad en los requerimientos estrictamente bancarios (1).

49. La concreción de acciones de complementación económica y la asociación de empresas, depende de las regulaciones nacionales, regionales o internacionales en una serie de aspectos.

A nivel nacional los regímenes fiscales, cambiarios, sobre sociedades y sobre garantía de inversiones, son los fundamentales, por la incidencia sobre la rentabilidad de los proyectos o su propia viabilidad. Las decisiones sobre realización de inversiones o la asociación de empresas dependerán de las normativas nacionales sobre estos aspectos. Asimismo, la persistencia en algunos países de regulaciones restrictivas sobre salida de capitales o la obligación de reintegro de divisas por exportaciones (2), pueden obstaculizar la concreción de operaciones de complementación.

En general, los gobiernos se han preocupado por crear condiciones propicias para la inversión externa de capital de riesgo. En los últimos años además se puede observar una tendencia a simplificar las exigencias y controles sobre los proyectos de inversión.

A su vez también deben ser considerados algunos aspectos normativos de carácter regional o internacional. Los proyectos de complementación pueden estar basados en la exportación y depender, por tanto del acceso a uno o más mercados externos. La expectativa de estabilidad de los supuestos que hacen a la rentabilidad del proyecto será fundamental para la decisión de las empresas involucradas. En lo que se refiere a la ALADI, ello supone considerar el mantenimiento de los tratamientos

-
- (1) Por supuesto dentro de límites que no impliquen asumir riesgos en el reembolso de los créditos.
- (2) Tradicionalmente el tema de la inversión extranjera ha sido tratado pensando en los capitales provenientes de los países desarrollados. Consecuentemente, el énfasis se pone en las condiciones del país receptor. En la inversión intrarregional en cambio, deben tenerse en cuenta además las regulaciones del país de origen de los capitales.

preferenciales y de las condiciones de acceso que hayan sido negociadas y de las reglas de origen. En relación a terceros países las exigencias serían similares, aun cuando los compromisos son generalmente más laxos (1).

50. Finalmente, las condiciones generales de funcionamiento de las economías también son parte de los requerimientos.

Cuando se piensa en proyectos que se justifican únicamente si pueden mantenerse en operación durante plazos medianos o largos, las expectativas sobre el mantenimiento de las condiciones que inciden en la rentabilidad tienen una incidencia determinante.

Las empresas valorarán especialmente la estabilidad política del país, las relaciones laborales y la consistencia del manejo macroeconómico.

El comportamiento puntual y coyuntural de las variables macroeconómicas tiene una incidencia relativa. No debe perderse de vista que los operadores económicos regionales están habituados a convivir con condiciones macroeconómicas negativas y cambiantes, y probablemente sean menos sensibles que los inversores extrarregionales a los problemas que pueden darse en esta área, siempre que se ubiquen dentro de ciertos límites y que existan expectativas de estabilidad o mejoramiento.

51. Los requerimientos concretos variarán según los países, las actividades económicas y las características de las empresas involucradas.

Como ya se ha adelantado, la realización de análisis o la utilización de análisis ya hechos, sobre las características de las empresas industrializadoras, comercializadoras y de servicios, por ramas de producción y para todos los países miembros, permitiría precisar los requerimientos a nivel general, por países y por ramas, y consecuentemente evaluar los programas de promoción en aplicación o en trámite y determinar necesidades no cubiertas por los mismos.

El rol de los gobiernos

52. Los gobiernos juegan un papel relevante en todas las categorías de requerimientos.

Sin perjuicio de ello, puede introducirse una distinción entre los aspectos de intervención que se refieren al marco regulatorio nacional o regional y los relativos a las operaciones mismas.

Los primeros involucran responsabilidades privativas de los gobiernos actuando unilateralmente o en forma concertada mediante la celebración de acuerdos internacionales.

- (1) Los exportadores regionales consideran, en general, a los mercados regionales como de mayor riesgo que los de los países desarrollados. Si se considera la regulación del comercio exterior durante los últimos diez años esa apreciación no es totalmente justa. Incluso en lo que tiene que ver con la competencia de otros proveedores, los mercados extrarregionales deberían ser vistos como de mayor riesgo.

La mayoría de los gobiernos tiene en aplicación programas de carácter promocional con diferentes objetivos. Parte de estos programas es dependiente de cooperación técnica internacional otorgada bilateralmente o por organismos internacionales, que frecuentemente se orienta en función de las políticas de las fuentes más que de las prioridades de los receptores. A su vez las estructuras burocráticas internas tienden a desarrollar y ejecutar programas que estén bajo su control. La compartimentación de fuentes de cooperación técnica y la existente en las propias burocracias nacionales, hace difícil la coincidencia precisa entre las demandas de apoyo y la oferta disponible para contemplarla. El resultado suele ser una concentración excesiva de atención en determinadas áreas de demanda, mientras que otras están insuficientemente contempladas.

También los Gobiernos, a través de instituciones oficiales o de la banca comercial, ofrecen ciertas líneas de financiamiento promocional, con recursos nacionales o de organismos internacionales de crédito. El financiamiento promocional constituye un aspecto crítico, sobre todo en los países en que se mantienen altas tasas reales de interés para operaciones corrientes o donde la capacidad financiera de las empresas es más débil.

Un análisis nacional de los requerimientos, la coordinación de los programas de apoyo al sector empresarial y la centralización de la gestión de la cooperación técnica, permitirían alcanzar una mayor racionalización y efectividad en esta línea de actuación.

El rol de los organismos internacionales

53. Los organismos internacionales juegan papeles relativamente diferentes, de acuerdo a sus competencias y objetivos.

No obstante, la mayoría desarrolla, directamente o a través de los gobiernos, programas de apoyo a la gestión empresarial.

En este campo parece existir una considerable dispersión y superposición de esfuerzos, que haría conveniente tratar de precisar y ordenar el papel de los diferentes actores involucrados - entidades empresariales, organismos gubernamentales, instituciones financieras nacionales, instituciones financieras multilaterales y organismos internacionales - a partir de una identificación y priorización de los requerimientos generales y específicos de apoyo a las empresas.

La precisión de los requerimientos, del papel de los actores involucrados y de los programas de promoción con que se puede contar en la actualidad o en el corto plazo, permitirá establecer mecanismos adecuados de coordinación e identificar las acciones necesarias para cubrir carencias existentes.

Los gobiernos de los países miembros deben intervenir necesariamente en todo lo que se refiera al establecimiento de las normas y regulaciones nacionales que sirven de marco nacional a la actuación de las empresas, sea como instrumentación de sus políticas o para atender iniciativas del sector empresarial o de otros países u organismos internacionales. También es obvia responsabilidad de los gobiernos la negociación, concertación y aplicación de normas y regulaciones regionales y subregionales. Más indirectamente, los gobiernos inciden en las decisiones de los operadores, a través de sus políticas económicas globales o sectoriales, y de los resultados del manejo macroeconómico.

Estas tres líneas configuran un primer nivel de actuación que normalmente es bastante transparente.

Debe tenerse en cuenta que, si bien los gobiernos buscan persistentemente crear un ambiente normativo y económico propicio para la mejorar la competitividad, atraer inversiones y facilitar la gestión internacional de las empresas, los requerimientos pueden resultar contrapuestos con otros objetivos de sus políticas económicas y sociales. Las discusiones frecuentes en muchos países sobre la política cambiaria, los efectos de la apertura de la economía sobre el empleo y los costos del equilibrio fiscal, son demostrativos de la permanente necesidad de conciliar u optar entre objetivos deseables pero difíciles de compatibilizar en determinadas coyunturas específicas, principalmente cuando se comparan exigencias de corto plazo con requerimientos de proyectos que producirán resultados sólo a mediano o largo plazo (1).

54. Las operaciones, dentro del enfoque adoptado, son responsabilidad de las empresas. En el apoyo a las operaciones convergen una serie de actores con roles relativamente especializados: los gobiernos con sus programas de carácter promocional, los organismos internacionales que tienen capacidad para formular y/o aplicar este tipo de programas, los organismos internacionales de financiamiento, las entidades empresariales que prestan o pueden prestar apoyo a sus asociados en materia de información y asesoramiento, y las propias empresas especializadas en asesoramiento al sector privado.

(1) J. Tavares de Araújo, en un trabajo ya citado, señala cuatro aspectos que debería contemplar la gestión pública: el mantenimiento de una tasa de cambio equilibrada; un sistema fiscal compatible con los niveles de inversión pública requeridos por las pautas actuales de adelanto técnico y bienestar social; la regulación de la conducta empresarial de acuerdo a parámetros determinados por las características estructurales de cada sector; y una estrategia de negociación internacional que sin afectar a otras economías, asegure un nivel razonable de reciprocidad con el resto del mundo. El planteamiento es plenamente compatible, pero cuando se compara con la gestión pública en la mayoría de los países de la región se pueden apreciar las distorsiones que provocan la priorización de los objetivos de corto plazo y las presiones de sectores políticos, sociales y económicos.

55. Los organismos regionales tienen roles en cierta medida paralelos a los de los gobiernos.

Por una parte, cumplen la función de promover y apoyar la concertación gubernamental en las áreas de su competencia, generando compromisos regionales que generalmente implican la adopción de medidas nacionales por los gobiernos participantes. En este caso están la ALADI, el Acuerdo de Cartagena y el Mercosur.

Por otra, formulan, desarrollan y administran programas regionales de carácter promocional. En ciertos casos la cooperación internacional se canaliza a través de estos organismos. En este sentido les alcanza la consideración realizada en el punto anterior sobre la necesidad de mejorar los niveles de coordinación de sus actividades y aproximarlas a la demanda real de las empresas de la región.

El rol de las entidades representativas de los sectores empresariales

56. Estas entidades representativas suelen prestar a sus asociados ciertos servicios en materia de información, asesoramiento y apoyo en negociaciones internacionales. En algunos casos ejecutan o participan en programas nacionales o internacionales de carácter promocional. Pueden constituir un punto focal importante para las actividades de apoyo a las empresas o para la centralización de sistemas de información.

No obstante, la organización de los sectores empresariales es bastante disímil entre países y ofrece frecuentes superposiciones (1), lo cual puede ser un complicador para decidir a cual utilizar como punto de apoyo o exigir un esfuerzo previo de coordinación interna. Tampoco debe perderse de vista que estas entidades, en la medida en que representan intereses sectoriales, pueden entrar en contraposición con la gestión gubernamental.

De todos modos, existen en la región numerosas instituciones con un grado suficiente de madurez y experiencia en la participación en programas y en la prestación de servicios, como para jugar un papel relevante en la trasmisión de los requerimientos del sector y en la canalización hacia los asociados de servicios de apoyo.

El papel de la ALADI

57. Las instituciones de integración que se han ocupado de promover la complementación económica, y en particular la ALADI, han actuado bajo dos modalidades principales:

a) Orientando, promoviendo y apoyando la negociación de acuerdos entre los Gobiernos.

(1) Esa superposición se da, p.e. entre las entidades representativas de los industriales o agricultores y las que representan a los exportadores, o entre las entidades locales y las nacionales cuando no existe una jerarquización efectiva.

b) Mediante la promoción orientada directamente a las empresas o sus entidades representativas, con el propósito de apoyar el aprovechamiento de las ventajas contenidas en los acuerdos o impulsar la cooperación o negociación interempresarial.

58. La función de foro de concertación y formalización de acuerdos, regionales o parciales, entre los países miembros es la natural y principal de la institución.

Los logros mayores en este sentido se han dado en la liberación y regulación del comercio recíproco. Como ya se ha señalado, aun cuando la gran mayoría de los casos los acuerdos no contempla mecanismos capaces de inducir definitivamente determinadas posibilidades de complementación económica, su aplicación a través del tiempo ha generado y permitido la consolidación de una cierta complementariedad entre empresas regionales, fundamentalmente, entre países y en ámbitos en los que las preferencias se han mantenido estables y su utilización se ha convertido en un elemento de la estrategia empresarial.

En las condiciones actuales, la posibilidad de seguir negociando preferencias arancelarias y no arancelarias, si bien no ha desaparecido, está viéndose cada vez más limitada. Las negociaciones gubernamentales en cambio, tienen otros campos de acción, no necesariamente novedosos, en que sería importante llegar a la concertación de acuerdos, como es el caso de todo el conjunto de controles y regulaciones en materia de calidad, normalización, sanidad y análogos; el transporte; la cooperación en el área de la tecnología; y la cooperación aduanera. En materia de proyectos de complementación la ALADI constituiría el foro de negociación adecuado en los casos en que la participación gubernamental directa o indirecta sea un aspecto fundamental de los acuerdos.

Desde el punto de vista de la complementación económica, la principal contribución de la ALADI sería la de desarrollar y perfeccionar un marco de regulaciones regionales que armonice las soluciones alcanzadas a nivel nacional y elimine los obstáculos remanentes que puedan existir en algunos países. Las principales materias involucradas serían: la normalización, incluyendo normas técnicas industriales, requisitos de presentación de los productos, requisitos de sanidad y normas de protección al consumidor; el tratamiento tributario y cambiario a las inversiones regionales; las regulaciones sobre salida de capitales para invertir en la región, incluyendo la capitalización mediante aporte de equipos o tecnología; el tratamiento en materia de patentes, marcas y propiedad intelectual en general; la simplificación de exigencias y trámites para formación de sociedades binacionales o la participación regional en sociedades nacionales.

En la mayoría de los casos se trata de asuntos que ya han sido tratados anteriormente bajo otros enfoques, sin que se haya alcanzado a concertar compromisos efectivos entre los países miembros. En la actualidad la consideración de estas materias debería orientarse a la solución efectiva de los problemas existentes y apoyarse en los avances y requerimientos de los procesos subregionales.

La Secretaría General debería buscar una posición más activa y menos dependiente de la iniciativa de los Gobiernos, fundada en una concepción estratégica del papel de los acuerdos gubernamentales y de las áreas en que pueden recaer. La renovación temática favorecería este tipo de movimiento.

59. Las actividades promocionales dirigidas hacia el sector privado, han insumido hasta ahora una parte significativa de los recursos propios y de la cooperación técnica recibida por la Asociación, constituyendo una línea de trabajo ya tradicional y la más directamente orientada a promover la complementación económica.

Los efectos de estas actividades son relativamente difíciles de evaluar. Las empresas no suelen transmitir en forma completa y transparente los beneficios efectivos que les reportan o los resultados obtenidos en sus negociaciones, cuando éstos no requieren acciones de los Gobiernos para materializarse. No obstante, se ha podido desarrollar y consolidar un sistema de relacionamiento con el sector empresarial y se han puesto en práctica algunos mecanismos efectivos de concertación y cooperación.

En este campo concurren, como ya se señaló, una multiplicidad de actores y las superposiciones y contradicciones son una preocupación permanente de los Gobiernos y las instituciones que actúan en el complejo mundo de la cooperación técnica internacional. La actuación de la ALADI en este campo debería apoyarse y apoyar los programas existentes, sin perder de vista los objetivos específicos de la Asociación. Dicha actuación debe analizarse en dos diferentes ámbitos.

En el primero, se trataría de complementar la estrategia de promoción de acuerdos gubernamentales que se adopte, mediante la motivación de los empresarios. Es decir, apoyar las iniciativas de los países, la Secretaría General o de los propios empresarios, que signifiquen compromisos para los gobiernos y por tanto desemboquen en acuerdos regionales o de alcance parcial. En esta línea se ha canalizado una buena parte de los esfuerzos realizados hasta ahora con resultados discretos. Quizás sea oportuno abrir un espacio de reflexión sobre las orientaciones aplicadas y sobre los mecanismos e instrumentos utilizados (1).

(1) El desarrollo de este aspecto está fuera de los propósitos del presente estudio. No obstante, es evidente que el modelo institucional y operativo de la ALADI se agotó a fines de la década pasada. Esa situación ha sido en general reconocida, pero el modelo de reemplazo está aun por generarse.

El segundo ámbito de actuación comprende las actividades de apoyo al sector empresarial, para facilitar su aprovechamiento de los acuerdos vigentes y apoyar sus gestiones de negociación empresarial vinculadas a complementación y cooperación económica. La característica de este ámbito es que los objetivos no desembocan en acuerdos entre gobiernos, sino entre empresas, y eventualmente en medidas unilaterales de los gobiernos. La ALADI ha desarrollado diversas actividades de este tipo, principalmente para promover la utilización por parte de los operadores económicos de las ventajas otorgadas por los países miembros o para motivar la identificación de nuevas posibilidades, mecanismos y áreas de negociación. Los resultados han dependido en buena medida del apoyo y dinamismo de las entidades empresariales de algunos sectores o países.

En el campo específico de la complementación económica y de la asociación de empresas los requerimientos más evidentes y generalizados se encuentran en las líneas de información, asesoramiento e incluso de gestión de negocios a nivel internacional. Será necesario precisar la capacidad, alcance, condiciones y sentido institucional de la intervención de la Asociación en esta línea de actividad. Acciones aisladas y puntuales pueden ser efectivas en algunos casos concretos, pero no contribuirán decisivamente a cambiar la situación existente en este campo. La tendencia - de larga data - de tratar de "hacer cosas" sin una perspectiva estratégica para obtener algún impacto visible, irrespectivo del resultado concreto, supone perder de vista la dimensión y globalidad de los problemas que se enfrentan.

Por otro lado, cuando se ensayaron proyectos o programas de mayor alcance, los resultados, salvo alguna excepciones, se diluyeron por falta de continuidad o por no encontrar la canalización oportuna hacia los eventuales destinatarios (1).

60. No obstante, la ALADI tendría un rol importante a jugar en este campo.

La Asociación siempre fué percibida como una institución de promoción y apoyo a las negociaciones gubernamentales. Las actividades orientadas directamente al sector empresarial eran consideradas o bien como complemento de las negociaciones gubernamentales o bien como una línea de acción secundaria. Esa concepción era válida en las condiciones de administración y regulación relativamente intensa del funcionamiento de las economías de los países miembros prevaletentes hasta fines de la década pasada. La mayoría de los acuerdos internacionales a que podían llegar las empresas eran producto de acuerdos entre gobiernos, o requerían de la celebración de acuerdos gubernamentales para hacerse efectivos. En el contexto actual esta situación ha cambiado, la concertación entre empresas

(1) La dinámica de los acontecimientos económicos en la última década, sobrepasó sistemáticamente la velocidad de respuesta de las instituciones. Se podría elaborar una larga lista de ejemplos, en la cuál cuando se planteaban las propuestas para resolver un determinado problema, éste ya había cambiado.

requiere cada vez menos de la intervención de los gobiernos y puede concretarse en el marco de reglas de juego vigentes en los propios países. Esto es particularmente cierto en el área de la complementación económica basada en la cooperación o asociación de empresas. En estas condiciones las actividades de promoción y apoyo a la concertación empresarial en materia de promoción económica, deberían ser consideradas como parte de los cometidos fundamentales de la Asociación.

Este concepto debería ser discutido en el marco de la formulación de una estrategia institucional de la Asociación, y deberán ser establecidos los criterios que orienten y acoten los objetivos y actividades en función de esa estrategia.

RECOMENDACIONES

61. A lo largo de los capítulos anteriores, se han puesto de manifiesto conclusiones sobre los distintos asuntos tratados y se ha sugerido o recomendado algunas acciones de diferente naturaleza.

En el presente capítulo se presentan en forma ordenada y sistematizada, según dos categorías:

- a) Recomendaciones de carácter institucional, que tienen que ver con la orientación y alcance de las actividades de la Secretaría en materia de promoción de la complementación económica y el fortalecimiento de capacidad para interpretar las demandas en este campo.
 - b) Recomendaciones de carácter operativo, que se refieren a acciones concretas que no dependen de la aceptación o los resultados de las recomendaciones señaladas en el literal anterior.
62. Todas las recomendaciones están dirigidas a la Secretaría General, aun cuando en algunos casos involucren acciones de los gobiernos o participación de entidades empresariales regionales.

En este sentido, se ha enfrentado un relativo condicionamiento por la ausencia de una definición global de los roles de la institución que sirva de base para actualizar las estrategias formuladas a principios de la década pasada y permita encuadrar las actividades de promoción de la complementación económica.

Por esa razón la primera y más fuerte de las recomendaciones, sería la de formular una revisión del papel de la Asociación y su Secretaría General, en las actuales circunstancias de la región, a partir del cual se puedan establecer consistentemente los objetivos y estrategias generales y específicas, y los términos de vinculación con los gobiernos, organismos regionales y entidades empresariales. De hecho, las recomendaciones que siguen debieran ser revisadas y compatibilizadas con las definiciones generales que se adopten sobre el papel de la Secretaría General.

63. Recomendaciones de carácter institucional.

Recomendación 1

Debería formularse, por parte de la Secretaría General, una estrategia global e institucional para la promoción de la complementación económica, sobre las siguientes bases:

- a) Conceptualmente, la complementación comprendería la totalidad de los procesos de producción y comercialización y la prestación de servicios asociados a la producción y comercialización.
- b) El objetivo a establecer debería poner énfasis en la funcionalidad de la complementación económica, para coadyuvar a

los esfuerzos nacionales y empresariales de reconversión de las estructuras de producción.

- c) Deberían distinguirse claramente las líneas de acción dirigidas a los gobiernos, de las orientadas a los sectores empresariales, poniendo énfasis en estas últimas.
- d) Las actividades que se prevean en materia de políticas sectoriales, si la Asociación decide afianzarse en este campo, pueden respaldar las líneas de acción en materia de complementación económica, pero deben estar claramente diferenciadas, conceptual y operativamente.
- e) Debería mantenerse una estrecha coordinación con organismos y gobiernos, en el diseño, formulación y aplicación programas y actividades de apoyo al sector empresarial. En la medida de lo posible los programas deberían tener cobertura regional y constituir emprendimientos conjuntos de las distintas instituciones involucradas.
- f) Las actividades que emprenda la Secretaría General con recursos propios o recursos de cooperación técnica internacional, deberán estar dimensionadas de acuerdo a los fondos disponibles. Tratar de ejecutar programas excesivamente ambiciosos para los recursos asignados será normalmente contraproducente.
- g) Los proyectos que emprenda la División de Promoción Económica en materia de complementación económica deberán ser consistentes, en lo posible, con la estrategia global del área, pero respetando el carácter de unidad de prestación de cooperación técnica, que la caracteriza dentro de la estructura de la Secretaría General.

Recomendación 2

Examinar la factibilidad de derivar las actividades que tienen que ver con la promoción directa o gestión de negocios y las de apoyo directo a las empresas, hacia un proyecto conjunto ALADI-BID (abierto a la participación de la Junta del Acuerdo de Cartagena y el Mercosur, y eventualmente alguna otra institución cofinanciadora), dependiente de ambas instituciones y dotado de autonomía técnica y administrativa a partir de directivas políticas preestablecidas. Esta derivación trasladaría a las actividades mencionadas a un ambiente de ejecución con menores limitaciones de tipo político-diplomático, y liberaría a la Secretaría General de la atención directa de una serie de actividades para las cual no cuenta con capacidad instalada ni recursos financieros suficientes.

Recomendación 3

Fortalecer la capacidad técnica de la Secretaría General para participar en actividades de promoción de la complementación económica, fundamentalmente en materia de captación e interpretación de la información relevante. A esos efectos sería conveniente encarar la realización de una serie de actividades básicas orientadas a profundizar el análisis de potencialidades de complementación económica y de las demandas de apoyo del sector empresarial:

- a) Caracterización de las empresas productoras y comercializadoras de los países miembros a nivel de sectores o subsectores principales, en función al menos de tres factores: dimensión

económica, propiedad del capital y control de gestión, y experiencia de negociación internacional. La caracterización de las empresas permitirá una aproximación al tipo de requerimientos de apoyo y a la orientación de las actividades de promoción. La obtención de información deberá concertarse con las entidades nacionales o sectoriales que representan al sector privado y los organismos nacionales responsables de la elaboración de estadísticas económicas.

- b) Relevamiento de los programas nacionales y de cooperación técnica internacional, en aplicación o en trámite en los países miembros, que tengan como objetivo apoyar la gestión externa de las empresas, incluyendo los de promoción de inversiones, promoción de cooperación y asociación de empresas, promoción de exportaciones, cooperación en materia de desarrollo, transferencia y aplicación de tecnología. El conocimiento de estos programas, junto con la identificación precisa de la demanda de promoción a que se refiere el literal anterior, es fundamental para definir las actividades específicas que puede encarar la Asociación. La información puede ser obtenida de los organismos nacionales que coordinan la gestión de la cooperación técnica internacional, las oficinas nacionales de planificación y las agencias de cooperación técnica.
- c) Relevamiento y análisis de las opiniones de las entidades de cúpula del sector privado, sobre los requerimientos de las empresas que representan, para participar activamente en negociaciones de complementación económica. Con este procedimiento se trata de sustituir la realización de una encuesta regional amplia que demandaría mucho tiempo y recursos.
- d) Profundizar el conocimiento, análisis e interpretación de las políticas sectoriales de los países miembros, que constituirían el marco de la complementación económica regional.

64. Recomendaciones operativas.

Recomendación 4

Proponer a los países miembros la negociación de un acuerdo regional que establezca un marco regulatorio para facilitar los acuerdos de complementación económica entre empresas regionales, según las siguientes bases:

- a) Asegurar a los capitales regionales el mismo tratamiento que a los capitales nacionales en todos los países miembros.
- b) Incluir las normas usuales sobre garantías de inversiones, que han ya negociado la mayoría de los países miembros.
- c) Eliminar las trabas para la salida de capitales nacionales de los países miembros, cuando se destinen a la participación en acuerdos de complementación entre empresas.
- d) Asimilar a la salida de capitales, la exportación de bienes de capital, equipos o insumos, cuando sean parte de acuerdos de complementación entre empresas en los que participa la empresa exportadora.

- e) Generalizar el sistema de exportación en consignación, al menos cuando esté dirigida a los países miembros.
- f) Los mecanismos de calificación y procedimientos de control que se establezcan deberán ser realistas y expeditivos, y no constituir un obstáculo para la concreción de acuerdos entre empresas.

Recomendación 5

La promoción de la asociación de empresas deberá ser encarada en el futuro en un marco más amplio, que permita la consideración conjunta de las distintas modalidades de cooperación empresarial.

Recomendación 6

Sistematizar, a partir de los elementos proporcionados en el presente estudio, y otros de los que disponga la Secretaría, los requerimientos de apoyo de las empresas para identificar y llevar adelante proyectos de complementación empresarial.

Recomendación 7

Prever, con el apoyo de las entidades empresariales de cúpula, actividades para difundir entre las empresas de la región las modalidades de complementación y cooperación empresarial en uso, y los resultados que podrían obtener de su aplicación.

Recomendación 8

Analizar la factibilidad del establecimiento y la configuración de un sistema regional de información empresarial, que suministre directamente a las empresas o a firmas de asesoramiento especializado, los datos que puedan facilitar la identificación y análisis de oportunidades de cooperación o complementación interempresarial. Los datos serían aportados por las empresas interesadas, a través de las entidades respectivas o por organismos gubernamentales. Deberá cuidarse especialmente, la confiabilidad y actualidad de la información. El diseño podría ser centralizado o no en las fases de captación y procesamiento, en la medida en que el servicio a los usuarios esté concentrado en puntos focales nacionales.

Se recomienda aprovechar la experiencia del SICE de la OEA, que constituye un sistema líder en materia de información comercial.

El estudio de factibilidad podría ser realizado en forma conjunta por los organismos de integración que muestren interés en la iniciativa, mediante un proyecto concertado con el BID.

Recomendación 9

Programar la elaboración de un "mapa" de complementariedad industrial, que permita identificar los principales procesos en aplicación por rama y por país, la participación nacional y externa en los mismos, y las modalidades de comercialización del output.

Una herramienta semejante puede alimentar el sistema de información a que se refiere la recomendación 8, servir de base a la orientación de las actividades promocionales de la Asociación, y facilitar la identificación por parte de las empresas de oportunidades de complementación. Este proyecto debería estar condicionado a la seguridad de poder mantener un nivel razonable de actualización de la información. El diseño lo haría la Secretaría General, la información la proporcionarían las entidades empresariales, y el financiamiento debería provenir de cooperación técnica externa.

Recomendación 10

Analizar las condiciones de funcionamiento en cada país miembro de las firmas de asesoramiento y consultoría orientadas a atender las demandas del sector privado en materia de formulación y evaluación de proyectos y de gestión de negocios, a fin de determinar las medidas que promuevan su desarrollo y faciliten el acceso de los potenciales usuarios a sus servicios. Se considera que el desarrollo de este sector de servicios es una alternativa superior a la prestación de asesoramiento a las empresas mediante programas del sector público. El análisis podría ser realizado por la Secretaría General, con apoyo de cooperación técnica externa.

65. El perfil general de las recomendaciones puede parecer excesivamente bajo, pero ha estado condicionado por los aspectos institucionales señalados en el punto 56. y las evidentes limitaciones en materia de recursos que enfrenta la Secretaría.

De hecho, una definición clara y positiva sobre la estrategia de participación de la Asociación en la promoción de la complementación económica entre empresas regionales, acompañada de una gestión eficiente de concertación con las demás entidades y organismos que estarían involucrados, constituye una de las opciones más plausibles para elevar el perfil de funcionalidad de la ALADI.
