



COMPRAS Y CONTRATACIONES
DEL SECTOR PUBLICO

ALADI/SEC/Estudio 15
23 de noviembre de 1983

SUMARIO

	<u>Página</u>
PRESENTACION	3
<u>PRIMERA PARTE</u>	
<u>MARCO DE REFERENCIA</u>	
I. <u>ANTECEDENTES</u>	5
A. INTRODUCCION	5
B. EL ROL DE LA INVERSION PUBLICA EN EL DESARROLLO	6
C. IMPORTANCIA ECONOMICA	6
D. EMPRESA PUBLICA Y SECTOR EXTERNO	9
II. <u>PROBLEMATICA</u>	10
A. EL MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL SECTOR EXTERNO NACIONAL ..	10
B. EMPRESA PUBLICA E INTEGRACION	11
C. ENTORNO ECONOMICO REGIONAL	11
III. <u>PERSPECTIVAS</u>	
A. LA EMPRESA PUBLICA COMO AGENTE ECONOMICO DEL PROCESO DE INTE- GRACION	12
B. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE COMPRAS ESTATALES	13
C. EL ROL DE LA ALADI EN LA NUEVA ESTRATEGIA PARA LA INTEGRACION	15
<u>SEGUNDA PARTE</u>	
<u>DELIMITACION DEL CAMPO DE TRABAJO</u>	
IV. <u>EL MARCO CONCEPTUAL</u>	17
A. LA DOBLE MODALIDAD DE ACTUACION DEL ESTADO EN LO ECONOMICO	17
1. Como regulador de la política económica	17
2. Por su carácter de agente económico	17
B. DEFINICION GENERAL DE LOS CONCEPTOS BASICOS	18
1. Empresa Pública	18
2. Compras del Estado	19
3. Intensificación del proceso de integración	20
V. <u>DELIMITACION DEL CAMPO DE TRABAJO</u>	21
A. AMBITO GENERAL DE LAS COMPRAS ESTATALES	21
B. INTEGRACION SECTORIAL	22

//

PRESENTACION

Un rasgo generalizado en la mayoría de los países latinoamericanos, como en el resto del mundo, es el papel fundamental que desempeña el sector público (1) en la dinámica interna de formación del capital y en sus relaciones externas con la economía mundial. Por tal razón, la acción y comportamiento de la empresa pública constituye un fenómeno de progresiva relevancia en las relaciones económicas internacionales de los países latinoamericanos (2), particularmente en lo que concierne a la cooperación e integración regionales.

Es indudable que por su volumen y valor las compras estatales representan un segmento vital del proceso de integración. Sin embargo, el tema de la participación del sector público, en tanto que proveedor o consumidor de bienes y servicios provenientes de la zona, ha recobrado vigor en fechas recientes.

Por diversos motivos de índole política o económica el expediente de compras del sector público se había mantenido al margen del proceso de integración y sólo se recurría al enfoque tradicional basado exclusivamente en el intercambio de bienes. Actualmente se ha comenzado a dar creciente importancia, a nivel regional, a las contrataciones del sector público en el ámbito de la construcción y los servicios de consultoría e ingeniería.

La idea de establecer una política general de "Compre Latinoamericano" por parte del sector público se fundamenta, por un lado, en la gran demanda que éste ha generado en América Latina para la adquisición de bienes y la prestación de dichos servicios y, por otro, al hecho de que en el actual período de crisis y recesión económica la competencia internacional se ha intensificado de tal forma que gran parte de las licitaciones públicas latinoamericanas se adjudican crecientemente a empresas extrarregionales.

A título de ejemplo, los datos hablan por sí mismos, la distribución del mercado latinoamericano de las construcciones en 1981 fue la siguiente: de los 19.000 millones de dólares de contratos generados en América Latina el 48 por ciento fue absorbido por empresas norteamericanas, 44.6 por ciento por contratistas europeos y japoneses, y sólo 7.4 por ciento por firmas latinoamericanas. Es decir, del total de 19.000 millones solamente 1.400 millones de dólares fueron operados por empresas latinoamericanas (3).

Si a lo anterior agregamos los bajos niveles de utilización del aparato productivo de la región, la inflexión del comercio intrarregional, además de otros espinosos problemas tales como la desocupación, excesivo endeudamiento, caída de los precios internacionales de las materias primas, devaluaciones periódicas, etc., el cuadro se complica aún más.

Ante este panorama, no parece incongruente que empresas cien por ciento latinoamericanas, con que cuentan en su haber con amplia capacidad técnica y de gestión, así como una costosa e importante experiencia en la producción de bienes y en la prestación de servicios, sean desplazadas por empresas internacionales en su propia región.

-
- (1) Conjunto de instituciones, organismos y empresas controladas por el Estado.
 - (2) La participación del Estado en el conjunto de actividades económicas es cada vez mayor. En América Latina las empresas que ocupan los primeros cinco lugares en cifra de ventas son de capital estatal, y de las 25 mayores: 16 son estatales, 8 de capital extranjero y una de capital privado (0 novo perfil dos grandes grupos nacionais, "EXAME", julio 1982).
 - (3) En base a datos de "International Construction Week".

//

//

Es cierto que la región no produce todo lo que consume, pero dispone de una importante capacidad industrial instalada en condiciones de abastecer un mayor segmento de la demanda del sector público de los países miembros.

En este contexto, una estrategia regional de defensa económica basada en la incorporación del poder de compra estatal al proceso de integración, se presenta como una alternativa viable capaz de reactivar el comercio intrarregional y apuntalar una política conjunta de sustitución de importaciones.

Por estas razones, entre otras, se torna imprescindible que los esfuerzos realizados hasta ahora por la ALADI, sumados tanto a los de los empresarios latinoamericanos, como a los emprendidos por otros organismos regionales o subregionales, se orienten hacia el diseño, promoción y concertación de acuerdos entre los países del área que tengan como finalidad otorgar preferencias -frente a terceros países- a los productos y servicios generados por empresas latinoamericanas, en base a los principios y mecanismos establecidos en el Tratado de Montevideo 1980.

Con el propósito de alcanzar semejantes objetivos y de contar con un marco de referencia más amplio, que permitiese delimitar áreas o proyectos específicos de trabajo, se elaboró el presente documento sobre compras y contrataciones del sector público.

//

PRIMERA PARTEMARCO DE REFERENCIAI. ANTECEDENTESA. INTRODUCCION

La experiencia obtenida durante los últimos años y la información disponible en la materia indican, parcialmente, una participación creciente de las empresas públicas en los principales rubros de actividad del sector externo de las economías nacionales. En efecto, la demanda de bienes y servicios por parte de los Gobiernos, organismos y empresas estatales y paraestatales, constituye un componente sustancial de la demanda global en América Latina. En el mayor número de países, el Gobierno y el conjunto de entidades bajo su control son los más importantes compradores de bienes y servicios, desde materias primas básicas y simples productos manufacturados, hasta los más sofisticados complejos industriales y equipos de alta tecnología.

Por la importancia de su magnitud, su relativa independencia de las fluctuaciones de mercado, la existencia de monopolios de hecho y de derecho, y por su rol predominante en la ejecución de grandes proyectos de desarrollo, la demanda estatal puede ser un instrumento potencial de acción en el plano nacional y regional.

En la mayoría de países latinoamericanos existen mecanismos tendientes a reservar u otorgar preferencias a los proveedores nacionales, destacando notoriamente la aplicación de políticas y medidas de fomento tanto en favor de los fabricantes de bienes como a las empresas consultoras y de construcción, nacionales. Obviamente las políticas varían de país a país, dependiendo de las prioridades nacionales para el desarrollo y de la coyuntura económica predominante.

En la actualidad, teniendo en cuenta la necesidad de expansión del proceso de integración, estos mecanismos y medidas pueden llegar a constituir barreras importantes al comercio intrazonal y a la contribución que las empresas de la región pueden aportar en el diseño y ejecución de proyectos de infraestructura física, de instalación o ampliación de complejos industriales, o en el desarrollo de otras actividades económicas entre países latinoamericanos. En realidad, la mayoría de medidas nacionales vigentes, por un lado, pueden no proteger suficientemente a las empresas locales de la competencia extrarregional y, por otro, pueden significar obstáculos para el acceso de los proveedores latinoamericanos a los mercados locales de la región.

Por tal motivo se convierte en un imperativo la coordinación y, eventualmente, la compatibilización de las políticas de "compra nacional" en el plano regional, a fin de converger hacia la instauración de un mecanismo de "compra latinoamericano" que involucre, en principio, al conjunto de países de la ALADI. Un instrumento de este tipo permitirá orientar racionalmente el enorme poder de compra estatal en beneficio de los países de la región, fortaleciendo de esta manera el proceso de integración.

//

En síntesis, en el marco de la nueva estrategia y mecanismos de acción de la ALADI, a nivel estrictamente operativo, la demanda del sector público se presenta como la materia prima adecuada para la elaboración de acuerdos de alcance parcial y regional, cuyo contenido dependerá de las características, tamaño, nivel de desarrollo y, sobre todo, del grado de apoyo y celeridad que el conjunto y cada uno de los países miembros aporte concretamente en la fase de consulta y negociación del proyecto planteado.

B. EL ROL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO

En términos globales, la magnitud del poder de compra del sector público está determinada por aquella parte del gasto que se orienta hacia la inversión e incremento del capital físico mediante obras de infraestructura agrícola, industrial, educativa, adquisición de insumos básicos e intermedios, maquinaria y equipo, etc.. Por su naturaleza y objetivos económicos la inversión pública es la variable que regula y mayor impacto ejerce en el ritmo de expansión del sistema económico.

En otros términos, la inversión, a diferencia del gasto corriente, cuenta con un doble atributo: primero, de aumentar la capacidad productiva, multiplicando con ello la disponibilidad futura de bienes y servicios y, segundo, de dirigirla hacia el logro de objetivos esenciales por parte del sector público. Si las asignaciones de recursos aplicadas por los Gobiernos alcanzan sus objetivos fundamentales quiere decir que éstos han logrado optimizar el uso de los mismos, que en gran medida son escasos, para potencializar la tasa de desarrollo general y satisfacer las necesidades crecientes de sus respectivas poblaciones.

C. IMPORTANCIA ECONOMICA

Con objeto de tener una idea aproximada del nivel de participación de las compras estatales en la demanda agregada regional deben mencionarse los siguientes datos:

1. En América Latina, según datos de INTAL, 40 por ciento de los gastos de inversión son realizados por los Gobiernos y sus diversas reparticiones. En efecto, para 1980 el monto de la inversión pública total de los países de la ALADI fue estimado en 52.000 millones de dólares (1), cifra cinco veces superior al valor del intercambio comercial entre los países de la ALADI.
2. Desagregando el monto total de la inversión pública en América Latina (ver cuadro 1), se observa que 40.000 millones de dólares (76.9 por ciento) se orientan hacia la adquisición de equipo, de los cuales sólo 5.000 millones de dólares son de origen nacional y 7.000 provienen, probablemente, de fuera de la región. Es decir, del total de adquisiciones en equipo 42 por ciento son nacionales y 58 por ciento extrarregionales.

(1) Con tipos de cambio a dólar corregidos para evitar un abultamiento de las cifras de países que, por una causa u otra, sobrevalúan sus propias monedas.

//

//

CUADRO 1INVERSION PUBLICA EN AMERICA LATINA
(Estimación de la distribución)

SECTOR	MILES DE MILLONES DE DOLARES DE 1980
Inversión pública total	52
Construcciones.	40
Equipo:	12
Nacional	5
Importado	7

FUENTE: El Mercado de las Contrataciones Públicas en América Latina. Documento presentado por G. Ondarts del INTAL en la Reunión sobre Exportación de Servicios y Compras del Estado en Río de Janeiro, del 13 al 15 de setiembre de 1982.

3. Por otra parte, cabe señalar que las compras pequeñas se operan dentro del mercado nacional de cada país, sólo en la medida que exista oferta local disponible, en tanto que los volúmenes mayores de compra se adquieren en el exterior (1). Esta situación acontece por múltiples motivos: inexistencia o insuficiencia de oferta local, o porque las obras y proyectos se benefician o requieren de financiamientos ya sean de proveedores internacionales (préstamos atados o capacidad de autofinanciamiento de grandes corporaciones) o entidades financieras internacionales (BID, BM, etc.). Frente a esta situación las empresas locales o regionales son, frecuentemente, aisladas o desplazadas de la competencia en el mercado.

(1) En el cuadro 2 puede observarse la importancia de la consultoría, la producción de equipos y la construcción en la demanda del sector público. El problema radica en que el grueso de esa demanda no es atendida por producción y servicios nacionales o regionales

mas

//

CUADRO 2DEMANDA DEL SECTOR PUBLICO COMO PORCENTAJE DE LA DEMANDA
TOTAL DE ALGUNOS BIENES Y SERVICIOSCONSULTORIA

Perú	90%
Bolivia	85%
Paraguay	100%
Argentina	97%
Colombia	80%
Consultoría en general	75% - 100 %

EQUIPOS

Equipos de ferrocarril	}	80 - 100%
Equipos de aviación		
Generación termoeléctrica, hidroeléctrica, nuclear		
Equipo petrolero		
Equipo vial		
Equipamiento de comunicaciones		
Equipo militar	}	20 - 30%
Equipos en general		

CONSTRUCCION

Construcción pesada e infraestructura	95 - 100%
Construcción en general	40 - 50%

FUENTE: Idem, Cuadro 1

4. Entre los dos extremos señalados, se encuentran las compras estatales que han recibido apoyo financiero, total o parcial del BID y del Banco Mundial (1) (ver cuadro 3). En realidad, a pesar de que estas instituciones financieras responden a sus objetivos y también a los intereses de los Gobiernos que aportan capital, se ubican en cuanto a contrataciones en un plano intermedio: por un lado desean la máxima economía y eficiencia recomendando licitaciones públicas internacionales en igualdad teórica de condiciones, y por el otro admiten preferencias limitadas en productos y propician la contratación de consultores locales. Aunque esta posición podía inclinarse más o menos en favor de las preferencias nacionales y regionales, es lógico que nunca podrán hacerlo más allá de lo que los propios Gobiernos de la región están dispuestos a conceder. En este sentido, es obvio que a igualdad de condiciones la balanza se inclinará generalmente en favor de los contratistas internacionales que cuentan con mayores antecedentes y sólido respaldo financiero.

(1) De acuerdo al cuadro 3, en 1980 estas dos instituciones extendieron créditos a América Latina por 4.668 millones de dólares. Con los montos de cofinanciación esta cifra se eleva a más de 10.431 millones de dólares, es decir, casi 20 por ciento de la inversión pública latinoamericana total en el mismo año.
FUENTE: informe INTAL.

CUADRO 3
PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BID Y EL BANCO MUNDIAL - 1980
MILLONES DE DOLARES - CIFRAS ESTIMADAS

	Financiación del Banco	Otros aportes a los proyectos financiados por el Banco	Total
BID	1.984	3.115	5.099
BM y AIF	2.684	2.648	5.332
TOTAL	4.668	5.763	10.431

FUENTE: Idem, Cuadro 1

5. En relación con la oferta, no debe soslayarse que, actualmente, el fenómeno de recesión económica mundial induce necesariamente a las empresas internacionales a intensificar su lucha por nuevos y mayores mercados, aumentando sus contratos en el exterior y abarcando, inclusive, aquellos campos que por su menor cuantía relativa tradicionalmente eran controlados por las empresas locales.

Como puede inferirse, la magnitud de las cifras indicadas delinea por sí misma el vasto espectro de posibilidades y potencialidades que proyecta la incorporación del poder de compra estatal al proceso de integración latinoamericana.

D. EMPRESA PÚBLICA Y SECTOR EXTERNO

Si bien las relaciones comerciales, tecnológicas y financieras internacionales de las empresas públicas se orientan en mayor medida hacia fuera de la región, una parte significativa de ellas tiende a desarrollarse en el interior de América Latina a través de diversas formas de cooperación con otras empresas públicas y privadas, ubicadas preponderantemente en sectores tales como: agricultura, construcción, transportes, industria, recursos naturales, energéticos, etc..

Las empresas estatales y paraestatales, además de ser las empresas nacionales de mayor tamaño, se sitúan entre las principales importadoras de bienes de capital y equipos para la producción. En algunos casos participan significativamente en las exportaciones de materias primas, productos manufacturados y semimanufacturados. Por otra parte: absorben una porción considerable del financiamiento externo y son importantes demandantes de tecnología extranjera; a la vez que se asocian con capital extranjero, para grandes proyectos de inversión local, actúan más allá de sus fronteras comercializando productos y servicios y transfiriendo recursos productivos hacia otros países.

//

II. PROBLEMATICA

A. EL MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL SECTOR EXTERNO NACIONAL

El dinamismo creciente de las empresas públicas en el ámbito inter nacional contrasta notablemente con la falta de instrumentos normativos, legales y administrativos, para encauzarlo con respecto a las políticas nacionales y a los objetivos regionales.

La mayoría de países que conforman la región carecen de normas sis temáticas que regulen la oferta y demanda de bienes, servicios y recursos productivos de las empresas públicas en el mercado internacional. La fal ta de reglas de orientación y mecanismos de control y coordinación es par ticularmente remarcable en el caso de las importaciones estatales de bie nes y tecnología, como también en materia de financiamiento externo. Aun que se han realizado algunos esfuerzos aislados no se ha logrado estable cer prodecimientos eficaces para orientar las demandas de las empresas pú blicas al mercado interno.

A pesar de la importancia creciente de la participación del sector público, en la inversión total de cada uno de los países, salvo algunos casos de poca significación práctica, esta parte del gasto se mantiene al margen de los acuerdos de integración.

Esta situación acontece porque las compras del sector público gozan de un "status" especial en materia de comercio exterior. Frecuentemente la legislación o la práctica administrativa determinan que las adquisicio nes sean exclusivamente de bienes y servicios nacionales; sin embargo una parte sustancial de éstas suele quedar eximida de esta norma, ya sea por su prioridad o interés, por la ausencia de oferta local, por el tipo de financiamiento o por otras causas. En todo caso, estas compras pueden que dar exentas de derechos de importación o tributar menos que lo estableci do en el sistema arancelario general de cada país, constituyendo en la práctica operaciones totalmente abiertas sin margen para la protección o preferencia regional.

Cabría destacar, en todo caso, que la creación de comisiones u orga nismos especializados en dichas materias, la complementación de los regí menes de "compre nacional" con otros instrumentos de apoyo a la produc ción local y el encuadramiento explícito de las empresas públicas en los ordenamientos legales y administrativos que regulan las importaciones de bienes y activos tecnológicos, así como los flujos de capital, han comen zado a realizarse en algunos países, lo que implica una tendencia positi va a racionalizar dichas operaciones.

Si bien las inversiones de las empresas públicas en el extranjero aún no han sido expresamente reglamentadas en términos jurídicos, las ne gociaciones efectuadas con inversionistas extranjeros han generado nue vas formas y figuras contractuales que alteran notablemente las pautas fi jadas en las normas básicas nacionales y subregionales. Ello sugiere la conveniencia de estudiar la compatibilización de las diferentes modali da des que se vienen aplicando en sectores determinados, además de las empre sas, mixtas, conjuntas, los contratos de operación y servicios de consul toría, etc..

//

//

//

B. EMPRESA PUBLICA E INTEGRACION

En lo que se refiere al papel de las empresas públicas en las relaciones de integración de los países latinoamericanos, el mismo no ha sido todavía regulado en los esquemas formales vigentes. La acción regional de dichas empresas se ha desarrollado en general en forma espontánea, o bien al margen de los instrumentos y mecanismos de integración.

En algunos casos, dicha acción ha dado lugar a nuevas formas de cooperación regional, ya sea a través de asociaciones técnicas de empresas estatales, de acuerdos bilaterales o de proyectos conjuntos. En otros casos, la acción de las empresas públicas puede haber generado efectos negativos sobre las relaciones de integración, especialmente cuando éstas se basan, parcial o totalmente, en los mecanismos del mercado.

Un aspecto de singular importancia es el vinculado con el margen de preferencia a las importaciones regionales, amenazado en la medida que las empresas públicas sean eximidas de los impuestos aduaneros por cada Gobierno, o actúen como monopolios de importación. Dicho en otros términos, la participación del Estado en las relaciones comerciales pone en duda su efectiva sujeción a instrumentos tales como las preferencias arancelarias negociadas y otro tipo de medidas que pueden ser utilizadas para promover la expansión y la regulación del comercio regional. Para ello se requiere el estudio y aplicación de algún tipo de marco jurídico regulador o bien el establecimiento de un código de conducta tendiente a encuadrar las facultades y obligaciones de los Estados respecto a los instrumentos y mecanismos de la integración en el plano regional.

Antes de examinar la utilidad de la aplicación de los mecanismos de la ALADI en la incorporación de la demanda estatal en el proceso de integración, conviene dar un vistazo, grosso-modo, al entorno económico regional.

C. ENTORNO ECONOMICO REGIONAL

Como es conocido, durante las dos décadas comprendidas entre 1953 y 1973, el comercio internacional tuvo un ritmo de expansión anual promedio cercano al 8 por ciento, estimulado básicamente por tasas atractivas de crecimiento en los países industrializados, lo cual generó una demanda significativa para las materias primas, alimentos y manufacturas poco sofisticadas de los países menos desarrollados. Este período de auge económico se transformó dramáticamente a partir de 1973, dando paso a una recesión generalizada de la economía mundial, cuya evolución es difícil de prever.

Como es lógico, en un sistema mundial interdependiente, los efectos nocivos del síndrome de crisis y recesión en las economías avanzadas se extendieron hacia algunas áreas preponderantes del contexto latinoamericano. La contracción del crecimiento en los países industrializados propició el debilitamiento de la demanda de un gran universo de productos latinoamericanos lo que, a su vez, se tradujo en fuertes bajas de los precios de muchos productos tradicionales de exportación y crecientes dificultades y limitaciones en las exportaciones de productos manufacturados de la región con destino a tales mercados.

//

mas

//

El impacto regional de dicho fenómeno puede traducirse en: desaceleración del crecimiento; deterioración en los términos del intercambio; aumento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, consecuentemente incremento a niveles insospechados del endeudamiento externo; agravamiento del déficit fiscal y compresión del gasto y la inversión. Como resultado de lo anterior, se ha agravado la situación social, con drásticas reducciones de los salarios reales y aumentos notables del índice de desempleo en gran número de los países del área. En medio de una crisis tan severa y frente a un panorama tan poco alentador, las perspectivas de reactivación económica en América Latina se avizoran más lejanas.

En estas circunstancias resulta doblemente difícil proponer alternativas satisfactorias. De un lado, es sumamente complicado proyectar algún escenario convincente para la economía regional en la medida que no se cuente con indicadores claros del probable comportamiento de la economía mundial y, por otro, mientras los países de la región no coordinen sus fuerzas internamente e intensifiquen el proceso de integración mediante nuevas acciones y fórmulas de intercambio, cooperación y complementación económica, tecnológica y financiera, las posibilidades de defensa y reactivación de sus economías serán cada vez menores.

En esta situación, una alternativa viable a la salida de la crisis económica, o por lo menos actuar en defensa de las economías de la región, es recurrir a los mecanismos establecidos en el Tratado de Montevideo 1980.

III. PERSPECTIVAS

A. LA EMPRESA PUBLICA COMO AGENTE ECONOMICO DEL PROCESO DE INTEGRACION

La elevada magnitud, real y potencial, de las empresas públicas puede ser empleada activamente por los Gobiernos como el agente económico del intercambio y la cooperación dentro y fuera de América Latina. En otras palabras, la coordinación del poder de compra de dichas empresas, emprendida sobre bases sectoriales, ampliaría la posibilidad de llevar a cabo nuevos y diversos tipos de proyectos conjuntos, ya sea a través de la creación de empresas multinacionales con socios y proveedores de la región, o mediante la organización de las importaciones extrazonales de bienes y servicios de interés común para los distintos países. La existencia de empresas activas en el comercio exterior permitiría enfrentar las dificultades y falta de conocimiento de los proveedores de la región sobre las necesidades de abastecimientos comunes, mediante el establecimiento de redes regionales de intercambio de información. En otros términos, la comercialización internacional de la producción de los países del área podría mejorar su capacidad de negociación externa en la medida en que las empresas públicas coordinen sus planes y sistemas de exportación e importación, particularmente en sectores como el de materias primas y productos básicos, la infraestructura del transporte internacional, los recursos energéticos, los bienes de capital, etc.

De esta forma, las empresas públicas pueden ser empleadas como instrumentos eficaces para promover la distribución equitativa de los beneficios de la integración entre los países latinoamericanos, mediante la transferencia de recursos productivos y la apertura de los mercados de los países de mayor desarrollo relativo de la región hacia los de menor desarrollo relativo. Asimismo, las empresas públicas pueden ser el medio

//

adecuado para desarrollar planes de cooperación económica y complementación industrial que requieren una programación conjunta de las acciones e inversiones a realizar por cada uno de los países del área.

No obstante los obstáculos existentes y las tendencias autarquizantes de algunos países y empresas, las posibilidades de cooperación regional a través de empresas públicas y privadas son múltiples y con variadas alternativas organizativas y jurídicas. Las fórmulas aplicables varían desde los acuerdos puramente contractuales, de suministro o intercambio de bienes (materias primas, productos terminados) o servicios (energía eléctrica, conocimientos técnicos) hasta la constitución de empresas públicas multinacionales dotadas de un marco jurídico internacional, pasando por fórmulas intermedias como los acuerdos de pool o consorcio, el establecimiento de filiales comunes, los acuerdos de coproducción, etc.. En varias de estas categorías de cooperación existe un campo importante para la armonización de las condiciones técnicas, jurídicas y tributarias actualmente vigentes.

B. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE COMPRAS ESTATALES

Desde tiempo atrás las autoridades del Acuerdo de Cartagena han tratado de incorporar la demanda estatal como factor de integración en la subregión andina (1). Por ejemplo, la Decisión 24 de la Comisión, sobre régimen de inversiones extranjeras y transferencia de tecnología, ordenó a los países miembros del Pacto Andino otorgar preferencia en sus adquisiciones a los productos que incorporen tecnología de origen subregional. Sin embargo, los efectos de la Decisión no se han dejado sentir, probablemente en razón de que dichos países no han desarrollado aún tecnologías autóctonas. Igualmente, mediante la Decisión 49, la Comisión se comprometió a expedir, antes del 31 de diciembre de 1972, normas que permitieran "utilizar en beneficio de la producción de la subregión la demanda de los países miembros en el ejercicio de su función pública". A pesar de tales esfuerzos, diez años después los propósitos de las Decisiones no han sido cumplidos. Quizás ello se deba a las dificultades que los países andinos han encontrado en la armonización de sus instrumentos de promoción de las exportaciones, manejo de las tasas de cambio, reciprocidad efectiva en los acuerdos planteados, etc..

Con la misma tónica, la Decisión 84 prevé expresamente la existencia de márgenes de preferencia en favor de las firmas de consultoría e ingeniería nacionales, mixtas o multinacionales andinas frente a las empresas de terceros países. En este sentido se dispone que "... en los contratos

(1) Además de las Decisiones 24, 49 y 84, emanadas de la Comisión de la JUNAC, consultar también los siguientes documentos: "Compre Andino, Elementos para la Propuesta-Programa sobre la Utilización de la Demanda de los Gobiernos en Beneficio de la Producción Subregional", Aldo Ferrer, Lima, agosto 3, 1972; "El Poder de Compra Estatal en el Grupo Andino", Alfredo Giménez Carrazana, J/PE/33, Lima, febrero 27, 1975; "Orientaciones para un Régimen de Compras Estatales en el Grupo Andino", J/PE/D/056/Rev. 1, setiembre 29, 1977. Asimismo ver: "Regímenes Arancelarios de Excepción, Instrumentos de Fomento a las exportaciones y Compras Estatales" de Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela; de éste último consultar "Estudio acerca de las Compras Estatales en Venezuela", J/PR/88, julio 24, 1978. En lo relativo a productos agropecuarios ver el Informe de la "Primera Reunión de Organismos de Compras Estatales y Comercialización de Productos Agropecuarios del Grupo Andino y Argentina", JUN/RCE/PA/I/Informe, Lima, junio 11, 1982.

//

de servicios que celebren los organismos, instituciones y empresas estatales con firmas consultoras de terceros países, se estipulará la obligación de que el servicio se preste con la participación de empresas nacionales, mixtas o multinacionales andinas". (1)

Por su parte, recientemente, algunos organismos regionales, incluida la ALADI, en colaboración con bancos y entidades empresariales oferentes de estos servicios han organizado algunos eventos regionales especializados en la materia (2) cuyos resultados no sólo confirman la preocupación y el interés de los participantes, sino que además ofrecen una mayor base informativa, así como elementos concretos de propuesta que sirven como punto de partida para la concertación de acuerdos y acciones, entre los países de la zona, tendientes a promover una mayor utilización de servicios nacionales y regionales en los campos de la construcción y de la consultoría

Llevado al plano internacional -bajo la tesis de que las reglamentaciones relativas a las adquisiciones estatales, tanto en países desarrollados como en desarrollo, confieren ventajas a los proveedores nacionales en detrimento de los extranjeros- la Rueda Tokyo (3) encaró la regulación de varios tipos de restricciones no arancelarias al comercio. Entre estas restricciones, las relativas a empresas estatales dieron lugar a la elaboración de un "Acuerdo (Código) sobre Compras del Sector Público" (4).

En realidad, dicho Acuerdo no satisface las aspiraciones originales de los países en vías de desarrollo (5) porque, esencialmente, carece de mecanismos realmente operativos para lograr que las entidades estatales de los países avanzados adquieran volúmenes crecientes de los productos provenientes de los primeros. Por tal motivo hacia fines de 1980 pocos

- (1) Para conocer con mayor detalle los Regímenes de Adquisiciones y obras públicas, incluidos los Regímenes de Compra Nacional, de los países miembros de la ALADI, consultar: el Informe Preliminar sobre "Contrataciones del Sector Público en América Latina del INTAL", febrero 1982, Buenos Aires.
- (2) Ver, el Informe Final del Congreso Latinoamericano sobre "Exportación de Servicios y Compras del Estado", realizado en Río de Janeiro del 12 al 15 de septiembre de 1982, patrocinado por INTAL-BID y Banco do Brasil. Asimismo, ver ponencias y resultados del XIII Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción, efectuado por la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, en México del 26 al 29 de octubre de 1982.
- (3) Ver, Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokyo (1973-1979), GATT, Ginebra, abril de 1979.
- (4) Acuerdo sobre Compras del Sector Público, GATT, Ginebra, 1979.
- (5) Como se desprende del "Análisis de los Resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales", realizado por la UNCTAD (Parte I, MTN/CB.18/Rev. 1/Part. I, Ginebra, julio de 1979, párrafo 187). La naturaleza y alcances de las disposiciones del Código "...pueden provocar grandes vacilaciones por parte de los países en desarrollo a la hora de someter sus entidades de compras del sector público a las obligaciones dimanantes del mismo". Esto es particularmente válido para aquellos países participantes en esquemas regionales o subregionales de integración que prevén la utilización de las compras estatales como instrumento para promover la integración y acelerar su desarrollo

//

países en desarrollo habían suscrito el mencionado Código (Hong Kong, India, Jamaica y Nigeria, en América Latina Uruguay había creado una Comisión para el estudio de su adhesión).

El Código, entre otros, (Art. III, 1, d) prevé un tratamiento "especial y diferenciado" para los países en desarrollo con el fin de tener en cuenta las necesidades de esos países en relación con cuestiones de balanza de pagos y nivel de reservas, promoción del desarrollo de industrias locales, apoyo de unidades industriales total o sustancialmente dependiente de compras estatales, y estímulo de su desarrollo económico "a través de acuerdos regionales o globales, entre países en desarrollo, presentados a las Partes Contratantes del GATT y no desaprobados por éstos".

Entre otras medidas de "trato especial", el Código admite que en la negociación de su aplicación se efectúen "exclusiones mutuamente aceptables" de las reglas de trato nacional respecto de ciertas entidades incluidas en la lista que se establezca. Sin embargo, la mayoría de los países desarrollados ya han establecido las listas de entidades que se sujetarían al Acuerdo, también lo han hecho cuatro países en desarrollo y Uruguay ha creado una Comisión para el estudio de su adhesión.

En realidad, desde el punto de vista de los países en desarrollo, el Código parece no haber consagrado la mayor parte de sus aspiraciones originales. Primero, el Código no reconoce, como al inicio se creía, ningún tipo de trato preferencial en las compras estatales de los países desarrollados respecto a los productos originarios de países en desarrollo. El Código sólo establece una declaración de buenas intenciones según la cual los países desarrollados "...facilitarán el aumento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo..." (Art. III, 2).

Segundo, a pesar de que los países en desarrollo querían estar en condiciones de poder decidir sin trabas la concesión del trato preferencial a los proveedores de otros países en desarrollo, el Código sujeta toda excepción a una negociación con los demás países. Las excepciones no sólo deben ser "mutuamente aceptables" para todas las partes sino que además son temporales estando sujetas a revisión a los tres años de su establecimiento, a fin de modificarlas o prorrogarlas (Art. III, 4).

A pesar de las limitaciones que de él se derivan, la elaboración del Acuerdo sobre Compras del Sector Público revela hasta qué punto el tratamiento del tema es una necesidad sentida, aun para organismos tan ortodoxos como el GATT. Es por ello, y por los argumentos de peso antes descritos, el imperativo de encontrar nuevas fórmulas específicas para lograr que las compras del Estado sirvan al propósito primordial de promover la oferta de los países que conforman la región.

Visto lo anterior, resulta paradójico que el poder de compra estatal de la región no se encuentre incorporado al proceso de integración.

C. EL ROL DE LA ALADI EN LA NUEVA ESTRATEGIA PARA LA INTEGRACION

Sin perjuicio de los esfuerzos emprendidos por otros organismos y entidades, públicas o privadas, regionales o extrarregionales y con el afán de asimilar, de manera racional y coordinada, la experiencia acumu-

//

lada en materia de incorporación del poder de compra estatal al proceso de integración, la ALADI, aplicando sus mecanismos, puede desempeñar un papel crucial en la realización de tal propósito.

En efecto, como lo enuncia el Tratado de Montevideo 1980, los Gobiernos de América Latina están "Convencidos de la necesidad de contribuir a la obtención de un nuevo esquema de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y sus áreas de integración, inspirado en los principios del derecho internacional en materia de desarrollo", y "Dispuestos a impulsar... (nuevos) vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina, a fin de promover un proceso convergente que conduzca al establecimiento de un mercado común regional" (1).

Apuntando en esa dirección, el Artículo 4 del Tratado menciona que "...los países miembros establecen un área de preferencias económicas compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial". Más adelante, el Artículo 5 marca imperativamente que "Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional que se aplicará al nivel que rijan para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente".

De manera expresa estos principios, entre otros, hacen alusión a la utilización del poder de compra estatal como medio idóneo en la tarea de profundizar el proceso de integración. Aún más, los instrumentos del Tratado ofrecen múltiples opciones y combinaciones operativas a las empresas públicas y privadas de cada uno de los países del área en la impostergable labor de intensificar: la promoción y regulación del comercio recíproco; la complementación económica y el desarrollo de nuevas acciones de cooperación. Un esfuerzo semejante hará factible incrementar la capacidad productiva y expandir la dimensión de los mercados de la zona, con particular énfasis en los de menor desarrollo relativo.

En suma, "El renovado deseo integracionista de los países encuentra así variados cauces para su materialización, ya que partiendo de la etapa de renegociación de las concesiones actualmente vigentes para alcanzar un mayor fortalecimiento y equilibrio de las corrientes comerciales intrarregionales, se establece un área de preferencias económicas que se irá desarrollando por medio de distintos mecanismos, tales como la preferencia arancelaria regional, los acuerdos regionales y fundamentalmente a través de una creciente trama de acuerdos parciales que crearán las condiciones necesarias para que la Asociación vaya evolucionando en forma natural hacia el deseado fin de un mercado común latinoamericano" (2)

(1) Tratado de Montevideo 1980. Instrumento que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Montevideo, agosto 1980, p. 1.

(2) Idem, Tratado de Montevideo 1980, Introducción.

//

//

SEGUNDA PARTE

DELIMITACION DEL CAMPO DE TRABAJO

IV. EL MARCO CONCEPTUAL (1)

A. LA DOBLE MODALIDAD DE ACTUACION DEL ESTADO EN LO ECONOMICO

De manera global, la exteriorización de la acción estatal se configura en una doble función: como regulador de la política económica y por su carácter de agente económico, La primera obedece a su naturaleza jurídica-administrativa y la segunda a su naturaleza económica.

1. Como regulador de la política económica.

Esta función es ejercida por medio de leyes, decretos, normas administrativas, protocolos, etc., a través de los cuales son fijadas reglas y pautas a las que deberán ajustarse los operadores económicos y la sociedad en su conjunto. En éstas se incluyen, lógicamente, los compromisos internacionales y, por supuesto, los relacionados con el proceso de integración. Dado que los componentes de esta estructura son producto de las condiciones y peculiaridades de cada Estado, a pesar de que su naturaleza sea la misma, su organización y características difieren de país a país, creando con ello un espacio heterogéneo de regímenes legales y administrativos, que en caso de seguirse manteniendo puede llegar a limitar la expansión del comercio y las acciones de complementación y cooperación económicas intrarregionales.

2. Por su carácter de agente económico.

Esta forma es adoptada por el Estado cuando actúa por medio de entidades económicas tales como: bancos de fomento económico; corporaciones financieras para el desarrollo; organismos descentralizados;

(1) Para la elaboración de este capítulo fueron consultados, entre otros, los siguientes trabajos: F. Mateo, "El papel del sector público y de las empresas públicas en la integración económica de América Latina", Revista de la Integración INTAL, Buenos Aires, julio de 1976; en colaboración con Eduardo White, "Las empresas públicas como instrumento de distribución de costos y beneficios en un marco de integración", Revista de la Integración no. 16, INTAL, Buenos Aires, mayo de 1974; William Glade, "El papel de las empresas del sector público en la integración de la estructura industrial latinoamericana, algunas observaciones preliminares", Revista de la Integración, nos. 19 y 20 INTAL, Buenos Aires, mayo-setiembre de 1975; H. Flores De La Peña, "Política económica general y adquisiciones del sector público", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, abril de 1972; Alberto Aráoz "Compras estatales y desarrollo tecnológico", Comercio Exterior, Vol. 27, no. 6, Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., México, junio de 1977; BID-INTAL "El Régimen legal de las Empresas Públicas Latinoamericanas y su Acción Internacional", Estudios, Vols. I y II, no. 20, Buenos Aires, febrero de 1977; BID-INTAL, "Contrataciones del Sector Público en América Latina, Informe Preliminar", Buenos Aires, febrero de 1982.

//

//

empresas estatales y paraestatales de producción, comercialización y de servicios. Es precisamente en su función de agente económico, sin excluir la jurídico-administrativa, que la acción del Estado debe ser examinada, teniendo como meta de corto plazo articularla más activamente al proceso de integración latinoamericana.

B. DEFINICION GENERAL DE LOS CONCEPTOS BASICOS

Dada la variedad de tipologías y funciones que se atribuyen a la actuación del Estado en lo económico y teniendo en cuenta que este documento persigue el objetivo de delimitar el campo de trabajo sólo se hará mención, grosso-modo, a las nociones de empresa pública, compras del Estado e intensificación del proceso de integración.

1. Empresa pública.

Tomando en consideración el objetivo mencionado, se empleará una definición que simplifique el examen y permita efectuar comparaciones entre los distintos aspectos y países que conforman la región. Por tal motivo, el concepto de empresa pública será empleado en sentido general.

Se entienden como empresas públicas todas aquellas entidades u organismos administrativamente autónomos, con o sin personalidad jurídica de derecho público o privado, descentralizados del Estado, en los que este último ejerce el control de su dirección en forma directa o indirecta, a través de otras empresas públicas, mediante la posesión de la mayoría del capital y otros instrumentos que aseguren establemente dicho control, y cuyo objeto sea la producción y comercio de bienes y servicios de naturaleza industrial, tecnológica o comercial.

- a) La noción de autonomía es empleada en forma abierta, debido a que en cada país varían los componentes e indicadores de la misma. Con ella se hace referencia a la capacidad de administrarse a sí misma;
- b) Por control estatal se entiende el poder efectivo de gestión que sobre la empresa tiene el Estado en forma directa (interna: participación en el capital o en la designación del Consejo de Administración o la dirección de la empresa) e indirecta (control externo "de tutela", ejercido a través de otros órganos gubernamentales);
- c) La noción de acción internacional de las empresas públicas es aquella por la cual una o más empresas públicas, pertenecientes a uno o más países latinoamericanos, realizan actos que afectan el ordenamiento jurídico de más de un país, e involucran operaciones de naturaleza económica mediante las cuales se establece una relación comercial o de producción continua y estable entre dos o más economías nacionales. Entre los diferentes tipos de acción internacional se encuentran: comercio exterior (importaciones y exportaciones); transferencia de tecnología y cooperación tecnológica hacia otros países; financiamiento externo; asociación local con empresas extranjeras; inversiones directas en otros países, etc.; y

//

//

//

- d) El régimen legal y administrativo de las empresas públicas se define como: el marco jurídico vigente en los distintos países de la ALADI, el cual está estructurado por el conjunto de reglas que disciplinan la organización, control y funcionamiento de dichas empresas, cuyo contenido se encuentra plasmado en normas generales (leyes, decretos, reglamentos) e individuales (resoluciones administrativas, fallos jurisprudenciales, estatutos de empresas).

2. Compras del Estado.

Los regímenes de compras, si bien conservan cierta homogeneidad en la medida que parten siempre de un cuerpo legal y administrativo básico, presentan innumerables variaciones, trátase de sectores de la administración pública central, provincias, departamentos o de organismos descentralizados, empresas, etc., sin contar los diversos criterios de aplicación. Por otra parte, los cambios en la legislación han sido frecuentes en los últimos tiempos, al menos en ciertas áreas tales como la de los contratos petroleros o, en una materia directamente relacionada con el proceso de integración, en los regímenes de preferencia para el proveedor local o de "compre nacional".

- a) Origen de las compras. Por compras del Estado se entenderán las compras que realizan:

- i) La administración central de cada uno de los países miembros;
- ii) Las administraciones locales (estados, provincias, municipios); y
- iii) Entes públicos autónomos, tengan o no la forma de empresas, cuya función principal sea la producción y/o comercialización, de bienes o prestación de servicios. Dentro de esta categoría podrán incluirse aquellas empresas que tengan una participación mayoritaria o minoritaria de capital del Estado, o bien aquellas que ejerzan un control directo en la administración o dirección.

- b) Clasificación de las compras. Se contemplarán las compras de bienes y la contratación de servicios que habitualmente realiza el Estado, provenientes del exterior, en concurrencia o no con proveedores nacionales.

Las compras y contrataciones procedentes del exterior, que afectan a cualquiera de los tres niveles de origen indicados podrán estar a su vez referidas a dos tipos de operaciones:

- i) Compras o contrataciones regulares, efectuadas para atender las demandas de las entidades situadas en los sectores industrial, de la construcción, comercial o de servicios (técnicos, financieros, de comunicación, energía, etc.); y
- ii) Compras ocasionales, no vinculadas a un sector específico de producción o comercio de bienes o servicios, pero sí generadas en algún punto de la administración central, provincial, municipal, o de algún organismo descentralizado (por ejemplo, materiales o equipos de oficina, transporte, mantenimiento, etc.).

//

mas

//

3. Intensificación del proceso de integración.

Recapitulando lo anterior, es posible afirmar que si los Estados miembros decidieron emprender la tarea de agrupar sus demandas en algunos de los sectores antes indicados se tornaría mucho más factible avanzar conjuntamente hacia etapas superiores de integración económica. Entendiendo esta última como el proceso mediante el cual dos o más Gobiernos adoptan, por medio de instituciones, organismos o entidades públicas comunes, medidas concertadas para intensificar sus múltiples lazos de interdependencia económica y obtener así beneficios mutuos.

Algo que se hace indispensable en dicho proceso es que las entidades participantes muestren imaginación y disposición en la búsqueda y aplicación de acciones conjuntas que les permitan identificar y proponer soluciones concertadas a necesidades o problemas compartidos, además de suficiente capacidad promocional para lograr su aprobación y ejecución. En este sentido, el radio de acción de las entidades incorporadas al proceso dependerá, definitivamente, de la determinación de los Gobiernos miembros de someter algunos o muchos sectores a tratamiento conjunto.

Dicho de otra manera, el objetivo del proceso de integración consiste en la intensificación de las relaciones de interdependencia entre las entidades participantes, siempre y cuando ello resulte de mutuo beneficio para todas ellas.

Visto así, la noción de intensificación de las relaciones de interdependencia posee, a su vez, una doble dimensión: de alcance y de nivel. Por alcance se entiende el número de sectores que abarquen las actividades o proyectos conjuntos de las entidades participantes; y por nivel el grado de institucionalización y profundización de dichas actividades o proyectos. Ambos pueden darse separada o simultáneamente, en distintas actividades o respecto a un mismo proyecto.

La noción de interdependencia mutuamente beneficiosa permite que el proceso de integración sea llevado hasta el alcance y nivel que las circunstancias y los países participantes permitan. En todo caso, el objetivo de integración regional debe ser la contribución que ésta aporte en favor de los esfuerzos que cada uno de los participantes realice para superar algunos problemas de su desarrollo nacional.

Así concebida, la integración se convierte en un complemento real de los esfuerzos nacionales de desarrollo, en lugar de ser una panacea capaz de solucionar todos los problemas estructurales que aquejan a los países en desarrollo participantes.

Finalmente, la inclusión del sector público en un proceso semejante requiere, inicialmente la armonización de estructuras legales y administrativas, así como mecanismos de política económica, que faciliten el intercambio de información y permitan establecer criterios comunes de producción e intercambio de bienes y servicios, para negociar acuerdos, parciales o regionales, en aquellos sectores de interés común para las empresas estatales de los países de la región.

//

//

V. DELIMITACION DEL CAMPO DE TRABAJO

A. AMBITO GENERAL DE LAS COMPRAS ESTATALES

Del conjunto de estudios, informes y datos que sobre esta materia han sido elaborados por distintas instituciones y organismos latinoamericanos (1) es posible constatar que la demanda del sector público de los países miembros de ALADI constituye un segmento sustancial de la demanda agregada regional. Del extenso universo de producciones y servicios que configuran dicha demanda se pueden destacar los rubros siguientes:

- 1) Maquinaria y equipo de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica;
- 2) Maquinaria y equipo de exploración, explotación, refinación y transporte de petróleo;
- 3) Maquinaria y equipo para la industria de la construcción;
- 4) Equipo ferroviario;
- 5) Material y equipo portuario;
- 6) Equipo de telefonía y telecomunicaciones;
- 7) Material y equipo aéreo y naval;
- 8) Instrumental científico de precisión;
- 9) Material y equipo electrónico y no electrónico, médico, hospitalario;
- 10) Material de laboratorios, drogas y productos farmacéuticos;
- 11) Material y equipo de transporte automotor;
- 12) Equipo hidráulico;
- 13) Material y equipo de computación;
- 14) Máquinas de oficina y mobiliario en general;
- 15) Calderas de vapor y equipo térmico; y
- 16) Máquinas-herramientas y herramientas manuales, etc..

Por otra parte, los Estados son importantes demandantes de productos agropecuarios esenciales (trigo, maíz, sorgo, aceites, etc.), de insumos industriales, así como de diversos tipos de servicios de consultoría.

Como es fácil observar, el poder de compra estatal agregado puede llegar a convertirse en el instrumento más importante de integración regional, ampliando los mercados, incentivando éstos y otros sectores de producción, estableciendo acuerdos sectoriales comerciales, de cooperación o complementación económica e industrial y fortaleciendo su capacidad de negociación frente a terceros países o empresas transnacionales.

Sin embargo, debe admitirse que en la mayoría de empresas públicas de los países de ALADI el grueso de sus importaciones proviene de países ubicados fuera de la región, constituyendo con esto una mentalidad importadora inclinada hacia el consumo de bienes y servicios que, a pesar de ser muchos de ellos producidos en el área, se generan en países altamente industrializados. Esta mentalidad esgrime argumentos tales como: meno

(1) JUNAC, CEPAL, INTAL, SELA. Igual conclusión se desprende de investigaciones efectuadas por los países de ABRAMEX.

//

//

res costos de adquisición; brevedad en los plazos de entrega; mala calidad, escasez o inexistencia de oferta local; acceso a tecnología avanzada; asesoría técnica; financiamiento a plazos y tasas razonables; etc..

Para el sector empresarial público este tipo de argumentos pueden ser válidos si se contabilizan sus resultados en el corto plazo, pero debe pensarse que el costo-beneficio de la empresa estatal debe calcularse, también, en función de los beneficios que reporta en el largo plazo al sistema económico y social en su conjunto: desarrollo industrial, ocupación, balanza comercial, endeudamiento, etc.. Es por ello que la demanda de la empresa estatal debe incorporarse plenamente a los programas de desarrollo relacionados con el proceso de integración regional.

Para lograr lo anterior, sin perjuicio de los avances mínimos alcanzados en esta materia, se hace necesario diseñar y poner en operación un sistema regional de compras estatales que mediante mecanismos ágiles y oportunos facilite la armonización y adecuación de las estructuras legales, administrativas y económicas que hagan factible y, a su vez, garanticen la adquisición y suministro de bienes y servicios entre las entidades públicas de los países de ALADI.

B. INTEGRACION SECTORIAL

Si se acepta el supuesto básico de que la integración económica es un medio importante para alcanzar ciertos objetivos fundamentales de desarrollo y no un fin en sí misma, entonces los esfuerzos del conjunto de países deben orientarse hacia un proceso de integración significativo y sostenido que aspire a objetivos económicos concretos, concentrándose directamente en estrategias de tipo sectorial constituidas por actividades y proyectos específicos.

Evitar definiciones totalizantes que, en lugar de simplificar, hagan aún más complejo el proceso de integración implicará, por un lado, concentrar esfuerzos y recursos escasos en proyectos bien definidos que tengan resultados significativos y mensurables en el corto y mediano plazo y, por otro, inducirá a las entidades locales a apoyar y proteger el proceso de integración regional frente a presiones e intereses que actúan en sentido opuesto.

Por las razones expuestas y dada la amplitud del universo de acción de las compras estatales -así como la heterogeneidad de estructuras legales, administrativas y económicas de los países de la ALADI- hubo que recurrir a criterios de selección sectorial no discriminatorios que hicieran coincidir tres planos esenciales en el ángulo de enfoque: 1) Necesidades vitales de los países miembros (combinando tanto el nivel de desarrollo relativo de cada uno de ellos en el conjunto, como el peso específico de sus demandas); 2) Sectores sensibles de interés común para el grupo de países participantes; y 3) Las alternativas instrumentales que hicieran viable, a corto plazo, la elaboración de acuerdos parciales o regionales en materia de compras y contrataciones del sector público.

En base a los criterios señalados se seleccionaron los siguientes sectores: industria de la construcción; servicios de consultoría y, tentativamente, en lo que concierne a bienes, maquinaria y equipo para la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.

//

//

Cabe mencionar que dichos sectores cuentan con un doble atributo: Primero, constituyen ámbitos de interés común de los países miembros, lo cual permite entrelazar, ciertas políticas de desarrollo nacional con las alternativas instrumentales que ofrece el Tratado de Montevideo 1980, en el nuevo esquema de integración. Segundo, los sectores elegidos reúnen características suficientes (experiencia, información disponible, complementariedad, interés de los Gobiernos y de los organismos tales como CEPAL, JUNAC, SELA, INTAL, etc.) que hacen factible la elaboración de acuerdos entre la totalidad, o la mayor parte, de los países de la región.

Por último, además de las características indicadas, los sectores involucrados representan parte importante de las importaciones del sector público cuyo origen se localiza fuera de la región, problema que en buena medida puede encontrar solución mediante una sustitución eficiente de importaciones intrarregionales, apoyada en el conjunto de instrumentos y mecanismos del Tratado de Montevideo 1980, cuya gama oscila desde el otorgamiento de una Preferencia comercial hasta la elaboración de acuerdos de cooperación y complementación técnica, financiera, económica, que afectan directamente la producción de bienes y servicios del sector público de los países que integran la ALADI.
