



CANALIZACION REGIONAL DE LA DEMANDA  
IMPORTADA POR EL SECTOR PUBLICO

ALADI/SEC/Estudio 29  
6 de agosto de 1985

## CONTENIDO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	3
CAPITULO I - COMERCIO EXTERIOR Y COMPRAS ESTATALES .....	6
1. Estructura básica del comercio exterior .....	6
2. Compras estatales e integración .....	10
3. Integración económica y comercio administrado .....	12
4. Algunas experiencias regionales .....	15
5. Necesidad de una evaluación .....	18
CAPITULO II - MARCO POLITICO-INSTITUCIONAL .....	24
1. El contexto internacional .....	24
1.1 Acuerdo sobre compras del sector público .....	24
1.2 Algunas normas norteamericanas .....	26
2. Los acuerdos regionales .....	27
CAPITULO III - BASES Y LINEAMIENTOS DE ACCION .....	30
1. Criterios básicos .....	30
2. Características de un marco normativo .....	31
3. Elementos de un marco normativo .....	33
4. Algunos requerimientos fundamentales .....	38

//

NOTA

El presente Estudio fue realizado por el consultor señor Augusto Bermúdez, en el marco de un proyecto de cooperación PNUD/CEPAL/ALADI. Las recomendaciones del Estudio han sido tenidas en cuenta por la Secretaría General para la elaboración de propuestas que serán presentadas al Comité, en el marco de las actividades preparatorias de la rueda regional de negociaciones.

//

## INTRODUCCION

Estudiar y proponer alternativas acerca de modalidades operativas para canalizar el poder de compra de los Estados, en el marco de la ALADI, no es tarea exenta de dificultades. El tema, en los últimos años, ha sido motivo de numerosas reflexiones a nivel de diversas instancias institucionales y políticas. Sin embargo, hasta la fecha, poco o nada se ha logrado en términos prácticos. Existen tres propuestas concretas a consideración de los Gobiernos relativas a productos siderúrgicos, contratación de servicios e industria de la construcción que, a pesar del tiempo transcurrido, no han logrado concretarse.

El recuento de experiencias no exitosas en el Mercado Común Centroamericano, la ALALC, el Grupo Andino y el SELA, permite elaborar un amplio catastro de opciones que, en la práctica, han sido sistemáticamente desechadas y, en los casos que se han aprobado, aunque sea parcialmente, no han sido aplicadas.

Adicionalmente, el tratamiento del tema por su propia naturaleza, exige incursionar en el análisis de otros mecanismos que se considerarán próximamente en el seno de la ALADI. Existe una evidente interrelación con ciertos bienes como los hidrocarburos, alimenticios y otros productos básicos. Instrumentos como el programa de eliminación de las restricciones no arancelarias, o como aquellos que pueden surgir de la aplicación de las modalidades de intercambio compensado, se interrelacionan con la demanda importada que realizan los sectores públicos. El tema adquiere mayor complejidad por cuanto escapa de los moldes tradicionales de la integración económica, lo que, a su vez, exige incursionar por nuevos senderos que no son fáciles de bosquejar.

Limitaciones como las señaladas, constituyen el telón de fondo dentro del cual se enmarca el presente informe. Se ha diseñado y elaborado con la clara intencionalidad de posibilitar el inicio de un proceso gradual de concertación selectivo, en función de un grupo reducido de productos y de empresas. En la medida que se vayan acumulando experiencias positivas, será factible ampliar su cobertura y adoptar un conjunto de medidas de equilibrio, que posibiliten un trato justo y el establecimiento de una adecuada relación costo-beneficio para todos los países.

Con este enfoque central, el informe se ha organizado en tres capítulos. El primero se refiere al comercio exterior y a las compras estatales; en el segundo se sintetiza el marco político-institucional prevaeciente, el cual define el sentido de cualquier opción que se seleccione. Finalmente, en el tercer capítulo, se presentan las bases y los lineamientos de acción que -se estima- podrían dar origen a avances graduales en la canalización de la demanda importada por el sector público hacia proveedores regionales.

En el Capítulo I se incluye, en primer lugar, un breve análisis conceptual sobre algunas características relevantes del comercio exterior en la región, con el propósito de destacar el alcance de un esfuerzo orientado a modificar parte significativa de la estructura y tendencia del comercio latinoamericano. Diversas estimaciones señalan que las compras estatales representan alrededor del 40 por ciento de las importaciones totales que realizan los países de la ALADI. Este esfuerzo demanda un tipo de decisión política consistente con la magnitud de la tarea que los países se han propuesto. Ello implica un compromiso de fondo al más alto nivel gubernativo, así como de los sectores operativos sean éstos públicos o privados.

gml

//

//

En segundo lugar -en este mismo capítulo- se analiza el tema de las compras estatales y la integración económica, para concluir en la necesidad de establecer un vasto programa de información que permita disponer de antecedentes actualizados y, por tanto, de bases sólidas acerca del marco real que estas acciones deberán enfrentar a corto y mediano plazo. Se plantea, como tesis central que actuar en relación a la reorientación de las importaciones del sector público requiere observar las posibilidades de alcanzar una coordinación mínima en el poder de compra de la región y, simultáneamente, analizar lo que está sucediendo en las exportaciones para poder desarrollar un enfoque comprensivo del comercio exterior propiamente tal y ampliar el campo de concertación entre los países.

Un enfoque relativamente similar se formula en relación al tema del comercio administrado y la integración económica. La meta planteada de iniciar un proceso de reorientación de las compras estatales, implica incursionar en fórmulas multilaterales para administrar el comercio, a fin de lograr el máximo aprovechamiento de las capacidades propias de la región. Este camino constituye una evidente e importante innovación en términos de los mecanismos clásicos de la integración económica. Para que sea efectivo, requiere que se estructure un amplio esquema de concertación entre los Gobiernos, las principales empresas estatales (1) y las del sector privado que directamente se involucren en el proceso. Estos tres niveles deben actuar mancomunadamente, no sólo en el plano del comercio intrazonal, sino también en el que se efectúa con terceros países y esto tanto en lo relativo a las exportaciones como a las importaciones. Se procura poner en evidencia el hecho que medidas fragmentarias sólo rendirán resultados parciales y que, para revertir una tendencia histórica, se requiere la movilización de la totalidad de las variables que inciden en el origen y destino del comercio exterior, así como en la magnitud de sus flujos principales. En el fondo se trata de maximizar las posiciones "hacia afuera", a partir de un intenso proceso de cooperación regional que otorgue credibilidad internacional a la capacidad de negociación y de acción latinoamericana.

Por último, se incluye un recuento de algunas experiencias acumuladas en la región. Se analiza sintéticamente el caso de la cooperación entre organismos estatales de comercialización agrícola y -con menos detalle- algunos elementos relevantes que surgen de lo acontecido en la gestión de algunas empresas multinacionales que se caracterizan por tener una participación mayoritaria de entes estatales de países latinoamericanos.

El Capítulo II se refiere al marco político-institucional imperante. La idea central ha sido, por un lado, presentar algunas evidencias significativas que sobre el tema surgen del plano internacional, solamente con la idea de extraer elementos útiles de tener en cuenta en el contexto regional. Por otro, se ensaya una sistematización de los diferentes acuerdos políticos que, en el último tiempo, se han adoptado a nivel regional. Ellos definen las características básicas de cualquier acción en este campo.

Finalmente, el Capítulo III se refiere a las bases y lineamientos de acción. Se propone que los esfuerzos de los países miembros de la ALADI para reorientar la demanda importada por el sector público, podrían concretarse mediante la aprobación y puesta en marcha de un programa de acción especial para estos fines. Su objetivo central sería constituir un foro de concertación y negociación que permitiera la adopción de diferentes medidas concretas, que impliquen avances graduales en el tratamiento de esta amplia temática.

---

(1) En el presente informe se utiliza indistintamente el concepto de empresas, entidades y organismos. Siempre debe entenderse que ellos involucran a todos los agentes estatales, de conformidad a la definición que se presenta en la página 11.

//

//

Si bien el objetivo final consiste en desviar corrientes comerciales, se estima -como condición fundamental-, que para alcanzar esta meta es necesario insertarla en un amplio proceso de cooperación regional, fundado en intereses aglutinantes que pueden detectarse entre determinadas empresas y que posibilite definir interlocutores o contrapartes adecuadas.

El programa comprendería un marco normativo o base mínima que, paulatinamente, debería ir evolucionando hasta transformarse en un "compre latinoamericano". Estaría integrado por diversos elementos operativos que también se irían perfeccionando y profundizando en el tiempo. En este sentido cabe señalar que se ha optado por la tesis de crear, al inicio del proceso, sólo un foro con los elementos indispensables. En la medida que se vaya acumulando experiencia, será viable evolucionar hacia formas más complejas que permitan un tratamiento en profundidad del problema.

Por último, como una modalidad que signifique lograr una participación activa de los agentes operativos, en el diseño mismo del programa, se estima pertinente convocar, en el menor plazo posible, a un primer encuentro de representantes de empresas estatales seleccionadas. Los objetivos esenciales de este evento serían perfeccionar un determinado proyecto de programa, y analizar las modalidades operativas para su puesta en marcha.

Las bases y los lineamientos de acción se sustentan en el marco político prevaletante en la Asociación; en las diversas experiencias acumuladas sobre la materia y en la plena conciencia que se estaría iniciando un proceso que puede llegar a generar importantes modificaciones en la estructura del comercio exterior latinoamericano. Por estas consideraciones, se ha optado por un enfoque altamente pragmático, que permita el diseño de un esquema de concertación y su puesta en marcha. Se trata de posibilitar que, posteriormente, el proceso autónomamente se vaya fortaleciendo y retroalimentando, hasta alcanzar las dimensiones y profundidad que los propios países deseen imprimirle.

gml

//

CAPITULO ICOMERCIO EXTERIOR Y COMPRAS ESTATALES

El objetivo central del presente capítulo es presentar una apretada síntesis de la situación actual del comercio exterior de los países miembros de la ALADI, desde el punto de vista de su dirección y estructura fundamental.

Como es ampliamente conocido, se verifica una especie de "preferencia práctica" en favor de la oferta y demanda de terceros países. Se prefiere el abastecimiento proveniente de las principales naciones industrializadas y también se estima más confiable exportar a dichos países en lugar de hacerlo al mercado regional. Existen un conjunto de causas que contribuyen a explicar esta situación, que es imprescindible tomar en consideración cuando se plantea como objetivo canalizar la demanda importada del Estado hacia los proveedores regionales.

Actuar en este segmento del comercio exterior latinoamericano significa un avance de importancia e implica dar pasos trascendentes orientados hacia la futura creación de un ordenamiento regional del comercio exterior o al establecimiento de un sistema regional de intercambio. También es necesario considerar que metas como las señaladas no son alcanzables en el corto plazo. Requieren una voluntad política firme, aplicada en forma sistemática, que actúe directamente sobre los agentes operativos y contribuya a cerrar la tradicional brecha existente entre la declaración política y los acontecimientos reales.

Para atender la compleja problemática del sector externo y, en particular, la reorientación de las compras estatales se hace indispensable impulsar un programa regional sustentado en una adecuada interpretación del concepto de beneficio mutuo entre los países. Este debe superar los estrechos límites de simples consideraciones sobre los precios y centrarse en los efectos que pueden generarse en los procesos de industrialización a nivel de cada país y de la región como conjunto, lo cual llevaría a la necesaria creación de lazos firmes, duraderos y solidarios de interdependencia entre los países latinoamericanos.

Finalmente, no está de más aclarar que en este capítulo no se intenta presentar un diagnóstico propiamente tal, ni mucho menos un enfoque teórico sobre el tema. Por el contrario, sólo se pretende formular un sinóptico recuento de ciertas evidencias empíricas relevantes, que puedan ser utilizadas más adelante como base de sustentación para proponer cursos de acción alternativos en relación al objetivo central del presente informe.

### 1. Estructura básica del comercio exterior

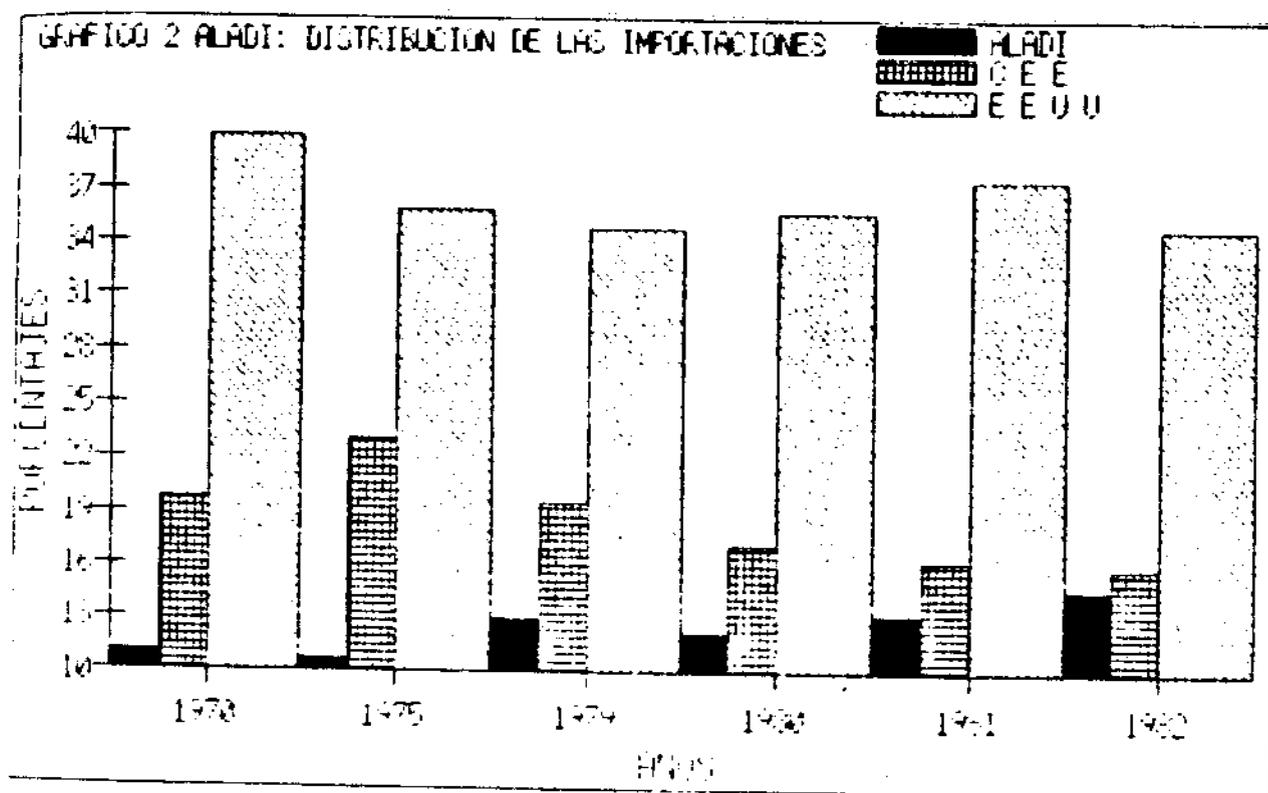
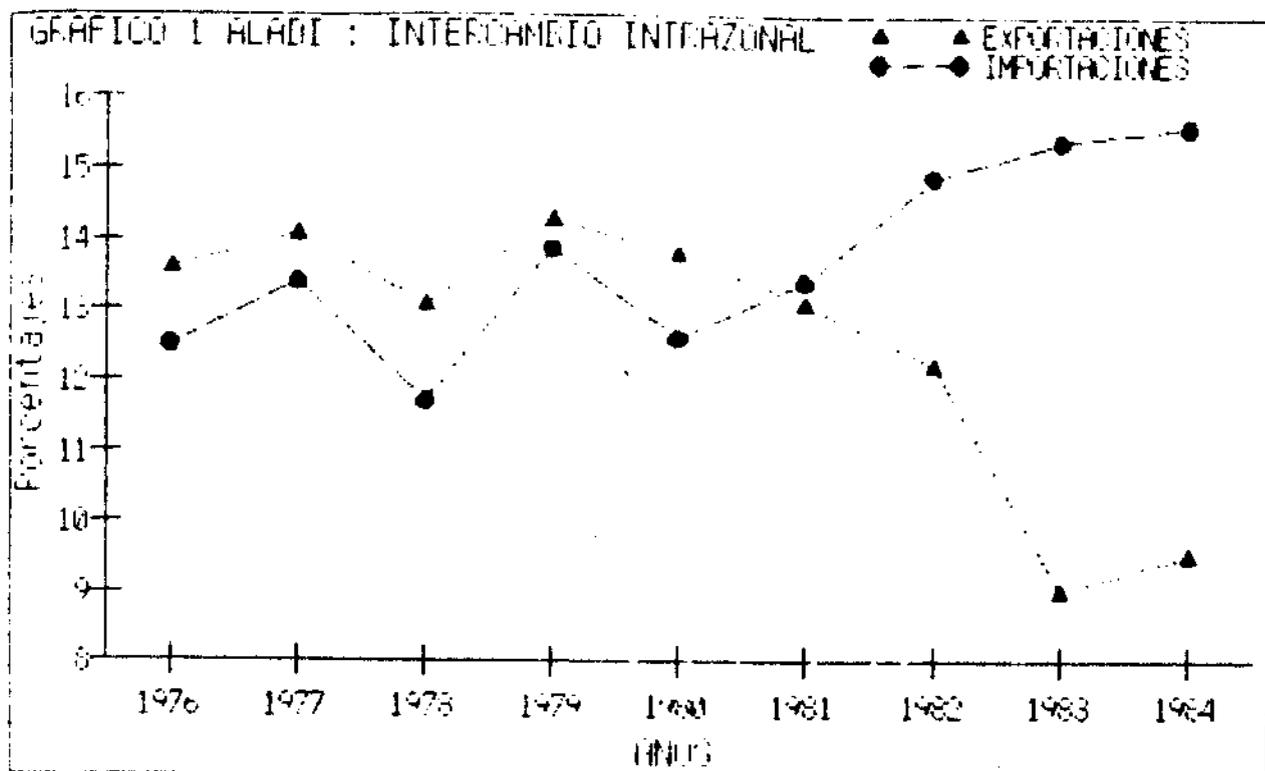
El análisis del comportamiento del comercio exterior de los países miembros, demuestra que, históricamente, su orientación y vertebración sustantiva se realiza con las naciones industrializadas. Las relaciones centro-periferia se han transformado en un factor determinante del comportamiento económico de los países latinoamericanos. En los hechos reales, esto se expresa en una baja incidencia del comercio intrarregional respecto al total, tanto en lo relativo a las exportaciones como a las importaciones. Además, existe una clara tendencia a abastecerse desde los países centrales y a colocar los productos de exportación en dichos mercados, tal como se aprecia en los gráficos 1 y 2 (2).

---

(2) Las fuentes de dichos gráficos son cuadro no. 1 y CEPAL: Dirección y estructura del comercio exterior latinoamericano.

//

Las principales tendencias del comercio exterior revelan, hasta fines de la década de los años setenta, un paulatino incremento de la importancia relativa del comercio regional. A partir de 1981, se acentúa la evolución positiva de la incidencia de las importaciones zonales en relación al total de las compras del conjunto de países de la ALADI, lo que significa que la fuerte contracción en las importaciones afectó en menor grado el abastecimiento zonal. En otros términos, los Gobiernos limitaron más severamente las compras desde terceros países, lo cual marca un importante precedente de política comercial.



gml

//

//

Por el contrario, en el lado de las exportaciones se constata una significativa caída de las ventas zonales, medidas en relación al total de las exportaciones de las once naciones signatarias del Tratado de Montevideo. Esto revela que los países prefirieron colocar más productos en los mercados de terceros países que en el área latinoamericana, lo que debilita los lazos de interdependencia regional (ver gráfico 1).

## CUADRO 1

## ALADI: COMERCIO EXTERIOR INTRAZONAL Y GLOBAL

(Cifras en millones de dólares corrientes)

AÑOS	EXPORTACIONES (FOB)			IMPORTACIONES (CIF)		
	ALADI	RESTO MUNDO	TOTAL	ALADI	RESTO MUNDO	TOTAL
1976	4.689	29.677	34.366	4.641	32.553	37.194
1977	5.745	35.050	40.795	5.793	37.329	43.092
1978	5.908	39.087	44.995	5.772	43.635	49.407
1979	8.733	52.180	60.913	8.451	55.143	63.594
1980	10.854	67.603	78.457	10.536	73.363	83.899
1981	11.186	74.460	85.646	12.296	79.794	92.090
1982	9.947	71.552	81.499	10.678	61.074	71.752
1983	7.302	73.517	80.819	7.761	42.619	50.380
1984(*)	8.345	79.317	87.662	8.356	44.070	52.426

Fuente: Secretaría General de la ALADI. ALADI/SEC/dt 152 (8 de mayo de 1985).

(\*) Datos estimados.

La aguda situación económica imperante, la recesión internacional y la asfixia financiera producto de los incontrolables niveles de servicio de la deuda externa, han revertido las tendencias expansivas del intercambio intrazonal, marcando un deterioro de proporciones en su evolución.

La experiencia registrada en el Grupo Andino es probablemente la más demostrativa de una situación que, en mayor o menor grado, afectó a todos los países. "Mientras que en 1983 las exportaciones de la subregión hacia el mundo se redujeron en 4.6 por ciento con respecto al año anterior, las exportaciones del Grupo Andino hacia la subregión se vieron reducidas en 46 por ciento, es decir 10 veces más ... Lo que dicha evolución demuestra es que las políticas de ajuste y contracción de importaciones aplicadas por los países de la subregión representan un costo considerable en términos de decrecimiento de las exportaciones de los países del Grupo Andino hacia la subregión, que se traduce en un deterioro de los intercambios comerciales intrasubregionales,

//

//

factor clave del deterioro actual en que se halla el proceso de integración andina" (3).

Independientemente de sucesivas modificaciones que, obviamente se van presentando en el tiempo, lo cierto es que la región muestra una articulación vulnerable y dependiente con respecto a las naciones industrializadas. Esta inserción se traduce en que los precios de los principales productos de exportación quedan determinados -mayoritariamente- por condiciones exógenas a los intereses de la región.

Esto se expresa en continuos deterioros en los términos de intercambio que, conjuntamente con la aplicación de un vasto arsenal de medidas proteccionistas complican, en forma creciente, el acceso a los mercados. Adicionalmente, se constata una influyente participación de las empresas transnacionales en la comercialización, los transportes, seguros y servicios en general, lo que limita aún más la capacidad de autonomía y maniobra del comercio exterior latinoamericano.

La gravedad de esta situación se aprecia con mayor claridad cuando se deben enfrentar procesos recesivos agudos y prolongados como son los que han prevalecido y que han determinado la conducta económica en los últimos cuatro años. Estos han exacerbado las condiciones adversas dentro de las cuales la región debe desenvolverse. Sería largo e inoficioso -por ser ampliamente conocido- enumerar estas condiciones negativas. Basta recordar que ante este cuadro, los países, entre diversas medidas, han debido efectuar violentas contracciones en los niveles de las importaciones y transferir recursos netos al exterior. "Esa transferencia, además de cuantiosa, adquiere características de perniciosas al tener que llevarse a cabo en un período en que la relación de precios del intercambio ha caído a niveles muy bajos" (4).

Paralelamente los países han desplegado una intensa campaña diplomática en todos los foros internacionales, con competencia en estas materias, para procurar revertir una inserción reconocida como claramente inequitativa y desigual.

Cuando se propone como objetivo orientar las compras del Estado hacia la oferta regional, se está planteando directamente priorizar las capacidades y potencialidades latinoamericanas. Además, se procura revertir una tendencia enraizada en el quehacer económico y comercial de la región, por lo que debe tenerse plena conciencia que se trata de un proceso gradual, probablemente más lento que lo deseable y con un desarrollo que no estará exento de numerosas dificultades. Es evidente que se afectarán intereses de empresas extranjeras con enorme capacidad de "persuasión" y hábitos de compras de las empresas del Estado que poseen marcada autonomía y poder de decisión, a las cuales los Gobiernos centrales no han podido disciplinar ni en el orden interno.

De esta manera, se hace imprescindible resaltar la necesidad que -desde el inicio- exista una muy firme y decidida voluntad por parte de los Gobiernos, tanto en los niveles políticos propiamente tales como en los estamentos

- 
- (3) INTAL. Revista de Integración no. 98. R. Figueredo: El comercio internacional y las políticas para el establecimiento del mercado subregional andino. Página 17 (febrero 1985).
- (4) CEPAL: Revista No. 25. Enrique Iglesias: La economía latinoamericana durante 1984: Un balance preliminar. En este artículo se presenta un pormenorizado análisis sobre las circunstancias que enfrenta la economía regional.

//

operativos. Esto, en el fondo implica, una doble condición que se transforma en un elemento determinante para poner en marcha un programa que atienda los objetivos básicos antes señalados.

La meta de lograr la reorientación gradual de las importaciones del sector público requiere el diseño de una estrategia que contenga claras demandas políticas y esté basada en los intereses aglutinantes que se generan entre las distintas actividades que realizan los Estados. Por tanto, el esfuerzo debe comenzar con una apreciación realista de las circunstancias prevalecientes y fundarse en un proceso gradual que vaya acumulando experiencias y paulatinamente permita la incorporación activa de todos los países a esta importante iniciativa.

## 2. Compras estatales e integración económica

En un contexto teórico de integración, la presencia y participación de las empresas estatales crea una situación compleja. Por un lado, estas no se sujetan, normalmente, a las políticas arancelarias de tipo general que aplican los países y, por tanto, son relativamente indiferentes a las tarifas y a los márgenes de preferencia que regulan los intercambios recíprocos dentro de la región.

Cuando las empresas estatales deben ceñirse a las normas generales, siempre existe algún resquicio que les posibilita una posición más favorable y hace que también, en menor grado, sean indiferentes a los niveles arancelarios. El acceso fluido que estas empresas tienen en los sistemas financieros, de pagos o ciertas mayores facilidades para superar las restricciones no arancelarias, constituyen situaciones de facto que deben tenerse permanentemente en cuenta.

Estas circunstancias han llevado, en más de una oportunidad, a que se abra la discusión acerca de la compatibilidad de las empresas estatales con respecto a la integración misma. También explican que, en la práctica, el poder de compra de estas empresas no haya sido considerado como un elemento trascendente dentro de los programas de integración. Excepto algunas iniciativas vinculadas a las importaciones de productos alimenticios -las que se analizarán más adelante-, son escasas y limitadas las experiencias en otros ámbitos.

Los procesos de integración, si bien han generado efectos positivos, particularmente en las exportaciones de manufacturas, han resultado insuficientes para modificar la estructura de los flujos más importantes del comercio exterior de los países. Lo anterior debido a que el concepto de productos negociados, sobre todo en el último tiempo, explicaba sólo una reducida proporción del comercio global (5). Por exitosas que resulten las negociaciones que con

(5) Al respecto debe recordarse que, de conformidad a la estructura de concesiones vigentes en las listas nacionales hacia fines de 1980, los productos negociados, es decir aquellos que se importaron a través de preferencias arancelarias, no representaban más del 25 por ciento del intercambio intrazonal. Esto significa que el comercio de estos productos en 1984, no cubrirían sino sólo alrededor del 4 por ciento del total del comercio de los once países. Lo anterior, bajo el supuesto que la cobertura, en términos del comercio efectivo, amparado por las concesiones pactadas en los acuerdos de alcance parcial y regionales con respecto a las consignadas en las listas nacionales, es elevada.

//

cretan los acuerdos de alcance parcial actualmente en aplicación, la profundización de la preferencia arancelaria regional y la eliminación de las restricciones no arancelarias, estos instrumentos en forma aislada, difícilmente incidirán de manera significativa en el poder de compra de los Estados.

INTAL estimó que, en 1980, "las compras del Estado (incluyendo la demanda que ejerce en el mercado local y las importaciones) suman ... unos 132 mil millones de dólares en los once países que integran la ALADI. El producto interno bruto de esos países es en dólares ajustados, igual a unos 730 mil millones de dólares, con lo que las compras del Estado representan el 18 por ciento de aquél. Otro dato que ayuda a dimensionar la importancia relativa es el de las exportaciones totales de esos mismos países, que fueron en 1980 de 87 mil millones de dólares, es decir, casi 40 por ciento menores que las compras (totales) del sector público" (6). En este mismo trabajo se estima que las importaciones que realizó el sector público del conjunto de los países miembros de la ALADI, en 1980, alcanzaron a alrededor del 40 por ciento del total importado, es decir se habrían situado en una cifra cercana a los 33 mil millones de dólares.

El estudio en referencia representa un adecuado avance para dimensionar la magnitud del problema. La valorización de las importaciones del sector público de los países de la ALADI, constituye el punto de partida para iniciar acciones orientadas a su canalización hacia los oferentes regionales. Las cifras antes expuestas incluyen una determinada definición de qué es lo que se interpreta por demanda estatal, es decir, define a todas las entidades que realizan importaciones y que se incorporarían en este proceso. En otros términos, por compras del sector público se entenderán las importaciones que realiza la administración central, las administraciones regionales o locales (estados, provincias, municipios) y los entes autónomos, tengan o no la forma de empresas, siempre que el Estado tenga una participación mayoritaria o control directo en su administración (7).

Independientemente de la definición que se convenga, debe tenerse presente que el tema se inscribe directamente en un marco más amplio que es el papel del Estado en el estilo de desarrollo que, en cada país, se adopte. Las formas de organización económica y social y el planteamiento sustantivo en relación a las principales variables de política condicionan el tratamiento que se imprimirá al sector externo. No siempre se logran elaborar esquemas totalmente afinados que permitan altos niveles de coordinación interna. Esto explica que, en muchos casos, se produzcan inconsistencias entre los aparatos operativos y las líneas gruesas de política económica. Por tanto, para lograr avanzar en la reorientación de las compras del sector público se hace imprescindible actuar en el contexto político propiamente tal y generar un conjunto de incentivos que "arrastre" el accionar de los estamentos operativos.

Por otro lado, se hace urgente la actualización del monto de la demanda estatal de origen importado. Esto debido, entre otras causas, a que en los últimos cuatro años se han registrado importantes modificaciones en las estruc-

---

(6) INTAL: G. Ondarte y C. Correa: Compras estatales e integración económica. Página 29. Nota: El concepto de dólar ajustado intenta neutralizar efectos cambiarios. En las notas metodológicas del libro en referencia, se explica la forma de cálculo.

(7) Una definición algo más amplia se encuentra en ALADI: Estudio 15: Compras y contrataciones del sector público.

//

turas económicas de los países que han afectado el campo de acción de los respectivos aparatos estatales. Lo anterior, es particularmente importante para avanzar sobre bases sólidas en delinear opciones orientadas a la canalización del poder de compra de las empresas estatales de los países miembros de la ALADI. Esta actualización es importante, al menos, desde dos puntos de vista. El primero dice relación con la definición de la situación real, en una fecha reciente, de manera de precisar los órdenes de magnitud que representan esas importaciones dentro de la demanda del sector público, el origen de tal abastecimiento y los principales productos que comprende.

En segundo término, es también útil para poder formular apreciaciones fundadas sobre las tendencias centrales que determinan el comportamiento de las empresas estatales. Esto es válido en el último tiempo, en donde -como resultado de la aguda crisis económica- se han registrado profundas mutaciones que alteran las dimensiones efectivas y las relaciones entre los sectores públicos y privados. Es necesario considerar, también, que el comportamiento de muchas empresas públicas está determinado por su posición exportadora, lo que hace aconsejable tratar el poder de compra del Estado conjuntamente con los potenciales de exportación de cada país. La experiencia revela que cuando se actúa coordinadamente en el plano de la cooperación regional o del comercio recíproco, y de las acciones externas, existen mayores posibilidades de aglutinar intereses y, por tanto, de crear un espectro más amplio de concertación entre los países.

Por último, ante una situación de fuerte contracción en la demanda agregada y de cambios significativos en el plano productivo, se hace imprescindible detectar con precisión las transformaciones que van aconteciendo en los aparatos estatales y la incidencia que éstas tienen sobre la demanda y oferta del sector público, para conocer con claridad cuáles son los escenarios reales y esbozar alternativas concretas y viables para el futuro.

Independientemente de la necesaria actualización que se formula, resulta claro que las importaciones del sector público, en los países de la ALADI, alcanzan importantes magnitudes. Postular su reorientación hacia la oferta regional en el marco de un proceso de integración, debería generar impactos significativos sobre los niveles del comercio intrarregional y abrir la posibilidad de adoptar posiciones "hacia afuera", en lo relativo a la coordinación de las compras que realizan determinadas empresas, al intercambio de experiencias sobre proveedores y a un proceso de concertación para mejorar el acceso y los niveles de precios de los principales productos de exportación.

### 3. Integración económica y comercio administrado

En el ámbito de los esquemas de integración regional siempre ha prevalecido, como concepción básica, que la meta más idónea era el perfeccionamiento del mercado ampliado. En un contexto de libre comercio y una vez que se hubiesen abolido los gravámenes tarifarios y eliminado las restricciones no arancelarias, los mecanismos del mercado fomentarían una eficiente asignación de los recursos. En cierta manera, se intentó reproducir, a escala regional, lo que parecía haber sido el eje central del crecimiento económico y del éxito comercial de los países desarrollados. Sus postulados fundamentales descansaban en el libre comercio y en una estructura institucional que, para tales fines, se creó después de la Segunda Guerra.

Lo anterior implicó no valorar adecuadamente que el modelo de libre comercio, como fue diseñado, nunca operó realmente. El Estado y las empresas actuaron mancomunadamente para modificar lo que podría denominarse natural divi

//

//

sión internacional del trabajo. Numerosas evidencias empíricas demuestran que, desde la posguerra, el comercio siempre se administró o se orientó, para imprimirle el máximo de funcionalidad y atender los intereses de sus actores principales.

Recientemente, cuando han proliferado medidas de tipo proteccionista para defender la producción interna y se han establecido numerosos controles que antes no se utilizaban, se ha puesto especial énfasis en el concepto de comercio administrado. Normalmente este se ha vinculado a escenarios, en los cuales prevalecen un conjunto de medidas restrictivas que, por circunstancias conocidas, han asumido un rol de creciente importancia en la evolución presente del comercio internacional.

Desde la óptica de América Latina, el comercio administrado posee un alcance mucho mayor, ya que de manera casi habitual, éste ha prevalecido sobre el libre comercio y, por tanto, no necesariamente se le debe vincular con situciones en las cuales predominan las tendencias proteccionistas. Es efectivo que -por esta causa- en el último tiempo se ha acentuado la utilización de ciertas prácticas y que se están aplicando modalidades de intervención en forma mucho más intensa. En la actualidad el arsenal de medidas que interfieren los flujos de intercambio determina un sistema bastante complejo que, por cierto, limita con mayor severidad las posibilidades de expandir y diversificar el comercio exterior de la región.

La diferencia se encuentra en que, actualmente el comercio, se está administrando de manera mucho más visible, lo que no quiere decir que en el pasado tal administración no existiera. Por el contrario, las interferencias en los flujos del comercio, la falta de transparencia en el mercado, la adopción de políticas de subsidios y otras medidas que alteran la concepción de las ventajas comparativas, han prevalecido a lo largo del tiempo.

En el pasado, la administración del comercio se centraba, preferentemente, en las empresas transnacionales, correspondiéndole un papel mucho más pasivo al sector gubernamental. En el presente, ambos actores orientan sus esfuerzos en la misma dirección y con igual intensidad. Los problemas internos de las naciones industrializadas, particularmente los elevados índices de desempleo, han obligado a intervenir con más fuerza para defender la producción doméstica.

UNCTAD estima que, en 1983, "de un 30 a 40 por ciento del comercio internacional se efectúa entre firmas o empresas relacionadas entre sí. Otro 30 por ciento consiste probablemente en transacciones en las que al menos una parte es una empresa propiedad del Estado o se halla bajo control de éste y no menos del 20 al 25 por ciento del comercio internacional se realiza mediante trueque o comercio compensado" (8).

Mientras las condicionantes del ritmo de expansión económica se hacen más adversas, aumentan las políticas de intervención en los mercados internacionales.

---

(8) CEPAL: C. Pérez del Castillo y M. Schaper: "Comercio internacional de América Latina. Diagnóstico, perspectivas y políticas". Página 68. Los autores, citando un documento de la UNCTAD, agregan la siguiente nota: Hay que considerar en estos porcentajes que el comercio se realiza a veces en varias modalidades superpuestas como, por ejemplo, las transacciones de Estado pueden ser al mismo tiempo operaciones de comercio compensado.

//

les y el comercio administrado se hace cada vez más visible. El tránsito de esquemas predominantemente multilaterales hacia estructuras bilaterales también se hace más acelerado.

El tema del multilateralismo puede dar origen a numerosas interpretaciones y a variadas discusiones. No obstante, desde el punto de vista de la región y de la mayoría de los países en desarrollo, representa una posición menos incómoda en las relaciones de estos países con los centros. Por el contrario, el bilateralismo puro determina un escenario más desfavorable, debido tanto a las profundas asimetrías que prevalecen, como a relaciones de poder abiertamente desiguales. Las influencias políticas y económicas se ejercen con mayor grado de libertad en este plano.

Las empresas transnacionales poseen la capacidad necesaria para presionar por estructurar mercados cautivos, entre otros objetivos que ellas mismas se plantean a escala universal. En el caso de los productos básicos el control ejercido por estas empresas continúa siendo determinante. La UNCTAD, destaca que "de hecho, todo el comercio internacional de los productos primarios exportados por los países en desarrollo sigue dominado por las empresas transnacionales" (9).

Los dos actores centrales del ordenamiento del comercio mundial prevaleciente, han logrado acomodarlo de manera tal que sea factible la maximización de la tasa de ganancias, acentuándose los tradicionales desequilibrios con respecto a los países en desarrollo.

Es legítimo reconocer, en consecuencia, que el ordenamiento del comercio mundial se ha ido alejando gradualmente de los postulados teóricos que le sirvieron de pilares de sustentación en su diseño original. Esta separación ha dado lugar a un paulatino incremento de la cobertura e intensidad del comercio administrado, tanto por parte de los Gobiernos de los países centrales como por las empresas transnacionales. El libre comercio tiende a reducirse, al igual que su carácter multilateral y se abre paso un esquema con claro predominio de relaciones bilaterales, administradas para la consecución y salvaguardia de objetivos muy precisos.

Este sistema mundial de comercio ha sido funcional a los intereses de sus principales actores y ha determinado una articulación dependiente y altamente vulnerable para las naciones en desarrollo dentro de la economía internacional. La reciente evolución del comercio mundial ha obligado a la adopción de nuevas medidas que agravan las dificultades regionales para lograr ajustes de fondo en la estructura de su sector externo. Las perspectivas de mediano y largo plazo vaticinan para América Latina un cuadro cada vez más complejo, que obliga a acciones conjuntas y concertadas de la región, basadas en la plena utilización de sus recursos.

La decisión de los países miembros de la ALADI, de adoptar medidas para canalizar las compras estatales hacia la oferta regional, significa administrar el comercio exterior en función de las capacidades propias del área. Aun reconociendo que el concepto de Estado involucra diferentes interpretaciones, es claro que en el ámbito de estos países prácticamente todos poseen las capacidades y atribuciones para manejar u orientar el sector externo hacia metas

(9) UNCTAD: Dimensiones del poder de las empresas transnacionales. TD/B/CI/219. 1981. Página 55.

//

//

como la señalada, sin que ello implique modificaciones sustantivas en el esquema con que cada Gobierno conduce la economía. La aplicación de restricciones no arancelarias, la política tarifaria, los controles cambiarios y la política financiera y monetaria son algunos instrumentos a los cuales, con mayor o menor intensidad, todos los países recurren o pueden recurrir.

Para que la administración del comercio sea efectiva, es necesario diseñar y estructurar -entre todos los países- un amplio esquema de concertación entre los Gobiernos, las principales empresas estatales y las del sector privado directamente involucradas en el proceso.

Las probables modalidades de concertación que podrían usarse se tratan más adelante. Por el momento, es necesario tener presente que los tres niveles deben actuar en estrecha coordinación, no sólo en el plano del comercio intrazonal, sino también en el extrarregional, tanto en lo relativo a las exportaciones como a las importaciones. Se procura poner en evidencia el hecho que medidas fragmentarias sólo rendirán frutos parciales y que para revertir las tendencias históricas, se requiere la movilización de la totalidad de las variables que determinan el origen y destino del comercio exterior y la magnitud de sus principales flujos.

En la medida que por esta vía se avance en redimensionar los niveles de comercio y se inicie la concreción de acciones en el plano externo, el proceso de integración y los esfuerzos latinoamericanos, en general, adquirirán creciente credibilidad internacional lo que facilitará su profundización y fortalecerá la cohesión regional. Con esta perspectiva, las potencialidades existentes de desviar la demanda importada por el sector estatal, no sólo deben medirse en el ámbito del intercambio recíproco, en el de los efectos reactivados sobre los aparatos industriales, sino en un contexto valorativo mucho más amplio que es el fortalecimiento general de los procesos de integración y cooperación regionales.

#### 4. Algunas experiencias regionales

Tal como se señaló, no ha existido un tratamiento sistemático, a nivel de los organismos de integración, sobre las posibilidades de utilizar el poder de compra estatal y redimensionar así los niveles del intercambio intrazonal. Existen experiencias en el ámbito de la cooperación regional que apuntan en la dirección indicada. Ellas se refieren a los contactos entre los organismos estatales de cooperación agropecuaria que se desplegaron en el marco de la ALALC, primero, y luego en el SELA, mediante la puesta en marcha de dos comités de acción en relación a estas materias. También resulta pertinente hacer breve referencia a las experiencias extraídas del funcionamiento de algunas de las empresas multinacionales que operan en la región, como es el caso de MULTIFERT.

La cooperación entre organismos de comercialización agropecuaria en la ALALC, se inició en 1967 y concluyó en 1978. Posteriormente, esta actividad -en un contexto diferente- fue retomada por el Comité de Acción de los Organismos Empresariales de Comercio Exterior, de carácter gubernamental. Las funciones de este organismo fueron absorbidas por el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria que, transitoriamente, suspendió sus actividades en abril de 1985.

Estas experiencias muestran variados antecedentes que explican el por qué no se han cumplido parte importante de sus objetivos básicos. La asimilación de estos elementos negativos permite tomar conciencia de las dificultades y tratar de superarlas, dentro de los cursos de acción que más adelante se proponen.

cm1

//

//

Sin que constituya una enumeración exhaustiva, es necesario señalar los siguientes elementos que se estiman como los más relevantes a objeto del presente informe (10):

- a) "La diversidad de formas organizativas (empresas, institutos, ministerios, juntas, corporaciones, etc.) bajo las cuales se ejecutan las funciones de comercialización ... tanto en el marco legal como en su configuración comercial u operativa, en el espectro de actividades, etc., son tan grandes que más frecuentes son las diferencias que las similitudes".
- b) Existen diferencias significativas en el tipo de función que se cumplen en el marco del comercio exterior. Estas se presentan en la canasta básica de productos que se manejan, en la posición exportadora o importadora que con respecto a ellos se tiene; en el carácter monopólico o grado de competencia que se debe sostener con el sector privado o incluso con otras agencias estatales.
- c) "La comunidad de intereses entre los organismos ... no debe plantearse como un dato de partida sino que por el contrario debe ser demostrada en cada caso mediante análisis del perfil ... de los participantes... Puesto de otra manera, no todos los que compran (en el exterior) tienen intereses similares, ni todos los que venden (al exterior) están interesados en compartir libremente sus experiencias ni comerciar conjuntamente".
- d) Inestabilidad institucional que incide en las capacidades y atribuciones de los organismos, así como en una alta rotación directiva.
- e) Los proyectos de comercialización conjunta o multilateral demandan de los organismos "definiciones en temas que no solamente no son de su competencia sino que además se encuentran claramente establecidos en otros niveles de Gobierno ... lo que hace que sus representantes tomen acuerdos casi a sabiendas de que no se podrán cumplir".
- f) En la medida que los acuerdos multilaterales concentren sus actividades en el área de competencia e intereses de los organismos, las posibilidades de avance son mayores.

Las experiencias acumuladas en la puesta en marcha y gestión de varias empresas multinacionales latinoamericanas, revelan también algunos elementos que es necesario tener presente. El caso más significativo es el de la Empresa Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes -MULTIFERT S.A.- que se constituyó en 1980, con la participación de seis empresas estatales de la región y que tiene su sede en Panamá.

Si bien existen varias diferencias con respecto a las experiencias antes enumeradas, en este caso es importante destacar, en primer lugar, que existía una gran homogeneidad tanto en el tipo de empresas y en las funciones que ha

---

(10) Para mayores detalles véase ALADI/SEC/Estudio 24: Cooperación entre organismos de comercialización de productos agropecuarios en los países de la ALADI: Antecedentes y situación actual. Nota: En rigor, en dicho estudio, se presenta un diagnóstico pormenorizado de lo acontecido. Para los efectos del presente informe se han extractado los elementos centrales. Las citas que se incluyen más adelante, corresponden al referido estudio.

//

//

bitualmente desarrollan en cada país. Además, el eje de la cooperación era bastante similar al objetivo central de las actividades de cada empresa a nivel nacional.

Lo anterior quedó claramente demostrado en el origen y diseño de la empresa multinacional, así como en las normas que se definieron para el desarrollo de sus operaciones. Debe recordarse que el ente multinacional surgió luego de un proceso de cooperación regional y mediante el establecimiento de un mecanismo de concertación entre los ejecutivos de las empresas estatales de los diversos países. Estos trabajos se realizaron en el marco del Comité de Acción de Fertilizantes que, para estos efectos, se creó en el SELA, durante 1977.

Varios hechos incidieron negativamente en la puesta en marcha de la empresa multinacional, a pesar que en su estructura básica se habían tomado en cuenta diversos resguardos. El problema esencial, que incluso la puso en grave crisis, se presentó en la inconsistencia de los accionistas -mayoritariamente empresas estatales-, que no canalizaron sus operaciones a través de MULTIFERT, en los volúmenes necesarios para que ésta superara el punto de equilibrio.

La situación se complicó aún más cuando el Gobierno peruano liberalizó las importaciones de fertilizantes y ENCI perdió parte importante de sus atribuciones. Hasta ese momento, esa empresa constituía el eje de sustentación de la actividad de MULTIFERT. Es decir, a las inconsistencias de las propias empresas se sumó una inestabilidad funcional que limitó el despegue del mecanismo multilateral.

Finalmente, actuar en el mercado internacional de fertilizantes canalizando la demanda de seis empresas estatales, significó tener una gravitación que preocupó a las empresas transnacionales que controlan este mercado. Estas, vía manejo en los precios y en las oportunidades de entrega, complicaron adicionalmente la gestión del ente multinacional. Interferencias de este tipo se presentaron en el caso de otras empresas multinacionales como COMUNBANA y NAMUCAR (11).

En síntesis, los antecedentes son negativos cuando se ha tratado de crear un mecanismo de concertación en torno a una canasta limitada de productos, como es el caso de los agropecuarios, donde, además, se presenta una elevada concentración. Las experiencias también son negativas o tienen un alcance restringido, cuando han perseguido canalizar la demanda de pocos productos sobre la base de la existencia de un ente operativo, propiedad de los mismos interesados como es la situación de una empresa como MULTIFERT.

Este somero recuento debe tenerse en cuenta al plantearse como objetivo la canalización del poder de compra de los Estados y debe conducir a que se adopten posiciones muy realistas en el diseño de acciones para abordar el tema.

- 
- (11) En relación al caso de esta empresa debe recordarse que, en el marco del Acuerdo de San José que estableció una facilidad petrolera por parte de México y Venezuela en favor de los países centroamericanos, se estipuló que el crudo sería transportado por naves de bandera nacional o por NAMUCAR. Durante tres años se consiguieron sucesivas rebajas, en las tarifas de los fletes, debido a que las transnacionales siempre cotizaron a precios inferiores al pactado en el año anterior y al que cotizaba el ente multinacional, propiedad de empresas estatales. NAMUCAR, de esta manera, cumplió un importante papel en la regulación de tarifas pero no transportó hidrocarburos.

## 5. Necesidad de una evaluación

El concepto de Estado (12), para los fines del presente trabajo y de las necesidades de la Asociación, involucra a todos los agentes operativos que recurren a los mercados internacionales para abastecerse de determinados bienes y servicios y que dependen directamente del aparato gubernamental. Es decir, se incluyen todas las reparticiones del aparato central, las entidades descentralizadas y las empresas en cuya gestión las decisiones básicas corresponden al Ejecutivo. Normalmente estos agentes están sujetos a dos condiciones fundamentales:

Primero: sus decisiones no son totalmente autónomas ya que requieren autorización previa de una determinada agencia gubernamental. Esta autorización puede ser ocasional o tener un sentido permanente, es decir se otorga en una ocasión y tiene plena validez en el tiempo. Este es el caso de la mayoría de las empresas estatales que tienen capacidad de acción para importar habitualmente. El carácter ocasional se aprecia con claridad en aquellas reparticiones del sector público que normalmente no recurren al abastecimiento externo, como puede ser el caso de ciertos municipios que lo hacen solamente ante circunstancias especiales para atender una necesidad específica.

Segundo: las operaciones se realizan al margen del régimen general de importaciones, por lo que no están afectas a la política arancelaria que aplican los países y, de alguna manera, tienen un acceso fluido para superar las barreras no arancelarias.

La primera condicionante tiene importancia por cuanto determina dos escenarios diferentes que requieren el diseño de medidas distintas. En una primera etapa el esfuerzo debe concentrarse en aquellas empresas o entidades cuya actividad de importación tiene carácter permanente, pues su canalización regional daría origen a un comercio estable y de largo plazo, sustentado en un adecuado sistema de programación empresarial, por el lado de los oferentes. Las operaciones de carácter coyuntural requieren un tratamiento distinto, tanto por su propia naturaleza como por la dificultad de prever determinadas necesidades.

La concurrencia de la segunda condicionante confiere carácter diferencial a estas operaciones y, a su vez, determina que el instrumental clásico de la integración sea insuficiente para influir en la orientación de este importante segmento del comercio latinoamericano. Con respecto a esta condición, cabe señalar que en algunos países de la ALADI, las empresas estatales se ciñen estrictamente a las normas del régimen general de importaciones, salvo excepciones referidas a actividades que no pueden calificarse como empresariales. En esta y en otras situaciones que pueden ser equivalentes, existe, al menos lo que puede denominarse como "indiferencia tarifaria", es decir, que la toma de decisiones acerca del origen de las compras se realiza al margen del arancel, prevaleciendo consideraciones de otra naturaleza como pueden ser hábitos o ataduras tecnológicas, garantías en los suministros que confieren de terminados proveedores, financiamiento, etc.

---

(12) En el presente trabajo se ha optado por evitar una discusión doctrinaria o teórica acerca del concepto de Estado. Con sentido pragmático el análisis sólo se centra en las importaciones que se realizan bajo las condiciones que se precisan en este informe.

//

Cada país posee una estructura propia, determinada tanto por requerimientos económicos, legales y políticos. Esta estructura del sector estatal de las importaciones ha tenido gran movilidad, particularmente en el transcurso de los últimos años. Las diferentes formas de enfrentar los problemas económicos en cada nación, obligan a ajustes periódicos que, por tanto, excluyen o incluyen ciertas actividades de esta estructura. No existe una plataforma permanente en función de la cual sea posible diseñar medidas, en un contexto regional, capaces de involucrar la totalidad de estas operaciones. Por ello, la atención debe centrarse en las importaciones de las empresas estatales que concurren en forma habitual al mercado internacional para importar.

La constatación de una alta heterogeneidad entre las empresas estatales que efectúan importaciones, y que éstas, a su vez, se realicen en un marco de elevada inestabilidad operativa y legal, obligan a iniciar un proceso de depuración que permita eliminar contingencias limitativas de las posibilidades de acción futura para reorientar sus compras hacia la propia América Latina.

Estas consideraciones destacan la necesidad de evaluar con el máximo de precisión posible el comportamiento y composición de las importaciones que, durante el último tiempo, ha realizado el sector público de cada uno de los países de la ALADI.

Recientemente, en un Seminario organizado por el mismo INTAL (13), se presentaron cifras actualizadas y algo más depuradas para el caso del Grupo Andino y de México. Los últimos datos disponibles se presentan a continuación.

#### A. Grupo Andino

En el promedio 1982-1984, la participación del sector estatal en el total de las importaciones del Grupo Andino es 28 por ciento, de conformidad con la distribución que se presenta a continuación:

Cuadro no. 2

Grupo Andino: Estimación de la participación del sector público en el total de importaciones  
(cifras en porcentajes)

	1982	1983	1984
Bolivia	45.0	45.0	45.0
Colombia	30.0	30.6	31.6
Ecuador	6.2	5.1	5.0
Perú	70.0	72.1	42.1
Venezuela	20.2	20.0	20.0
Grupo Andino	27.9	30.7	25.3

Fuente: JUNAC: Anotaciones sobre las compras estatales de bienes y servicios en el Grupo Andino y comentarios sobre el documento de INTAL (J-PE-D-290.-14.03.1985).

(13) INTAL: Seminario sobre preferencias regionales en las adquisiciones del sector público. Buenos Aires, Marzo de 1985.

ac

//

//

Al analizar las cifras, llama la atención que en 1984, se haya producido una fuerte contracción en la participación del sector público dentro de las importaciones totales de los países andinos, lo que estaría demostrando que fue este sector el más afectado por la caída general de las importaciones. El caso de mayor relevancia es el de Perú, en donde la reducción de las compras estatales coincide con el proceso de liberalización que se ha estado impulsando en el último tiempo, con la contracción general de la demanda agregada y ciertas modificaciones de tipo institucional que afectaron el funcionamiento de empresas como ENCI, por ejemplo. En todo caso, es necesario examinar detenidamente estos antecedentes, ya que el rango de variación parece demasiado amplio.

De otro lado, el nivel de las operaciones del sector estatal del Ecuador se aprecia como demasiado reducido, teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, que el porcentaje del poder de compra del Estado en relación al PIB fue, en 1980, del orden del 16 por ciento lo que induciría, también, a realizar un examen adicional.

No obstante las interrogantes planteadas, cabe destacar que, las importaciones estatales de los países andinos representan, en el promedio de los años indicados, un nivel de especial significación, por cuanto superarían los 4.600 millones de dólares anuales.

#### B. México

Es este el único país de la ALADI que presenta sus estadísticas aduaneras de comercio exterior discriminando entre sector público y privado. Los últimos antecedentes disponibles se presentan en el Cuadro no. 3.

Las importaciones estatales de México, en 1983, alcanzaron un nivel de 4.200 millones de dólares y un proceso de contracción significativamente menor al que se verifica en las importaciones totales, lo que explica el crecimiento de su importancia relativa. Es decir, en este país se habría registrado un movimiento contrario al que se observa en el caso de los países andinos.

#### Cuadro no. 3

##### México: Participación de las importaciones efectuadas por el sector público en el total de las importaciones

(cifras en porcentajes)

	<u>X</u>
1981	36,9
1982	37,4
1983	55,0
1984 (*)	48,6

(\*) Enero-mayo

Fuente: INTAL; G. Ondarts: Integración y compras estatales. Marzo 1985.

//

//

Estas tendencias disímiles cuestionan la aseveración que normalmente se plantea, en el sentido de señalar que los procesos contractivos en las importaciones afectan más severamente a los agentes privados que al sector público. Probablemente el planteamiento más justo debería precisar que, por el momento, no están disponibles los antecedentes necesarios para establecer una correlación definitiva en esta materia. Esto es especialmente válido en el caso de México, ya que también se ha registrado una tendencia a reducir el aparato estatal y se hace necesario precisar cuáles han sido las circunstancias que acrecientan o reducen la demanda estatal, para poder definir bases sólidas de acción futura.

El problema es relevante pues es menester tener claro cuáles son las circunstancias que incrementan o reducen la demanda estatal para así poder definir bases sólidas de acción futura.

### C. Otros países miembros de la ALADI

En relación a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, los datos disponibles son aún más limitados y no permiten tener una visión precisa de cuál es la situación. Los indicadores, en general, son bastante rudimentarios y dejan mucho que desear debido a su escasa confiabilidad, por lo que se hace urgente obtener información con respecto a estos países.

INTAL estimó que, en 1981, de las compras de las empresas estatales brasileñas, 13 por ciento fue de origen importado. Si se incluye petróleo, el porcentaje asciende a 34 por ciento (14). Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en 1981 y 1982, las importaciones de combustibles (Grupo 3 de la CUCI-2) representaron 49.2 por ciento y 53.5 por ciento (15), respectivamente del total importado. En función de estos antecedentes, no es aventurado plantear que el monto total de las adquisiciones del Estado, en el caso de Brasil, se ubicarían en un porcentaje aproximado al 60 por ciento del total de las importaciones. Es decir, representarían un valor que fluctuaría entre los 13.000 y los 14.000 millones de dólares, en el promedio de los dos años antes señalados.

En el caso de Chile, en 1981 y 1982, las importaciones de combustibles representaron 14.6 y 17.6 por ciento, respectivamente, del total importado, por lo que una estimación razonable de las importaciones del Estado se ubicaría por encima de 20 por ciento, es decir, superarían los 1.000 millones de dólares, en el promedio de dichos años. Hay que tomar en cuenta que la demanda de bienes de capital, insumos intermedios y repuestos de las grandes empresas estatales chilenas continúa gravitando, de manera importante, en la economía del país.

La situación de Uruguay en materia de importación de combustibles, revela que éstas inciden en 30.5 y 42.8 por ciento en 1981 y 1982, lo que determina un mínimo razonable del orden de 40 por ciento para el promedio de los años indicados.

(14) INTAL: op. cit. pág. 46. Cuadro no. 9.

(15) CEPAL: Dirección y estructura del comercio exterior latinoamericano. LC/G. 139/Add. 1. Vol III: Países miembros de la ALADI. Nota: Los porcentajes acerca de la incidencia de los combustibles que se señalan más adelante se han extraído de esta publicación.

//

En relación a Argentina si bien los datos disponibles -por el momento- son claramente insuficientes, debe considerarse que sólo las importaciones de combustibles representaron, en el promedio de 1981-1982, 10.8 y 12.8 por ciento del total de las importaciones, lo que significa adquisiciones mínimas del orden de los 1.000 millones de dólares anuales.

La información disponible con respecto a la situación del Paraguay no permite plantear magnitudes, ni siquiera aproximadas.

Como conclusión, puede afirmarse que las compras estatales son, a lo menos, superiores a 25 mil millones de dólares, lo que significa un mínimo del orden de 30 por ciento del total de las importaciones de los países de la ALADI, dentro de una tesis absolutamente conservadora. De allí que la proyección de INTAL de 40 por ciento de incidencia, en 1981, parezca una hipótesis consistente.

En términos algo más específicos y tomando como punto de referencia el año 1982, se tendría una situación como la que se demuestra en el Cuadro siguiente:

Cuadro no. 4

ALADI: Estimación y estructura de las importaciones del sector público - 1982.

(Cifras en millones de dólares)

1. Importaciones totales	71.591
2. Importaciones del sector público	28.636
2.1 Combustibles	14.567
2.2 Productos agropecuarios	5.053
2.3 Otros productos	9.026

Fuente: CEPAL: Dirección y estructura del comercio exterior latinoamericano. (LC/G/1329).  
ALADI/SEC/Estudio 24.

Los datos consignados (16) permiten una visión aproximada del monto total de las compras estatales, diferentes a combustibles y a productos

(16) Cabe señalar que se tomó como base el año 1982, tanto por disponibilidad estadística como debido a que en los años siguientes se provocaron grandes modificaciones en las importaciones en general y en las de combustibles en particular. El nivel estimado de las importaciones estatales de productos agrícolas se calculó tomando en cuenta los criterios expuestos en ALADI/SEC/Estudio 24: "Cooperación entre los organismos de comercialización de productos agropecuarios de los países de la ALADI". En este trabajo se indica que, en 1982, las importaciones estatales en el Grupo Andino oscilaron entre 50 y 55 por ciento del total de las importaciones agropecuarias que efectuaron estos países (página 27). Para los efectos de esta estimación, se consideró que en los casos de Brasil y México 80 por ciento de las importaciones agropecuarias correspondían a compras estatales. En los demás países se supuso que todas las importaciones fueron realizadas por el sector privado.

//

//

agrícolas. Esta primera estimación revela que las importaciones estatales de productos distintos a los indicados, alcanzan un nivel superior a los 9.000 millones de dólares: cifra levemente inferior al total de las importaciones intrarregionales que, en 1982, representaron 10.566 millones de dólares. La importancia relativa de estas compras es evidente y adquiere mayor significación si se considera que involucran numerosos productos que, al canalizar su demanda hacia la región, provocarían importantes efectos reactivadores en los aparatos industriales y en los flujos de comercio.

---

mas

//

CAPITULO IIMARCO POLITICO-INSTITUCIONAL

En el presente capítulo se presenta un conjunto de elementos que configuran el marco político-institucional que delimita el previsible campo de operaciones para el desarrollo de acciones, en el ámbito del poder de compra de las empresas estatales.

Se incluye, en primer lugar, un análisis del Código que sobre la materia opera entre los países industrializados, en el marco del GATT. Esto se hace con la única finalidad de examinar las posibilidades de aplicación de algunas de sus cláusulas en un esquema regional. No se trata de un enfoque crítico, ni de un debate acerca de todas sus modalidades operativas. Por otra parte, en función de una recopilación efectuada por ILAFA sobre las disposiciones restrictivas que se utilizan en los Estados Unidos, especialmente en el sector siderúrgico, se intenta destacar el tipo de medidas que también podrían ser aplicables en el ámbito de la ALADI.

A continuación se incluye un análisis acerca del contexto político que, en el último tiempo, ha definido los términos dentro de los cuales debe enmarcarse cualquier alternativa que se diseñe sobre el tema. Luego se presentan los elementos centrales propuestos por la Secretaría General de la ALADI para el desarrollo de las ruedas regionales de negociaciones y el rol que los diferentes instrumentos desempeñarían en ese contexto.

1. El contexto internacional1.1 Acuerdo sobre compras del sector público (17)

El Acuerdo fue suscrito en 1979, en el marco de las Negociaciones Comerciales Multilaterales entabladas en el seno del GATT. Se inscribe dentro de uno de los propósitos de la Ronda Tokyo, en el sentido de "reducir o eliminar sus efectos de restricción (de las medidas no arancelarias) o distorsión del comercio y someter tales medidas a una disciplina internacional más eficaz".

Tiene por objetivo central "conseguir una mayor competencia internacional en el mercado de las compras del sector público", lograr una mayor transparencia y velar porque no se proteja a los productores nacionales ni se discrimine con los extranjeros.

A pesar que contiene normas especiales para atender la situación de los países en desarrollo y la de los menos adelantados, estos mayoritariamente no lo han suscrito. Entró en vigencia el 1.º de enero de 1981 y regula las compras, fundamentalmente, entre las naciones industrializadas. Los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea realizaron, en 1982, un 90.9 por ciento de los contratos adjudicados bajo la mecánica establecida en este instrumento.

(17) Para mayores detalles ver: GATT: Acuerdo sobre compras del sector público. Ginebra, 1979. Las citas que más adelante se presentan corresponden a esta publicación.

//

La estructura jurídica del Código consta de nueve artículos y cuatro anexos. Los artículos tratan las siguientes materias: alcance, trato nacional y no discriminación, trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, especificaciones técnicas, procedimiento en las licitaciones, información y examen, cumplimiento de las obligaciones, excepciones a las normas y disposiciones finales. Los anexos se refieren a listas de entidades, publicaciones utilizadas para la divulgación de avisos de compras proyectadas, información sobre listas permanentes de proveedores y para la publicación de leyes, reglamentos, decisiones judiciales y resoluciones administrativas de aplicación general.

Del análisis se destacan las siguientes disposiciones que pueden ser de interés para tenerlas en cuenta en el diseño de un esquema regional sobre la materia:

- a) El campo de aplicación son todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativas a las compras de productos por las entidades (organismos e instituciones). Se incluyen los servicios inherentes a los productos, no así la contratación de servicios propiamente tal.
- b) Rige para todos los contratos de compra de un valor igual o superior a los 150 mil DEG (aproximadamente 135 mil dólares).
- c) El concepto "entidades" se refiere a aquellas que estén bajo el control directo o sustancial de los respectivos Estados y que consten en una lista especial para estos fines. (No se indica con claridad la forma o grado de obligatoriedad en incluir determinadas empresas).
- d) Implica la concesión, inmediata e incondicional, a todos los productos, de un trato no menos favorable que el otorgado a los proveedores nacionales o provenientes de cualquier otro territorio. Se excluyen los derechos aduaneros y otros impuestos a las importaciones.
- e) Se establecen excepciones en favor de los países en desarrollo. Ellas se refieren a exclusiones "mutuamente aceptables" sobre las reglas del trato nacional y a disposiciones de los acuerdos regionales.
- f) Los países en desarrollo tienen la facultad de modificar sus listas de entidades o solicitar la aplicación de excepciones para algunas empresas o productos.
- g) Existe el compromiso, por parte de los países desarrollados, de prestar asistencia técnica general o ante una determinada adjudicación. Además, se establecerían Centros de Información para facilitar la participación de las naciones en desarrollo.
- h) Con respecto a los procedimientos de las licitaciones se entiende que éstas son públicas cuando todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas. Tienen carácter selectivo cuando sólo pueden participar proveedores invitados. La contratación es directa cuando la entidad entra en contacto directo con determinados proveedores. Esta modalidad sólo puede aplicarse ante circunstancias especiales.
- i) Se estructura un detallado procedimiento para calificar a los proveedores y para los avisos de la compra proyectada y el pliego de peticiones. Estos procedimientos se orientan a dar transparencia a las operaciones. Interesa destacar que se plantea un procedimiento para aquellas licitaciones selectivas que mantengan proveedores habituales.

//

//

- j) Establece, finalmente, un sistema de información y examen para mantener un adecuado seguimiento de su funcionamiento. Para estos y otros fines se crea, en el marco del Acuerdo, un Comité de Compras del Sector Público.

## 1.2 Algunas normas norteamericanas

El Instituto Latinoamericano del Fierro y Acero -ILAFA- preparó, a mediados de 1984, un listado con las disposiciones de los diferentes es tados norteamericanos, orientadas a materializar el "compre estadouniden se". Dentro de esa exhaustiva recopilación, interesa destacar el siguien te tipo de disposiciones: (18)

- a) Obligación de especificar el uso de materiales producidos en EE.UU. y el establecimiento de una preferencia a los productos producidos en un determinado Estado o comprados en su territorio. En muchos casos esta preferencia se expresa porcentualmente y se limita señalando que no debe provocar alteraciones en los precios o la calidad.
- b) Todos los productos de acero (en el caso de carreteras) deben ser fa bricados, procesados, laminados y elaborados en EE.UU., sus territo rios o posesiones.
- c) En caso de igualdad en las licitaciones, se deberá dar preferencia al postor del Estado que se trate.
- d) Existe la capacidad de rechazar contratos de artículos manufacturados fuera de los EE.UU. .
- e) A las preferencias porcentuales antes indicadas, se agrega la posibi lidad de una ampliación cuando el acero nacional (norteamericano) pro cede de un área con exceso de mano de obra o se trata de zonas deprí midas.
- f) Para algunos productos -pinturas- se establece que ellas y sus compo nentes deben ser manufacturadas en los EE.UU., para su utilización en carreteras.

Este recuento muestra contradicciones con los objetivos y algunos principios del Código sobre compras del sector público. Lo interesante es destacar que, no obstante un convenio internacional, en el mercado nor teamericano sigue prevaleciendo un conjunto amplio de medidas que afec tan las colocaciones de acero fabricado fuera de los Estados Unidos. En términos generales, demuestran la línea proteccionista imperante, lo cual permite afirmar, que dentro de ciertos límites razonables, no debieran existir condicionamientos internacionales que impidieran o restringieran las posibilidades para que los países miembros de la Asociación adopten un esquema de compras del sector público, tan profundo y ambicioso como lo deseen.

- (18) ILAFA: Informe sobre legislación y políticas estatales en Estados Unidos, referidas al "Buy American". Las medidas que se indican más adelante se han extractado de los diferentes Estados y, en su conjunto, no conforman una po lítica propiamente tal, debido a las diferentes legislaciones que prevalecen en el interior de los Estados Unidos.

//

//

## 2. Los acuerdos regionales

El tratamiento del tema debe inscribirse en el marco político prevalencia en la ALADI. Este está determinado fundamentalmente por el denominado "Encuntro de Montevideo", que ha significado la reactivación de una serie de iniciativas consagradas en la Conferencia Económica Latinoamericana y que luego fueron ratificadas por la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI.

Con respecto a la Declaración de Quito, cabe tener presente que en esa oportunidad los Gobiernos expresaron: "Convenimos en promover, por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, en el marco de los esquemas de integración, mecanismos operativos que permitan aprovechar la capacidad estatal de compra, mediante la orientación hacia proveedores regionales de nuestras importaciones. Para tal fin, los esquemas de integración deberán concluir, en el plazo más breve posible, las consultas necesarias para poner en práctica los mecanismos operativos mencionados con la participación de los países que no forman parte de ningún esquema de integración".

"Convenimos en la necesidad de aplicar cuando la adquisición de bienes y servicios se haga por medio de licitación pública, una preferencia regional en favor de proveedores y empresas latinoamericanas y del Caribe. Para tales efectos, se deberán rerealizar los estudios necesarios para poner en práctica dicha preferencia en la medida en que las legislaciones nacionales vigentes y los compromisos internacionales de cada país lo permitan". (19)

La Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, mediante Resolución 6 (II): "Normas para intercambio comercial", en su artículo 2, señala que "Los órganos de la Asociación, en el marco de sus competencias y en coordinación con otros organismos regionales ... realizarán los estudios y adoptarán las medidas necesarias para promover la concertación de acuerdos de alcance regional o de acuerdos de alcance parcial que incorporen mecanismos operativos para orientar las adquisiciones que realicen el Estado o empresas estatales hacia proveedores regionales".

En el Encuentro de Montevideo, ratificado luego mediante Resolución del Comité de Representantes, se acordó: "... convenimos en llevar a cabo este año una rueda de negociaciones para promover un mayor grado de abastecimiento regional, procurando atender las demandas nacionales de bienes y servicios con cantidades crecientes de productos propios de nuestros países en condiciones equitativas de intercambio. Sin perjuicio de continuar las negociaciones comerciales relacionadas con los Acuerdos ya instrumentados en la ALADI, se utilizarán, en esta emergencia, mecanismos especiales tales como la canalización de las compras estatales hacia bienes y servicios de la región por la vía de arreglos bilaterales y multilaterales que se consideren necesarios y operaciones de intercambio compensado concebidas tanto a nivel sectorial como multisectorial."

- (19) La Declaración continúa señalando que: "Dichos estudios que serán elaborados por la Secretaría Permanente del SELA, con la colaboración de los organismos regionales e internacionales competentes, serán sometidos a la decisión del Consejo Latinoamericano del SELA y contemplarán entre otros, los criterios siguientes: i) Posibilidad de establecer, en las bases y pliegos de las licitaciones que, en igualdad de condiciones de ofertas, la entidad compradora aplicará la preferencia regional en favor de las ofertas de las empresas latinoamericanas y del Caribe; ii) Posibilidad de establecer en las bases y pliegos de las licitaciones, que la entidad compradora retenga el derecho de pedir a la empresa latinoamericana cuya oferta haya quedado en segundo lugar, que iguale las condiciones de la primera, en cuyo caso se adjudicará la licitación; iii) Otras posibles cláusulas diferenciales en favor de las empresas latinoamericanas".

vf

//

//

Estas citas demuestran con absoluta claridad, la decisión política de los países, a nivel latinoamericano y específicamente de los integrantes de la ALADI, en el sentido de abordar el problema de la canalización de las compras estatales en beneficio de los proveedores regionales.

En este contexto se aprobó la realización de las denominadas Ruedas Regionales de Negociaciones y el correspondiente cronograma (tentativo) de actividades preparatorias. Las Ruedas tratarían de "analizar las posibilidades con cretas de negociación que se ofrezcan en esta área (importaciones del sector público) y las necesidades de establecer un marco normativo para facilitar el otorgamiento de tratamientos preferenciales adecuados a las características de este segmento del intercambio". (20)

Finalmente, interesa destacar algunos elementos conceptuales que constan en el Proyecto de Acuerdo de promoción del comercio de productos siderúrgicos, así como la posición planteada por la Junta del Acuerdo de Cartagena y por la CEPAL. De esta manera se conforma el marco político general, institucional y conceptual, que constituye el telón de fondo para el tratamiento de tan importante tema.

El Proyecto Siderúrgico (21), que es una iniciativa de empresarios de cuatro países, orientada a la suscripción de un acuerdo de alcance parcial, tiene las siguientes características esenciales:

- a) Tiene por objetivo promover el intercambio "dirigiendo hacia sus respectivos territorios las compras de tales productos que realicen sus organismos y empresas públicas, así como las de las empresas que suministran dichos bienes al Estado".
- b) Reconocen que la primera prioridad en el abastecimiento del mercado doméstico la tiene la propia industria nacional.
- c) Establecen, para una nómina de productos, el compromiso de comunicar, con 30 días de anticipación, la apertura de licitaciones internacionales, con cursos de precios o compras directas. En caso de presentarse imposibilidad local del abastecimiento, se asume el compromiso que ellas se efectúen en el ámbito regional.
- d) En las licitaciones internacionales, concursos de precios o compras directas se establece una "franja de precios", no superior a 15 por ciento, que posibilita a la empresa regional participante igualar la mejor oferta (de un tercer país) en las mismas condiciones de precio, financiación y plazos de entrega.

La Junta del Acuerdo de Cartagena, en un reciente Seminario organizado por INTAL en relación con este tema, señaló que "comparte el criterio de que la posibilidad más viable es la relacionada con la aplicación plena de las preferencias arancelarias existentes, que se complementaría con la promoción del "cambio de actitud". Esto se puede "lograr a través de reuniones sectoriales o por conjunto de productos objeto de demanda estatal importante ... Así mismo, en estos encuentros se podría llegar a acuerdos sobre la eliminación o reducción de franquicias arancelarias, la consideración de los derechos arancelarios en los precios de los productos objeto de las licitaciones y cual

---

(20) Ver ALADI/SEC/dt 144 y 120 de la Secretaría de la ALADI.

(21) ALADI/GT.S/II/d1.2 del 2 de setiembre de 1983.

//

//

quier otra norma en beneficio de la oferta regional. Además, se convendrían las normas técnicas de producciones de estos bienes de manera que no constituyan una restricción para este comercio. También se contemplaría la posibilidad de establecer sistemas de información sobre las demandas estatales y ofertas regionales por sectores específicos" (22).

La Junta estima que no son viables, en el corto plazo, medidas como el establecimiento de porcentajes que fijen preferencias regionales mayores en las compras estatales que en el resto del comercio, la eliminación generalizada de aranceles y la extensión total del trato nacional al proveedor regional.

Por su parte, la CEPAL en relación al tema y al Seminario organizado por INTAL, precisó la significación que tienen acciones de este tipo, no sólo por su importancia en relación a la cuantía y composición del comercio intrarregional sino por el efecto demostración que tendría la actitud del Estado sobre los importadores privados. A continuación y a vía de ejemplo, la CEPAL señala algunas de las dificultades más importantes que se deberán afrontar. Estas, en síntesis, son las siguientes (23):

- a) "Los ejecutivos de las empresas del Estado entienden, en general, que el objetivo de su gestión es maximizar el beneficio de la empresa en el área propia de su actividad ... y su eventual contribución al incremento del comercio regional aparece como un objetivo secundario, a veces opuesto al propósito central de la empresa".
- b) "Tradicionalmente, ... existen lazos económicos y tecnológicos (con los países industrializados) muy difíciles de romper, al mismo tiempo que respecto a la región hay un gran desconocimiento sobre las características de la oferta y la demanda".
- c) "Casi siempre los proveedores ... ofrecen "paquetes" con el respectivo financiamiento, asistencia técnica, diversos tipos de garantías y seguros, abastecimiento futuro de insumos, etc. A esto se agrega toda la presión que ejercen los sistemas de promoción de exportaciones y los Gobiernos de los países del centro. Pocos países latinoamericanos están en condiciones de su perar esos "paquetes" de ofertas".

Estas experiencias relevantes y las recientes definiciones políticas en el ámbito regional, configuran el marco para el tratamiento del tema en el seno de la ALADI.

---

(22) JUNAC: Anotaciones sobre las compras estatales de bienes y servicios en el Grupo Andino y comentarios sobre el documento de INTAL. (J-PE-D-290. 14 de marzo de 1985).

(23) Para mayor detalle, veáse carta del Secretario Ejecutivo Adjunto de CEPAL al Director de INTAL (9 de enero de 1985).

//

CAPITULO IIIBASES Y LINEAMIENTOS DE ACCION

La convergencia de diferentes manifestaciones políticas, así como la presencia de un escenario económico con crecientes dificultades, se han transformado en incentivos para que los países encuentren y procuren implementar fórmulas adecuadas para lograr aliviar la situación prevalectante. "Para la ALADI, la rueda de negociaciones multilaterales constituye la instancia a través de la cual los países miembros tratarán de transformar esas manifestaciones en medidas, acciones y programas que posibiliten una expansión efectiva de su comercio recíproco y la dinamización del proceso de integración".(24)

Los esfuerzos de los países miembros de la ALADI para reorientar la demanda importada por el sector público, podrían concretarse mediante la aprobación y puesta en marcha de un programa de acción especial para estos fines. Su objetivo central sería constituir un foro de concertación y negociación que permitiera la adopción de diferentes medidas concretas, que impliquen avances graduales en el tratamiento de esta amplia temática.

Si bien el objetivo final consiste en desviar corrientes comerciales, se estima -como condición fundamental- que para alcanzar esta meta es necesario insertarla en un amplio proceso de cooperación regional, fundado en intereses aglutinantes que pueden existir entre determinadas empresas y que posibilite detectar interlocutores o contrapartes adecuadas.

No se estima viable, al inicio del programa y en las actuales circunstancias, la adopción inmediata de determinadas normas, de carácter estrictamente comercial, orientadas a crear preferencias de tipo cuantitativo, sea en los niveles arancelarios o en los dispositivos que regulan las licitaciones, por ejemplo.

El programa comprendería un marco normativo o base mínima que, paulatinamente, debería ir evolucionando hasta transformarse en un "compre latinoamericano". Estaría integrado por diversos elementos operativos que también se irían perfeccionando y profundizando en el tiempo. En este sentido cabe señalar que se ha optado por las tesis de crear al inicio del proceso sólo un foro con los elementos indispensables. En la medida que se vaya acumulando experiencia, será viable evolucionar hacia formas más complejas que permitan un tratamiento en profundidad del problema.

Por último, como una modalidad que signifique lograr una participación activa de los agentes operativos, en el diseño mismo del programa, se estima pertinente convocar, en el menor plazo posible, a un primer encuentro de representantes de empresas estatales seleccionadas. Los objetivos esenciales de este evento serían perfeccionar un determinado proyecto de programa, y analizar las modalidades operativas para su puesta en marcha.

1. Criterios básicos

El sector público, entendiendo por tal el conjunto de las instituciones, organismos y empresas controladas por el Estado, puede actuar -a los fines del presente informe- como importador de bienes, demandante y usuario de servicios y en los denominados "grandes proyectos". En estos se involucran acti

---

(24) ALADI: Notas sobre el temario para la rueda de negociaciones multilaterales Documento no. 152 del 8/V/85.

//

//

vidades de las dos categorías anteriores (bienes y servicios) y se incluyen proyectos de inversión que normalmente, por su magnitud, los realiza el aparato estatal. En esta ocasión, las propuestas que se formulan se centran en la importación de bienes. Estas, con posterioridad, deberán coordinarse con los trabajos que se efectúan en relación a los productos básicos y a los hidrocarburos. No se trata el tema de los servicios de consultoría por cuanto los países ya se encuentran considerando un proyecto de alcance parcial sobre la materia. Los "grandes proyectos" tampoco se analizan, fundamentalmente debido a que, dada su gran complejidad, se realizan trabajos especiales sobre el tema. Por cierto, más adelante estos se deberán integrar en un todo orgánico.

Los criterios básicos que deberían tenerse en cuenta en las ruedas regionales de negociaciones (25) son los siguientes:

- a) "Los resultados de las negociaciones comerciales no deberían inducir deterioros adicionales en la balanza de pagos de los países miembros";
- b) "Al menos en el corto plazo, las negociaciones estarían orientadas fundamentalmente a sustituir importaciones provenientes de terceros países, sin crear dificultades adicionales a la producción interna de los países miembros. Esta sustitución de importaciones será tanto más eficiente en la medida en que no vaya acompañada de una sustitución paralela de exportaciones, es decir, que signifique un incremento neto de exportaciones de la región"; y
- c) "En función de los criterios anteriores, los países miembros tenderán presumiblemente a mantener una supervisión estrecha de la apertura de sus mercados, que les permita controlar su incidencia sobre la balanza de pagos y evitar dificultades para las producciones nacionales".

Por otra parte, las pautas iniciales sobre el contenido de las negociaciones con respecto a las compras estatales, señalan que "se trataría de analizar las posibilidades concretas de negociación que se ofrezcan en esta área y la necesidad de establecer un marco normativo para facilitar el otorgamiento de tratamientos preferenciales adecuados a las características de este segmento del intercambio".

## 2. Características de un marco normativo

El marco normativo constituye el eje central del programa y debería evolucionar hacia el futuro establecimiento de un "compre latinoamericano", transformándose en un elemento importante de la política comercial de los países miembros de la ALADI y del conjunto de la región. Sin embargo, esta es una meta de mediano o largo plazo que debe lograrse en forma gradual y previa acumulación de experiencias y de sucesivos ajustes.

En las circunstancias actuales, este marco podría tener las siguientes características básicas:

- a) Reflejar, fielmente, el entorno político que prevalece en la región, sobre el cual se ha hecho referencia en el capítulo anterior.

(25) ALADI: Ruedas regionales de negociaciones. Documento no. 144 del 29/III/85.

//

//

- b) Diseñar y estructurar un amplio esquema de concertación en el cual se integren el sector gubernativo, las empresas estatales y las del sector privado que, directamente, se involucren en el proceso.
- c) Consagrar el compromiso de los gobiernos, en el sentido de adoptar todas las medidas que sean pertinentes para materializar una preferencia efectiva en favor de la oferta regional, de conformidad con los arreglos comerciales que más adelante se precisan. En una primera etapa sólo se consagrará un principio amplio. Más adelante se irá, paulatinamente, precisando formas y modalidades para concretar dicha preferencia.
- d) Establecer una mecánica operativa que refleje la gradualidad a que se ha hecho referencia. Por tanto, debería poseer una estructura "modular", es decir, inicialmente se definiría una base mínima -no comprometente, ni tampoco obligatoria-; pero capaz de poner en marcha un proceso de concertación.
- e) La base mínima debe autoalimentarse, siendo esta una característica de importancia. Significa que anualmente se deberían incorporar nuevos elementos que surjan de la experiencia acumulada y de avances en temas directamente vinculados. Por ejemplo, si un grupo de países aprueba el proyecto siderúrgico, el acuerdo de alcance parcial para la industria de la construcción o el referente a los servicios de consultoría, estos nuevos elementos deberían incorporarse a la base mínima que, de esta manera, gradualmente se iría expandiendo.
- f) Consistiría en un conjunto de elementos indicativos de una determinada voluntad política que no necesariamente tiene que ser común al conjunto de los países. La unidad estaría en el inicio del proceso, es decir, en la aprobación del programa y de las bases mínimas. Las expansiones deberían ser preferentemente comunes. Pero si las circunstancias no hacen viable mantener un avance simultáneo, debería perfeccionarse alguna fórmula jurídica que permita diferentes grados de participación entre los países, sin que ello implique detener el avance de aquellos que decidan asumir un ritmo más acelerado.
- g) Constituir el centro del proceso de reorientación de las compras estatales. Mediante la utilización de este marco normativo se expresarían los acuerdos políticos entre los gobiernos, los que concreten las empresas estatales entre sí y con el sector privado.
- h) Facilitar un amplio proceso de coordinación y consulta en relación a las compras que se efectúan en terceros países y al acceso de los productos de exportación a los mercados internacionales, de manera de maximizar la capacidad de negociación regional.
- i) Posibilitar un sistemático intercambio de información sobre proveedores extrarregionales, incluyendo sistemas de comercialización, modalidades de asistencia técnica, términos contractuales, etc., y fomentar un intenso proceso de cooperación técnica horizontal entre empresas y entidades gubernamentales.
- j) Avanzar en la armonización de aquellos aspectos legales que determinan las modalidades o sistemas de las licitaciones públicas, con miras a concretar en términos jurídicos una preferencia regional.
- k) Propiciar la suscripción de contratos de suministros estables, de mediano y largo plazo, que den seguridades de abastecimientos y permitan una adecuada programación por parte de los proveedores regionales.

//

//

- l) Establecer metas anuales, globales y por productos, del intercambio regional que se realizaría mediante la canalización de la oferta hacia la región.
- m) Poseer una estructura jurídica flexible y totalmente compatible con el Tratado de Montevideo, con las correspondientes resoluciones y con las normas de los diferentes acuerdos regionales o parciales.
- n) Lo anterior significa que debe permitir un adecuado seguimiento de las operaciones y, por tanto, posibilitar la aplicación de sistemas de evaluación capaces de medir los flujos comerciales, las modificaciones en la estructura del comercio regional que se puede estar generando y los diferentes grados de participación por países. No es factible prever cuál será la participación efectiva de cada país. Es claro, no obstante, que mientras mayor sea la diversificación del aparato industrial, las posibilidades serán mayores. Surge, pues, como necesario efectuar una evaluación que permita aplicar, con posterioridad, normas correctivas que propicien una más intensa participación, especialmente de los países de menor desarrollo.

### 3. Elementos de un marco normativo

Los elementos que configuran el marco normativo o el germen de un sistema y actitud comercial orientada al futuro establecimiento de un "compre latinoamericano", podrían abarcar las siguientes materias:

- a) Incentivos y preferencias.
  - b) Sistema de información.
  - c) Organización de la demanda y oferta.
  - d) Condiciones financieras.
  - e) Evaluaciones anuales, medidas correctivas y distribución de oportunidades entre los países.
- a) Incentivos y preferencias

Este tema es fundamental para promover y alcanzar una activa y comprometida participación de los entes estatales, y constituye pues, uno de los puntos medulares. Tal como se ha señalado en varias oportunidades, en la práctica, estos concretan una preferencia real en favor de terceros países. Qué tipo de incentivos podría inducir a que los operadores económicos estatales adopten una actitud diferente? Elaborar una respuesta a esta interrogante, podría encauzar el proceso por caminos sólidos. Probablemente, quienes tengan la mayor responsabilidad sean los productores regionales, los aparatos de promoción de exportaciones de los países y los respectivos gobiernos.

Los oferentes, por cuanto -en una amplia mayoría de casos- formulan ofertas aisladas, sin considerar integralmente las tecnologías de comercialización imperantes. El éxito de las tradings, en general, y de las brasileñas en especial, podría explicarse por la utilización de un conjunto sofisticado de técnicas de mercadeo. El marketing internacional requiere la aplicación de un vasto conjunto de instrumentos que normalmente no se emplean en el ámbito regional.

//

//

Los aparatos de promoción y fomento de las exportaciones de los países están lejos de poseer los niveles de eficiencia y operatividad que las actuales circunstancias demandan. Esta problemática debería ser evaluada y valorizada en profundidad, ya que en la medida que se continúe operando en la forma tradicional, difícilmente podrán lograrse cambios de relevancia. El proceso cuyas bases iniciales se procura diseñar, debería abrir las puertas para la aplicación de nuevas modalidades de intercambio. Estas podrán tener un relativo éxito sólo en la medida en que los aparatos de promoción de exportaciones readecúen sus modalidades operativas. Sobre este aspecto, la Asociación podría considerar la posibilidad de poner en marcha un intenso proceso de capacitación. Probablemente no sería muy complejo captar asistencia técnica internacional para estos fines.

Si bien el tema de las condiciones financieras se trata más adelante, resulta evidente que estas no sólo deben ser capaces de ofrecer alternativas en plazos, tasas de interés, etc., sino de crear un marco para que las ofertas puedan incentivar el cambio de actitud requerido.

Por cierto, el tema de los incentivos a los importadores para que estos concreten un cambio de actitud, no se agota analizando algunos problemas del lado de los oferentes. La importancia de estos aspectos hace aconsejable que este problema sea tratado permanentemente, para explorar así diversas alternativas que permitan superar la inercia actual.

El problema central continúa radicado en torno a la actitud de los demandantes que operan en las empresas o entidades estatales. En este sentido, es importante iniciar a la brevedad posible un proceso de conocimiento recíproco y de intercambio de experiencias, especialmente en relación a los proveedores extrarregionales ya que, de esta manera, se podría lograr una participación comprometida y que se obtengan resultados en el corto plazo.

El concepto de preferencias, en el marco de los procesos de integración, siempre se vincula a una discriminación arancelaria que beneficia al proveedor regional. Sin embargo, debido a circunstancias que se han comentado, este concepto tiene alcances restringidos y escasa o nula aplicación, en especial cuando se trata de compras del Estado. En consecuencia, el concepto de preferencias debe inscribirse dentro de un contexto diferente. Resultaría inoficioso postular únicamente la aplicación del esquema tradicional, es decir, de un irrestricto respeto a los márgenes pactados en los acuerdos parciales o llegar, en el corto plazo a una preferencia generalizada. El ejemplo de la Resolución 53 de la ALALC (26) es, entre otros varios, relevante. Si bien se trata de un principio que tiene carácter casi irrenunciable, debe tenerse plena conciencia que puede entorpecer una negociación o que puede aprobarse a sabiendas de que no se va a cumplir.

El concepto de preferencias, en este enfoque, podría estructurarse por la conjunción de varios factores:

- 
- (26) La Resolución 53 de la ALALC fue aprobada en 1963. Su objetivo general era adoptar providencias para la preservación de los márgenes de preferencias pactados en las listas nacionales. En su artículo cuarto establecía que los países miembros debían considerar -en las compras estatales- los derechos aduaneros aun cuando la empresa estuviese exenta; además de intercambiar informaciones sobre las compras del sector público.

//

//

- a) La toma de conciencia, impulsada por los gobiernos, en el sentido de destacar que, dada la actual coyuntura en la región, para lograr realizar mayores exportaciones, es preciso también efectuar mayores importaciones desde los países de la ALADI. No se puede pretender solamente exportar al mercado regional y no comprar nada en él, pues es un ejercicio inútil e inviable.
- b) La administración de las restricciones no arancelarias en favor de la oferta regional.
- c) Un arreglo sustantivo en materia de financiamientos y de pagos.
- d) Una política clara en todo lo relacionado con los servicios, en especial fletes, seguros y sistema bancario. En todos estos aspectos se podrían impulsar arreglos que neutralicen las tendencias norte-sur de la estructura comercial imperante.
- e) Libre circulación y compromisos de intercambios recíprocos de catálogos y material de difusión de oportunidades comerciales.

Estas y otras consideraciones, podrían -gradualmente- ir configurando una preferencia integral. Sin embargo, la responsabilidad final la tendrá cada aparato gubernamental. Si un país estima aconsejable y probable incrementar su producción exportable en determinadas magnitudes, tendrá que asumir la responsabilidad interna de adoptar las medidas pertinentes para que sus propios operadores económicos absorban montos determinados de importaciones regionales.

#### b) Sistema de información comercial

La necesidad de generar un adecuado sistema de información comercial se destacó, como un aspecto de especial importancia, en el punto 5 del capítulo segundo. El tema requiere un tratamiento cuidadoso, por cuanto de termina la base de un programa como el que se propone.

En primer lugar, se requiere un acuerdo sobre el concepto de Estado o sector público que se utilizará para concretar esta iniciativa. El consenso sobre este aspecto es importante para tener una base común de trabajo en todos los países. Con anterioridad se ha planteado una definición que podría servir, a lo menos, como punto de partida para el análisis y decisión por parte de los países miembros.

En segundo lugar, es necesario tener una visión clara acerca de qué es lo que significa la actividad importadora estatal a nivel nacional, tanto en términos de la cuantía de las adquisiciones como de los productos involucrados. A continuación, sería necesario determinar las importaciones de las empresas habitualmente importadoras, es decir, el problema debe observarse en las relaciones empresas-productos, precisando los montos reales que cada país está dispuesto a incluir en una acción de tipo regional.

Es en función de este enfoque que debe realizarse un detenido proceso de evaluación que esclarezca, por países, las siguientes interrogantes:

1. Nómina de las empresas que se incluirían en una acción de tipo regional.
2. Valor de sus importaciones y exportaciones en los últimos cinco años.

sp

//

//

3. Origen y destino, a nivel de productos.
4. Régimen legal que ampara las operaciones.
5. Relaciones con otras agencias gubernamentales y modalidades internas utilizadas en la toma de decisiones.
6. Principales contratos de tecnología.
7. Proveedores habituales por productos o grupos de productos.

Lo anterior supone la puesta en marcha de un proceso permanente y sistemático de intercambio de informaciones orientado a sustentar un esquema de concertación regional. Un adecuado sistema de información comercial se transforma en un elemento vital para organizar un primer cruce de informaciones entre oferentes y demandantes.

c) Organización de la demanda y oferta

Una vez que se ha definido el total de las importaciones del sector público, el monto de las compras que realizan las empresas o entidades estatales habitualmente importadoras, correspondería que cada país seleccionara una nómina de aquellas que representan un valor mínimo dentro del total. Esto determinaría el porcentaje de cobertura del potencial de acción nacional que se incluiría en el programa. Este podría ser diferenciado según las tres categorías de países, de acuerdo a las magnitudes que representen las compras del Estado, o de conformidad a una combinación de ambas variables. La sumatoria de los potenciales nacionales determinarían el potencial regional de canalización de la demanda del sector público, en cada año.

Periódicamente, dicho porcentaje debería acrecentarse, de modo tal que en un período determinado, por ejemplo, cinco años, la nómina en referencia abarque un porcentaje altamente representativo del total de las compras que, habitualmente, efectúa el sector público de cada país. Se instrumentaría mediante acuerdos concretos entre los países y a través de metas parciales que se consagrarían en los respectivos contratos de compra venta suscritos a nivel de empresas, sean públicas o privadas. De esta manera se facilitaría que, al interior de cada país, se adopten las providencias para materializar una preferencia específica y se pueda cautelar la adecuada marcha de los acuerdos. Además, se determina una base concreta para las evaluaciones anuales y para la adopción de las medidas correctivas que el programa requerirá.

La inclusión de una determinada empresa, dentro de dicha nómina, reflejaría únicamente la voluntad política de un país, en el sentido de procurar que sus importaciones se reorienten hacia la oferta regional. No implicaría, una obligatoriedad que pueda modificar rápidamente los tradicionales sistemas de abastecimientos. Esto es particularmente importante por cuanto los productos que requieren muchas de estas empresas, son altamente sensibles en el abastecimiento interno, en el sostenimiento de ciertas actividades estratégicas como son determinados servicios, o para mantener las exportaciones de algunos productos vitales. Estas consideraciones son especialmente válidas al tener presente la existencia de "ataduras" tecnológicas, de hábitos o simplemente psicológicas, por parte de los operadores de las empresas estatales. Se trata de posibilitar un proceso, sin despertar reacciones contrarias las que emanarían de algún grado de presión hacia quienes definen en la práctica, el origen de tales importaciones. //

//

Conocidas las demandas estatales previamente seleccionadas, se detectarían, a nivel de cada país, las probables ofertas. De esta manera, se podría realizar un primer entrecruzamiento de tipo operativo. Esto significaría determinar todos los elementos y especificaciones técnicas y comerciales que se requieren para concretar una operación de esta naturaleza. Por estas consideraciones, este intercambio de listas de oferta y de demanda, difiere sustantivamente con el que normalmente se realiza en las negociaciones para pactar preferencias arancelarias.

En función de los antecedentes expuestos, surge con claridad la necesidad de reflexionar acerca de cómo organizar tanto las ofertas como las demandas de los sectores públicos. Es aquí donde la experiencia del pasado cobra particular importancia y, en especial, las circunstancias que hicieron fracasar intentos de canalización de la demanda del Estado hacia la región. Por ello, el tratamiento de este aspecto es vital. Si bien es un asunto que normalmente es de competencia interna de cada nación no puede dejarse de tratarse a nivel regional, pues afecta directamente las posibilidades de poner en marcha un programa plurilateral o multilateral, como el que se está tratando de diseñar en el seno de la ALADI.

Habría varias opciones que considerar. Estas tienen que permitir, en primer lugar, la definición de interlocutores válidos a nivel nacional. La heterogeneidad de empresas, los distintos intereses que las motivan, entre otros factores, hacen imperiosa la necesidad de algún esquema de organización nacional sobre la materia. Es esta una condición básica para poner en marcha un programa de esta naturaleza. Una alternativa sería incorporar en las bases mínimas o en el marco normativo, alguna disposición que consagre la creación de Comités Nacionales de canalización de la demanda del sector público. En el plano interno, estos tendrían la responsabilidad básica de definir las formas y modalidades de organización y administración de los acuerdos que se pacten en el marco de este programa. Establecerían las prioridades nacionales, definirían los términos contractuales, especificaciones técnicas, condiciones financieras, etc. .

Desde una perspectiva multilateral, estos Comités constituirían las contrapartes naturales para velar por la adecuada evolución y marcha general del proceso.

Otra alternativa sería organizar, directamente, encuentros sectoriales que tendrían por finalidad iniciar el proceso de concertación o de prenegociación. Probablemente esta opción -que puede ser complementaria de la anterior- tenga la ventaja de la prontitud y la desventaja de iniciar un proceso con múltiples eventos que dificultaría la visión agregada.

#### d) Condiciones financieras

Con respecto al problema de las condiciones financieras es necesario precisar algunos elementos relativamente simples. Primero, se da por supuesto natural que normalmente se estará trabajando sobre precios internacionales. En segundo término, que los potenciales exportadores cuentan con los recursos nacionales para competir internacionalmente. Esto, en algunos casos, hará indispensable la revisión de ciertas políticas de fomento a las exportaciones.

En función de estas premisas, en un marco multilateral, podrían diseñarse alternativas para hacer más favorable la participación y el grado de competencia de los oferentes latinoamericanos. Por ejemplo, pactar con

//

//

instituciones como el BID y el BLADDEX algún programa especial de financiamiento adicional de estas exportaciones. Se trataría de crear un elemento adicional de competitividad que debería incluir áreas normalmente no financiadas, como pueden ser ciertos servicios, por ejemplo.

En la medida que los bancos centrales logren concretar algún tipo de acuerdo monetario y financiero que "independice", en términos relativos, al comercio intrarregional de las restricciones de divisas, por cierto que aumentarán los incentivos para los compradores de las empresas estatales y todo el programa incrementaría su factibilidad.

e) Evaluaciones periódicas

Cualquier programa requiere de un sistema de evaluación. En este caso, es especialmente relevante para mantener un seguimiento sistemático de la evolución del mismo y para poder adoptar, oportunamente, las medidas correctivas pertinentes, mantener un conjunto de oportunidades y una creciente participación de todos los países, especialmente los de menor desarrollo económico relativo. La profundización del esquema planteado y que paulatinamente vaya evolucionando hacia el logro de sus metas depende, en mucho, del tipo de evaluaciones que se formulen y de las recomendaciones que de ellas surjan.

4. Algunos requerimientos fundamentales

Los diversos elementos señalados a lo largo del presente informe, la aprobación de un determinado programa, su puesta en marcha y ejecución, establecen un conjunto de demandas políticas para los órganos de la Asociación, en especial para la Secretaría General, los gobiernos y los agentes operativos de los Estados.

La Secretaría General debería asumir la responsabilidad de perfeccionar un determinado programa de acción en esta materia, y, en lo fundamental, iniciar un intenso proceso de promoción que permita a los gobiernos adoptar una decisión política firme. Sin perder la visión global que necesariamente debe mantenerse a lo largo de las ruedas de negociaciones multilaterales, parece evidente que se necesita ingresar a una fase que comprometa directamente a las autoridades económicas y a los agentes operativos de las empresas y entidades estatales.

En el caso de los operadores de las principales empresas que participen en el proceso, es imprescindible lograr una actitud activa y claramente comprometida en el diseño mismo del programa. Esta sólo podrá alcanzarse con un intenso y sostenido sistema de promoción que comprometa la responsabilidad de la Asociación en conjunto. Hay que partir de la premisa que para estos la negociación en el ámbito regional, no constituye una opción real dentro de sus responsabilidades y preocupaciones normales. Esto exige un enfoque que enfrente, desde el inicio, una dificultad que de no superarse se transformará en una limitación permanente.

Una alternativa que podría ayudar al logro de esta finalidad, sería la organización, en el corto plazo, de un primer encuentro de un número reducido y seleccionado de empresas. El objetivo central del evento sería recabar opiniones sobre la estructura misma del programa y que se iniciara un proceso de concertación y de intercambio de experiencias entre los participantes. Además, se podría acordar con dos o tres empresas que comenzarán a actuar como promotoras del proyecto, asumiendo un rol de decididos impulsores de esta iniciativa.

//

//

El diseño de un encuentro como el propuesto y su fase de promoción, exigen establecer contactos operativos a un alto nivel político, de manera de procurar asegurar una participación representativa y activa por parte de las entidades estatales. La magnitud del esfuerzo que significa reorientar las importaciones del sector público, demanda soluciones técnicas que deben, necesariamente, estar debidamente respaldadas por renovadas expresiones políticas en torno a problemas concretos. En otros términos, se hace imperioso ingresar a un nuevo escenario de negociación y concertación, lo que a su vez exige decisiones políticas renovadas que desciendan del plano declarativo al operacional. En esta tarea los países y, en especial la Secretaría General tienen grandes responsabilidades.

El marco de las negociaciones multilaterales así como su contenido y modalidades, pueden alcanzar un elevado nivel de perfeccionamiento. Sin embargo, este será insuficiente si no se promueve un nuevo tipo de decisión política, si no se logra involucrar desde el inicio a los principales actores y si, en consecuencia, los órganos de la Asociación no ejercen una diferente capacidad de convocatoria y de concertación en torno a problemas específicos.