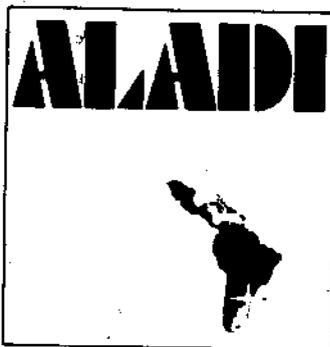


Secretaría General



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

659

ESTUDIO PARA UN PROYECTO DE
ACUERDO REGIONAL Y DE ALCAN
CE PARCIAL DE LA INDUSTRIA
DE LA CONSTRUCCION

ALADI/SEC/Estudio 18
27 de febrero de 1984

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	3
INTRODUCCION	6
I. ANTECEDENTES MACROECONOMICOS	8
A. La inversión pública como factor de desarrollo	8
B. Importancia de la demanda del sector público	8
C. Panorama económico regional	10
D. El poder de compra estatal como factor de integración regional ..	11
II. LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN AMERICA LATINA	13
A. Características del sector	13
B. Magnitud del mercado	13
C. La competencia extrazonal	17
D. Ventajas derivadas de la integración regional del sector de la construcción	19
III. SISTEMA DE PREFERENCIAS	21
A. Introducción	21
B. Tarifa óptima de importación	22
C. Trato preferencial a través del valor agregado	24
D. Trato preferencial a través del precio marginal	25
E. Otro posible criterio	26

//

Indice (Cont.)

	<u>Página</u>
IV. MARCO JURIDICO	29
A. La protección de las empresas constructoras nacionales en América Latina	29
B. La protección en los países industrializados	30
C. La legislación en los países de la ALADI	31
V. BASES PARA LOS ACUERDOS	43
A. Trato preferencial	44
B. La industria de la construcción	47
C. Nacionalidad de las empresas	47
D. Gestiones ante los organismos financieros internacionales	48
E. Políticas de desagregación	48
F. Normativa para los acuerdos de alcance parcial	49
VI. ANTEPROYECTO DE ACUERDO REGIONAL	51
VII. ANTEPROYECTO DE ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL	61

//

PRESENTACION

PANORAMA GENERAL

La actual crisis económica generalizada ha engendrado nuevos tipos de esquemas proteccionistas (cupos, prohibiciones, requisitos administrativos, manejo de divisas y otras formas de control directo a las importaciones) que obstaculizan progresivamente el ya declinante comercio internacional, sobre todo el dirigido de los países en desarrollo hacia los de mayor desenvolvimiento industrial.

América Latina no escapó a los efectos desestructuradores de la crisis mundial, cuyo impacto hizo que las expectativas y metas de la cooperación e integración regionales se vieran afectadas por: la contracción del PIB, la disminución de la inversión bruta fija, ociosidad de la planta industrial, altas tasas de inflación, agudos desequilibrios monetario-financieros y un explosivo desempleo.

Frente a estos síndromes de la recesión -además de la incertidumbre de la recuperación económica y del debilitamiento del poder de negociación conjunto de los países de la región, frente a terceros- se presenta como alternativa viable recurrir a los mecanismos dispuestos en el Tratado de Montevideo 1980. En efecto, un dispositivo existente en el Tratado de Montevideo 1980 es el relativo a la promoción de la concertación de acuerdos en materia de compras del Estado (*).

EL PODER DE COMPRA ESTATAL

En la búsqueda de respuestas y soluciones a la crisis imperante en América Latina, así como al fortalecimiento de su capacidad negociadora frente a otros países o bloques, el tema de la orientación del poder de compra estatal en beneficio del desarrollo general cobra vigencia y se presenta como uno de los más relevantes.

Desde hace poco más de una década, la gran capacidad adquisitiva del Estado, como demandante de bienes y servicios, ha ido siendo regulada crecientemente por los países latinoamericanos (legislaciones, decretos, medidas administrativas) para proteger la creación de oferta nacional. A pesar de las regulaciones establecidas, un segmento importante de la demanda estatal se canaliza fuera de la región, originando, aproximadamente, el 40 por ciento del total de las importaciones latinoamericanas.

Desafortunadamente, ya sea por motivos de índole política o económica o por el hecho de tener una visión exclusivamente "local", el poder de compra estatal no ha sido incorporado al proceso de integración regional. En el segmento de demanda estatal que se vuelca fuera de la región, los oferentes latinoamericanos

(*) Consultar los siguientes documentos: Tratado de Montevideo 1980, artículos 8 y 14; ALADI/CR/Resolución 10, página 3, inciso c); ALADI/SEC/Estudio 18; ALADI/CR/Resolución 32, página 4, programa D.3.

//

//

prácticamente no cuentan con ningún tipo de preferencias sobre las empresas extrarregionales debido a que se trata de "commodities" o de servicios (consulta, construcción, explotación de petróleo) sin ventajas arancelarias negociadas; de inversiones y adquisiciones exentas del pago de aranceles; de compras atadas a préstamos de exportación; o de contrataciones internacionales apegadas a normas del BID y del Banco Mundial.

Este "vacío" en la integración ha dado lugar a que un sinnúmero de empresas situadas en países industrializados realicen parte importante de su facturación con Gobiernos latinoamericanos, desplazando del mercado a firmas latinoamericanas que, además de contar con suficiente experiencia técnica y capacidad empresarial, vienen efectuando importantes esfuerzos para participar en competencia internacional en las áreas de servicios de consultoría, construcción pesada, fabricación de equipos, etc. .

LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

Como se verá en el estudio, las licitaciones sometidas a competencia internacional, basadas en un plano teórico de igualdad, ponen prácticamente en desventaja a las firmas nacionales o latinoamericanas frente a las grandes corporaciones oferentes de terceros países.

Cierto, en los últimos años se ha constatado la participación creciente de firmas extrarregionales en los contratos de construcción de obras públicas licitados en América Latina, eliminando de la competencia a empresas constructoras de la propia región. Esta situación, que tiende a acentuarse con la recesión, puede ilustrarse con algunos datos.

Entre las 250 mayores empresas contratistas del mundo realizaron operaciones en el exterior por un monto de 135.000 millones de dólares, de los cuales; 44.000 fueron facturados por firmas norteamericanas; 48.000 por firmas europeas; 22.000 por japonesas y sólo 2.800 por contratistas latinoamericanos (2 por ciento del total). El resto corresponde a otros países.

Desde otro ángulo, de 19.000 millones de dólares de contratos generados en América Latina: el 48 por ciento de esa cifra fue absorbido por empresas norteamericanas; 44.6 por ciento por contratistas extrazona y sólo 7.4 por ciento (1.400 millones de dólares) fueron operados por firmas latinoamericanas.

No obstante la importancia de la industria de la construcción en la generación de actividad económica, solamente en 1965 y 1966, en el marco de la ALALC, se llevaron a efecto la primera y segunda reuniones de contratistas de la zona. De esas fechas hasta ahora los esfuerzos llevados a cabo para incorporar el sector al proceso de integración han sido limitados.

El sector de la construcción, por su naturaleza, tiene un universo multivariable de relaciones intersectoriales que afectan a puntos nodales del circuito económico. Además de ser fuerte consumidor de insumos intermedios provenientes de

//

//

gran cantidad de sectores de la producción, cuenta con un significativo potencial explotador.

Agregado esto al hecho de ser importante generador de inversión, empleo y producto, dicho sector participa de manera determinante en la construcción de infraestructura industrial, de transporte, energía, sistemas de prospección de materias primas, etc. . Por otra parte, la industria de la construcción tiene un peso gravitante en la solución de algunos problemas crónicos que padece América Latina, tales como el déficit habitacional, de saneamiento, infraestructura social y de salud básica, desempleo, urbanización.

En suma, el sector de la construcción debe destacarse como una de las piezas estratégicas para el desarrollo e integración regionales.

Ante tales circunstancias, si los países signatarios del Tratado de Montevideo 1980 están "persuadidos de que la integración económica regional constituye uno de los principales medios para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos" (*), resulta incongruente que empresas de origen latinoamericano, que cuentan en su haber con elevada capacidad técnica y empresarial, así como con una costosa y suficiente experiencia derivada de grandes proyectos y obras ejecutadas dentro y fuera de la zona, sean desplazadas en su propia región por empresas internacionales que tienen su sede en los países industrializados.

Por las razones mencionadas, se torna imperativo que los esfuerzos hasta ahora realizados por los empresarios del sector y otros organismos regionales se dirijan hacia la concertación de acuerdos regionales o parciales, en el marco de la ALADI, entre los países miembros con el objeto de otorgar preferencias a las empresas constructoras de la región, frente a las provenientes de terceros países.

Con tales propósitos fue elaborado el presente proyecto, cuyo contenido se abrevia a continuación. En el primero y segundo capítulos se trata de demostrar la viabilidad económica y las ventajas derivadas de incorporar la demanda estatal de obras públicas al proceso de integración de la industria de la construcción en el plano regional. Para tal efecto se destaca la importancia de la inversión pública, así como las características y magnitud del mercado de la construcción en los países de la ALADI. En el capítulo tercero se presentan cuatro procedimientos para determinar el margen de preferencia para las empresas de la región. En el cuarto capítulo, por una parte, se mencionan las principales medidas de protección de la industria de la construcción en países tanto en desarrollo como industrializados y, por otra, se examinan las legislaciones vigentes en dicha materia en los países de la ALADI. En el quinto capítulo se definen los conceptos medulares que servirán de base para el establecimiento de acuerdos entre los países de la región. En el sexto, se presenta un anteproyecto de acuerdo de alcance regional entre los países miembros. Por último, en el séptimo capítulo, se incluye un anteproyecto de acuerdo de alcance parcial que pueda servir como punto de partida para el inicio de negociaciones.

(*) Tratado de Montevideo 1980, que instituye la ALADI, Montevideo, agosto 1980, página 1.

//

El presente estudio fue elaborado en el marco del programa de trabajos de la Asociación para 1983, por el consultor doctor Ismael Mata, bajo dirección y su supervisión de la Secretaría General de la ALADI.

//

INTRODUCCION

Una característica común de los países latinoamericanos, como en el resto del mundo, es la participación creciente del sector público (1) en la dinámica interna de formación de capital y en sus relaciones externas con la economía mundial. Dado el atributo de principal adquirente de una extensa gama de productos y servicios, la empresa pública constituye un fenómeno de progresiva relevancia en las relaciones económicas internacionales de dichos países (2), particularmente las orientadas hacia el campo de la integración.

Es indudable que por su volumen y valor las compras estatales representan un segmento vital para el proceso de integración. No obstante, 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 fecha reciente.

Por diversos motivos de índole económica o política el expediente de compras y contrataciones 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 notoria importancia, a nivel regional, a las contrataciones del sector público en el ámbito de la construcción.

En este sentido, la iniciativa de presentar un proyecto simultáneo de "Acuerdo Regional y Parcial en la Industria de la Construcción" (3) se fundamenta, por un lado, en la gran capacidad y experiencia que este sector ha acumulado y desarrollado en América Latina y, por otro, se sustenta en el hecho de que en la actual fase de crisis y recesión económica la competencia internacional se ha intensificado de tal forma que las obras públicas licitadas para ser ejecutadas en la zona se han ido adjudicando crecientemente a empresas extrarregionales.

-
- (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 ("EXAME", 14/VII/82: 0 novo perfil dos grandes grupos nacionais).
 - (3) Con el objeto de mostrar con mayor claridad ambas opciones, los acuerdos se presentan por separado.

I - ANTECEDENTES MACROECONOMICOS

A. La inversión pública como factor de desarrollo

En términos generales, 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.

Es decir, la inversión, a diferencia del gasto corriente, tiene un doble atributo: primero, de aumentar la capacidad productiva, incrementando 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.

B. Importancia de la demanda del sector público

Con objeto de tener una imagen aproximada del nivel de participación de las compras del sector público en la demanda agregada regional se presentan los datos siguientes:

1. En los países de la ALADI las compras de bienes y servicios del sector público en 1980 ascendieron a 131.500 millones de dólares, equivalentes al 18 por ciento de su PIB (730 mil millones de dólares) y 40 por ciento superiores al total de sus exportaciones (87 mil millones de dólares) (4).
2. Según se observa en el cuadro no. 1, la inversión pública de los países de la ALADI, en relación con la inversión total, mantuvo una participación promedio de casi 40 por ciento durante 1979 y 1980, pasando de 54 mil millones a 65 mil millones de dólares, lo que significó casi el 50 por ciento de las compras totales de dichos Gobiernos.
3. De otro ángulo, si comparamos la inversión pública de 1980 con el valor del comercio intrarregional operado en el mismo año, tenemos que ésta supera en seis veces al comercio intra-ALADI (5).

(4) Datos expresados con tipos de cambio a dólar corregidos. Ver: G. Ondarts y C. M. Correa, Compras Estatales e Integración Económica, BID-INTAL, diciembre 1982, páginas 29 y 30.

(5) El comercio intrarregional de los países miembros en 1980 fue de 10.932 millones de dólares. "Comercio Exterior Global de los Países Miembros", ALADI/SEC/di 82.9, abril 1983, página 3.

//

CUADRO 1
INVERSION TOTAL Y PUBLICA EN LOS PAISES DE LA ALADI
(en millones de dólares ajustados)

PAIS	1979			1980		
	Inversión total	Inversión pública	%	Inversión total	Inversión pública	%
Argentina	18.630	7.303	39,2	25.533	9.659	37,8
Bolivia	707	412	58,3	585	392	67,0
Brasil	47.588	20.225	42,5	66.049	21.532	32,6
Colombia	5.022	1.346	26,8	6.695	1.580	23,6
Chile	4.145	1.542	37,2	5.646	1.818	32,2
Ecuador	2.210	767	34,7	2.699	996	36,9
México	33.445	14.649	43,8	43.393	19.527	45,0
Paraguay	850	170	20,0	1.031	165	16,0
Perú	2.460	962	39,1	3.417	1.466	42,9
Uruguay	1.070	429	40,1	1.288	412	32,0
Venezuela	16.068	6.572	40,9	14.357	7.681	53,5
TOTAL	132.165	54.404	41,1	170.013	65.228	38,2

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por los países.
Compras Estatales e Integración Económica, G. Ondarts y C.M. Correa, BID-
INTAL, diciembre 1982, página 33.

mas

//

//

4. Luego entonces, se infiere que si tan sólo el 8 por ciento de los gastos del sector público pudiesen reorientarse hacia América Latina, el comercio intrazonal se duplicaría. Si los Gobiernos hicieran un esfuerzo en esta dirección, la reactivación económica encontraría bases más sólidas y el proceso de integración se aceleraría notablemente.
5. Como fue mencionado, las compras del Estado abarcan prácticamente todos los sectores de actividad económica al grado de influir considerablemente en algunos de ellos, como en el caso de la industria de la construcción. En efecto, en 1978 la construcción representó el 52,5 por ciento del total de la inversión bruta fija en América Latina (6) y en 1980 su participación en la inversión pública total llegó a ser de 77 por ciento (7).
6. El problema radica, como se verá más adelante, en que buena parte de las inversiones aplicadas en grandes obras y proyectos en América Latina, las empresas locales o regionales son frecuentemente desplazadas de su mercado natural por empresas extrazonales.

C. Panorama económico regional

1. Durante las dos décadas comprendidas entre 1953 y 1973 el comercio internacional sostuvo un ritmo de expansión anual promedio cercano al 8 por ciento, estimulado básicamente por tasas atractivas de crecimiento en los países industrializados, generando con ello una demanda significativa de materias primas, alimentos y productos manufacturados poco sofisticados de los países menos desarrollados. Por causas inherentes al sistema este período de auge se transformó dramáticamente a partir de 1973 dando paso a una recesión generalizada de la economía mundial, cuya evolución es difícil de prever.
2. Como consecuencia, los efectos nocivos de la crisis y recesión en las economías avanzadas se extendieron hacia algunas áreas preponderantes del contexto económico 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 los productos tradicionales de exportación y crecientes dificultades y limitaciones en las exportaciones de productos manufacturados regionales con destino a tales mercados.
3. Si se agrega a las causas señaladas las altas tasas de interés real en el mercado financiero, su impacto en la región puede traducirse en: desaceleración del crecimiento y caída del producto bruto interno; deterioración de los términos del intercambio; aumento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; incremento a niveles insospechados del endeudamiento externo; agravación del déficit fiscal y compresión del gasto y la inversión.
4. Los fenómenos señalados han generado serias repercusiones de carácter social. Así, en la mayoría de los países, a la espiral inflacionaria ascendente y a la caída del salario real se sumó un fuerte incremento del desempleo.

(6) Anuario Estadístico de América Latina, 1980, CEPAL.

(7) 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, efectuada en Río de Janeiro, del 13 al 15 de setiembre de 1982.

pleo. El desplome de la demanda, interna y externa, y las altas tasas de interés, tanto locales como foráneas, han repercutido sensiblemente en la economía de las empresas aumentando las quiebras y reduciendo los niveles de ocupación de la planta productiva.

5. Los puntos expuestos son suficientemente relevantes como para resaltar de manera categórica la urgente necesidad que tiene América Latina de reactivar los sectores productivos más dinámicos de su economía y atender el problema del desempleo como cuestión central de sus estrategias de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, correspondiendo a la industria de la construcción desempeñar un papel clave en dicho proceso de recuperación económica (8).

D. El poder de compra estatal como factor de integración regional

La elevada magnitud, real y potencial, del poder de compra del sector público, orientado a proteger y ampliar el comercio regional, reduciendo la capacidad ociosa existente motivada en gran parte por la crisis internacional, puede ser empleado activamente por los Gobiernos como uno de los principales factores económicos propulsores del intercambio, la cooperación y la complementación industrial en América Latina.

En otros términos, no obstante las circunstancias actuales, la coordinación del poder de compra estatal, llevada al plano regional, ampliaría la posibilidad de llevar a cabo nuevos y diversos tipos de proyectos y obras de manera conjunta, ya sea mediante la creación de empresas o consorcios latinoamericanos con socios y proveedores de la región, o a través de nuevas formas de organización de las importaciones extrazonales de bienes y servicios de interés común para los distintos países del área.

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 y ser el medio adecuado para desarrollar planes de cooperación económica o de complementación industrial que requieren una programación conjunta de las acciones e inversiones a realizar por cada uno de los países de la región.

En este contexto, adicionando los variados esfuerzos emprendidos en la zona y la experiencia acumulada en materia de incorporación del poder de compra estatal al expediente de la integración, la aplicación de los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980 puede desempeñar un papel crucial. En efecto, como lo enuncia dicho Tratado, los Gobiernos de América Latina están "Convencidos de la necesidad de contribuir a la obtención de un nuevo esquema de cooperación, inspirado en los principios del derecho internacional en materia de desarrollo", y "Dispuestos a impulsar ... (nuevos) vínculos de solidaridad

- (8) La construcción influye decisivamente en la generación de empleo: en promedio 7 por ciento de la PEA se ubica en la construcción. Esto significa que uno de cada 12 trabajadores de América Latina laboran en dicho sector. En cuanto a su capacidad de absorción de mano de obra, se observa que mientras la PEA de la región creció a un promedio de 4.6 por ciento durante 1978-1982, la industria de la construcción lo hizo con un promedio de 6.8 por ciento. "Filosofía e Imagen de la Industria de la Construcción", ponencia presentada en el 13o. Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción realizada en la Ciudad de México del 26 al 29 de octubre de 1982, páginas 9 y 10.

//

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" (9).

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 (10). Además, los mecanismos del Tratado ofrecen múltiples opciones y combinaciones operativas a las empresas públicas y privadas de los países miembros en la impostergable tarea de intensificar: la promoción y regulación del comercio recíproco; la complementación económica y el desarrollo de nuevas acciones de cooperación. Un esfuerzo semejante hará más factible reactivar la capacidad productiva ociosa y expandir la dimensión de los mercados, particularmente los de obras públicas, en beneficio de las empresas regionales.

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

(10) En el inciso b) de la cláusula novena de la Resolución 2 del Consejo de Ministros, en los acuerdos de promoción de comercio referidos a materias no arancelarias, se incorporan las compras del Estado. Tratado de Montevideo 1980, página 30. Igualmente, en el Programa de Trabajos de la ALADI para 1982, entre las tareas y acciones para la identificación y promoción de acuerdos de alcance parcial o regional, se incluye el renglón compras del Estado. ALADI/CR/Resolución 10, página 3.

//

//

II - LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN AMERICA LATINA

A. Características del sector

El sector de la construcción, por su naturaleza, tiene un universo multi variable de relaciones intersectoriales que afectan indistintamente al grueso de la actividad económica. Además de ser fuerte consumidor de insumos intermedios provenientes de casi todos los sectores de la producción, cuenta con un significativo potencial exportador.

Agregado al hecho de ser importante generador de inversión, empleo y producto, este sector participa de manera determinante en la construcción de infraestructura industrial, de transporte, energía, sistemas de prospección de materias primas, etc. .

Por otra parte, la industria de la construcción tiene un peso gravitante en la solución de algunos problemas crónicos que padece América Latina, tales como el déficit habitacional, de saneamiento, infraestructura básica, desempleo y urbanización, etc. .

Por lo subrayado anteriormente, el sector de la construcción debe destacarse como una de las piezas estratégicas para el desarrollo e integración regionales.

B. Magnitud del mercado

DINAMICA DE EXPANSION. Durante el período 1960-1980, la participación de la industria de la construcción en el Producto Interno Bruto Global de América Latina se sostuvo en un promedio de 5,6% (1). Esto se evidencia a través de las cifras del valor agregado por el sector para el conjunto de países de la ALADI: los once países en 1980 llegaron a cerca de 30.000 millones de dólares de valor agregado, destacándose en primer lugar Brasil, seguido por México y Argentina (2). Con la única exclusión del sector energético, la construcción es uno de los sectores más dinámicos de la región (3). La tasa promedio de crecimiento anual del sector, durante el quinquenio 1974-1979, fue de 6,9%, mientras que la del PIB total fue sólo de 4,6%.

POBLACION Y CRECIMIENTO URBANO. América Latina cuenta con una población estimada de más de 300 millones de habitantes y una superficie aproximada de más de 20 millones de km². La tasa de crecimiento demográfico es del orden del 2,7 anual, lo que obliga a los Gobiernos de la región a realizar gigantes cas inversiones en obras públicas de infraestructura (viviendas, hospitales, agua potable, luz, etc.) en volúmenes crecientes para asegurar a sus poblaciones una mínima calidad de vida y un adecuado crecimiento económico, el cual requiere del desarrollo de obras de infraestructura (en el campo energético, comunicaciones terrestres y marítimas, radiotelefónicas, de tipo industrial, etc.) que a su vez resultan de imprescindible necesidad para dar ocupación a la creciente fuerza laboral que se incorpora año con año a la actividad productiva.

- (1) Datos de la CEPAL, en base a cifras oficiales.
- (2) BID, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina, 1980-1981.
- (3) Según el BID y la CEPAL, la industria de la construcción -salvo en el año 1979- alcanzó tasas de crecimiento del PIB superiores a las tasas de crecimiento del valor agregado total de la economía latinoamericana.

sp

//

//

Cabe notar que América Latina duplica su población cada 25 años y cada 15 años, aproximadamente, las ciudades de más de 20.000 habitantes también la duplican (4). Lo anterior permite confirmar que la mayoría de los países latinoamericanos requiere un significativo esfuerzo con vistas a la ampliación de la base física de ocupación económica y urbana con los mínimos requisitos de bienestar para sus poblaciones.

EMPLEO. En 1978 se calculaba que 6,2 millones de personas estaban empleadas en la industria de la construcción en América Latina (5). La evolución de la PEA ligada a la construcción muestra que ésta pasó de 2,6 millones de 1960 a 6,2 millones en 1978, observando un crecimiento geométrico cercano al 6% anual, cifra dos veces superior al ritmo de crecimiento demográfico actual. Estos datos hacen patente, de manera general, la importancia de la industria de la construcción como generadora de empleo en la región. La tasa de expansión del empleo en el sector se situó 2,3 veces por encima de la tasa de crecimiento de la población de América Latina.

INVERSION. En 1978, las inversiones en servicios e industria de la construcción representaron el 52,5% del total de la inversión bruta fija en la región (6) y, a su vez, el 77 del total de la inversión pública latinoamericana en 1980 (7). Debido a que desde 1960 a la fecha la inversión en construcciones, en relación con la inversión bruta fija total de la zona, se ha mantenido en un promedio anual superior al 50%, nada hace pensar que este porcentaje disminuya en el futuro, pudiendo, por el contrario, incrementarse levemente.

DEMANDA. Como ya fue indicado, el sector público tiene un rol preponderante en la generación de la demanda, especialmente en los países menos desarrollados en los cuales puede llegar a representar 75% o más de la demanda total de construcción. En efecto, en 1980, el mercado de obras públicas en la región fue estimado en poco más de 50.000 millones de dólares, cifra cinco veces superior al volumen del comercio intrarregional de los países de la ALADI en el mismo año (8). En cuanto a proyecciones futuras, hacia el año 2000 será necesario construir en la región setenta millones de viviendas, edificar dos ciudades por cada una de las actuales, cuadruplicar la generación de energía eléctrica, triplicar la planta industrial y ampliar también en tres veces la red carretera. Tales magnitudes y proyecciones representan por sí solas su grado de importancia y lo estratégico que sería incorporarlas al flujo de intercambio y complementación en el nuevo marco de integración latinoamericano.

-
- (4) Ver: Anuario Estadístico de América Latina, 1979, ONU y también, BID, Informe Anual, 1979.
- (5) BID, Informe Anual 1979 y Year Book of Labour Statistics, ONU. Si el número de dependientes familiares por trabajador ocupado en el sector se calcula conservadoramente en cuatro, la población dependiente de ese ingreso rebasa los 25 millones.
- (6) Anuario estadístico de América Latina, 1979. Precios constantes de 1970.
- (7) "El Mercado de las Contrataciones Públicas". ob.cit. .
- (8) Las exportaciones intra-ALADI, alcanzaron un valor de 10.932 millones de dólares en 1980 (precios FOB) (ver fuente en nota 5 del capítulo I).

//

//

OFERTA. Se estima que en los países afiliados a la F.I.I.C. (9) existen cerca de 30.000 empresas dedicadas a la construcción (10), entre las cuales se destacan empresas de gran tamaño, capacidad y experiencia que actúan en el ámbito internacional, facturando cifras importantes que las ubican en el ranking de las 250 mayores empresas contratistas del mundo (11). Entre las constructoras latinoamericanas que operan a nivel internacional se encuentran, sobre todo, empresas brasileñas, mexicanas y argentinas (12), pero, como se verá más adelante, las empresas latinoamericanas son progresivamente desplazadas por contratistas extrarregionales.

-
- (9) Federación Interamericana de la Industria de la Construcción. La F.I.I.C. agrupa 19 países: los once países de la ALADI, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y El Salvador.
- (10) Ver: "Filosofía e Imagen de la Industria de la Construcción", ponencia presentada por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (México), en el XIII Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción, celebrado del 26 al 29 de octubre de 1982 en la Ciudad de México, D.F. .
- (11) Véase, "La industria latinoamericana de la construcción: La hora de la construcción regional", Revista de la Integración, no. 71, INTAL, Buenos Aires, agosto, 1982. También, International Construction Week.
- (12) Datos sobre la posición ocupada por firmas latinoamericanas en el ranking mundial son presentados en el "Boletín sobre Inversiones y Empresas Latinoamericanas", (BIEL) publicado por el INTAL.

//

CUADRO 2

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS CONTRATOS EN EL EXTERIOR
DE LAS 250 GRANDES CONTRATISTAS

En miles de millones de dólares
(Año 1981)

MERCADO	CONTRATISTAS DE:					OTROS
	TODOS (250)	USA (48)	EUROPA (112)	COREA Y JAPON	AMERICA LATINA	
TOTAL	135,0	44,0	47,7	22,5	2,8	17,7
Medio Oriente	40,5	10,6	17,2	14,4		
Asia y Oceanía	30,2	9,4	7,5	3,8		
Latinoamérica	19,0	9,1	5,9	0,8		
Europa	10,5	6,5	3,1	-		
Canadá	6,2	5,3	0,9	-		
Africa	22,1	3,1	13,12	3,3		

//

C. La competencia extrazonal

En los últimos años se ha constatado la creciente presencia de empresas extrarregionales en los contratos de construcción licitados en América Latina, desplazando de la competencia a empresas constructoras pertenecientes a la propia región. A título de ejemplo, según se observa en el cuadro 2, entre las 250 mayores empresas contratistas del mundo efectuaron operaciones en el exterior por un monto total de 135.000 millones de dólares, de los cuales 44.000 fueron facturados por empresas norteamericanas, casi 48.000 por firmas europeas (entre las que destacan las italianas), 22.000 por japonesas y sólo 2.800 millones de dólares por contratistas latinoamericanas (2% del total). Entre estas últimas, en 1980, se encontraban cinco empresas y en 1981 sólo participaron cuatro, cayendo su cifra de negocios de 3.500 millones de dólares a 2.800, respectivamente.

Es más inquietante aún destacar (ver cuadro 3) que de los 19.000 millones de dólares de contratos generados en América Latina, el 48% de esa cifra fue absorbido por empresas norteamericanas, 44,6%, por contratistas extrazona y sólo 7,4%, por firmas latinoamericanas. Es decir, del total de 19.000 millones solamente 1.400 millones fueron operados por empresas latinoamericanas. El panorama se ensombrece aún más en este período de gran incertidumbre económica cuando se calcula que la región posee una capacidad ociosa de su aparato productivo cercana al 50%, además de otros espinosos problemas tales como la desocupación, excesivo endeudamiento, caída de los precios internacionales de las materias primas, devaluaciones periódicas, etc. .

//

CUADRO 3

DISTRIBUCION DEL MERCADO LATINOAMERICANO ENTRE
LAS 250 CONTRATISTAS EXTRANJERAS MAYORES

(Año 1981)

<u>País de origen de los</u> <u>Contratistas</u>	<u>Miles de</u> <u>millones de US\$</u>	<u>%</u>
U.S.A.	9,11	47,9
Francia	1,01	5,3
Italia	3,32	17,5
Otros países europeos	1,58	8,2
Japón	0,79	4,2
América Latina	1,40	7,4
Otros	1,80	9,5
TOTAL	19,01	100,0

Fuente: En base a "International Construction Week".

La penetración de empresas constructoras extrarregionales, además de la exacerbación de la competencia por nuevos mercados por causa de la contracción económica en los países más industrializados, es lograda como consecuencia de los fuertes estímulos (financieros, fiscales, para cobertura de riesgos, etc.) que los Gobiernos de esos países conceden a sus empresas.

Ese conjunto de estímulos otorgado a las constructoras internacionales crean desigualdades importantes respecto a las empresas de la región en el acceso a los contratos de obra pública, especialmente en aquellos que, por contar con financiamiento del BID o del Banco Mundial, no les es aplicada estrictamente la legislación vigente en cada país en lo concerniente a la participación local en los consorcios oferentes.

//

//

D. Ventajas derivadas de la integración regional del sector de la construcción.

La experiencia acumulada demuestra que las empresas constructoras latinoamericanas cuentan con la capacidad administrativa, tecnológica y de ejecución suficiente para llevar a cabo todo tipo de obras que se realicen en la región (sean éstas de tipo industrial, de edificación, hidroeléctricas, sanitarias, poiductos, marítimo-fluviales, vías terrestres, obras hidráulicas, etc.), por lo que el establecimiento de acuerdos multi, pluri o bilaterales que otorguen preferencias a los empresarios locales o regionales permitirá alcanzar ventajas de tipo financiero, impositivo, preferencial, tecnológico, aduanero e inmigratorio.

Es indudable que el establecimiento de acuerdos o la formación de consorcios de empresas constructoras latinoamericanas permitirá una mayor transferencia de tecnología; mejor capacitación de técnicos y profesionales de los países de menor desarrollo económico relativo; utilización intensiva de los equipos de construcción de las empresas; adquisición conjunta de equipos modernos que, además de permanecer en la región, redundan en economía de divisas y, a la vez, atenúan problemas de balanzas de pagos (13).

(13) Para ampliar el panorama de la integración del sector de la construcción en América Latina y sus posibilidades de desarrollo, consultar el Boletín no. 160 de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, septiembre-octubre, México 1982. También las conclusiones de la "Reunión latinoamericana sobre exportación de servicios y Compras del Estado", celebrada en Río, convocada por el BID-INTAL y el Banco de Brasil, antes citado.

//

//

III - SISTEMA DE PREFERENCIASA. Introducción

Los países en vías de desarrollo procuran lograr una fórmula de equilibrio externo a través de los mecanismos de integración dentro del marco primario de Acuerdos regionales o subregionales.

En el ámbito de dichos mecanismos, entre otras estrategias de conjunto, se replantean y adecuan las políticas nacionales de protección económica tratando que los sistemas de defensa de la producción nacional se flexibilicen recíprocamente y se proyecten a nivel regional.

La ampliación del mercado de la construcción sólo puede lograrse brindando una equilibrada protección a las empresas de la región para que puedan competir con las extrarregionales, que concurren a dicho mercado al amparo de relevantes medidas promocionales de sus países de origen.

En atención a las características económicas y técnicas de la industria de la construcción, se considera que el instrumento adecuado para promover su desarrollo e integración a nivel regional, es la adopción de un sistema de trato preferencial frente a las empresas extrarregionales.

Desde hace algún tiempo se ha pensado que la preferencia podría consistir en beneficiar a las ofertas de empresas nacionales de los países de la región, otorgándoles porcentajes o márgenes del precio frente a las propuestas de constructoras extrarregionales, cuando el demandante es el sector público.

Como punto de partida necesario corresponde determinar si los Gobiernos latinoamericanos están dispuestos a favorecer a las empresas nacionales de sus países y en qué medida.

En el capítulo IV se exponen y analizan los regímenes legales de los países miembros de la ALADI, concluyéndose, en líneas generales, que éstos han adoptado políticas de protección de las empresas nacionales en materia de obras públicas.

Con respecto a la cuantificación del trato preferencial, en los puntos que siguen se intenta dotarlo de sustento económico.

Como antecedentes útiles cabe recordar que en la Primera Reunión Zonal de Contratistas de Obras Públicas, celebrada en Montevideo en 1965, se formuló una propuesta de programa de integración sobre las siguientes bases:

1. Las empresas zonales en los dos primeros años podrán intervenir en las licitaciones de obras públicas que se efectúen en los países de la ALADI, cuyo monto sea superior a tres millones de dólares.
2. Durante el tercer y cuarto año podrán intervenir en las licitaciones cuyo monto sea superior a los dos millones de dólares.
3. Durante el quinto año podrán intervenir en las licitaciones cuyo monto sea superior a un millón de dólares.
4. Terminado el quinto año la integración será completa y las empresas zonales podrán intervenir en las licitaciones cualquiera sea su monto.

vf

//

//

5. Durante el período de integración, las empresas nacionales continuarán trabajando en las licitaciones en sus países de origen, en la misma forma en que lo han venido haciendo hasta el presente.

Asimismo, se resolvió solicitar a los Gobiernos de los países miembros de la ALALC el establecimiento, para las empresas extrarregionales que concurren a licitaciones internacionales, de un coeficiente de 1,15 a los efectos de comparar sus ofertas con las presentadas por empresas de la región.

Igual recomendación formularon los participantes de la Segunda Reunión (Montevideo, 1966).

La Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, en la Reunión Latinoamericana sobre Exportación de Servicios y Compras del Estado (Río de Janeiro, 1982), propuso, con el objeto de promover el fortalecimiento y crecimiento de las empresas locales y de la región, que en la comparación de ofertas presentadas a las licitaciones que cuenten con el apoyo financiero del BID se asignen los siguientes márgenes de preferencia:

1. A las empresas locales un margen de preferencia del 15 por ciento.
2. En los casos de consorcio el margen de preferencia será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el 10 por ciento, incrementándose este margen en 5 puntos porcentuales si el o los socios son empresas latinoamericanas.
3. En los casos de consorcios integrados por empresas nacionales, latinoamericanas y extrarregionales, el margen de preferencia será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el 10 por ciento más una alícuota de los 5 puntos porcentuales adicionales en proporción a la participación de las empresas latinoamericanas en la parte no nacional del consorcio.

B. Tarifa óptima de importación

La teoría de la tarifa óptima fue enunciada por primera vez por Stuart Mill y con posterioridad fue objeto de formulación matemática por Bickerdike (1906).

En un trabajo reciente se ensaya la aplicación de la teoría a la economía argentina (14). Su autor -asimismo- considera que las conclusiones del estudio pueden hacerse extensivas a Brasil, Colombia, Chile, Venezuela y otros países latinoamericanos de tamaño grande y mediano.

En sustancia, la tarifa óptima de importación es una tasa global y única para todos los productos de un país determinado.

En el trabajo referido se obtiene un porcentaje del 33 por ciento y para su determinación se tienen en cuenta las exportaciones tradicionales del país considerado: trigo, maíz, carne vacuna y lana. La representatividad de los productos elegidos es de un 50 por ciento del total de las exportaciones.

(14) CONESA, Eduardo R. "Aplicabilidad de la tarifa óptima en Argentina" en Revista Integración Latinoamericana no. 62 - octubre 1981, pp. 6-22.

//

Con motivo de la propuesta presentada por la FIIC en la Reunión de Río, una de las cámaras asociadas realizó un estudio, a partir de la teoría de la tarifa óptima, para sustentar el nivel de preferencia en beneficio de las empresas constructoras nacionales, cuando se comparan sus precios con los de firmas extranjeras.

El trabajo partió de una estructura de costos (15) de una oferta extranjera para una obra civil y se aplicó la tarifa óptima, precedentemente señalada, sobre el valor de los componentes retribuidos en moneda extranjera. Según el estudio el componente importado en las ofertas de obras públicas de empresas extranjeras asciende a niveles del 40 por ciento o más en función del tipo de contrato. El porcentaje obtenido del 15 por ciento consideró el nivel de trato preferencial que se debe otorgar a las empresas locales.

Para el presente estudio se ensayó una verificación del procedimiento anteriormente explicado a partir de una estructura de costos tomada de los totales de una matriz insumo-producto (valores del sector construcción). La misma fue desagregada en retribución de factores externos y locales, sobre la base de un promedio de costos de obras civiles hidroeléctricas.

	Retribución de factores externos	Retribución de factores locales
1. Insumos y equipos	31%	19%
2. Valor agregado		
2.1 Remuneraciones	-	36%
2.2 Contribución o superávit de explotación	14%	-
Valor de producción	45%	55%

La tarifa óptima (33 por ciento) aplicada sobre el porcentaje de retribución de los factores externos (45 por ciento) da como resultado 15 por ciento (porcentaje de preferencia).

(15)		Moneda extranjera	Moneda local
Amortización de equipos y reparaciones	15%	12%	3%
Mano de obra	12%	-	12%
Materiales incorporados o consumidos	30%	4%	26%
Gastos generales e indirectos (ingeniería, licencias, etc.)	27%	12%	15%
	84%	28%	56%
Gastos financieros	6%	6%	-
	90%	34%	56%
Utilidad	10%	10%	-
	100%	44%	56%

vf

//

//

C. Trato preferencial a través del valor agregado

Otra forma de determinar el nivel de tratamiento preferencial consiste en asimilar el incentivo de una exportación, al caso de una licitación internacional de precios, en la que un proveedor local debe competir con un exportador extranjero. La situación planteada requiere que el proveedor local cuente con un incentivo similar al del exportador.

Desde el punto de vista fiscal cabe preguntarse cuál es el beneficio que recibe el Estado si establece un incentivo en favor del proveedor local (nivel de preferencia).

La respuesta es que el estímulo al proveedor local se traduce en un aumento de actividad que provoca una mayor recaudación fiscal y compensa con creces el incentivo dado (16).

El criterio económico señalado fue adoptado en un estudio sobre la exportación de productos siderúrgicos realizado en Argentina en 1978 (17).

El análisis -según indican los autores- parte del concepto de "Subsidio Efectivo a la Exportación" (SEE), desarrollado por Nurul Islam (18), el cual mide el exceso de valor agregado que resulta de una producción similar bajo condiciones de competencia internacional (en la que teóricamente existe libre comercio).

El cálculo del SEE se puede realizar mediante la siguiente fórmula:

$$SEE = \frac{VAd - VAi}{VAi} = \frac{VAd}{VAi} - 1;$$

donde,

SEE = Subsidio efectivo a la exportación expresado en porcentaje;

VAd = Valor agregado generado internamente por la actividad exportadora a los actuales precios de mercado; y

VAi = Valor agregado que, a título de hipótesis, hubiese resultado de una situación de precios consistentes con la libre competencia internacional y ausencia de precios distorsionados de insumos.

El fomento de la actividad de las empresas constructoras locales resulta equivalente a otorgar un incentivo a la exportación, ya que implica un aumento del valor agregado local frente al extranjero, con una mejor asignación de los recursos.

- (16) GOTTHEIL, Luis. "El Compre Argentino" (Dentro de un enfoque global de la economía), Buenos Aires, 1982, pp. 18 a 21.
- (17) GUADAGNI, Alieto, con la participación de BRODESOHN, Mario Simón y la colaboración de FRATALOCCHI, Aldo. "Análisis económico y fiscal de la exportación de productos siderúrgicos" (1978).
- (18) ISLAM, Nurul. "Export incentives and effective subsidy in Pakistan: an evaluation", Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics, agosto 1982.

//

vf

//

En otros términos, esta alternativa considera que el margen de preferencia debe reflejar el porcentaje de incremento del valor agregado como consecuencia de haber adjudicado la obra a una empresa local.

La fórmula indicada demuestra que "si el valor agregado a nivel de precios nacionales es superior al calculable a nivel de precios internacionales (también llamados "precios sombra"), el SEE necesario es positivo y es un porcentaje cuantificable" (19).

Se considera VA a aquellos componentes del precio que contribuyen a la transformación de los distintos insumos en un producto final. Comprende los costos de la mano de obra y la contribución marginal o superávit de producción.

En la construcción, los trabajadores generalmente pertenecen al lugar donde se realizan las obras y representan la incidencia de la mano de obra no calificada y técnica y sus cargas sociales. Con prescindencia de la contratación de una empresa local o extranjera, gravita de modo similar desde el punto de vista económico en el país donde se ejecutan las obras.

En cambio, la contribución marginal representa los costos de estructura y los márgenes de utilidad de la empresa contratista e incide económicamente en su país de origen.

La comparación de la incidencia económica local que produce el VA cuando se adjudica una obra a una empresa nacional, frente a la alternativa de contratar a una extranjera, demuestra las ventajas comparativas y el límite de la preferencia que el país está dispuesto a otorgar a sus empresas constructoras.

No debe interpretarse que tal preferencia ocasione una pérdida para el país, ya que el efecto multiplicador que genera la mayor inversión actúa sobre distintos sectores económicos aumentando la base impositiva y, por lo tanto, la recaudación fiscal.

Para obtener la cuantificación del trato preferencial a partir de las pautas del SEE, se ha tomado la estructura de costos empleada para aplicar la "Tarifa óptima" (ver subcapítulo B) en este sentido se ha computado un VA total del 50 por ciento y se ha considerado del VA solamente el costo de mano de obra que, como hemos señalado, permanece en el país demandante. Luego, se incluyeron los porcentajes en la fórmula y se obtuvo el siguiente resultado:

$$\frac{50 - 36}{36} \times 100 = 38\%$$

Aplicado el 38 por ciento sobre el componente en divisas (45 por ciento) se arriba a un porcentaje de tratamiento diferencial cercano al 17 por ciento.

D. Trato preferencial a través del precio marginal

Las empresas industriales se deciden a exportar como un complemento de su actividad básica que consiste en satisfacer la demanda de un mercado interno.

(19) GUADAGNI ..., ob. cit., p. 17.

vf

//

//

A partir de cierto grado de desarrollo, de la absorción de sus costos fijos y con precios que le permiten una utilidad a partir de los costos directos o variables, una empresa estaría en condiciones de dirigirse a otros mercados (20).

Se puede definir el costo de construcción como: el conjunto de insumos, equipos y materiales valorizados que concurren para la realización de una obra, siendo la contribución marginal el porcentaje aplicado sobre dicho costo que, una vez cubiertos los costos de estructura, permite obtener una utilidad.

El precio por lo tanto, se fija sumando ambos valores.

Las empresas exportadoras de construcción están movidas a obtener obras en el extranjero porque pueden cotizar su realización por debajo de sus precios locales, obteniendo un incremento de sus utilidades absolutas. El límite a la rebaja de sus precios está marcado por el porcentaje correspondiente a la contribución marginal, ya que por debajo del "precio marginal", no podrían cubrir los costos directos.

Además, hay que computar las ventajas emergentes de los regímenes de promoción de las exportaciones con que cuentan en sus países de origen.

Mediante una fórmula simple podría expresarse el criterio señalado del siguiente modo:

$$To = \frac{PL - PE}{PE} \times 100$$

donde:

To = Coeficiente o porcentaje de preferencia;

PL = Precio local; y

PE = Precio marginal de la empresa extranjera.

Si se vuelve a emplear la misma estructura de costos, se obtiene:

$$To = \frac{100 - 86}{86} \times 100$$

$$To = 15\%$$

E. Otro posible criterio

Teniendo en cuenta que toda demanda de productos industriales tiene con secuencias directas e indirectas en el conjunto de la economía, podría determinarse su efecto multiplicador sobre la base de la inversión de una matriz de coeficientes técnicos, para evitar un complicado cálculo de repercusiones directas e indirectas. En el trabajo de Guadagni y Brodersohn (pp. 28 a 31, ver nota 17), se incluye una matriz de 23 sectores productivos que componen las transacciones intersectoriales, además de cinco rubros que integran la demanda final (consumo personal, consumo de Gobierno, inversión bruta fija, variación de existencias y exportaciones).

(20) GOTTHEIL ..., ob. cit., p. 11.

//

//

El rubro exportaciones es de especial interés para el análisis porque se busca determinar cuál es el incremento total de producción bruta derivado de un aumento de las exportaciones del sector siderúrgico. Así, para este sector por cada 10.000 pesos adicionales de exportación, se produce un incremento bruto de producción total de \$ 18.235. Para el sector productivo construcción el incremento es de \$ 17.051.

En otras palabras, se trata de medir el poder multiplicador de la industria de la construcción en el conjunto de la actividad económica. Dicho poder debe ser significativo en virtud del alto contenido de valor agregado que posee la industria.

Queda por determinar -y es labor de los especialistas- cuál sería el porcentaje de tratamiento preferencial en favor de las empresas locales, derivado de la cuantificación del poder multiplicador del sector.

//

//

IV - MARCO JURIDICOA. La protección de las empresas constructoras nacionales en América Latina.

Las políticas de protección a las empresas constructoras locales en la región fueron precedidas o acompañadas de otras destinadas a reservar la demanda del sector público en favor de los insumos y la producción nacionales (regímenes de "Compre Nacional") y de las firmas de consultoría e ingeniería nacionales.

Desde la óptica local la promoción de la industria de la construcción puede lograrse a través de estímulos impositivos, fiscales o financieros, pero se considera que el instrumento más eficaz consiste en regular la competencia con las empresas constructoras del exterior, asignándoles, por lo menos en los requerimientos públicos, una preferencia o exclusividad (regímenes de "Contrate Nacional").

La evolución de la selección de sus co-contratantes por el Estado, en lo que va del siglo, ha sido la historia de progresivas restricciones en la participación, sustentadas en la defensa del interés público.

Los condicionantes puestos en el acceso a la concurrencia pueden estar referidos a los sujetos o al objeto de la demanda, pueden ponerse de manifiesto a través de prohibiciones o de tratamiento preferencial, lo que por cierto no significa crear privilegios de naturaleza personal.

Además de las razones que sirven de base a la creación de los registros de contratistas, la limitación en la participación de los oferentes puede tener como fundamento la necesidad de proteger la industria y la producción nacionales.

Respondiendo a esa finalidad de fomento el Estado emplea distintas técnicas en sus contrataciones, tales como: adquirir exclusivamente bienes de producción nacional; contratar sólo con empresas locales; conferir exclusividades o monopolios en sus adquisiciones; establecer preferencias en favor de las personas nacionales.

Las tres primeras políticas se relacionan con el régimen de admisión a la selección e impiden la consideración de las ofertas, aunque se ofrezcan bienes o servicios de mejor calidad y precio que los favorecidos.

En cambio, cuando se adopta la señalada en último lugar no se veda la participación de los no favorecidos. "En todos los casos se trata de una política que persigue valores de justicia social o de promoción económica; por ello, las preferencias son aceptadas como cláusulas normales de los pliegos que rigen las selecciones en los países con economía en desarrollo". (21)

Las principales medidas de protección en los países de la región son las siguientes (22):

-
- (21) FIORINI B.A. y MATA, I. "Licitación Pública: selección del contratista estatal", Buenos Aires, Argentina, 1972, p. 84.
(22) ONDARTS, G y CORREA, C.M. "Compras Estatales e Integración Económica" ob. cit., p.p. 91-99.

mas

//

//

1. Reserva de mercado u obligación de contratar empresas nacionales. Esta política se encuentra en la legislación de Argentina, Paraguay, Perú y Venezuela. En este último país la reserva se aplica "cuando existe oferta de origen nacional en condiciones adecuadas de calidad, oportunidad y precio" (artículo 10., decreto no. 1.234/81).

2. Trato preferencial. Se prevé en Argentina y Brasil. En el primer país la preferencia juega en favor de las empresas locales de capital interno frente a las de capital externo (artículo 12, Ley 18.875).

En Brasil las empresas nacionales tienen preferencia con respecto a las extranjeras en igualdad de condiciones de las ofertas (artículo 38, decreto no. 73.140/73).

3. Asociación obligatoria con firmas locales. Rige para las empresas extranjeras en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Paraguay y Venezuela.

4. Subcontratación obligatoria con empresas nacionales. Se exige en Perú cuando una empresa extranjera queda eximida de la asociación con empresas locales (artículo 10., Decreto Supremo no. 031-77-VC del 18/VIII/77).

5. Restricción a las inversiones extranjeras. Esta limitación se da en las legislaciones que prevén la denegación de la inversión cuando exista oferta local adecuada en el sector o actividad.

6. Desagregación de paquetes tecnológicos. Es el desglose de la tecnología de un proyecto con la finalidad de restringir al mínimo la prestación extranjera y favorecer la participación de la oferta local (distinción entre tecnología medular y periférica de la Decisión 84 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena).

7. Requisitos especiales para otorgar la nacionalidad local a las empresas. Están previstos en Argentina, Brasil, Paraguay y Perú y pueden verse en el comentario de las legislaciones nacionales (punto c) en este capítulo.

B. La protección en los países industrializados.

Puede sostenerse que es práctica universal destinar los gastos del Gobierno a la industria local, ya sea a través de una legislación expresa o de políticas industriales que tienden al crecimiento económico.

En 1648 el Parlamento inglés estableció la reserva de fletes y en 1875 Estados Unidos de América puso en vigencia la primera "Buy American Act". Un comentario puede leerse en ONDARTS, G y CORREA C.M., ob. cit., páginas 27-29 y su texto actualizado puede consultarse en GOTTHEIL ..., ob. cit. pág. 121-126.

Resulta de interés el reciente acuerdo entre el Departamento de Energía y la Asociación de Operadores Costa Afuera del Reino Unido Limitado (UKOQA). Memorando de fecha 3/XI/75, revisado el 2/II/81.

Los fundamentos de la medida son los siguientes:

1. "Es intención declarada del Gobierno que la industria manufacturera del Reino Unido debe proveer, sobre bases competitivas, una parte mayoritaria y progresivamente creciente de los bienes y servicios requeridos para el desarrollo de nuestra plataforma continental y debe establecer un creciente mercado de exportación".

//

- //
2. "La Oficina de Provisiones Costa-Afuera del Departamento de Energía es responsable ante el Secretario de Estado, de asegurar la máxima participación posible de compañías del Reino Unido manufactureras, consultoras, contratistas y de servicios en la provisión de bienes y servicios a la industria de hidrocarburos costa afuera. Esto incluye la creación de capacidad industrial adicional para alcanzar las necesidades actuales y las emergentes que aseguren que dicha capacidad adicional es utilizada tan completa y continuamente como sea posible".

Para garantizar la política expuesta, los miembros de la UKOOA aceptan cumplir con el código de conducta anexo al Memorando. El texto completo de los documentos y la lista de las compañías asociadas puede consultarse en GOTTHEIL...., ob. cit., páginas 127-133.

D. La legislación en los países de la ALADI.

ARGENTINA

Por tratarse de un país de organización federal existen distintos regímenes en el orden nacional y en cada una de las provincias, que están dotadas de autonomía para darse sus instituciones locales.

En el ámbito nacional, rige la ley 13.064 (1947) y su decreto reglamentario no. 19.324/49, que deben ser aplicados por la Administración Central, las entidades descentralizadas, la Municipalidad de la Capital Federal y supletoriamente por las empresas del Estado, sujetas al régimen general de dichas empresas (leyes 13.653, 14.380 y 15.023).

La ley considera obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, con excepción de los financiados con subsidios y las construcciones militares.

El principio general es que las obras deben contratarse mediante licitación pública, pudiéndose recurrir a los procedimientos de la licitación privada o contratación directa en caso de montos menores o en otros supuestos de excepción expresamente previstos.

Los oferentes deben estar inscriptos en el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas que lleva información actualizada sobre la capacidad disponible de las empresas inscriptas. Esta capacidad debe guardar relación con el monto y tiempo de ejecución de la obra y si no se alcanza los mínimos no es posible participar de la selección ni ser adjudicatario de las obras.

El Consejo del Registro puede autorizar la participación de empresas extranjeras en licitaciones internacionales, cuando ofrezcan capacidad adecuada y reúnan las condiciones exigidas por la ley 18.875 (Contrate Nacional).

Esta ley estableció para el sector público nacional (inclusive las concesionarias de servicios públicos) la obligación de contratar con empresas constructoras locales. Sólo en casos excepcionales y previamente autorizados por el Ministerio competente, en virtud de razones valederas, puede recurrirse a la licitación o contratación internacional.

//

La ley distingue entre empresas locales y del exterior. Las primeras son aquellas que han sido creadas o autorizadas a operar de conformidad con las leyes argentinas, tienen su domicilio legal en la República y acreditan que el 80 por ciento de sus directores, personal directivo y profesional tienen domicilio real en el país.

Para la calificación de local será decisivo la consistencia y evolución de las inversiones de la empresa en bienes de capital, en los dos años anteriores a la contratación. Si las empresas no cumplen con los requisitos indicados serán consideradas del exterior.

A su vez, las locales pueden ser de capital interno o de capital externo. En el primer caso, deben tener la dirección efectivamente radicada en el país, conforme al principio de realidad económica, sin que medien vínculos de dependencia directa o indirecta respecto a entidades públicas o privadas del exterior.

El requisito de la radicación efectiva de la dirección fue detenidamente regulado por el decreto no. 2.930/70, reglamentario de la ley 18.875.

Los organismos y entidades sujetos al régimen deben compensar a las empresas locales de capital interno las desigualdades de acceso al crédito y a los avales, que se pudieran producir con respecto a las de capital externo.

Las modalidades de contratación y, en especial, la distribución de las obras en el tiempo, se ajustarán en lo posible a la capacidad de ejecución de las empresas locales y a la necesidad de asegurarles una demanda uniforme y sostenida. En el caso de ser necesario proceder a una licitación internacional, no podrán incluirse condiciones que explícita o implícitamente pudieran discriminar en contra de las empresas locales.

Por su parte, las empresas del exterior que concurran, deberán asociarse con empresas locales y, siempre que sea posible, con empresas locales de capital interno.

La ley 21.778 (1978) estableció el régimen de contratos de riesgo petrolero para los trabajos de exploración y explotación. Para participar en las licitaciones las empresas extranjeras deben asociarse necesariamente con empresas locales.

BOLIVIA

El régimen de obras públicas de Bolivia está establecido por el decreto ley no. 15.192 de 1977.

Se considera obra pública toda obra de ingeniería o arquitectura destinada al uso o servicio público o realizada con fondos o aval del Estado.

Cuando el monto de la contratación exceda de dos millones de pesos Bolivianos (alrededor de U\$S 82.000) resulta menester llamar a licitación pública.

Si existe capacidad local es obligatorio contratar con empresas nacionales.

//

//

Cuando no exista capacidad local y se permita la participación de las firmas extranjeras, éstas deberán asociarse necesariamente con una o más nacionales legalmente constituidas, con anterioridad a la presentación de la oferta. La participación de las empresas locales en la ejecución no debe ser inferior al 30 por ciento.

El régimen de la "Ley General de Hidrocarburos" (decreto ley no. 10.170/72) reguló los contratos de operación y de servicios en materia petrolera y la posibilidad de que puedan ser celebrados por empresas extranjeras con personería jurídica reconocida en Bolivia, siempre que no existan firmas nacionales inscriptas y calificadas para realizar los trabajos en condiciones competitivas de calidad y precio.

Por último, cabe apuntar que el decreto ley 15.192/77 obliga a las empresas constructoras a emplear en las obras materiales de construcción que fueren producidos o fabricados en el país.

Por su parte, el decreto ley 10.170/72 determina que en los contratos de operación y de servicios petroleros, los contratistas deberán usar bienes y materiales producidos por la industria nacional y servicios prestados por empresas nacionales.

BRASIL

Por tratarse de un Estado Federativo coexisten los regímenes federal y estatales.

En el ámbito federal rige el decreto ley no. 200 del 25/II/67 cuyo título XII contiene normas relativas a las licitaciones de la Administración directa o indirecta que tengan por objeto contratar obras o servicios. Tales contratos deben ser celebrados "con estricta observación del principio de licitación" (artículo 126) y a través de la modalidad de licitación denominada "concurencia", cuando se trata de compras, obras y servicios de monto importante; en este supuesto se persigue que la participación o concurrencia sea de gran amplitud.

La contratación de obras y servicios de ingeniería está, además, regulada por el decreto no. 73.140/73 (reglamentario del citado título XII) con las modificaciones de los decretos nos. 85.230/80 y 86.025/81.

Se considera obras "todos los trabajos de ingeniería de los que resulte la creación, modificación o reparación de un bien público, mediante la construcción, o que tenga como resultado cualquier transformación del medio ambiente natural" (artículo 4o., decreto no. 73.140/73).

En el ámbito estatal y municipal existen regímenes propios para las contrataciones de obras, servicios, compras y enajenaciones de bienes como, por ejemplo, las leyes 89 del 27/XII/72 y sus complementarias la 818 del 27/XII/72 y el decreto no. 1.389 del 4/IV/73, para el Estado de San Pablo; 287 del 4/XII/79 para el Estado de Río de Janeiro; 3.853 del 17/X/80 para el Estado de Bahía; ley 8.248 del 7/V/75 para el Municipio de San Pablo, etc.

En materia de obras y de servicios de consultoría e ingeniería, los órganos de la administración federal, inclusive las entidades de la administración indirecta, así como los Estados, Municipios y sus respectivas entidades des-

//

centralizadas están obligados a contratar con empresas nacionales, salvo que no la hubiere debidamente capacitada para el desempeño de los servicios a contratar (V. artículo 10. decreto no. 64.345/69 según texto establecido por el decreto no. 73.685/74. Vid. asimismo artículos 93 del decreto no. 73.140/73 y 20. del decreto no. 73.685/74).

El artículo 10. del citado decreto no. 73.685/74 caracteriza a las "empresas nacionales" como las personas jurídicas regularmente constituidas y con sede en el país, con control accionario en manos de brasileños nativos y naturalizados residentes en el país. Asimismo, por lo menos la mitad de su cuadro técnico debe estar integrado por brasileños nativos o naturalizados.

También es considerada como tal la persona constituida regularmente y con sede en el Brasil, que tenga más de la mitad de su capital con derecho a voto perteneciente a personas jurídicas que cumplan las condiciones enumeradas en el párrafo anterior.

La norma aclara que se entiende por "control accionario" el poder ejercido por personas que poseen más del 50 por ciento del capital con derecho a voto.

Se prevé una equiparación a las empresas nacionales de aquellas personas jurídicas que regularmente constituidas en el país, tengan al 19/II/74 (fecha del decreto no. 73.685) más de diez años de sede en el mismo y cuenten con una dotación técnica integrada por lo menos con 2/3 de brasileños nativos o naturalizados.

Cuando no hubiera empresas locales debidamente capacitadas para prestar el servicio requerido, la contratación de empresas extranjeras sólo podrá tener lugar previa y expresa autorización del Ministro en cuya jurisdicción estuviese el órgano o entidad contratante.

Para la aplicación de este régimen, en el ámbito de cada Ministerio debe organizarse un registro, que habrá de mantenerse actualizado, de empresas calificadas para la ejecución de los servicios técnicos relativos a la competencia de aquél. El artículo 93 del decreto no. 73.140/73 previó la coordinación de estos registros especiales con el sistema registral contenido en sus artículos 14 a 20.

El artículo 60. del decreto no. 64.345/69 establece que en el supuesto de ser admitida la contratación con una empresa extranjera se procurará promover la formación de un consorcio con empresas nacionales para asegurar una "satisfactoria transferencia de tecnología",

El Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía, en uso de las atribuciones que le confiere la ley 5.194, mediante la Resolución no. 209, del 1/IX/72, estableció las siguientes pautas:

1. Una persona jurídica extranjera sólo podrá ejercer actividades en el territorio nacional, una vez consorciada con una persona jurídica brasileña e inscrita en el registro del correspondiente Consejo Regional.
2. El registro de la persona extranjera será temporario y quedará cancelado una vez expirado el plazo contractual del consorcio o terminado el objeto para el cual fue constituido.

//

//

3. A requerimiento de los integrantes del consorcio el Consejo Regional podrá prorrogar el tiempo de inscripción el que, sin embargo, no podrá extenderse más allá de la conclusión del servicio o la obra materia del consorcio.
4. El registro temporario sólo puede ser efectuado si se comprueba, a juicio del Consejo Regional, la capacidad de la empresa brasileña para asimilar la experiencia técnica ("know-how") en la prestación del servicio o la ejecución de la obra.
5. La persona brasileña está obligada a promover el registro provisorio de los profesionales de la empresa extranjera que ejercerán sus actividades en Brasil.
6. El requerimiento de inscripción temporaria debe ir acompañado del Contrato que rige el consorcio, en el que consten bien explícitos el objeto del mismo, plazo de vigencia y las obligaciones de cada parte. Para que el consorcio pueda participar de la licitación, la persona brasileña debe hacer constar previamente en el Consejo Regional un compromiso irretractable que asegure la firma del contrato de consorcio.

Por último, cabe agregar que en los consorcios integrados por nacionales y extranjeros, siempre corresponderá a las personas brasileñas "el liderazgo y la representación del consorcio" (decreto no. 86.025/81).

COLOMBIA

La organización política de Colombia es republicana y unitaria, sin embargo, las asambleas de los departamentos y los Consejos de las municipalidades tienen atribuciones para darse sus propios regímenes de contratación.

El estatuto vigente de los contratos nacionales fue establecido por el decreto no. 150/76 que en sus 204 artículos se ocupa del alcance del estatuto, formalidades y modalidades, autoridades del contrato, tipos de contratos, cláusulas, sanciones, garantías, etc.

Como principio general toda contratación debe ser realizada mediante licitación pública, admitiéndose casos de excepción en los que proceden la licitación privada y la contratación directa.

Para celebrar un contrato con el Estado, los oferentes deben estar inscritos, clasificados y calificados por el Registro de Proponentes organizado por el decreto no. 106 del 17/I/77. Este Registro se denomina "de contrataciones" cuando contiene la lista, debidamente clasificadas, de las personas naturales o jurídicas con las cuales se puede celebrar contratos de obras públicas.

Cuando se formen consorcios para la construcción, montaje e instalación, mejoras y adición, conservación y restauración de obras públicas, cada una de las personas que lo integren deben hallarse clasificadas y calificadas en el referido registro.

Las personas jurídicas extranjeras deberán contar con una sucursal establecida en el territorio nacional o acreditado en el país un representante o apoderado general, según que el objeto del contrato fuere de carácter permanente u ocasional.

//

Los contratos de obras sólo pueden celebrarse con proponentes extranjeros cuando estos se asocien con personas nacionales, excepto las previsiones de los tratados internacionales o de los convenios con instituciones financieras internacionales o gubernamentales de crédito o que a los extranjeros se les otorgue el mismo tratamiento que en sus países de origen se brinda a los nacionales colombianos. Esta forma de reciprocidad tiene por finalidad facilitar la contratación de una empresa constructora del exterior sin necesidad que se asocie con una firma local.

Se considera que hay "asociación", cuando la oferta se presenta en conjunto, cuando para la ejecución se proponga constituir una empresa mixta o bien, si la empresa extranjera cede o transfiere a una nacional la parte del contrato que se establezca en los pliegos, la que no podrá ser inferior en ningún caso al 20 por ciento del valor del contrato.

Cabe agregar que los contratos petroleros deben ser acordados con la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), adoptando figuras de asociación del derecho comercial.

Las empresas extranjeras pueden celebrarlos siempre que instalen una oficina o sucursal en Bogotá, se sometan a la jurisdicción de los tribunales nacionales y renuncien a la protección diplomática.

CHILE

El régimen del contrato de obra pública está establecido en el reglamento aprobado por decreto no. 1.340/65.

Los contratos se acuerdan mediante los procedimientos de "propuestas públicas", "trato directo", "cotización privada", "administración" o "administración delegada".

Para poder ofertar o ser adjudicatario, el contratista debe estar inscrito en el registro que se indique en las bases del llamado.

Las firmas extranjeras deben cumplir en lo posible registros similares a los exigidos a las empresas nacionales.

En materia petrolera el decreto ley no. 1.089/75 reglamentó los contratos de exploración y explotación. Los precios pueden convenirse en moneda nacional o extranjera o bien en especie.

La importación de materiales, equipos y accesorios que demande la ejecución de los contratos no tiene restricción alguna y el Poder Ejecutivo está facultado para liberarlos de derechos aduaneros.

No hay en Chile regímenes de protección o preferencia en favor de la industria local de la construcción.

ECUADOR

La contratación de obras públicas está regulada por la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas de 1976 que se aplica a los celebrados por las instituciones de derecho público o las de derecho privado con finalidad social o pública financiadas con recursos del Estado o con ingresos o participaciones tributarias.

//

//

El procedimiento de selección es la licitación, cuando el monto del contrato sea superior al valor que resulte de multiplicar el presupuesto inicial general del Estado del ejercicio correspondiente por un coeficiente determinado. Por debajo de ese monto puede utilizarse el concurso de ofertas o la contratación directa, con impuestos específicos para cada una.

No hay previsión sobre registro de constructores: estos solamente, en forma previa a la firma de un contrato, deben registrar sus datos y firmas en la Dirección de Ingeniería de la Contraloría General de la Nación.

El régimen especial de la Ley de Hidrocarburos prevé que las empresas extranjeras pueden ser parte en cualquiera de los contratos regulados por la ley que celebre la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), siempre que tales empresas se domicilien en el país y renuncien a la protección diplomática extranjera.

No existe en Ecuador un régimen de preferencia para las empresas constructoras locales.

En 1981 comenzó la gestión de un proyecto que reserva exclusivamente a las empresas nacionales la intervención en licitaciones, concursos de precios y la contratación de obras de construcción que sean promovidas por el sector público.

MEXICO

La ley de obras públicas del 30/XII/80 y su reglamentación del 3/IX/81, aplicables en jurisdicción federal en razón de la organización política del país, disciplinan todos los trabajos cuyo objeto sea crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles.

La regla general es que los contratos deben ser adjudicados en subasta, mediante convocatoria para que se presenten ofertas en sobre cerrado que serán abiertos en junta pública. Hay casos de excepción previstos en los que puede acudirse a concurso privado de ofertas o a contratación directa.

Como requisito previo a la firma del contrato, el adjudicatario deberá estar inscripto en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, para lo cual hay criterios y procedimientos fijados con el fin de clasificar a los inscriptos de acuerdo con su especialidad, capacidad técnica y económica y su ubicación en el país.

No hay en México un régimen legal de protección o preferencia en favor de las empresas locales, aunque de hecho se aplican políticas restrictivas del acceso de las empresas extranjeras.

PARAGUAY

La contratación de obras por parte de la Administración Central, entidades descentralizadas, empresas del Estado y empresas mixtas, está sujeta a un conjunto de normas dictadas en distintas épocas, sobre la base del título VII de la Ley de Organización Administrativa de 1909.

El principio general es que toda obra debe contratarse a través del procedimiento de la licitación pública. La licitación privada está permitida en

//

//

supuestos expresamente previstos y la contratación directa está prohibida, salvo que previamente intervengan de conformidad los organismos de control que la reglamentación establece.

En la Dirección General de Obras Públicas funciona un Registro de Licitantes.

El decreto no. 28.482 del 22/IX/72 estableció que la construcción de obras de ingeniería o arquitectura a ejecutar en territorio de la República, de carácter oficial o privado, deberán ser realizadas por firmas nacionales constituidas en su mayoría por profesionales arquitectos o ingenieros paraguayos.

Si mediaran disposiciones ineludibles de los organismos financieros que exijan la participación de empresas extranjeras, éstas deberán actuar con firmas nacionales con carácter de asociadas o asesoras (artículo 2o., decreto citado).

En la calificación de empresas para la ejecución de obras que por sus características no hayan sido realizadas previamente en el país se tomará en cuenta la experiencia y capacidad de empresas paraguayas en la construcción de obras de nivel técnico similar (artículo 4o. id.).

La Dirección de Obras Públicas sería del criterio que la participación local, tanto en los trabajos como en la retribución, debiera ser no inferior al 50 por ciento, asegurándose una efectiva transferencia de tecnología.

Con relación a la actividad petrolera, el Estado puede otorgar concesiones a personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras. Estas últimas no están sujetas a restricciones en su actuación, si acreditan capacidad técnica y solvencia financiera. Deben inscribirse en el registro público y estar domiciliadas en Asunción.

Las sociedades constituidas en el país con capital extranjero deben ofrecer por lo menos el 30 por ciento de capital social a suscriptores locales.

PERU

El "Reglamento Unico de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas" regula las licitaciones y contratos de obras públicas (Decreto Supremo no.034-80-VC) que realicen el Gobierno Central, las instituciones, empresas y entidades del sector público nacional, los Gobiernos locales, el Instituto Peruano de Seguridad Social y las Sociedades de Beneficencia Pública. Asimismo, están sujetas al Reglamento las empresas de patrimonio del Estado y aquellas en las que el Estado tenga más del 50 por ciento del capital social y cualquiera otra entidad que ejecute obras con fondos públicos.

Se considera "obra pública" la construcción o trabajo que requiera dirección técnica, utilización de mano de obra, materiales y equipos, y sea realizada por las entidades mencionadas en el párrafo anterior en forma parcial o total, directa o indirectamente, sea cual fuere el recurso económico que se utilice para el financiamiento.

Para su contratación deben seguirse los procedimientos de licitación pública, concurso de precios o adjudicación directa, según sea el monto del trabajo.

//

//

Como condición de la participación en las licitaciones y la contratación, las personas naturales o jurídicas residentes en el país deben estar previamente inscritas en el Registro Nacional de Contratistas de Obras Públicas.

Si se tratase de licitaciones internacionales, las empresas extranjeras no residentes en Perú no deben inscribirse previamente en el Registro, pero el adjudicatario de la obra debe registrarse dentro de los 30 días de suscrito el contrato.

En materia de operaciones petroleras existe un régimen especial que prevé un sistema de concesión de exploración y de explotación. Cuando el Estado no explota un área de reserva nacional que queda libre por terminación de una concesión, debe ofrecerla en primer término a empresas nacionales y si no hay propuestas, puede, en segundo término, dirigirse a firmas extranjeras.

Hay en Perú una legislación que confiere preferencias a las empresas constructoras locales (Decreto Supremo no. 347-68-HC del 16/VIII/68). Sus pautas son las siguientes:

1. Las obras públicas deben ser realizadas por empresas constructoras de nacionalidad peruana, inscritas en el Registro Nacional de Contratistas y que tengan un plazo mínimo de un año de antigüedad en la construcción en el país.
2. La ejecución de obras que integren un programa de explotación minera o desarrollo industrial, de empresas nacionales o extranjeras beneficiarias de leyes promocionales y que no sea realizada por la misma empresa con personal propio, deberá ser encomendada a empresas peruanas.
3. Las obras financiadas por organismos internacionales, Gobiernos extranjeros, bancos o financieras de primera clase, deberán contratarse con empresas peruanas con tres años de antigüedad, por lo menos.
4. Se entiende como empresa constructora nacional a la constituida en el Perú con capital social perteneciente a personas físicas peruanas (o extranjeras con más de 5 años de residencia) o a personas jurídicas constituidas en el Perú, cuyo capital, por lo menos en 2/3, sea de propiedad de nacionales (Vid. asimismo el decreto ley no. 22.257/77 y el no. 23.108/80).
5. Las empresas peruanas pueden asociarse con empresas extranjeras, siempre que la participación de estas últimas no exceda del 49 por ciento del costo del proyecto a ejecutar, salvo que la obra cuente con financiamiento de la empresa extranjera, previamente autorizado por el Poder Ejecutivo.
6. El decreto ley no. 21.825/77 prescribió que en todos los casos de contratación de obras públicas con empresas constructoras extranjeras sin que éstas se asocien con nacionales, aquéllas deberán subcontratar con éstas el 51 por ciento de la construcción, por lo menos (Vid. artículos 6.2.3 y 6.3.3 del Reglamento Unico).
7. En el supuesto de una obra construida y financiada por una empresa extranjera (v. punto 5, precedente), sin que ésta se asocie con una local, rige la obligatoriedad de subcontratar a que se refiere el decreto ley no. 21.825/77 (Decreto Supremo no. 031-77-VC del 18/VIII/77).
8. Para las contrataciones llave en mano se debe formular un primer llamado para las empresas nacionales o éstas asociadas con extranjeras, por un lapso

//

no mayor de 60 días. Transcurrido este tiempo sin que ninguna empresa nacional manifieste interés, se abre la participación a las empresas extranjeras (artículo 63.1 del Reglamento Unico).

9. Cuando las empresas nacionales participen asociadas con extranjeras en la ejecución de una obra, la participación de las primeras se deberá reflejar en la dirección técnica, administrativa, comercial y financiera de las obras o proyectos (artículo 4o., Decreto Supremo no. 370-82-EFC del 29/XII/82).

URUGUAY

Las contrataciones del sector público, incluidos los entes autónomos, servicios descentralizados y empresas industriales y comerciales del Estado, están reguladas por las Normas de Contabilidad y Administración Financiera puestas en vigencia por el decreto no. 104/68.

Todo contrato debe realizarse por licitación pública cuando del mismo se deriven gastos, inversiones o salidas para el Estado (artículo 29), pudiendo emplearse, no obstante, de acuerdo a montos decrecientes los procedimientos de licitación restringida, concurso de precios y contratación directa. Esta última modalidad también puede adoptarse en casos de excepción expresamente previstos.

No hay en Uruguay un estatuto legal de la obra pública o su contratación. Hay algunas normas generales -como las indicadas- que le resultan aplicables. Asimismo, se han puesto en vigencia pliegos generales como los aprobados por el Poder Ejecutivo el 5/II/63 y el Indentende Municipal de Montevideo el 26/VII/63.

Tampoco se encuentra una definición legal de obra pública. La doctrina uruguaya la caracteriza como la obra realizada por un ente estatal que requiera un trabajo o labor de construcción, modificación, reparación o mantenimiento de un bien inmueble, por naturaleza o por destino que integre el dominio público o privado realizada en cumplimiento de los fines propios de dicho ente (Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, página 86, Montevideo, 1974; Prat, "Derecho Administrativo", Tomo 3, Volumen 2, Montevideo 1978, página 286).

En jurisdicción del Ministerio de Transporte y Obras Públicas funciona el Registro Nacional de Obras Públicas en el cual deben inscribirse los contratistas de obras.

No hay en Uruguay un sistema de preferencias en favor de las empresas locales y las firmas extranjeras pueden presentarse libremente con la posibilidad de importación temporal de equipos de acuerdo con el régimen de "admisión temporaria". Tampoco hay restricciones para el empleo de personal técnico extranjero.

Sin embargo, existe un antecedente -el decreto del 14 de agosto de 1942- que estableció que en las licitaciones que realiza el Ministerio de Obras Públicas solamente podrán presentarse las empresas nacionales inscriptas en el Registro de Constructores.

//

//

Cabe también destacar que el reglamento de la Ley de Hidrocarburos establece que los contratos de exploración y explotación de áreas deben incluir, entre otras previsiones, el uso en cuanto sea posible de bienes y materiales producidos por la industria nacional y de servicios prestados por empresas uruguayas.

VENEZUELA

El régimen general de contrataciones está establecido en el Capítulo III de la Ley Orgánica de la Contaduría General de la República y en el Instructivo no. 24 del 7/VI/77 dictado por el Presidente de la República.

En atención a la organización política de Venezuela -República Federativa- las disposiciones del régimen de contrataciones sólo se aplican a la Administración Pública Nacional, los institutos autónomos y las empresas del Estado.

Las modalidades de contratación son la licitación pública, la licitación o concurso privado y la contratación privada o directa, según el monto de los contratos. Además de la cuantía hay previstos otros casos en que resulta procedente la adjudicación directa.

Las firmas contratistas deben inscribirse en el Registro Nacional de Empresas que funciona en jurisdicción del Ministerio de Hacienda.

El régimen de "compre" y de "contrate" nacionales está establecido por el decreto no. 1.234 del 8/X/81, que prohíbe a los Ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado, la adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría, de construcción de obras civiles o industriales o de servicios técnicos, con personas extranjeras "cuando exista oferta de origen nacional en condiciones adecuadas de calidad, oportunidad y precio, independientemente de si la adjudicación es directa, por concurso privado o licitación pública".

El Presidente de la República puede exceptuar del cumplimiento del decreto, en casos de urgente necesidad debidamente comprobada, a solicitud del Ministerio que corresponde y previa opinión de los Ministros de Hacienda y de Fomento. Asimismo, quedan exceptuadas las adquisiciones directamente vinculadas con la seguridad y defensa, con convenios internacionales y con el abastecimiento de insumos y productos alimenticios.

En cambio, no obstante la organización federal del país, el régimen se aplica a los contratos de las Gobernaciones cuando emplean fondos del Gobierno Central.

Las pautas de aplicación del régimen son las siguientes:

1. En los estudios de preinversión deben especificarse separadamente los diversos rubros que componen la consultoría, la ingeniería, el suministro de bienes, la construcción de obras civiles e industriales y la prestación de otros servicios técnicos. Se evaluará por rubro la capacidad nacional de provisión con relación a las demandas del proyecto.
2. Los organismos sujetos a la normativa deben tomar las medidas necesarias para lograr la máxima participación de la oferta local -en condiciones adecuadas de calidad- en todas las fases de los proyectos de inversión y en cualquier contratación que realicen.

//

3. Si solamente existe oferta parcial significativa de origen nacional -en condiciones adecuadas de calidad- las condiciones de contratación deberán asegurar la participación de dicha oferta.
4. Se elegirá la forma de asociación que más contribuya al uso de recursos de producción nacional, incluyendo el empleo y adiestramiento de personal a todos los niveles especialmente en funciones de dirección y coordinación.
5. En casos debidamente justificados en que no fuera posible la participación nacional, antes de iniciarse el proceso de contratación con personas del exterior, deberá obtenerse la autorización del Ministro correspondiente.
6. Las contrataciones de origen nacional o extranjero están condicionadas al cumplimiento de las normas de calidad establecidas por el Ministerio de Fomento. Si no existe norma nacional se adoptarán las de aceptación internacional.
7. Los organismos comprendidos en el régimen deben informar a los proveedores nacionales potenciales sobre sus necesidades.

//

//

V - BASES PARA LOS ACUERDOS

Con el objeto de incorporar la demanda del sector público de los países miembros de la ALADI, dirigida a la industria de la construcción, al proceso de integración regional, se considera adecuada la concertación de un acuerdo de alcance regional (artículo 6 del Tratado de Montevideo 1980) o bien, como alternativa, la celebración de acuerdos de alcance parcial entre pares o grupos de países (artículo 7, del Tratado de Montevideo 1980).

Los acuerdos tendrían el siguiente esquema:

1. Enunciación de los objetivos.
2. Definición de conceptos básicos.
 - 2.1 "Industria de la construcción"
 - 2.2 "Sector público"
 - 2.3 "Comitente"
 - 2.4 "Construcción pública"
 - 2.5 "Empresa constructora"
 - 2.6 "Empresa constructora nacional o local"
 - 2.7 "Empresa constructora latinoamericana"
 - 2.8 "Empresa constructora extrarregional"
 - 2.9 "Consorcio latinoamericano"
 - 2.10 "Consorcio mixto"
 - 2.11 "Licitación latinoamericana"
3. Ambito de aplicación
4. Instrumentos y medidas
5. Sistema de trato preferencial
6. Régimen de la licitación latinoamericana
7. Políticas nacionales concurrentes
8. Aplicación de la legislación nacional
9. Vinculación del sistema con el "Acuerdo de pagos y créditos recíprocos"
10. Política de desagregación
11. Gestiones ante los organismos financieros internacionales tendientes al reconocimiento del sistema de trato preferencial

En los anteproyectos de acuerdos de alcance regional y parcial, incluidos como Capítulos V y VI, respectivamente, del presente trabajo, se desarrollan los temas enumerados precedentemente.

me

//

//

A) Trato preferencial: Se considera que la parte central de un acuerdo sobre la materia debe consistir en un sistema de trato preferencial en favor de las ofertas locales y las provenientes de empresas constructoras nacionales de los países de la región, frente a las formuladas por empresas extrarregionales.

En principio, no se considera viable -por su gran complejidad- la adopción de provisiones en los acuerdos, que tiendan a despojar a los valores de las ofertas, de los subsidios expresos o implícitos que reciben las empresas de sus Gobiernos.

Las pautas seguidas en la comparación de ofertas pueden disminuir en gran medida el impacto de las citadas medidas promocionales.

En el Capítulo II se intentó dotar de bases económicas al trato preferencial en la comparación de ofertas y se arribó a un nivel de protección de las empresas locales del quince por ciento (15%).

Se estima razonable establecer tres niveles de preferencia en orden decreciente, a partir de la protección de las empresas nacionales, otorgándose el margen más alto a estas empresas y luego a los consorcios integrados por empresas locales y latinoamericanas y a los formados por firmas locales, latinoamericanas y extrarregionales, en función de los grados de participación de las locales y latinoamericanas.

En los proyectos de acuerdos no se incluyó la cuantificación de los márgenes ya que pareció prudente dejarlo librado a la negociación entre los países; por lo tanto, los porcentajes que surgen de este estudio y los colocados en el artículo 15 del anteproyecto parcial, están señalados a título informativo y para que eventualmente puedan facilitar análisis de mayor profundidad y la futura labor negociadora de los países miembros.

Sobre este tema la propuesta de la FIIC en la Reunión de Río de Janeiro fue la siguiente:

- 1) A las empresas locales se les otorgará un margen de preferencia del 15%.
- 2) En los casos de consorcios el margen de preferencia será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el 10 por ciento, incrementándose este margen en 5 puntos porcentuales si el o los socios son empresas latinoamericanas.
- 3) En los casos de consorcios integrados por empresas nacionales, latinoamericanas y extrarregionales el margen de preferencia será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el 10 por ciento más una alícuota de los 5 puntos porcentuales adicionales en proporción a la participación de las empresas latinoamericanas en la parte no nacional del consorcio.

Como punto de partida para análisis posteriores relativos a los posibles niveles de trato preferencial, puede adoptarse el grado comparativo de desarrollo de las economías locales, favoreciendo a las de menor desarrollo relativo.

//

Con tal finalidad se toma el PBI de cada país y se lo relaciona con la sumatoria de los PBI de los restantes países de la región. Para evitar los efectos cíclicos de la economía conviene considerar el valor medio del PBI de una serie decenal.

La sumatoria de los valores medios de los PBI será representativa de la capacidad económica de la región.

- 1) Una primera propuesta de metodología tendría en cuenta el peso relativo del PBI de cada país con respecto al total.

Su posible expresión sería:

$$\frac{\sum_{i=1}^{10} \text{PBI}_i}{10} \times 100 = X_{i/j}$$

$$\sum_{j=1}^n \left(\frac{\sum_{i=1}^{10} \text{PBI}_i}{10} \right)_j$$

donde::

$$\sum_{i=1}^{10} \frac{\text{PBI}_i}{10} = \text{PBI medio de cada país miembro de la ALADI}$$

y

$$\sum_{j=1}^n \left(\frac{\sum_{i=1}^{10} \text{PBI}_i}{10} \right)_j = \text{Sumatoria de los valores medios de los PBI de los países de la ALADI}$$

$X_{i/j}$ = porcentaje de incidencia del valor medio del PBI de un país de la ALADI referido a la sumatoria de los valores medios de los PBI de todos los países de la región. Este coeficiente será menor en los países de menor grado de desarrollo relativo, por lo que, a los efectos de adjudicarle un mayor margen de preferencia deberá considerarse el valor complementario (función inversa al grado de desarrollo).

$$100 - X_{i/j} = Y_{i/j} \%$$

//

Si denominamos al nivel local de preferencia Z

$Z \cdot Y_{i/j} \% =$ porcentaje del nivel de preferencia del país j con respecto al nivel de preferencia de las empresas locales.

- 2) Otra alternativa podría contemplar niveles únicos de preferencia por cada categoría de país, de conformidad con el criterio de clasificación establecido en la Resolución 6 del Consejo de Ministros de la ALADI, que sobre la base de las características económico-estructurales de los países miembros y a los efectos de la aplicación de los tratamientos diferenciales previstos en el Tratado de Montevideo 1980, los distingue en países de menor desarrollo económico relativo, países de desarrollo intermedio y otros países miembros.

Con respecto al Uruguay se le otorga un tratamiento excepcional más favorable que a los demás países de desarrollo intermedio.

Desde esta óptica, la ponderación de los PBI se puede hacer considerando los países de cada categoría y relacionándolos con la sumatoria de los PBI medios de todas las categorías.

Los países de una misma categoría tendrán igual nivel de preferencia.

La expresión matemática de este criterio sería la siguiente:

$$\frac{\sum_{j=1}^{10} \left(\frac{n}{\sum_{i=1}^n PBI_i} \right)_j}{\sum_{Y=1}^P \left\{ \frac{\sum_{j=1}^{10} \left(\frac{n}{\sum_{i=1}^n PBI_i} \right)_j}{10} \right\}} = X_{i/j}$$

El numerador representa el nivel medio de los PBI de los países de una misma categoría, mientras que el denominador refleja la suma de todas las categorías.

El coeficiente obtenido mediante la fórmula anterior aplicado al nivel de preferencia en favor de las empresas locales, nos dará el margen correspondiente a las empresas constructoras, según la categoría de país.

- 3) Como alternativa de los dos procedimientos anteriores, en lugar de partir del PBI puede considerarse el rubro "construcción", con lo que se pondría el acento sobre el desarrollo del sector.

Por último, en relación con la negociación y fijación de los niveles de trato preferencial, en los acuerdos de alcance parcial, sería conveniente adoptar el principio del país más favorecido, para ser aplicado a todos los que se encuentren en la misma categoría de desarrollo relativo.

//

//

- B) La industria de la construcción: A los fines del presente estudio, se ha considerado a la construcción como una industria, ya que se trata de un proceso industrial de transformación de insumos, para obtener un producto o conjunto nuevo. A ello debe agregarse que tiene por finalidad la realización de un resultado con un significativo aumento del valor agregado.

La peculiaridad de la industria de la construcción consiste en que su planta es móvil, o sea, que se realiza mediante el traslado o desplazamiento de su dotación de personal y sus equipos hasta el lugar de ejecución de la obra.

Esta característica no le impide ejercitar su poder de transformación de los insumos. También, la construcción puede consistir en un proceso de montaje, armado o ensamble.

Cualquiera sea la modalidad del proceso, el dato definitorio para caracterizar la industria de la construcción consiste en que los procesos, en forma separada o concurrente, tengan por finalidad la obtención de un conjunto nuevo de mayor valor económico, como ya se ha señalado.

Para la "Clasificación de las Actividades Económicas Internacional Uniforme" (CIIU serie M no. 4, ref. 2, Gran División 5 - Construcción, página 30 N.U.), la construcción tiene el carácter de industria.

La misma naturaleza, se le asigna en el trabajo de Naciones Unidas titulado "Un Sistema de Cuentas Nacionales", Nueva York 1970, Capítulo V - Serie F no. 2, Rev. 3, N.U., que, en líneas generales, siguen los Bancos Centrales de América Latina. La definición de Naciones Unidas ha sido expresamente adoptada por la legislación de Perú, en el artículo 10. del decreto-ley no. 21.185 y en el artículo 6.2.3 del Decreto Supremo no. 034-80-VC, que se refieren a la obligación de subcontratar empresas extranjeras.

Las asociaciones empresarias sectoriales, en particular, la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, que agrupa a las Cámaras de los once países de la ALADI, más Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y El Salvador, también la consideran como industria.

De acuerdo con las fuentes señaladas, comprende la erección, ejecución, ampliación, reparación y remodelación de edificios o estructuras tales como viviendas, comercios, edificios industriales, oficinas, carreteras, puentes, muelles, vías férreas, obras de riego, hidráulicas, oleoductos y toda otra clase de construcciones realizadas por empresas particulares o autoridad pública.

No incluye la definición los trabajos de construcción, reparación y demolición realizados accesoriamente, por el personal de una empresa, para uso propio de ésta, si tal empresa figura en otra división económica. Por ejemplo, cuando se efectúan como parte de las actividades mineras, las operaciones de excavación, eliminación de escombros, apertura de pozos o galerías, las que se ubican en las divisiones correspondientes a la "Explotación de Minas y Canteras".

- C) Nacionalidad de las empresas

Este es un punto cuya regulación resulta particularmente compleja, porque un tratamiento inadecuado puede tornar irrealizable el objetivo de colocar a

//

las empresas latinoamericanas en igualdad con las extrarregionales, ya que éstas, a través del ropaje jurídico de empresas locales en países cuya legislación es laxa en la materia, irrumpirían a nivel regional sin que los beneficios de su actividad quedaran en el mercado latinoamericano.

Por otra parte, no parece prudente forzar a los países con legislaciones abiertas a que adopten criterios rígidos sobre el punto.

Resulta claro que si la calificación de empresas nacionales queda libre a los países de origen de las empresas, podrían producirse notorias desigualdades.

En los anteproyectos se ha seguido el criterio de respetar la calificación del país del comitente, cuando se trata de empresas locales -y de empresas latinoamericanas-, previéndose pautas usuales de carácter general en el caso de falta de legislación en el país receptor. No obstante, sobre este punto, en atención a la gran sensibilidad que suscita, sería conveniente prever márgenes de flexibilidad para que los países adopten los criterios que consideren más ajustados a sus intereses, en oportunidad de la negociación.

Se estima que hay un campo fértil para la elaboración de acuerdos, en lo que hace a la constitución de consorcios y a las pautas para el intercambio de tecnología entre los componentes.

D) Gestiones ante los organismos financieros internacionales

En atención a que gran parte de las obras de la región, contratadas a través de licitaciones internacionales, cuentan con el respaldo financiero de tales organismos, en particular el BID y el Banco Mundial, y a que estas entidades no aceptan sistemas regionales de preferencias en materia de contratación de obras, se impone, como una medida que debe preverse en los acuerdos, la gestión ante los organismos financieros destinada al reconocimiento del sistema de preferencia convenido.

De otro modo, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación fijado a los acuerdos, éstos sólo funcionarían en contados casos.

Los países de la ALADI, en particular, en su carácter de socios mayoritarios del BID, tendrían que gravitar para obtener una decisión favorable de dicho Banco.

E) Políticas de desagregación

Las políticas de desagregación de proyectos tienden a facilitar la mayor participación de los insumos y servicios locales, separando los que, ineludiblemente, hay que contratar con empresas especializadas del exterior, ante la insuficiencia de la capacidad local.

El sistema de la contratación conjunta de proyecto y obra tiene la facilidad para el comitente de unificar las responsabilidades por proyecto, construcción, dirección y funcionamiento.

Se suele agregar como ventajas, las siguientes: 1) disminuye los conflictos entre el planificador general y el planificador de detalle; 2) disminuye los costos de inversión; 3) permite una transición más fluida entre los diseños generales y los de detalle; 4) garantiza la calidad de los servicios técnicos el hecho de que la ingeniería de detalle y la ejecución está en cabeza de la misma firma; y 5) acorta los tiempos de ejecución del proyecto.

Como inconvenientes, se destacan los siguientes: 1) que esta forma de contratación, por lo general, comprende la adquisición de tecnología propia de cada proveedor, que no siempre se ajusta al resto del equipamiento del sector; 2) complica la comparación y selección de ofertas porque se responde al requerimiento con propuestas que no son homogéneas; 3) los cuerpos técnicos del Estado no están, por lo general, preparados para analizar este tipo de propuesta, discernir sobre su calidad y adjudicar con abstracción del precio. La ventaja de este tipo de contratos exige, además de una gran solvencia técnica y flexibilidad negociadora en los órganos de decisión, que no es propia del sector público; 4) las contrataciones "llave en mano" restringen la intervención técnica del comitente, con la consiguiente pérdida de conocimientos y capacitación. Es por ello que esta modalidad tiene gran difusión en los países de bajo nivel técnico profesional; 5) la dependencia del mantenimiento y de la explotación del suministro de insumos importados; y 6) la atadura de un determinado proveedor o área de origen ante la necesidad de eventuales transformaciones o ampliaciones.

Una de las formas más usuales de contratación conjunta es el denominado contrato "llave en mano", que responde a una modalidad de gestión por la cual el comitente, ante una necesidad en el área de obras, de servicios, o de la actividad industrial, adquiere en bloque un proyecto, con diseño y especificaciones, conforme a una tecnología determinada, con la obligación por el proveedor de realizar la obra o instalación con todos sus detalles y equipamiento, en condiciones de ser habilitada u operada.

Este tema fue largamente discutido en la reunión de trabajo que tuvo lugar en Montevideo los días 25 y 26 de marzo último, donde se analizaron los lineamientos del acuerdo regional por parte de funcionarios de la ALADI y representantes de la FIIC, llegándose, finalmente, a la fórmula que contiene el anteproyecto, en su artículo 27, en la cual no se toma posición categórica frente a la contratación "llave en mano".

En cambio, se adoptó la desagregación entre financiamiento y obra, para evitar los créditos atados.

F) Normativa para los acuerdos de alcance parcial

El artículo 9 del Tratado de Montevideo 1980 y la Resolución 2 del Consejo de Ministros establecen las condiciones generales que deberán cumplir los acuerdos de alcance parcial. Asimismo, la Resolución citada fija las pautas procesales para su negociación y celebración.

De acuerdo con las normas referidas, tales acuerdos se ajustarán a las siguientes pautas:

- a) Deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros;
- b) Deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros;
- c) Contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidos por el Tratado de Montevideo 1980, cuyas formas de aplicación se determinarán en cada acuerdo, así como procedimientos de negociación para su revisión periódica a solicitud de cualquier país miembro que se considere perjudicado;

//

d) Cuando se prevén compromisos de utilización de insumos de los países suscriptores, se establecerán procedimientos que aseguren que su aplicación estará sujeta a la existencia de condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio.

Como ya se destacó, al comentar el sistema de trato preferencial, deberá tenerse especialmente en cuenta la Resolución 6 del Consejo de Ministros que clasificó a los países en función de su grado relativo de desarrollo económico.

//

//

VI - ANTEPROYECTO DE ACUERDO REGIONAL

PREAMBULO

Los Gobiernos de

ANIMADOS Por el propósito de promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

CONSCIENTES De la necesidad de adoptar decisiones concretas que contribuyan a la ampliación de los mercados.

CONVENCIDOS Que el poder de compra del sector público puede ser proyectado a nivel regional para promover el mayor aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, coadyuvar al desarrollo tecnológico y, en definitiva, lograr un mayor grado de integración.

CONSIDERANDO Que la industria de la construcción ha alcanzado un significativo nivel de desarrollo en la región y que su consolidación al amparo de una demanda sostenida, la constituye en un eficaz factor de crecimiento económico por su efecto multiplicador.

PERSUADIDOS De la conveniencia de crear un marco institucional que fortalezca la acción regional de la industria de la construcción a través de un sistema de trato preferencial debidamente articulado con las políticas de protección vigentes en la mayor parte de los países asociados.

DISPUESTOS A establecer condiciones favorables para la participación de los países de menor desarrollo económico, conforme a las previsiones del citado Tratado y la Resolución 6 del Consejo de Ministros.

CONVIENEN En suscribir el presente Acuerdo de alcance regional, de conformidad con las disposiciones del Tratado de Montevideo 1980 y las Resoluciones del Consejo de Ministros que resulten aplicables.

CAPITULO I

Objetivos

Artículo 1.- El presente Acuerdo de alcance regional tiene los siguientes objetivos:

- a) Promover una mayor participación de las empresas constructoras nacionales de los países signatarios, en la satisfacción de la demanda del sector público de la región.
- b) Fortalecer la estructura de la industria constructora regional, promoviendo su eficiencia y un mejor aprovechamiento de las economías de escala.

//

- c) Alentar la especialización, la elevación de los niveles de capacitación de personal y un uso más intensivo del equipamiento, con respecto a las empresas referidas.
- d) Fomentar la cooperación, complementación e intercambio tecnológico entre las empresas constructoras de los países signatarios.
- e) Asegurar condiciones de competencia de las empresas de la región que tiendan a ponerlas en pie de igualdad frente a las extrarregionales.
- f) Impulsar la formación de consorcios de empresas constructoras de la región para responder a la demanda del sector público.

CAPITULO II

Conceptos básicos

Artículo 2.- Se entiende por "industria de la construcción" la actividad consistente en la erección, ejecución, ampliación, reparación y remodelación de edificios o estructuras tales como viviendas, establecimientos industriales, edificios, puertos, canales, puentes, carreteras, autopistas, ferrocarriles, aeropuertos, diques, embalses, obras de riego y toda otra clase de construcciones u obras realizadas por "empresas constructoras".

La definición precedente no incluye los trabajos de construcción, reparación o demolición realizados accesoriamente por una empresa, con destino y personal propios, si tal empresa está ubicada en otro sector económico.

Artículo 3.- Se entiende por "sector público" al conjunto de los organismos centralizados, desconcentrados o descentralizados de los Gobiernos o administraciones nacionales, federales, estatales, provinciales, regionales o municipales de los países signatarios, como así también las empresas y sociedades de propiedad de tales organismos o controladas por ellos.

Artículo 4.- Por "Comitente" se entenderá el organismo o entidad perteneciente al sector público que requiera o contrate la realización de las actividades industriales definidas en el artículo 2.

Artículo 5.- Se considera "construcción pública" la actividad de la industria de la construcción destinada al sector público.

Artículo 6.- Se entiende por "empresa constructora" toda organización técnica, económica y jurídica de personas, bienes y equipos, cuyo titular sea una persona física o jurídica que tenga como cometido, y se encuentre en aptitud para cumplirlo, la realización de las actividades industriales descritas en el artículo 2.

Artículo 7.- Se considerará "empresa constructora nacional" (o "local") toda empresa constructora con sede principal en un país signatario y constituida de acuerdo con la legislación del mismo, que cumpla, en dicho país, con los requisitos establecidos para ser calificada como tal.

//

//

Artículo 8.- Será calificada como "empresa constructora latinoamericana" toda empresa constructora con sede principal en un país signatario y constituida de acuerdo con la legislación del mismo, que cumpla en el país del comitente con los requisitos establecidos en este último país para ser calificada como empresa "nacional" (o "local").

Si en el país del comitente no hubiera legislación aplicable, a los fines de la calificación, será considerada "nacional" cuando por lo menos los dos tercios de su capital y de sus votos pertenezca a personas nacionales y domiciliadas en el país signatario donde tiene su sede principal.

Artículo 9.- Será considerada como "empresa constructora extrarregional" toda empresa constructora con sede en un país no perteneciente a la ALADI o, aun domiciliada en un país signatario cuando no cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 7.

Artículo 10.- Se considerará "consorcio latinoamericano" todo consorcio o asociación integrado por una o más empresas constructoras latinoamericanas y por una o más empresas nacionales del país del comitente.

Artículo 11.- Se entenderá por "consorcio mixto" todo consorcio o asociación integrado por empresas constructoras latinoamericanas, extrarregionales y nacionales del país del comitente.

Artículo 12.- Será considerada "licitación latinoamericana" la licitación internacional convocada por un comitente de país signatario, en la que se favorezca la participación de empresas constructoras nacionales y de consorcios latinoamericanos y/o mixtos, de acuerdo con el sistema de preferencias establecido en el presente Acuerdo.

CAPITULO III

Ambito de aplicación

Artículo 13.- Las licitaciones internacionales que convoque el sector público de los países signatarios para la contratación de los trabajos previstos en el artículo 2, se realizarán por el régimen de "licitación latinoamericana" y de conformidad con las previsiones del presente Acuerdo.

CAPITULO IV

Instrumentos y medidas

Artículo 14.- Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo los países signatarios emplearán, entre otros, las siguientes instrumentos y medidas:

- a) La instauración de un sistema de trato preferencial;
- b) La adopción del procedimiento de licitación latinoamericana;
- c) La concurrencia de las políticas internas del sector;
- d) La armonización de las legislaciones nacionales en lo pertinente;

vf

//

- e) La vinculación del régimen del presente Acuerdo con el "Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos entre los Bancos Centrales";
- f) La adopción de la política de desagregación de proyectos; y
- g) La gestión ante organismos financieros internacionales.

CAPITULO V

Sistema de trato preferencial

Artículo 15.- El sector público de los países signatarios seguirá en la adjudicación de las licitaciones internacionales, previstas en el artículo 13, un sistema de trato preferencial que consistirá en la adopción de márgenes diferenciales en la comparación de ofertas, en favor de las provenientes de empresas nacionales o consorcios latinoamericanos o mixtos, frente a las extrarregionales.

Teniendo en cuenta lo establecido por el artículo 3, inciso d) del Tratado de Montevideo 1980 y la Resolución 6 del Consejo de Ministros de la ALADI, a los fines de la aplicación del sistema de trato preferencial, los países signatarios se agruparán del modo siguiente:

- I) Bolivia, Ecuador y Paraguay;
- II) Uruguay;
- III) Colombia, Chile, Perú y Venezuela; y
- IV) Argentina, Brasil y México.

Artículo 16.- Los márgenes de trato preferencial relativos a Bolivia, Ecuador y Paraguay, serán los que a continuación se indican:

- a) Un ... por ciento (...%) en favor de sus empresas locales;
- b) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y latinoamericanas ("consorcios latinoamericanos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%), incrementándose dicho margen en ... (...) puntos porcentuales; y
- c) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales, latinoamericanas y extrarregionales ("consorcios mixtos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%) más una alícuota de los ... (...) puntos porcentuales adicionales, en proporción a la participación de las empresas latinoamericanas en la parte no nacional del consorcio.

En los casos de los incisos b) y c) precedentes, el porcentaje mínimo conjunto de participación de las empresas constructoras locales y latinoamericanas será del ... por ciento (...%). A su vez, en los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y extrarregionales, el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%).

En los casos previstos en los incisos b) y c) precedentes y en el párrafo anterior, las empresas locales en conjunto deberán tener una participación no inferior al ... por ciento (...%).

//

//

Artículo 17.- Los márgenes de trato preferencial relativos al Uruguay, serán los que a continuación se indican:

- a) Un ... por ciento (...%) en favor de sus empresas locales;
- b) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y latinoamericanas ("consorcios latinoamericanos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%), incrementándose dicho margen en ... (...) puntos porcentuales; y
- c) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales, latinoamericanas y extrarregionales ("consorcios mixtos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%) más una alícuota de los ... (...) puntos porcentuales adicionales, en proporción a la participación de las empresas latinoamericanas en la parte no nacional del consorcio.

En los casos de los incisos b) y c) precedentes, el porcentaje mínimo conjunto de participación de las empresas constructoras locales y latinoamericanas será del ... por ciento (...%). A su vez, en los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y extrarregionales, el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%).

En los casos previstos en los incisos b) y c) precedentes y en el párrafo anterior, las empresas locales en conjunto deberán tener una participación no inferior al ... por ciento (...%).

Artículo 18.- Los márgenes de trato preferencial relativos a Colombia, Chile, Perú y Venezuela serán los que a continuación se indican:

- a) Un ... (...%) por ciento en favor de sus empresas locales;
- b) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y latinoamericanas ("consorcios latinoamericanos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%), incrementándose dicho margen en ... (...) puntos porcentuales; y
- c) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales, latinoamericanas y extrarregionales ("consorcios mixtos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%) más una alícuota de los ... (...) puntos porcentuales adicionales, en proporción a la participación de las empresas latinoamericanas en la parte no nacional del consorcio.

En los casos de los incisos b) y c) precedentes, el porcentaje mínimo conjunto de participación de las empresas constructoras locales y latinoamericanas será del ... por ciento (...%). A su vez, en los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y extrarregionales, el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%).

En los casos previstos en los incisos b) y c) precedentes y en el párrafo anterior, las empresas locales en conjunto deberán tener una participación no inferior al ... por ciento (...%).

vf

//

//

Artículo 19.- Los márgenes de trato preferencial relativos a Argentina, Brasil y México serán los que a continuación se indican:

- a) Un ... (...%) por ciento en favor de sus empresas locales;
- b) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y latinoamericanas ("consorcios latinoamericanos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%), incrementándose dicho margen en ... (...) puntos porcentuales; y
- c) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales, latinoamericanas y extrarregionales ("consorcios mixtos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%) más una alícuota de los ... (...) puntos porcentuales adicionales, en proporción a la participación de las empresas latinoamericanas en la parte no nacional del consorcio.

En los casos de los incisos b) y c) precedentes, el porcentaje mínimo conjunto de participación de las empresas constructoras locales y latinoamericanas será del ... por ciento (...%). A su vez, en los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y extrarregionales, el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%).

En los casos previstos en los incisos b) y c) precedentes y en el párrafo anterior, las empresas locales en conjunto deberán tener una participación no inferior al ... por ciento (...%).

Artículo 20.- Las ofertas provenientes de empresas constructoras latinoamericanas que se presenten a la licitación latinoamericana sin asociarse con empresas nacionales del país del comitente, no serán beneficiadas con el trato preferencial previsto en los artículos 15, 16, 17, 18 y 19.

Artículo 21.- Las empresas constructoras nacionales y los consorcios latinoamericanos y mixtos, para beneficiarse con el trato preferencial establecido, asumirán en sus ofertas y en los contratos que celebren el compromiso de no subcontratar las obras o trabajos con empresas que no fueran nacionales o latinoamericanas.

CAPITULO VI

Licitación latinoamericana

Artículo 22.- Cada país signatario asegurará una pronta y eficaz difusión de las licitaciones latinoamericanas y los comitentes enviarán, por la vía más rápida posible, una copia de los avisos a cada una de las cámaras o asociaciones empresarias de la construcción de los países signatarios, a fin de que tales entidades empresarias le den adecuada difusión entre sus empresas asociadas.

Artículo 23.- Los avisos de licitación contendrán información suficiente sobre las características del llamado y del objeto de la contratación. Asimismo, se preverán plazos razonables, antes de la apertura de las ofertas, que permitan la formación de consorcios latinoamericanos y la preparación y presentación de ofertas por dichos consorcios.

Sep

//

//

Artículo 24.- Los países signatarios adoptarán las medidas pertinentes para simplificar a las empresas latinoamericanas los trámites de inscripción, la asociación con las empresas locales, la constitución de garantías, la presentación de documentación y, en general, el cumplimiento de los requisitos para participar en las licitaciones latinoamericanas. Asimismo, procurarán adoptar criterios comunes básicos para la calificación y capacitación de las empresas constructoras.

CAPITULO VII

Políticas nacionales

Artículo 25.- Los países signatarios tenderán, en materia de industria de la construcción, a la adopción de políticas de sostén y expansión de la demanda del sector público y de promoción de las empresas constructoras mediante estímulos fiscales e impositivos y medidas de apoyo financiero.

Artículo 26.- En todos los casos es conveniente la participación de empresas locales en los consorcios oferentes. Para lo cual, dicha participación será establecida según las situaciones y condiciones de cada caso, pero recomendando que se tomen todas las medidas (leyes o resoluciones) necesarias en cada país para asegurar esta participación de las empresas locales, incluso la ayuda de los Gobiernos.

CAPITULO VIII

Legislaciones nacionales

Artículo 27.- Los países signatarios aplicarán las leyes, reglamentos y políticas que regulen la inversión y la actuación de las empresas extranjeras en el país, los regímenes de "compre" o "contrate nacional" y, en general, las disposiciones o prácticas aplicables a la industria de la construcción, de modo de asegurar el cumplimiento de los objetivos y previsiones del presente Acuerdo.

CAPITULO IX

Vinculación con el "Acuerdo de pagos y créditos recíprocos"

Artículo 28.- Los países signatarios para facilitar el cumplimiento del presente Acuerdo tratarán de recurrir a las líneas de crédito entre sus bancos centrales y al mecanismo de compensación multilateral y créditos recíprocos en monedas convertibles, de conformidad con el régimen del "Acuerdo de pagos y créditos recíprocos entre los bancos centrales de los países de la ALALC" o el que lo sustituya.

CAPITULO X

Políticas de desagregación

Artículo 29.- Los países signatarios procurarán en relación con la demanda del sector público, materia de las licitaciones a que se refiere el artículo 13, seguir las siguientes políticas:

//

//

//

- a) Desagregar financiamiento y ejecución de obra, recurriendo a la contratación conjunta en supuestos excepcionales con la debida justificación; y
- b) Fraccionar en la medida de lo posible los proyectos y elegir las alternativas técnicas que permitan la mayor participación en su ejecución de las empresas constructoras nacionales y latinoamericanas.

CAPITULO XI

Gestiones ante organismos financieros internacionales

Artículo 30.- Los países signatarios, ya sea en forma individual o concertada, se comprometen a realizar gestiones ante los organismos financieros y bancos internacionales con la finalidad de que tales entidades acepten la aplicación del sistema de trato preferencial convenido en el presente Acuerdo, en los casos que financien contrataciones de obras comprendidas en sus términos.

CAPITULO XII

Administración del Acuerdo

Artículo 31.- La administración del presente Acuerdo quedará a cargo de una Comisión Mixta integrada por igual número de representantes de cada uno de los países signatarios, la que se constituirá dentro de los noventa días de suscrito el mismo, y establecerá su régimen de funcionamiento.

Artículo 32.- La Comisión Mixta Administradora a que se refiere el artículo anterior se reunirá a solicitud de cualquiera de los países signatarios y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo;
- b) Recomendar a los Gobiernos de los países signatarios modificaciones al presente Acuerdo;
- c) Procurar la solución de los conflictos o diferencias que se susciten entre los países signatarios, con referencia a la interpretación y aplicación del presente Acuerdo, llevando a cabo los procedimientos de negociación, mediación y conciliación que fueren necesarios cuando se presenten tales discrepancias;
- d) Evaluar anualmente la marcha del Acuerdo;
- e) Proponer a los Gobiernos de los países signatarios normas para armonizar sus políticas nacionales y hacer efectivas las previsiones de los artículos 22, 23, 24, 25, 27 y 37 del presente Acuerdo;
- f) Promover la constitución de empresas binacionales o multinacionales que sean de interés común;
- g) Estimular la celebración de convenios privados de cooperación y complementación industrial entre empresas de los países signatarios y aprobar su funcionamiento en el marco del presente Acuerdo; y
- h) Dictar su propio reglamento.

//

//

CAPITULO XIII

Disposiciones finales

Artículo 33.- El presente Acuerdo tendrá una duración de cinco (5) años, prorogable automáticamente por períodos de tres (3) años.

Artículo 34.- El país signatario que desee desligarse del presente Acuerdo deberá comunicar su decisión a los restantes países signatarios con noventa (90) días de anticipación al depósito del respectivo instrumento de denuncia ante el Comité.

Formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el Gobierno denunciante los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo, salvo en lo que se refiere a las licitaciones y contratos en curso de ejecución, que continuarán con el mismo hasta su total extinción.

Artículo 35.- Los países signatarios informarán anualmente al Comité de Representantes, los avances que realicen conforme a los compromisos asumidos en el presente Acuerdo, así como de las dificultades y demás circunstancias de interés relativas a su cumplimiento.

Artículo 36.- Cada país signatario informará a los demás con prontitud sobre cualquier cambio que se produzca en la legislación o en las políticas relativas a la contratación de obras por el sector público. Las comunicaciones serán dirigidas a los organismos que cada país designe en el Anexo del presente Acuerdo.

Artículo 37.- Los países signatarios adoptarán las medidas que estimen convenientes en materia aduanera, impositiva y migratoria, con el objeto de facilitar el traslado de las personas y equipos de las empresas constructoras que resulten adjudicatarias de las licitaciones internacionales a que se refiere el artículo 13 del presente Acuerdo destinados a la realización de las obras respectivas.

vf

//

1913
1914
1915

VII - ANTEPROYECTO DE ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL (1)PREAMBULO

Los Gobiernos de

ANIMADOS Por el propósito de promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de ambos países en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

CONSCIENTES De la necesidad de adoptar decisiones concretas que contribuyan a la ampliación de sus mercados.

CONVENCIDOS Que el poder de compra del sector público de ambas naciones puede ser orientado para promover el mayor aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, coadyuvar al desarrollo tecnológico y, en definitiva, lograr un mayor grado de integración.

CONSIDERANDO Que la industria de la construcción ha alcanzado un significativo nivel de desarrollo en ambos países y que su consolidación al amparo de una demanda sostenida, la constituye en un eficaz factor de crecimiento económico por su efecto multiplicador.

PERSUADIDOS De la conveniencia de crear un marco institucional que fortalezca el intercambio y la acción de las empresas constructoras de ambas naciones, a través de un sistema de trato preferencial debidamente articulado con las políticas de protección que tuvieran vigencia en los países signatarios.

DISPUESTOS A establecer condiciones diferenciales en función del distinto nivel de desarrollo económico, conforme a las previsiones del citado Tratado y la Resolución 6 del Consejo de Ministros.

REAFIRMANDO Su adhesión a los objetivos del proceso de integración latinoamericana y con la convicción que acciones conjuntas de esta naturaleza constituyen un avance significativo en tal sentido.

CONVIENEN En suscribir el presente Acuerdo de conformidad con las disposiciones del Tratado de Montevideo 1980 y las Resoluciones del Consejo de Ministros que resulten aplicables.

CAPITULO IObjetivos

Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene los siguientes objetivos:

- a) Promover una mayor participación de las empresas constructoras nacionales de los países signatarios, en la satisfacción de la demanda de su sector público.

(1) Este Acuerdo está concebido como alternativo del anteproyecto de convenio de alcance regional contenido en el Capítulo anterior.

- b) Fortalecer la estructura de la industria constructora de ambos países, promoviendo su eficiencia y un mejor aprovechamiento de las economías de escala.
- c) Alentar la especialización, la elevación de los niveles de capacitación de personal y un uso más intensivo del equipamiento, con respecto a las empresas referidas.
- d) Fomentar la cooperación, complementación e intercambio tecnológico entre las empresas constructoras de los países signatarios.
- e) Asegurar condiciones de competencia de las empresas de ambos países que tiendan a ponerlas en pie de igualdad frente a las extrarregionales.
- f) Mejorar la publicidad de la demanda de los organismos y entidades comitentes de obras públicas y facilitar la actuación de las empresas y el intercambio entre ambos países.
- g) Impulsar la formación de consorcios de empresas constructoras de ambos países para responder a la demanda del sector público.

CAPITULO II

Conceptos básicos

Artículo 2.- Se entiende por "industria de la construcción" la actividad consistente en la erección, ejecución, ampliación, reparación y remodelación de edificios o estructuras tales como viviendas, establecimientos industriales, edificios, puertos, canales, puentes, carreteras, autopistas, ferrocarriles, aeropuertos, diques, embalses, obras de riego y toda otra clase de construcciones u obras realizadas por "empresas constructoras".

La definición precedente no incluye los trabajos de construcción, reparación o demolición realizados accesoriamente por una empresa, con destino y personal propios, si tal empresa está ubicada en otro sector económico.

Artículo 3.- Se entiende por "sector público" al conjunto de los organismos centralizados, descentralizados o descentralizados de los Gobiernos o administraciones nacionales, federales, estatales, provinciales, regionales o municipales de los países signatarios, como así también las empresas y sociedades de propiedad de tales organismos o controladas por ellos.

Artículo 4.- Por "Comitente" se entenderá el organismo o entidad perteneciente al sector público que requiera o contrate la realización de las actividades industriales definidas en el artículo 2.

Artículo 5.- Se considera "construcción pública" la actividad de la industria de la construcción destinada al sector público.

Artículo 6.- Se entiende por "empresa constructora" toda organización técnica, económica y jurídica de personas, bienes y equipos, cuyo titular sea una persona física o jurídica, que tenga como cometido y se encuentre en aptitud para cumplirlo, la realización de las actividades industriales descritas en el artículo 2.

//

Artículo 7.- Se considerará "empresa constructora nacional" (o "local") toda empresa constructora con sede principal en un país signatario y constituida de acuerdo con la legislación del mismo, que cumplan, en dicho país con los requisitos establecidos para ser calificada como tal.

Artículo 8.- Será calificada como "empresa constructora latinoamericana" toda empresa constructora con sede principal en un país signatario y constituida de acuerdo con la legislación del mismo, que cumpla en el país del comitente con los requisitos establecidos en este último país para ser calificada como empresa "nacional" (o "local").

Si en el país del comitente no hubiera legislación aplicable, a los fines de la calificación será considerada "nacional" cuando por lo menos los dos tercios de su capital y de sus votos pertenezca a personas nacionales y domiciliadas en el país signatario donde tiene su sede principal.

Artículo 9.- Será considerada como "otra empresa constructora" toda empresa constructora con sede en un país no signatario o, aun domiciliada en un país signatario cuando no cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 7.

Artículo 10.- Se considerará "consorcio latinoamericano" todo consorcio o asociación integrado por una o más empresas constructoras latinoamericanas y por una o más empresas nacionales del país del comitente.

Artículo 11.- Se entenderá por "consorcio mixto" todo consorcio o asociación integrado por empresas constructoras latinoamericanas, otras empresas constructoras y empresas constructoras nacionales del país del comitente.

Artículo 12.- Será considerada "licitación latinoamericana" la licitación internacional convocada por un comitente de país signatario, en la que se favorezca la participación de empresas constructoras nacionales y de consorcios latinoamericanos y/o mixtos, de acuerdo con el sistema de preferencias establecido en el presente Acuerdo.

CAPITULO III

Ambito de aplicación

Artículo 13.- Las licitaciones internacionales que convoque el sector público de los países signatarios para la contratación de los trabajos previstos en el artículo 2o., se realizarán por el régimen de "licitación latinoamericana" y de conformidad con las previsiones del presente Acuerdo.

CAPITULO IV

Sistema de trato preferencial

Artículo 14.- El sector público de los países signatarios seguirá, en la adjudicación de las licitaciones internacionales previstas en el artículo 13, un sistema de trato preferencial que consiste en la adopción de los márgenes diferenciales en la comparación de ofertas, previstos en los artículos siguientes, en favor de las provenientes de empresas nacionales o consorcios latinoamericanos o mixtos, frente a las "otras empresas constructoras" caracterizadas en el artículo 9. (1)

- (1) En este anteproyecto se ha partido del supuesto que el Acuerdo es celebrado por un país "A" de mayor desarrollo relativo y un país "B" de menor desarrollo relativo, conforme con las previsiones del artículo 3, inciso d) del Tratado de Montevideo 1980 y la Resolución 6 del Consejo de Ministros.

//

Artículo 15.- El país "A" adoptará los siguientes márgenes de trato preferencial: (2)

- a) Un quince por ciento (15%) en favor de sus empresas locales.
- b) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y latinoamericanas ("consorcios latinoamericanos") el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el diez por ciento (10%), incrementándose dicho margen en cinco (5) puntos porcentuales.
- c) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales, latinoamericanas y otras ("consorcios mixtos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el diez por ciento (10%) más una alícuota de los cinco (5) puntos porcentuales adicionales en proporción a la participación de las empresas latinoamericanas en la parte no nacional del consorcio.

En los casos de los incisos b) y c) precedentes el porcentaje mínimo conjunto de participación de las empresas constructoras locales y latinoamericanas será del ... por ciento (...%). A su vez, en los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y otras, el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de la o las empresas locales por el diez por ciento (10%).

(2) En el texto se ha incluido, a título de ejemplo y con ligeras modificaciones, la Propuesta de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FFIC) presentada al Congreso Latinoamericano sobre Exportación de Servicios y Compras del Estado (Río de Janeiro, 1982).

Seguidamente se acompañan ejemplos de dicha propuesta, partiendo de ofertas del mismo valor -US\$ 1.000- y de un margen de preferencia local del 15%.

a) Margen de preferencia aplicado a una empresa local.

$$P = (1 - 0,15) P_L = \text{US\$ } 850.-$$

b) Casos de consorcios:

b.1) Consorcio latinoamericano:

Participación local: 40% - Participación latinoamericana: 60%.

$$P = \{ [(1 - 0,15) \times 0,4] + 0,6 \} \times 1.000 = \text{US\$ } 940.-$$

b.2) Consorcio integrado por empresas locales y otras:

Participación local: 40% - Otras: 60%.

$$P = \{ [(1 - 0,10) \times 0,4] + 0,6 \} \times 1.000 = \text{US\$ } 960.-$$

b.3) Consorcio mixto:

Participación local: 20%. Latinoamericana: 20%. Otra: 60%.

$$P = \{ [(1 - 0,1) \times 0,2] + [(1 - 0,05) \times 0,2] + 0,6 \} \times 1.000 = \text{US\$ } 970.-$$

b.4) No hay preferencia para los consorcios formados por latinoamericanas y otras.

Si se utiliza el criterio variante de beneficiar, en los casos de consorcios, el precio local con un diez por ciento (10%) y el latinoamericano con un cinco por ciento (5%), en ambos casos en función de sus respectivos grados de participación, sólo se obtendría diferente resultado en la hipótesis de consorcio latinoamericano, aunque se mantienen las posiciones relativas dentro del conjunto.

En los casos previstos en los incisos b) y c) precedentes y en el párrafo anterior, las empresas locales en conjunto deberán tener una participación no inferior al ... por ciento (...%). (3)

- (3) En el Capítulo IV relativo a "Bases para los Acuerdos" se incluyeron algunos criterios que pueden servir de base para un tratamiento diferencial en función de los distintos grados de desarrollo económico de los países, medidos partiendo de las relaciones entre los PBI.

Desde este punto de vista en el Acuerdo podría adoptarse -como alternativa- una fórmula que arroje como resultado márgenes de preferencia que tengan en cuenta las distintas situaciones fijadas (empresas locales y consorcios) y los diferentes grados de desarrollo de los países.

$$MP_{md} = 15\% \left[1 + \left(\frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right) \right]$$

Donde:

MP_{md} = margen de preferencia de los países de menor desarrollo relativo.

15% = margen de preferencia de las empresas locales en los países de mayor desarrollo relativo.

$$1 = \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}}$$

Relación del desarrollo relativo de cada país, con respecto a la totalidad de los países de la Región, considerando una serie de 10 años de PBI, a fin de atenuar el comportamiento cíclico de los indicadores.

$$1 + \left[\frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right]$$

Factor de ponderación del desarrollo relativo de cada país, en función de la relación de la serie del PBI de los últimos 10 años, con respecto al total de la Región.

También debiera pensarse en un modelo que permita obtener márgenes diferenciales para las empresas que provengan de países de distinto desarrollo relativo.

$$MP_{X_2} = X_1 \left(\frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right)$$

Artículo 16.- El país "B" adoptará los siguientes márgenes de trato preferencial:

a) Un ... por ciento (...%) en favor de sus empresas locales. (4)

(3) (Cont.)

Donde:

MP_{X_2} = Margen de preferencia en favor de la empresa latinoamericana.

X_1 = Margen de preferencia de la empresa nacional del país comitente.

$$1 - \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}}$$

Coeficiente de ponderación del desarrollo relativo de cada país, con respecto a la totalidad de la región que permite otorgar mayor margen de preferencia a los de menor desarrollo relativo.

Siempre el margen de preferencia de las empresas latinoamericanas (independientemente del nivel de desarrollo relativo de sus países de origen) será menor que el margen de la empresa local.

En el caso de consorcios "mixtos", los márgenes de preferencia se aplican en función del grado de participación y el precio de comparación puede determinarse del siguiente modo:

$$P = \left\{ 1 - \left[P_1 X_1 + P_2 X_1 \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right) + P_3 \right] \right\} P_0$$

Donde:

P = Precio de comparación.

P_0 = Precio cotizado por el consorcio.

(4) Se supone que el país "B" en razón de su situación de menor desarrollo relativo, debe proteger a sus empresas locales con un mayor margen que el país "A".

- 11
- b) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y latinoamericanas ("consorcios latinoamericanos") el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%), incrementándose dicho margen en ... (..) puntos porcentuales.
- c) En los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales, latinoamericanas y otras ("consorcios mixtos"), el margen de tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el ... por ciento (...%) más una alícuota de los ... (..) puntos porcentuales adicionales en proporción a la participación de las empresas latinoamericanas en la parte no nacional del consorcio.

En los casos de los incisos b) y c) precedentes el porcentaje mínimo conjunto de participación de las empresas constructoras locales y latinoamericanas será del ... por ciento (...%). A su vez, en los casos de consorcios integrados por empresas constructoras locales y otras, el margen del tratamiento preferencial será el producto del porcentaje de participación de las empresas locales por el ... por ciento (...%).

En los casos previstos en los incisos b) y c) precedentes y en el párrafo anterior, las empresas locales en conjunto deberán tener una participación no inferior al ... por ciento (...%). (5)

Artículo 17.- Las ofertas provenientes de empresas constructoras latinoamericanas que se presenten a la licitación latinoamericana, sin asociarse con empresas nacionales del país del comitente, no serán beneficiadas con el trato preferencial previsto en los artículos 14, 15 y 16.

Artículo 18.- Las empresas constructoras nacionales y los consorcios latinoamericanos y mixtos, para beneficiarse con el trato preferencial establecido, asumirán en sus ofertas y en los contratos que celebren, el compromiso de no subcontratar las obras o trabajos con empresas que no fueran nacionales o latinoamericanas.

CAPITULO V

Licitación latinoamericana

Artículo 19.- Cada país signatario asegurará una pronta y eficaz difusión de las licitaciones latinoamericanas y los comitentes enviarán, por la vía más rápida posible, una copia de los avisos a cada una de las cámaras o asociaciones empresarias de la construcción de los países signatarios, a fin de que tales entidades empresarias le den adecuada difusión entre sus empresas asociadas.

Artículo 20.- Los avisos de licitación contendrán información suficiente sobre las características del llamado y del objeto de la contratación.

Asimismo, se preverán plazos razonables antes de la apertura de las ofertas, que permitan la formación de consorcios latinoamericanos y la preparación y presentación de ofertas por dichos consorcios.

(5) Vid nota (3).

Artículo 21.- Los países signatarios adoptarán las medidas pertinentes para simplificar a las empresas latinoamericanas los trámites de inscripción, la asociación con las empresas locales, la constitución de garantías, la presentación de documentación y, en general, el cumplimiento de los requisitos para participar en las licitaciones latinoamericanas. Asimismo procurarán seguir criterios básicos comunes para la calificación y capacitación de las empresas constructoras.

CAPITULO VI

Políticas nacionales

Artículo 22.- Los países signatarios tenderán, en materia de industria de la construcción, a la adopción de políticas de sostén y expansión de la demanda del sector público y de promoción de las empresas constructoras mediante estímulos fiscales e impositivos y medidas de apoyo financiero.

CAPITULO VII

Legislaciones nacionales

Artículo 23.- Los países signatarios aplicarán las leyes, reglamentos y políticas que regulen la inversión y la actuación de las empresas extranjeras en el país, los regímenes de "compre" o "contrate nacional" y, en general, las disposiciones o prácticas aplicables a la industria de la construcción, de modo de asegurar el cumplimiento de los objetivos y previsiones del presente Acuerdo.

CAPITULO VIII

Vinculación con el "Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos"

Artículo 24.- Los países signatarios para facilitar el cumplimiento del presente Acuerdo tratarán de recurrir a las líneas de crédito entre sus Bancos Centrales y al mecanismo de compensación multilateral y créditos recíprocos en monedas convertibles, de conformidad con el régimen del "Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos entre los Bancos Centrales de los países de la ALALC" o el que lo sustituya.

CAPITULO IX

Políticas de desagregación

Artículo 25.- Los países signatarios procurarán en relación con la demanda del sector público, materia de las licitaciones a que se refiere el artículo 13, seguir las siguientes políticas.

- a) Desagregar financiamiento y ejecución de obra, recurriendo a la contratación conjunta en supuestos excepcionales, con la debida justificación.

- 11
- b) Fraccionar en la medida de lo posible los proyectos y elegir las alternativas técnicas que permitan la mayor participación en su ejecución de las empresas constructoras nacionales y latinoamericanas.

CAPITULO X

Gestiones ante organismos financieros internacionales

Artículo 26.- Los países signatarios, en forma concertada, se comprometen a realizar gestiones ante los organismos financieros y bancos internacionales con la finalidad de que tales entidades acepten la aplicación del sistema de trato preferencial convenido en el presente Acuerdo, en los casos que financien contrataciones de obras comprendidas en sus términos.

CAPITULO XI

Administración del Acuerdo

Artículo 27.- La administración del presente Acuerdo quedará a cargo de una Comisión Mixta integrada por igual número de Representantes de cada uno de los países signatarios, la que se constituirá dentro de los noventa días de suscrita el mismo, y establecerá su régimen de funcionamiento.

Artículo 28.- La Comisión Mixta Administradora a que se refiere el artículo anterior se reunirá a solicitud de cualquiera de los países signatarios y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.
 - b) Recomendar a los Gobiernos de los países signatarios modificaciones al presente Acuerdo.
 - c) Procurar la solución de los conflictos o diferencias que se susciten entre los países signatarios, con referencia a la interpretación y aplicación del presente Acuerdo, llevando a cabo los procedimientos de negociación, mediación y conciliación que fueren necesarios cuando se presenten tales discrepancias.
 - d) Evaluar anualmente la marcha del Acuerdo.
 - e) Proponer a los Gobiernos de los países signatarios normas para armonizar sus políticas nacionales y hacer efectivas las previsiones de los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 35 del presente Acuerdo.
 - f) Promover la constitución de empresas binacionales o multinacionales que sean de interés común.
 - g) Estimular la celebración de convenios privados de cooperación y complementación industrial entre empresas de los países signatarios y aprobar su funcionamiento en el marco del presente Acuerdo.
 - h) Dictar su propio Reglamento.
- 11

CAPITULO XIIAdhesión

Artículo 29.- El presente Acuerdo está abierto a la adhesión de los restantes países miembros de la Asociación.

La adhesión se formalizará una vez negociados los términos de la misma entre los países signatarios y el país adherente, mediante la suscripción de un Protocolo Adicional que entrará en vigencia treinta días después de su depósito en la Secretaría de la Asociación.

CAPITULO XIIIConvergencia

Artículo 30.- En ocasión de las Conferencias de Evaluación y Convergencia a que se refiere el artículo 33 literal a) del Tratado de Montevideo 1980, los países signatarios iniciarán negociaciones con los restantes países miembros de la Asociación con la finalidad de examinar la posibilidad de proceder a la multilateralización progresiva de los beneficios que se deriven del presente Acuerdo.

CAPITULO XIVDisposiciones finales

Artículo 31.- El presente Acuerdo tendrá una duración de cinco (5) años, prorrogable automáticamente por periodos de tres (3) años.

Artículo 32.- El país signatario que desea desligarse del presente Acuerdo deberá comunicar su decisión a los restantes países signatarios con noventa (90) días de anticipación al depósito del respectivo instrumento de denuncia ante el Comité.

Formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el Gobierno denunciante los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo, salvo en lo que se refiere a las licitaciones y contratos en curso de ejecución, que continuarán con el mismo hasta su total extinción.

Artículo 33.- Los países signatarios informarán anualmente al Comité de Representantes, los avances que realicen conforme a los compromisos asumidos en el presente Acuerdo, así como de las dificultades y demás circunstancias de interés relativas a su cumplimiento.

Artículo 34.- Cada país signatario informará a los demás con prontitud sobre cualquier cambio que se produzca en la legislación o en las políticas relativas a la contratación de obras por el sector público. Las comunicaciones serán dirigidas a los organismos que cada país designa en el Anexo del presente Acuerdo.

11

Artículo 35.- Los países signatarios adoptarán las medidas que estimen convenientes en materia aduanera, impositiva y migratoria, con el objeto de facilitar el traslado de las personas y equipos de las empresas constructoras que resulten adjudicatarias de las licitaciones internacionales a que se refiere el artículo 13 del presente Acuerdo, destinados a la realización de las obras respectivas.

