



ALADI/SEC/Estudio 48  
11 de agosto de 1988

RESTRINGIDO

COOPERACION REGIONAL EN SECTORES DE SERVICIOS:  
POSIBILIDADES Y PROPUESTAS

El presente trabajo fue realizado por el Doctor Jaime Campos, en el marco del Proyecto de Cooperación PNUD/ALADI, RLA/86/022, "Estímulo al comercio intrarregional". Las opiniones vertidas son de responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las apreciaciones de la Secretaría General.

//

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	9
1. El concepto de servicios .....	9
2. La cooperación intra-ALADI en servicios: una propuesta de clasificación .....	9
I. CONSTRUCCION .....	11
A. <u>Caracterización del sector</u> .....	11
1. El mercado regional .....	11
2. Marco institucional .....	11
3. Experiencias de cooperación intrarregional .....	13
B. <u>Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional</u> .....	13
1. Oferta regional diversificada y desigual .....	13
2. Poder de compra del Estado .....	14
3. Sustitución de importaciones de extrazona .....	16
4. Preferencia regional en materia de concursos y de financiamiento internacional .....	18
C. <u>Líneas de acción para la promoción de la cooperación regional en el sector</u> .....	19
1. Difusión anticipada de las obras proyectadas .....	19
2. Foro empresarial de la industria de la construcción .....	19
3. Margen de preferencia a la industria regional .....	20
4. Preferencia latinoamericana en los préstamos de los organismos internacionales de financiamiento .....	21
5. Establecimiento de un "código de conducta" de particular significación para los países de menor desarrollo en la cooperación regional a nivel empresarial .....	21
6. Preparación de información de apoyo a las empresas de la región .....	22
7. Medidas para facilitar la cooperación regional .....	23
II. CONSULTORIA E INGENIERIA .....	24
A. <u>Caracterización del sector</u> .....	24
1. Delimitación conceptual .....	24
2. El mercado regional .....	25
3. El marco institucional que regula la actividad .....	26
4. Experiencias de cooperación intrarregional .....	29

vf

//

//

Indice (Cont.)

	<u>Página</u>
B. <u>Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional</u> .....	31
1. Oferta regional diversificada .....	31
2. Potencial para la sustitución de importaciones de extrazona	34
3. Preferencia a la consultoría regional en las compras del sec	35
tor público .....	36
4. Limitaciones en materia de financiamiento e información ...	36
C. <u>Líneas de acción para promover la cooperación regional en el</u>	
<u>sector</u> .....	38
1. Sistema de información sobre oferta y demanda de consulto	38
ría .....	38
2. Foro de la consultoría latinoamericana .....	39
3. Implementación de la preferencia regional .....	40
4. Apoyo financiero a la consultoría regional .....	40
5. Promoción de consorcios con firmas de los países de menor	40
desarrollo económico relativo .....	41
6. Elaboración de información de apoyo a las empresas consulto	41
ras de la región .....	41
III. <u>TRANSPORTES</u> .....	42
1. <u>TRANSPORTE AEREO</u> .....	42
A. <u>Caracterización del sector</u> .....	42
B. <u>Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional en el</u>	
<u>sector</u> .....	43
1) Facilitación .....	44
2) Cooperación técnico-comercial .....	44
3) Acuerdos de "pool" .....	45
4) Compra o arriendo conjunto de aeronaves .....	45
5) Formación de consorcios y de empresas multinacionales ..	46
C. <u>Líneas de acción para promover la cooperación regional en</u>	
<u>el sector</u> .....	46
1) Cooperación técnica .....	47
2) Cooperación regional .....	47
3) Otros esfuerzos conjuntos .....	48
2. <u>TRANSPORTE MARITIMO</u> .....	48
A. <u>Caracterización del sector</u> .....	48
1) Las marinas mercantes latinoamericanas .....	48
2) Marco normativo .....	52
3) Experiencias de cooperación intrarregional .....	52

//

//

Indice (Cont.)

	<u>Página</u>
B. <u>Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional</u> .....	54
1) El impacto de la intercambiabilidad de los servicios de transporte .....	54
2) Requerimientos del transporte intermodal .....	55
3) Capacidad instalada excedente y economías de los nuevos buques .....	56
4) El marco regulatorio .....	56
5) Sustitución de importaciones .....	57
C. <u>Líneas de acción para promover la cooperación regional en el sector</u> .....	57
1) Facilitación del comercio .....	57
2) Foro regional .....	59
3) Preferencia regional .....	59
4) Cooperación empresarial .....	60
IV. <u>TURISMO</u> .....	61
A. <u>Caracterización del sector</u> .....	61
1. Experiencias de cooperación intrarregional .....	63
B. <u>Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional</u> .....	66
1. Promoción turística conjunta en terceros mercados .....	66
2. Fomento del turismo intrarregional .....	67
C. <u>Líneas de acción para la promoción de la cooperación regional en el sector</u> .....	68
1. Facilitación al movimiento de turistas .....	68
2. Campaña para promover el turismo intrarregional .....	69
3. Programa regional para atraer el turismo de extrazona .....	69
4. Encuentros empresarios .....	70
5. Apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo .....	70
6. Otras iniciativas .....	70
V. <u>SEGUROS Y REASEGUROS</u> .....	72
A. <u>Caracterización del sector</u> .....	72
1. Marco normativo .....	72
2. Experiencias de cooperación regional .....	74
B. <u>Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional en el sector</u> .....	76
1. Intercambio intrarregional de negocios en el campo del rea seguro .....	76
2. Mecanismos para aumentar la retención regional .....	76

vf

//

//

Indice (Cont.)

	<u>Página</u>
3. Cooperación en cuestiones técnicas e institucionales .....	78
4. Cooperación en el campo del seguro .....	79
C. <u>Líneas de acción para promover la cooperación regional en el sector</u> .....	79
1. Recopilación y procesamiento de información .....	79
2. Preferencia regional .....	80
3. Promoción de acuerdos empresarios .....	80
4. Intercambio en la esfera técnica .....	80
VI. SERVICIOS INFORMATICOS: EL CASO DEL SOFTWARE .....	81
A. <u>Caracterización del sector</u> .....	81
1. Tipos de software y etapas de su desarrollo .....	81
2. Situación en los países de la ALADI .....	82
3. El marco normativo .....	84
4. Experiencias de cooperación intrarregional .....	84
B. <u>Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional</u> .....	85
1. Intercambio intrarregional y sustitución de importaciones extrarregionales .....	85
2. Cooperación empresarial .....	86
3. Un marco institucional en formación .....	88
4. El rol del Estado .....	88
C. <u>Líneas de acción para promover la cooperación regional en el sector</u> .....	89
1. Formación conjunta de recursos humanos .....	89
2. Tareas conjuntas en investigación .....	90
3. Registro regional de software .....	90
4. Foro regional .....	91
5. El rol del hardware .....	92
APENDICE: LA COOPERACION REGIONAL EN OTROS SERVICIOS .....	94
A. <u>Telecomunicaciones</u> .....	94
B. <u>Banca y finanzas</u> .....	95
C. <u>Cinematografía</u> .....	96
BIBLIOGRAFIA .....	97

//

//

### PRESENTACION

La preocupación por el tema de la cooperación en sectores de servicios, no constituye un aspecto nuevo para la ALADI. Por el contrario, ya desde los tiempos de la ALALC, la institución prestó especial atención a la necesidad de incrementar la cooperación regional en terrenos tales como el transporte marítimo, los seguros y reaseguros y las cuestiones financieras y de pagos por sólo nombrar algunos de los campos más destacados.

No obstante, en años recientes, ha suscitado un renovado interés la posibilidad de promover acciones concretas destinadas a incrementar la cooperación entre los países miembros en el campo de los servicios. Prueba de ello, es la Resolución 54 del Comité de Representantes aprobada en 1986 mediante la cual se estableció formalmente, que los países miembros "podrían celebrar acuerdos de alcance parcial en materia de servicios de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado de Montevideo 1980".

Una mayor cooperación intrarregional en servicios puede tener una serie de ventajas para los países del área. Un superior nivel de transparencia acerca del sector debería permitir incrementar las operaciones comerciales entre los países, propender a una mayor especialización y contribuir a una sustitución eficiente de importaciones de extrazona. La cooperación en servicios podría ayudar a incrementar el intercambio en el área de los bienes y favorecer una mayor eficiencia en la provisión de servicios hasta ahora poco expuestos a la competencia internacional. Posibilitaría, también, brindar una respuesta más eficaz a los fuertes desafíos que imponen las cambiantes situaciones internacionales en materia de regulaciones, así como la introducción de nuevas tecnologías. Representaría, por fin, un medio útil para que los países del área arriben a puntos de vista comunes a tener en cuenta en el contexto de las negociaciones internacionales actualmente en curso en el GATT, o en otros foros.

La cooperación intrarregional en servicios no debe ser visualizada como una actividad con pocos obstáculos. Por el contrario, justamente por corresponder a sectores fuertemente regulados a nivel nacional y, en ocasiones, muy protegidos de la competencia externa, todo esfuerzo en este campo demandará un largo tiempo y deberá superar muchas dificultades y desafíos. Entre estos últimos, se destaca la búsqueda de fórmulas que aseguren una distribución equitativa de los beneficios y costos teniendo presente, en particular, el diferente grado de desarrollo económico de los países miembros de la Asociación.

El presente informe se inscribe en esta nueva línea de preocupación de la Asociación en la cuestión de la cooperación intrarregional en servicios. Más precisamente, aspira a presentar elementos de juicio para un conjunto de sectores de forma tal de contribuir a la búsqueda de orientaciones concretas que permitan incrementar la cooperación en lo que a ellos se refiere. No constituye, pues, un diagnóstico de la situación por la que transita cada sector, sino una presentación de aquellos aspectos que parecen favorecer las oportunidades de cooperación así como los que parecen limitarlas, junto con una enunciación de líneas de acción específicas que podrían seguirse para promover la referida cooperación.

//

vf

//

La estructura del informe es la siguiente. La introducción presenta el concepto de servicios y una propuesta de clasificación relativa a la cooperación intra-ALADI en servicios. Siguen seis capítulos en los que luego de una breve caracterización de cada subsector se pasa revista a las posibilidades y obstáculos para la cooperación regional, y se sugieren líneas de acción en la materia para: construcción, consultoría e ingeniería, transportes (aéreo y marítimo), turismo, seguros y reaseguros, y software. En Apéndice se señalan en forma preliminar algunas ideas para promover la cooperación en otros tres sectores. Concluye con una bibliografía seleccionada.

Por último, el autor desea dejar constancia de su agradecimiento a un número importante de personas (alrededor de 70) en diversos países de la región por su contribución en la etapa del trabajo de campo del estudio, y a los funcionarios de la Secretaría General responsables del área de servicios, por su orientación y apoyo.

---

//

## INTRODUCCION

### 1. El concepto de servicios

No existe una definición ampliamente aceptada acerca de lo que debe entenderse por servicios. Es frecuente sí, que diferentes autores subrayen la naturaleza "intangibile" de la producción de servicios (en comparación con la producción de bienes), la fuerte intensidad de utilización del factor trabajo en tal actividad, la poca importancia relativa de insumos materiales, la necesidad de cercanía al consumidor en la prestación de servicios, etc. <sup>±/</sup> Ha sido probablemente Hill, sin embargo, el que ha presentado la definición más elaborada.

De acuerdo a este autor, un servicio puede definirse como "un cambio en la condición de una persona o de una cosa de propiedad de una unidad económica que se lleva a cabo como resultado de la actividad de otra unidad económica con el acuerdo previo de la mencionada persona o unidad económica". <sup>++/</sup> El hecho de que un servicio constituya un cambio lo hace esencialmente diferente de un bien, ya que éste puede ser acumulado y transferido una vez producido mientras que no puede procederse de igual forma con el primero. En efecto, una acumulación de cambios representaría, como destaca Hill, una contradicción lógica.

Como consecuencia de este enfoque es evidente que en el caso de los servicios la producción y el consumo se dan en forma simultánea. Esto explica por qué en general es correcto referirse a los servicios como poco transables internacionalmente. La simultaneidad referida no debe confundirse, sin embargo, con el supuesto carácter perecedero de los servicios. Por el contrario, los efectos de la prestación de un servicio pueden extenderse por un largo tiempo, como lo ejemplifica el caso de la educación, para servicios que afectan a personas, o la reparación de un vehículo, para servicios que alteran las condiciones de bienes materiales.

### 2. La cooperación intra-ALADI en servicios: una propuesta de clasificación

A efectos de clarificar el análisis de la cooperación intrarregional en servicios, se considera de utilidad distinguir tres niveles. Los mismos son: <sup>+++/</sup>

- 1) Facilitación de servicios: por su propia naturaleza, es común que en varios sectores de servicios se establezcan acuerdos entre los países de la región para facilitar la vinculación o interconexión entre los mismos. Ejemplos a este respecto lo proporcionan los arreglos en materia de correos y telecomunicaciones, transportes, turismo, movimientos de recur

---

<sup>±/</sup> Véase para mayores detalles, J. Campos, "Los servicios en las transacciones internacionales de América Latina: algunos aspectos metodológicos", Integración Latinoamericana, no. 115, agosto 1986.

<sup>++/</sup> T.P. Hill, "On Goods and Services", The Review of Income and Wealth, diciembre de 1977, págs. 315-338.

<sup>+++/</sup> Véase J. Campos, "La cooperación en servicios entre países miembros de la ALADI", Integración Latinoamericana, no. 125, julio 1987.

vf

//

//

tos financieros, etc. En este nivel el papel de los Estados resulta de terminante ya que una proporción importante de los esfuerzos de facilitación tienen que ver con la simplificación y/o armonización en aspectos técnico-administrativos.

- ii) Prestación intralatinoamericana de servicios: incluye las transacciones comerciales entre personas físicas o jurídicas establecidas en países diferentes de la ALADI referidas a servicios. Pueden asumir dos formas básicas: +/- aquellas que requieren de la proximidad física entre proveedor y usuario, y aquellas que son prestadas "a distancia". Entre las primeras es posible, a su vez, diferenciar dos situaciones. Cuando es el proveedor del servicio el que se traslada -como en el caso de una firma de construcción de un país de la región que participa en una obra en otro país del área-, y cuando es el usuario quien lo hace -como cuando un residente de un país de la ALADI se traslada para recibir atención médica en otro país de la región-. Por fin, la última categoría -que va a tener creciente importancia a la luz de los desarrollos que se están produciendo en el campo de los servicios de telecomunicaciones- se refiere a la posibilidad, por ejemplo, que una firma de ingeniería de un país del área provea "vía satélite" a un usuario en otro país de planos o diseños.
- iii) Cooperación empresarial en servicios: se entiende por ella emprendimientos tales como la inversión directa en otros países de la región por parte de empresas de servicios establecidas en el área, así como la celebración de acuerdos contractuales de asistencia técnica, administrativa u otros entre dos o más empresas de países diferentes que posean un carácter "permanente", esto es, que no constituyan una operación normal de compra-venta.

A fin de distinguirla del nivel anterior de cooperación, es útil subrayar que en este caso la operación se vincula con el sector de origen de las empresas, mientras que en la prestación lo que interesa es la naturalidad de la misma. Esto es, prestaciones intralatinoamericanas de servicios pueden ser llevadas a cabo por firmas establecidas en sectores productores de bienes, mientras que la cooperación empresarial en servicios se la concibe como circunscripta a la actuación internacional de las empresas que operan en el sector servicios.

---

+/ Esta distinción proviene de J. Bhagwati, "Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations", The World Economy, junio 1984.

//

## I. CONSTRUCCION

### A. CARACTERIZACION DEL SECTOR

El primer aspecto que se plantea al tratar a la industria de la construcción en este informe, es el referente a si la misma puede o no ser considerada una actividad de servicios. No existe consenso en la materia ya que hay quienes ponen el énfasis en aquellas de sus características que la asemejan a las actividades manufactureras -tales como el uso intensivo de insumos materiales- mientras que otros optan por subrayar los aspectos de prestación de servicio -tales como la escasa actividad de transformación física de materiales- de la industria de la construcción.

La justificación de la inclusión de la construcción en un informe sobre cooperación intrarregional en servicios, sin embargo, se basa no tanto en una elucidación de la problemática asociada a su definición, sino en la constatación de que dicha actividad económica no es objeto de tratamiento alguno en los trabajos llevados a cabo sobre intercambio de bienes. Asimismo, es evidente que en esta industria la operatoria en mercados diferentes del propio obliga a la empresa a trasladar al menos parte de su actividad productiva, lo que la diferencia radicalmente de lo que acontece en la industria manufacturera en donde sí es posible exportar e importar el resultado de la producción sin trasladar a ésta.

#### 1. El mercado regional

La industria de la construcción tiene una significativa importancia en los países miembros de la ALADI. Como surge del cuadro I.1, por sí sola contribuía entre 3 a casi 6 puntos del Producto Bruto Interno en 1985 y 1986. Además, es sabido que constituye una actividad intensiva en el empleo de mano de obra y que por sus variadas interconexiones con otras actividades económicas posee un impacto muy relevante en la marcha general de las economías del área.

La industria de la construcción en América Latina -que a principios de 1980 +/- agrupaba a aproximadamente 30.000 empresas- puede subdividirse en submercados muy diferentes. Así, es posible referirse al menos a tres segmentos: construcción edilicia, construcción vial y sanitaria, y construcción hidráulica, eléctrica, etc. Los mismos cuentan con atributos distintos tales como la diferente intensidad en el uso de capital, nivel de sofisticación tecnológica, importancia de las economías de escala, tamaño medio de empresa, etc. Como se verá, es importante tener presente esta distinción al referirse a las oportunidades de cooperación regional.

#### 2. Marco institucional

Desde el punto de vista de la cooperación regional es importante tener presente ciertos elementos básicos del marco normativo que regulan la actividad de la construcción en los países del área. Como se verá, ellos proporcionan útiles puntos de partida para sugerir fórmulas para aumentar dicha cooperación.

---

+/ ALADI/SEC/Estudio 18, "Estudio para un proyecto de acuerdo regional y de alcance parcial de la industria de la construcción", febrero 1984, pág. 15.

vf

//

//

Cuadro I.1: CONSTRUCCION: VALOR AGREGADO POR EL SECTOR Y SU PARTICIPACION EN EL PBI TOTAL

Países	1985		1986 +/-	
	Millones de dólares (de 1986)	% del PBI	Millones de dólares (de 1986)	% del PBI
Argentina	1.940	2,80	2.111	2,88
Bolivia	207	3,28	206	3,37
Brasil	17.020	5,28	20.032	5,75
Colombia	1.537	4,18	1.448	3,75
Chile	1.549	5,76	1.569	5,54
Ecuador	504	4,01	457	3,57
México	9.382	4,71	8.528	4,45
Paraguay	410	5,89	410	5,89
Perú	955	4,10	1.158	4,59
Uruguay	166	2,20	164	2,04
Venezuela	1.521	3,17	1.708	3,45

Fuente: BID, -Progreso Económico y Social en América Latina- Informe 1987, Washington, D.C., 1987.

De acuerdo a los lineamientos expuestos en un trabajo sobre el tema ++/ que lamentablemente no ha sido actualizado, en los países miembros de la ALADI existen ciertas normas que regulan las operaciones del sector público en materia de construcción, las que pueden dividirse en cuanto a criterios seguidos en el llamado a licitación, por una parte, y regímenes de preferencia a la industria local por la otra.

Los criterios aludidos tienen, a su vez, que ver con aspectos tales como: i) la inscripción previa en registros existentes en el país (sean estos generales o de entidades específicas) exigencia que es frecuente en la región, y que coloca en posición desventajosa a la mayoría de las empresas de la región que no operan regularmente en el exterior; ii) publicidad: lo habitual es que los llamados a licitación deban publicarse sólo en medios de comunicación locales lo que también limita las posibilidades de aquellas firmas de la región que no cuentan con un buen sistema de seguimiento de dicha información; iii) los plazos para presentar las propuestas a las

+/ Estimación preliminar.

++/ Guillermo Ondarts y Carlos Correa, Compras Estatales e Integración Económica, BID-INTAL, Buenos Aires, 1982.

//

vf.

//

licitaciones convocadas en la región, los que a veces son excesivamente breves y conspiran contra una mayor participación de firmas del área; iv) las garantías exigidas para el mantenimiento de las ofertas y cumplimiento de contratos las que pueden resultar a veces por su repercusión financiera un obstáculo para la operatoria exterior en el área de las empresas de la construcción. Por fin, otros ítem tales como los requisitos en cuanto a información sobre el proyecto que deben proporcionar los licitantes y los criterios de selección de las propuestas no aparecen a priori como detentando características discriminatorias para firmas establecidas en otros países de la región.

En casi todos los países miembros de la ALADI rige algún régimen de preferencia a la industria nacional. A estar por el trabajo citado, la reserva de mercado se aplica en Argentina, Paraguay, Perú y Venezuela, mientras que en Brasil las empresas nacionales tienen preferencia en igualdad de condiciones con ofertas externas. El sistema de la asociación obligatoria -cuando no hay capacidad doméstica suficiente- se aplica en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Paraguay y Venezuela. Por fin, en Perú puede emplearse la figura de la subcontratación en tanto 51 por ciento de la obra se realice con firmas locales, mientras que en Chile no existe régimen preferencial alguno.

### 3. Experiencias de cooperación intrarregional

Firmas de construcción establecidas en los países miembros de la ALADI han llevado a cabo operaciones en otros países del área desde por lo menos comienzos de los años setenta. Estudios efectuados sobre el particular +/- revelan que ello no ha sido un fenómeno excepcional y que en ciertos casos la participación de dichas firmas se ha vinculado con proyectos de gran envergadura.

Los datos con que se cuenta, aun cuando desactualizados, permiten observar que en general han sido empresas de los tres países de mayor desarrollo económico relativo las que han tenido a su cargo la mayoría de estos emprendimientos, los que por su parte han estado localizados en países de mediano o menor desarrollo económico relativo de la ALADI. Una ilustración del tipo de obras encaradas por firmas de los tres países e indicadores de montos involucrados puede verse en el cuadro I.2.

## B. OPORTUNIDADES Y OBSTACULOS A LA COOPERACION REGIONAL

### 1. Oferta regional diversificada y desigual

En los países de la ALADI existe una amplia variedad de empresas de la construcción y, por lo tanto en principio, una capacidad importante a explorar para incrementar la cooperación regional. No obstante, tal potencial no es igual en los diferentes segmentos que caracterizan la industria. Es evidente, por ejemplo, que en el rubro de construcción edilicia, una pequeña proporción de la oferta puede pensarse que pueda ser utilizada en países diferentes del propio. En efecto, las empresas de la construcción que responden a demandas localizadas de bajo monto de inversión difícilmente puedan participar en proyectos en el exterior. En cambio, es más probable -y ya se vio que ello ha acontecido- que firmas en rubros tales como el de obras viales, o hidroeléctricas estén en condiciones de operar en la región, fuera de sus países de origen.

---

+/ Véase IPEA/CEPAL, La experiencia de las Empresas Latinoamericanas de Ingeniería en el Comercio Internacional de Servicios. Países miembros de la ALADI, Brasilia, 1985.

CUADRO I.2: INDICADORES DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA REALIZADOS EN AMERICA LATINA POR EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO

	ARGENTINA (1973-1980)	BRASIL (1966-1980)	MEXICO (1974-1979)
MONTOS	Número de proyectos: 9 Valor: 197 millones de dólares	Número de proyectos: 24 Valor: (x)	Número de proyectos: 24 Valor: 778,4 millones de dólares
TIPO DE OBRAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centrales telefónicas</li> <li>- Aeropuerto llave en mano</li> <li>- Oleoducto y est. de bombeo</li> <li>- Terminales de gas licuado</li> <li>- Hospital llave en mano</li> <li>- Almacenes portuarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planta hidroeléctrica y líneas transmisión</li> <li>- Construcción de hotel, de sistema de agua potable, carreteras</li> <li>- Construcción centro residencial</li> <li>- Construcción oleoducto y almac.</li> <li>- Reparac. portuaria.</li> <li>- Expansión de aeropuerto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planta hidroeléctrica</li> <li>- Proyecto de agua potable</li> <li>- Oleoductos. Puertos (Muelles)</li> <li>- Sistemas de irrigación</li> <li>- Carreteras. Construcción de puente. Instalación de aeropuerto</li> </ul>

(x) Los datos para Brasil no permiten discernir el monto de las obras en América Latina. El total a todo el mundo ascendió a 3.049 millones de dólares.

Fuente: BID, Progreso Económico y Social en América Latina: El Sector Externo, Informe 1982, Washington D.C., pág. 157-158.

//

De lo dicho se desprende que un mayor grado de transparencia en cuanto a estas capacidades seguramente contribuiría a aumentar las oportunidades de cooperación regional en el sector. En efecto, aún es escaso el conocimiento existente entre los países de la ALADI sobre la oferta disponible en los demás países. Particularmente limitada es la información a nivel de rubros de especialización de las empresas constructoras y de su experiencia nacional e internacional. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que las diferentes realidades geográficas, climáticas y económicas de los países del área han obligado a las empresas constructoras de la región a desarrollar experiencias en proyectos de características diversas las que, en principio, podrían posibilitar un intercambio fructífero.

Lo expuesto no debería, sin embargo, llevar a la conclusión de que la oferta disponible en la región es equivalente entre los países. Por el contrario, se reconoce claramente hoy en día que en los países de mayor desarrollo económico relativo operan unas pocas empresas que controlan cuantiosos recursos y que poseen dimensiones que no se comparan muy desfavorablemente con aquellas de las empresas de países desarrollados con actuación internacional. Algunas de estas firmas han participado inclusive en obras importantes en otras áreas del mundo como el Medio Oriente.

Sin embargo, si se deja de lado estos casos, se observa que tanto en Argentina, Brasil o México, como en otros países miembros de la ALADI existen empresas constructoras medianas que cuentan con capacidades para operar en el exterior, pero con recursos insuficientes para hacerlo por sí solas. Ello conduce a una constatación bien reconocida en la industria y es que este tipo de empresas latinoamericanas podrían participar en proyectos externos si pudieran emplear más plenamente las posibilidades que brinda la constitución de consorcios binacionales (y eventualmente multinacionales).

## 2. Poder de compra del Estado

Los Estados latinoamericanos constituyen un actor clave en materia de inversiones en la región. A comienzos de los ochenta se estimaba a la inversión pública en alrededor de un 40 por ciento de la inversión total. Sin embargo, aún más importante es su papel en lo referido específicamente a ciertos rubros de la construcción, tales como obras de infraestructura o construcción pesada, ya que su participación puede llegar al 80 por ciento.

El poder de compra del Estado se manifiesta al menos en tres formas diferentes. +/ Por una parte, en su demanda de obras y proyectos de pequeña envergadura, normalmente atendidos por firmas locales. En segundo lugar, por las obras y proyectos encarados con financiamiento provisto por entidades de países desarrollados en los que se condiciona dicho aporte a la participación de firmas procedentes de dichos países. Por último, el poder de compra del Estado se evidencia también en aquellas grandes obras de compleja implementación para las que resulta frecuente que se solicite financiamiento de organismos internacionales especializados.

---

+/ Guillermo Ondarts y Carlos Correa, op. cit., pág. 35.

//

//

Si se deja de lado la segunda de las formas indicadas, de las que sólo excepcionalmente podrán participar firmas de la región -salvo cuando el financiamiento principal sea aportado por un país del área-, la cooperación regional puede manifestarse en las restantes dos modalidades. En efecto, empresas constructoras latinoamericanas podrán actuar en la región en ciertas obras tradicionalmente reservadas a firmas locales como en aquellos proyectos para los que es insuficiente la oferta nacional.

En cuanto a la primera situación es importante destacar que normalmente rigen en el área regímenes de preferencia a las empresas nacionales, por lo que para asegurar una amplia participación de firmas provenientes de otros países de la región se debería adecuar este marco normativo. Una decisión de este tipo tendría como ventaja adicional que obligaría a las empresas locales a acostumbrarse a un entorno más competitivo del que habitualmente predomina en la mayoría de los países del área.

En cuanto a los proyectos financiados con recursos de organismos internacionales y para los cuales la oferta nacional es insuficiente, se plantea la alternativa de potenciar la participación de firmas de la región -normalmente en asociación con empresas locales- a fin de que permanezca en firmas del área el aprendizaje resultante así como la mayor parte de los beneficios derivados del proyecto. Acontece, sin embargo, que sólo excepcionalmente ello ha ocurrido por la competencia de firmas extrarregionales. Un mayor acercamiento entre las firmas constructoras latinoamericanas y cambios en los procedimientos y regímenes que regulan las licitaciones podrían contribuir, como se verá, a modificar dicha situación.

### 3. Sustitución de importaciones de extrazona

Cifras que están lejos de proporcionar una visión completa de la importancia de las importaciones de servicios de construcción procedentes de extrazona sugieren, sin embargo, valores de gran magnitud. Así, como se desprende del cuadro I.3, para las 250 principales empresas internacionales que obtuvieron los mayores contratos de construcción, el mercado latinoamericano ascendió a 17,4 y 6,7 billones de dólares en 1981 y 1985 respectivamente, lo que representó 13,4 por ciento y 8,2 por ciento del total de contratos. Como se observa, aun a pesar de la fuerte caída que evidencia la cifra más reciente, los guarismos mencionados son de consideración. En términos de países de origen el cuadro indica que de un predominio de empresas de los Estados Unidos en 1981 se pasó en 1985 a una situación en la que más del 50 por ciento de los contratos fueron obtenidos por firmas europeas. Los datos indican, a su vez, un fuerte crecimiento relativo en el caso de la participación de las empresas japonesas.

No existen elementos de juicio como para efectuar estimaciones orientadas a calcular el monto de dichos contratos que podrían ser sustituidos total o parcialmente por firmas latinoamericanas. Parece probable, sin embargo, que dadas ciertas condiciones, en especial referidas al financiamiento, existe un margen posible de sustitución que no está siendo aprovechado por los países del área. Más aún, si se tiene en cuenta que por los esfuerzos de adaptación de tecnología que han realizado y la ventaja comparativa que les proporciona el bajo nivel relativo de salarios del personal calificado y no calificado, estas empresas ya han desplazado en el pasado en ciertos rubros a empresas de países desarrollados.

//

CUADRO I.3.: PRINCIPALES 250 EMPRESAS INTERNACIONALES QUE OBTUVIERON MAYORES CONTRATOS DE CONSTRUCCION EN EL MUNDO Y EN AMERICA LATINA EN 1981 Y 1985

ORIGEN NACIONAL DE LOS CONTRATISTAS	MUNDO				AMERICA LATINA			
	miles de dólares		%		miles de dólares		%	
	1981	1985	1981	1985	1981	1985	1981	1985
EEUU	44,1	28,2	33,95	34,56	9,1	2,3	52,30	34,33
Japón	8,2	11,6	6,31	14,22	0,8	0,5	4,60	7,46
Corea del Sur	14,3	4,8	11,01	5,88	----	----	----	----
Europa	54,6	32,6	42,03	39,95	5,9	3,6	33,91	53,73
Otros (+)	8,7	4,4	6,70	5,39	1,6	0,3	9,19	4,48
	129,9	81,6	100%	100%	17,4	6,7	100%	100%

(+) Puede incluir algunas firmas latinoamericanas

Fuentes: International Construction Week, julio 1982. U.S. Congress, Office of Technology Assessment, International Competition in Services, Washington, 1987.

//

Existe al menos otro factor importante además del financiero que limita la posibilidad apuntada. Se trata de la preferencia de las empresas latinoamericanas del país en donde se realiza la obra por contar con socios extrarregionales con los cuales asociarse para desarrollar proyectos específicos. Esta preferencia es el resultado natural de una tradición de vinculación con empresas de los países desarrollados que no resulta sencillo modificar.

#### 4. Preferencia regional en materia de concursos y de financiamiento internacional

Las empresas constructoras de la región no cuentan hasta ahora con regímenes que les proporcionen alguna preferencia en relación a proveedores de fuera de la ALADI. Con la excepción de Colombia, en que la legislación contempla eximir a las firmas extranjeras que se presenten en licitaciones en el país de las exigencias de asociarse a una firma local de existir un convenio que otorgue reciprocidad a las empresas colombianas, no existía hasta hace algunos años ventaja alguna a nivel nacional en favor de empresas constructoras de la región en lo referido a concursos.

En el ámbito regional el paso más importante para revertir esta situación se ha dado en la ALADI, ya que el Comité de Representantes decidió por medio de la Resolución 55 de agosto de 1986, que los países miembros podrán celebrar acuerdos de alcance parcial de construcción pública con el objeto de "promover y ampliar la participación de las empresas constructoras de los países signatarios del Tratado de Montevideo 1980 en la satisfacción de las demandas de estos servicios". Estos acuerdos, afirma la citada Resolución, "contendrán normas preferenciales tendientes a mejorar las condiciones de participación de las empresas constructoras de los países signatarios (del mencionado Tratado), con respecto a empresas de terceros países". A su vez, incluirán normas para "asegurar un adecuado equilibrio de beneficios entre los países signatarios" que tengan en cuenta las diferentes situaciones de desarrollo económico relativo.

Hasta la fecha no se han celebrado acuerdos de este tipo, pero ya se han sugerido +/- diversos criterios que podrían utilizarse tanto para cuantificar el nivel de la preferencia como para resolver el problema que presenta la delicada cuestión de la definición de la nacionalidad de las empresas establecidas en la región. Utilizando diferentes metodologías, se ha arribado en cuanto al primer aspecto a coeficientes de 15 por ciento que sería el tratamiento diferencial que correspondería aplicar en beneficio de las empresas locales. En relación al segundo punto, parece razonable utilizar como criterio la calificación que emplea el país del comitente.

En relación al acceso al financiamiento internacional, es importante apuntar que ni el Banco Interamericano de Desarrollo ni el Banco Mundial permiten la inclusión de un margen de preferencia en favor de los contratistas nacionales +/- o regionales. Tratándose el primero de una entidad que tradicionalmente ha apoyado iniciativas de cooperación regional, no debería descartarse que ante un requerimiento de los países del área pudiera modificar tal criterio.

---

+/ ALADI/SEC/Estudio 18, op. cit.

++/ El Banco Mundial admite para países de muy bajos ingresos un margen de preferencia para los contratistas locales.

//

//

## C. LINEAS DE ACCION PARA LA PROMOCION DE LA COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR

### 1. Difusión anticipada de las obras proyectadas

El establecimiento de un sistema por medio del cual se promueve un amplio intercambio entre los países de la ALADI de información sobre las obras que en cada uno de ellos se proyectan realizar en el mediano y largo plazo, constituiría sin duda, un instrumento muy útil para potenciar la participación externa en la región de las empresas constructoras. Es importante subrayar que este mecanismo no es equivalente a aquellos sobre las que se ha puesto énfasis en el pasado inmediato relacionados con información sobre llamados a licitaciones. En efecto, a diferencia de estos últimos, el sistema aludido pondría el énfasis en la información sobre obras proyectadas -naturalmente que con cierto grado de plausibilidad en su concreción- de forma tal que las empresas constructoras de la región tuvieran acceso a la información con suficiente anticipación a la licitación propiamente dicha, lo que contribuiría a su mejor "posicionamiento" para competir con firmas extrarregionales.

Obviamente, un sistema como el que se indica debería acotarse a un tipo de obras y, probablemente, al menos en sus comienzos, a proyectos en los que participe activamente el sector público. La confección de una "cartera" de proyectos por país permitiría, a su vez, a empresarios y funcionarios públicos de los diferentes países de la ALADI reunirse en un foro (véase próximo punto) en el cual se podrían analizar las características de los proyectos y esbozar fórmulas para una mejor participación de firmas latinoamericanas.

### 2. Foro empresarial de la industria de la construcción

La industria latinoamericana de la construcción cuenta con foros en los que se pasa revista a la situación del sector, tales como las reuniones periódicas de la FIIC (Federación Interamericana de la Industria de la Construcción) de la que participan representantes de prácticamente todos los países de América Latina. Sin embargo, tales encuentros no están estructurados con la finalidad principal de buscar fórmulas de cooperación intrarregional.

Se sugiere aquí que entre los países miembros de la ALADI, o al menos entre algunos de ellos, se podrían promover encuentros sectoriales orientados a tal objetivo. Para ello, indudablemente, resulta imprescindible conocer el listado de obras de interés para cada país de modo de focalizar el intercambio de ideas respecto de las mismas. Debe quedar claro que no se sugiere, al menos en un comienzo, que el foro constituya un mecanismo en el cual se negocie la participación de empresas regionales en obras en otros países, al estilo de lo que viene ocurriendo en las reuniones sectoriales de diversas ramas industriales organizadas regularmente por la Secretaría de la ALADI. Más bien el propósito sería que las delegaciones presentaran en cada reunión las características de aquellas obras que piensan encarar en un futuro cercano, incluyendo naturalmente una síntesis de las especificaciones técnicas más distintivas, los plazos de realización, el origen eventual del financiamiento, etc.

vf

//

//

La presentación de las especificaciones técnicas en sí misma resultaría extraordinariamente relevante para posibilitar una mejor participación de firmas de la región, ya que es sabido que una de las razones por las que estas empresas a veces son desplazadas por firmas de fuera del área, se vincula con el gran tamaño y los requerimientos de ingeniería de los proyectos. Así, en relación a ambos aspectos, del foro podrían surgir alternativas que hicieran a las obras más compatibles con las capacidades existentes en la región, lo que llevaría, entre otras consecuencias, a tomar en cuenta estas restricciones a la hora de plantear el diseño final de los proyectos.

El foro aludido serviría también para que los empresarios de los diferentes países se familiaricen con las normas y regulaciones vigentes en los demás países miembros de la ALADI, tomen contacto directo con otros empresarios -inclusive integrantes de empresas comercializadoras (o "tradings")- y con funcionarios públicos en cargos de responsabilidad en diversos organismos estatales, y se exploren diferentes fórmulas para llevar adelante las obras con participación de firmas de la región.

Este último punto es particularmente importante. El foro al servir para un intercambio de información acerca de los mecanismos financieros que se podrían emplear para llevar adelante ciertas obras, posibilitaría la profundización de alternativas de participación de empresas de otros países del área que de otra forma podrían no explorarse. Así, por ejemplo, el foro podría contribuir a arribar a acuerdos a través de los cuales se "calcen" dos o más obras en dos o más países de modo que participen en el exterior empresas radicadas en ellos (y de paso ganen en experiencia internacional); en las que se pague la contribución de las empresas de la construcción de ciertos países con exportaciones, vinculadas o no a los proyectos dirigidas a estos últimos, etc.

Estas alternativas podrían ser particularmente útiles para los países de menor desarrollo económico relativo de la región y, por lo tanto, dotarían al foro de un interés especial para estos países, con lo que se tomaría en cuenta un aspecto central en todo esfuerzo tendiente a promover la cooperación intra-ALADI en el sector.

El foro, por otra parte, vendría a llenar un vacío que con el tiempo se hará más y más evidente. Este razonamiento se vincula con las negociaciones que se están comenzando a realizar en el GATT sobre servicios, y con la tendencia irreversible hacia una mayor internacionalización de los servicios de la construcción. Ambos aspectos, que naturalmente están íntimamente interconectados, implican que las empresas de construcción de la región -al menos las especializadas en ciertas prestaciones- deberán tener en cuenta al mercado regional y no sólo al nacional en la programación de sus futuras actividades y, por otro lado, deberán diseñar en estrecha colaboración con los Gobiernos, formas para protegerse eficientemente de la creciente competencia extrarregional.

### 3. Margen de preferencia a la industria regional

Como se indicó, hasta el momento no se han celebrado acuerdos de alcance parcial en el marco de la ALADI. Si hay, sin embargo, algunas propuestas relacionadas con el nivel que debería adoptar la preferencia. Así, la

//

//

FIIC ha planteado que se reconozca a las empresas nacionales un nivel del 15 por ciento -que sería el más elevado-, y a los consorcios constituidos con firmas latinoamericanas un valor que fluctuaría según la participación de las diferentes empresas del área +/-, pero que sería siempre superior a los consorcios en los que participen firmas de fuera del área. Esta propuesta debería ser complementada, como se ha sugerido, con la posibilidad de introducir un trato preferencial a las empresas según el nivel de desarrollo económico relativo del país en el cual están radicadas. ++/

La puesta en vigencia de un margen de preferencia a la industria regional sería un paso importante para promover la cooperación en el sector. No hay duda que si éste fuera adoptado y respetado firmemente por los países participantes de un acuerdo parcial, se generaría un renovado interés en la industria y se implementarían más proyectos que al presente con participación de firmas de la región diferentes de las del país licitante. No obstante, parece existir acuerdo en el área de que ello es insuficiente si no se asegura su aceptación por parte de los organismos internacionales de crédito.

4. Preferencia latinoamericana en los préstamos de los organismos internacionales de financiamiento

Los países de la región, inclusive aquellos que tienen una industria de la construcción menos desarrollada, se beneficiarían si lograran que tanto el Banco Interamericano como el Banco Mundial reconocieran la posibilidad de aplicar un margen de preferencia a los contratistas de otros países de la región en sus operaciones de préstamo en América Latina. Para que ello sea posible parece razonable pensar que los países miembros de la ALADI deberían efectuar una presentación conjunta a dichas entidades indicando que la industria de la construcción forma parte de las actividades incluidas en un programa de integración económica, ya que entre los criterios ya aceptados tanto por el BID como por el Banco Mundial figura el de otorgar -a requerimiento del país receptor del préstamo- un margen de preferencia para proveedores provenientes de países que integran una unión aduanera o una zona de libre comercio.

Las entidades asociadas a la FIIC han solicitado también -en este caso con especial referencia al BID- que se apoye a las empresas de la región con el otorgamiento de anticipos que les posibilite robustecer su capital de trabajo y financiar la adquisición de equipos, permitiéndoles así competir en mejores condiciones con las empresas extrarregionales.

5. Establecimiento de un "código de conducta" de particular significación para los países de menor desarrollo en la cooperación regional a nivel empresarial

En su 35ª Reunión, en Cartagena en 1985, el Consejo Directivo de la FIIC acordó establecer lo que se denominó como un "pacto de caballeros", por el cual, entre otros aspectos, se establece que las "empresas latinoa

---

+/ El margen de preferencia sería el producto del porcentaje de participación de la o las empresas locales por el 10 por ciento, incrementándose el mismo en 5 por ciento si el o los socios son empresas de la región.

++/ ALADI/SEC/Estudio 18, op. cit., págs. 45 y 46.

vf

//

//

americanas que ejecuten obras fuera de sus países de origen busquen promover la asociación con empresas en donde se hagan dichas obras". La puesta en vigencia de este acuerdo distinguiría a las empresas de la región de las de fuera de la misma, que no siempre optan por dicha conducta, y crearía un ambiente positivo para profundizar la cooperación regional en el sector ya que tendría debidamente en cuenta la diferente situación de los países en cuanto a su nivel de desarrollo económico relativo.

Decisiones de esta naturaleza deberían, junto con otras en campos afines, constituir los fundamentos de una suerte de código de conducta de las empresas constructoras que operan en la región. Los puntos claves del mismo se referirían a:

- i) Potenciar, como se dijo en la mayor medida posible la participación de empresas locales. Ello debería realizarse de forma tal que estas firmas no sólo se beneficien al responsabilizarse de una parte de la obra sino que vean sus capacidades técnicas incrementadas como resultado de recibir una genuina transferencia de tecnología desde las empresas latinoamericanas actuantes en su mercado. Para instrumentar esta aspiración se podrían crear empresas binacionales (o eventualmente multinacionales) las que, por otra parte, podrían acceder a otros beneficios adicionales. +/-
  - ii) Las firmas regionales que operen en forma consorciada con empresas locales deberían en lo posible contribuir a que estas últimas en especial si corresponden a países de mediano o menor desarrollo relativo, también puedan exportar a la región ++/.
  - iii) Facilitar el movimiento de personal relacionado con obras en el exterior al igual que la internación temporaria de equipos.
6. Preparación de información de apoyo a las empresas de la región

- En la región ya existen algunas publicaciones con información sobre llamados a licitación que operan satisfactoriamente. No obstante, las mismas pueden mejorarse de modo de aumentar su cobertura, la rapidez de su difusión y su estandarización. Es posible que al menos en alguna medida estas publicaciones puedan incorporar, también, datos sobre precios y eventualmente acerca de ofertas de ciertos insumos claves para la construcción como ha sido sugerido en una reunión reciente de la FIIC. +++/

+/- Véase la presentación de la Cámara Peruana de la Construcción en el XV Congreso de la FIIC desarrollado en Buenos Aires, 1986.

++/ Actualmente, por ejemplo, entidades que agrupan a los constructores de Argentina y Brasil están trabajando en una propuesta sobre un Estatuto de Empresas Binacionales.

+++/ La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción de México (CNIC) efectuó esta propuesta en el XV Congreso de la FIIC. Véase también INTAL, "Reunión de Preferencias Regionales en las Adquisiciones del Sector Público", Buenos Aires, mimeo, 1985, pág. 59.

//

//

- Se carece en la región de información acerca de las características y el alcance de la actuación en el área de las firmas extrarregionales. Contar con un estudio pormenorizado sobre este particular permitiría a las empresas latinoamericanas definir con mucha mayor precisión su estrategia de actuación internacional en América Latina.
- La elaboración de un manual +/- actualizable sobre procedimientos de contratación y que contenga una reseña de los regímenes legales que regulan la operatoria de la industria de la construcción, sería una herramienta útil para las firmas del área interesadas en operar en otros países.

#### 7. Medidas para facilitar la cooperación regional

Además de las ideas expuestas, existen una serie de medidas específicas que podrían facilitar la operatoria de las empresas constructoras en la región. Algunas de ellas son:

- i) Los países del área deberían facilitar en cuanto sea posible los procedimientos de registro previo para las empresas latinoamericanas y dejar de lado la obligatoriedad de la representación local para estas empresas.
- ii) Deberían ampliarse los plazos para la presentación de propuestas que en algunos países son menores a 15 días +/- de modo de facilitar la participación de empresas de la región.
- iii) Deberían simplificarse en la medida de lo posible los procedimientos sobre garantías, los que a veces representan una limitación adicional para la actuación en el área de las firmas latinoamericanas.

---

+/ Véase Carlos Correa, "Complementación Argentina-Grupo Andino: compras y locaciones de obras y servicios del sector público", BID/INTAL, mimeo, Buenos Aires, 1984.

++/ A modo de referencia, puede apuntarse que el Código de Adquisiciones del Estado del GATT establece un plazo mínimo de 30 días.

//

## II. CONSULTORIA E INGENIERIA

### A. CARACTERIZACION DEL SECTOR

#### 1. Delimitación conceptual

En este informe se ha decidido tratar en forma conjunta a las actividades de consultoría e ingeniería, aun cuando las mismas disten de poder ser consideradas como idénticas. En efecto, habitualmente se distingue una de la otra en cuanto que la primera es vista como la "tarea de organizar los conocimientos técnicos para alcanzar en la mejor manera posible los fines previstos en una determinada aplicación de recursos de inversión"; mientras que a la segunda se la considera como la labor de "utilizar los conocimientos técnicos para materializar un proyecto de inversión, a través de datos, diseños y la aplicación de técnicas constructivas". +/

La justificación de la adopción del enfoque señalado radica en que se ha optado por poner el énfasis en este informe en las actividades de consultoría-ingeniería que se encuentran estrictamente ligadas a la realización de proyectos de inversión en sectores de infraestructura, industriales, energéticos u otros que incorporen bienes físicos, y no a las labores de consultoría que podrían caer bajo el rótulo general de "tareas profesionales de asesoramiento". Ello no significa, vale la pena apuntar, que las segundas no puedan dar lugar a iniciativa de cooperación.

Los servicios de consultoría-ingeniería que se tomarán en cuenta se vinculan con: ++/

- a) Estudios de preinversión, que comprenden básicamente investigaciones de mercado, alternativas de localización, determinación de los productos o servicios a producir, capacidad de los equipos principales, insumos más importantes y estimaciones preliminares de costo, inversiones necesarias y rentabilidad;
- b) Estudios de factibilidad, en que se hacen análisis más refinados de demanda, planes de producción, flujogramas, inversiones, infraestructura, definición de localización y exámenes técnico-económicos y financieros;
- c) Ingeniería básica y especificaciones. Una vez decidida la factibilidad de la inversión se elaboran los documentos sustantivos de un proyecto, es decir, los diagramas de flujo de proceso y servicios auxiliares, los balances de materia y energía, las dimensiones del equipo e instalaciones, los diagramas de localización general de equipos, edificios e instrumentación y todos los documentos y dibujos que definen conceptualmente el proyecto;
- d) Ingeniería de detalle. A partir de la ingeniería básica se fijan y elaboran los antecedentes que permiten la compra, fabricación, manufactura, construcción, erección y ensamble de los elementos constituyentes del proyecto. Se incluyen los requisitos específicos de cada fase de la inversión, como las actividades de procuración de materiales y equipos y

+/ Ambas definiciones han sido extraídas de CEPAL-IPEA, Ingeniería y Consultoría en Brasil y el Grupo Andino, Estudios e informes de la CEPAL, no. 15, Santiago de Chile, 1982, pág. 8.

++/ Véase IPEA-CEPAL, op. cit. pág. 7.

//

mas

//

las ingenierías de diseño y cálculo estructural, mecánico, eléctrico, de instrumentación, estudio de suelos, etc.;

- e) Contratación de suministros y obras, en la cual se hace la preparación de bases y modelos de contratos, y la precalificación de oferentes y evaluación de las ofertas;
- f) Supervisión de la ejecución y dirección gerencial de obras, que en lo principal se refiere a la confección y control del cronograma de ejecución; la inspección de fabricación, obras civiles, instalaciones eléctricas, instrumentación y otras instalaciones, y las pruebas de recepción y funcionamiento; y
- g) Capacitación y entrenamiento, se refiere a la formación y preparación de los técnicos y operarios que sean necesarios para la marcha de la empresa y de sus plantas, instalaciones o equipos, según sea la naturaleza de la inversión y de las actividades de la empresa.

De lo expuesto surge, entonces, que las actividades aquí consideradas se diferencian claramente de las labores de construcción, en cuanto que en este último caso las técnicas de ingeniería se emplean para realizar obras civiles, montar estructuras y equipos, levantar instalaciones, etc. La diferenciación entre ambas tareas constituye, además, un elemento vital en la labor de consultoría, puesto que ésta muchas veces debe operar con independencia de las firmas constructoras a fin de asegurar su imparcialidad y objetividad.

## 2. El mercado regional

El conjunto de prestaciones que se agrupan bajo el concepto de servicios de consultoría poseen una diferente significación económica en los once países miembros de la ALADI. Calcular con exactitud su verdadera importancia no es tarea sencilla pues se carece de información reciente confiable para proceder a ello. En efecto, la única fuente disponible corresponde a un trabajo realizado hace ya varios años, cuando la situación general de la consultoría latinoamericana era muy diferente a la actual.

El referido estudio, realizado conjuntamente por FELAC e INTAL <sup>+/</sup> estimó que en 1981 la facturación total de las firmas consultoras nacionales y extranjeras actuantes en los países de la ALADI alcanzaba a 1.585 millones de dólares corrientes. Un detalle por país puede observarse en el cuadro II.1 de donde surge que en ese año el mercado más importante era el de Brasil, seguido por los de Venezuela, Argentina y Colombia. El cuadro también indica que en casi todos los países las consultoras nacionales concentran una elevada proporción de la facturación total del subsector, aunque como se verá más abajo el porcentaje indicado es probable que haya sido excesivo.

Es importante destacar que las referidas cifras se obtuvieron de informaciones elaboradas por las asociaciones de consultores o por organismos públicos y no siempre contaban con la representatividad necesaria. Un

---

<sup>+/</sup> FELAC-INTAL, La consultoría en los países de la ALADI, BID-INTAL, Buenos Aires, 1984.

mas

//

//

indicio de ello es que resulta muy disímil su cobertura (véase última columna del cuadro) para los distintos países en términos de los que el informe citado denomina "mercado potencial".

A través de este último concepto el estudio de FELAC e INTAL estimó lo que debería ser la demanda por consultoría. Para ello se aplicaron coeficientes correspondientes a 3,5 por ciento del gasto en consultoría por 100 puntos de inversión fija en el sector público, y 1 por ciento en igual concepto pero para el sector privado. De ser correcto el cálculo del mercado potencial el mercado real en 1981 habría sido subestimado en alrededor de un 53,5 por ciento.

El informe mencionado también proporcionó datos sobre el número de firmas de consultoría actuantes en los diferentes países del área y la facturación promedio por firma. Se desprende de él -véase cuadro II.2- que Brasil detentaba el guarismo más elevado en términos de ventas por empresa, y que las consultoras de Uruguay y Argentina superaban en 1981 a las de los demás países en términos de facturación por persona.

Sobre la base de una encuesta que fue respondida por un conjunto de empresas consultoras de la región, el estudio referido comprobó la gran importancia del sector público como demandante de consultoría. En tal sentido, se determinó que para un 65 por ciento de las empresas nacionales que respondieron las compras del sector público superaban el 75 por ciento de su facturación. En el caso de las empresas extranjeras la dependencia respecto del sector público era aún mayor pues 92 por ciento de las encuestas indicaron que más de un 75 por ciento de su facturación correspondía al mismo. Es interesante consignar que las tendencias apuntadas resultaron particularmente evidentes para el caso de las empresas grandes o medianas, pero no así entre las firmas de consultoría pequeñas, para quienes las ventas al sector privado resultaron, en general, más importantes.

### 3. El marco institucional que regula la actividad

En el citado estudio, se efectuó un esfuerzo importante tendiente a presentar las características básicas de las regulaciones aplicables en los países de la ALADI a las actividades de consultoría. Las principales conclusiones del mismo fueron: ±/

- a) En casi todos los países existían medidas específicas de preferencia a las consultoras nacionales. La más importante de las disposiciones se vinculaba con la reserva de mercado en favor de éstas, complementada con la asociación obligatoria de las firmas extranjeras con las locales. Las excepciones eran Chile y México.
- b) La legislación aplicable variaba considerablemente entre los países en materia de cobertura, especificidad y organicidad.
- c) Mientras que en 6 países (Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela) las regulaciones eran aplicables sólo al sector público en las demás abarcaban total o parcialmente al sector privado.

---

±/ Ibíd, pág. 44.

//

CUADRO II.1

ALADI: FACTURACION DE LAS FIRMAS CONSULTORAS NACIONALES Y EXTRANJERAS (1) EN 1981

(En millones de dólares corrientes)

País	Nacio- nales	Extran- jeras	Total	% sobre total ALADI	% de nacio- nales sobre total	% del total so- bre mercado po- tencial.
Brasil	820	90	910	57,4	90,2	95,5
Venezuela	138	24	162(2)	10,2	85,2	47,1
Argentina	145	15	160	10,1	90,6	21,4
Colombia	110	11	121	7,6	90,9	104,3
México	70	2	72	4,5	97,2	7,5
Chile	35	12	47	3,0	74,5	45,6
Paraguay	25	15	40	2,5	62,5	222,2
Ecuador	21	13	34	2,2	68,8	59,6
Perú	17	7	24	1,5	70,8	40,0
Uruguay	8	2	10	0,7	80,0	31,2
Bolivia	2,5	2,5	5	0,3	50,0	26,3
TOTAL:	1.391,5	193,5	1585	100,0	87,8	46,5

{1} Firmas con sede principal fuera del país.

{2} Cifras de 1977.

Fuente: FELAC-INTAL, La Consultoría en los países de la ALADI, op.cit., pág.58

//

CUADRO II.2ALADI: DATOS BASICOS DEL MERCADO DE CONSULTORIA  
NACIONAL EN 1981

País	Número de firmas	Facturación	
		Total (millones de dólares)	Por firma
Brasil	64	820	12,8
Argentina	77	145	1,9
Venezuela (1)	280 (52)	138 (50)	0,5 (1,0)
Colombia	100	110	1,1
Mexico	40	70	1,8
Chile	46	35	0,8
Paraguay	25	25	1,0
Ecuador	30	21	0,7
Perú	42	17	0,4
Uruguay	24	8	0,3
Bolivia	22	2,5	0,1
TOTAL:	750 (522)	1.391,5 (1303,5)	1,9 (2,5)

(1) Se indican las cifras en base al censo correspondiente a 1977, excluyendo a las firmas constructoras. Entre paréntesis se indican las firmas y datos correspondientes a la información de la entidad gremial nacional.

Fuente: FELAC-INTAL, op.cit.págs. 61-62

//

//

- d) Las normas regulatorias en vigencia abarcaban en la mayoría de los países a una amplia variedad de servicios de consultoría. La excepción la constituía el Brasil en donde sólo los servicios de consultoría técnica o la ingeniería y arquitectura eran materia de regulación específica.
- e) Para la calificación de una empresa como nacional se utilizaban diferentes criterios siendo los principales la participación nacional en el capital y el origen nacional del personal.
- f) En buena parte de los países de la ALADI se empleaba el concurso público como principal modalidad para contratar servicios de consultoría. En los restantes también se hacía uso de otras fórmulas tales como las de la contratación directa. El criterio más frecuentemente utilizado de selección era el de la naturaleza técnica de la oferta pero en varios países se aplicaban criterios de índole más general.
- g) Por último, en casi todos los países se exigía el registro de las firmas consultoras para que éstas pudieran ejercer su actividad.

Aun cuando parte de estas disposiciones pudieran haberse modificado para ciertos países, en conjunto las mismas proporcionan un panorama de los aspectos principales que deben tenerse en cuenta al reflexionar sobre el marco institucional necesario para acrecentar la cooperación regional en el sector.

#### 4. Experiencias de cooperación intrarregional

En el campo de los servicios de consultoría-ingeniería se han efectivizado una serie de experiencias de prestación intrarregional así como de cooperación empresaria entre firmas establecidas en diferentes países miembros de la ALADI. Afortunadamente, en un pasado no muy lejano se llevaron a cabo una serie de estudios con el objeto de conocer las características de estas iniciativas por lo que al presente se cuenta con algunos elementos de juicio sobre el particular.

Los trabajos referidos detectaron que existían, por una parte, una serie de casos de comercio intrarregional de consultoría no vinculadas, al menos en forma clara, con flujos de capital o de mercaderías. Por la otra, dichos esfuerzos identificaron una variedad de emprendimientos de transferencia intrarregional de tecnología o de inversión intrarregional por firmas latinoamericanas de diferentes sectores en los cuales resulta altamente probable que hayan participado firmas del rubro de consultoría-ingeniería.

En el cuadro II.3 se presenta la información recabada hace ya algunos años para los tres países de mayor desarrollo relativo. En él se observan tanto los guarismos correspondientes a exportación de consultoría como los correspondientes al valor de los proyectos industriales exportados como de las inversiones directas en el exterior registradas. No hay duda que los datos que corresponden al rubro "exportación de consultoría" constituyen una suerte de nivel mínimo de lo que en realidad ha sido la venta intrarregional de estos servicios por parte de los tres países, ya que seguramente una proporción del valor declarado de los proyectos industriales así como de las inversiones corresponde a dicho ítem. ±/

---

±/ Una parte no cuantificada de la exportación intrarregional en el rubro de proyectos de infraestructura también se integra de servicios de consultoría.

mas

//

CUADRO II.3

INDICADORES DE EXPORTACION DE CONSULTORIA-INGENIERIA

	Argentina	Brasil	México
Consultoría e Ingeniería	(1973-1977) 10 millones de dólares	(1966-1980) 8,4 millones de dólares	(1974-1980) 9,4 millones de dólares
Memo item: Valor proyectos industriales (parte corresponde probablemente a consultoría)	Monto: 159,6 millones U\$S Monto Promedio: 2,6 millones U\$S	Monto: 110,9 millones U\$S Monto Promedio: 9,24 millones U\$S	Monto: 42,8 millones U\$S Monto promedio: 1,26 millones U\$S
Inversión Extranjera Directa	(1967-1980) 63 millones de U\$S	(1971-1978) 400 millones de U\$S	-n.d.

\* Los datos pueden corresponder en parte a exportaciones a países no latinoamericanos.

Fuente: BID, op.cit., pág.157

//

No constituye lo señalado la única razón para suponer que las exportaciones de consultoría superaban en el período indicado las cifras consignadas. Por una parte, la propia naturaleza de la actividad vuelve difícil el registro estadístico de sus transacciones internacionales. Una empresa de consultoría para exportar servicios puede requerir sólo del envío de planos, diseños u otra documentación a través de las fronteras nacionales, con lo que se dificulta enormemente la contabilización de tales operaciones. Por la otra, la frecuente vigencia entre los países de la región de regímenes de control de cambios proporciona escaso incentivo para la venta -y eventual registro- a través de las entidades autorizadas de las divisas cobradas en concepto de servicios de consultoría.

Debe indicarse que firmas de consultoría-ingeniería establecidas en otros países de la región también han exportado sus servicios. Así, a principios de los setenta un conjunto de empresas chilenas de ingeniería creó un consorcio para vender servicios en los demás países integrantes del Grupo Andino, el que en su momento llevó a cabo varios emprendimientos particularmente en Bolivia, Perú y Venezuela. Lo mismo puede afirmarse, al menos, de firmas colombianas, peruanas, venezolanas y uruguayas.

Lo dicho no debe dejar la impresión, sin embargo, de que todos los países del área han participado en forma equivalente de dichas experiencias. Aun pese a su fragmentación, los datos con que se cuenta sugieren una correlación positiva entre niveles de desarrollo económico relativo y una mayor exportación de servicios de consultoría, al menos en términos absolutos. +/

Adicionalmente, pareciera que la mayoría de los casos detectados corresponden a exportaciones en las que los países de destino tienen igual o menor nivel de desarrollo que los de origen. Este aspecto es muy relevante pues apunta a la necesidad de que en el diseño de las políticas de cooperación en el sector que se avancen en el futuro, se tenga en cuenta expresamente la necesidad de potenciar la participación de las empresas de consultoría establecidas en los países de menor desarrollo relativo.

## B. OPORTUNIDADES Y OBSTACULOS A LA COOPERACION REGIONAL

### 1. Oferta regional diversificada

Un estudio ++/ ha verificado que en general las empresas de consultoría de la zona se concentran en cuatro grandes rubros: energía, transportes, agua potable y servicios sanitarios. En términos algo más específicos el informe citado señala que existen ciertas especializaciones tales como Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela en energía y transportes; Bolivia y Uruguay en agricultura; México y Uruguay en desarrollo de la industria de la construcción; México en turismo; Bolivia, Brasil, Colombia y México en desarrollo urbano, etc.

---

+/ En efecto los trabajos realizados no permiten constatar las diferencias que pueden haber existido en materia de propensión a exportar de las firmas operantes en el mercado de cada uno de los países.

++/ Véase IPEA-CEPAL, pág. 63.

mas

//

//

No hay duda, sin embargo, que información como la referida es extremadamente insuficiente para poder avanzar en el conocimiento de posibles áreas para una división del trabajo entre los países de la región en el ámbito de la consultoría. La especificidad de esta actividad obliga a conocer con mucho mayor detalle el tipo de servicios ofrecidos para poder detectar oportunidades de especialización. Lamentablemente, este diagnóstico no ha sido efectuado y se carece por lo tanto de una herramienta fundamental para evaluar dichas oportunidades.

Con todo, a priori parece posible argüir que los desarrollos alcanzados por ciertos países en áreas vinculadas con los sectores primario, secundario o terciario, muy probablemente han conllevado un desenvolvimiento de las actividades de consultoría a ellas ligadas. Así, por ejemplo, un fuerte desarrollo en un país de la industria petroquímica, es posible que haya posibilitado el surgimiento de empresas de ingeniería con capacidad de prestar sus servicios en dicha especialidad. Lo mismo podría afirmarse para países que hayan tenido desarrollos particularmente significativos, en términos de la región, en otros campos. Ello, naturalmente, no implica que en todos los casos exista una correlación perfecta entre ambas actividades, lo que dependerá, entre otras cosas, del origen del capital de las firmas productivas operantes en el sector, la significación de los emprendimientos en cuestión, de las normas existentes de protección a la consultoría local, del grado en que las firmas industriales o de otros sectores utilicen a las empresas de consultoría para sus operaciones de inversión o transferencia de tecnología en la región, etc.

De lo expuesto se deriva que la oferta de consultoría de los países de la ALADI, al menos en parte, es probable que resulte complementaria y no siempre competitiva. Un mayor grado de transparencia sobre la demanda existente en el área debería pues contribuir a aumentar la cooperación intrarregional en el sector.

Debe tenerse presente, a su vez, que la consultoría latinoamericana ofrecería ventajas para los usuarios respecto de la procedente de extrazona. Ellas se vincularían, entre otras cosas, a su menor costo y a su mayor adaptación a la idiosincracia de la demanda regional. El costo medio de un técnico del área es varias veces inferior al de un técnico de países desarrollados y este factor es determinante en la competitividad de las empresas de consultoría. La mayor adaptación a las condiciones locales de los servicios de consultoría proviene de las menores distancias culturales y económicas que superan a los países del área respecto de la que existe con los países desarrollados, así como por los esfuerzos de "indigenización" de la tecnología importada llevadas a cabo por las empresas latinoamericanas.

Lo dicho no debería llevar a ocultar el dato cierto de que la oferta regional no se encuentra distribuida equitativamente entre los países del área. El reconocimiento de este hecho conduce a subrayar la importancia que posee, para que haya un aumento real en la cooperación, la búsqueda de mecanismos concretos que posibiliten a los países de menor y mediano desarrollo relativo beneficiarse de este mayor intercambio. En principio se vislumbran dos posibilidades a este respecto. La primera es asegurar que las condiciones en que se realice la prestación de servicios de consultoría sea beneficiosa para los países receptores, en particular en cuanto contribuya a incrementar las capacidades de las firmas consultoras locales

//

//

participantes del proyecto. La segunda, consistiría en buscar mecanismos que brinden alguna preferencia práctica a las empresas consultoras de los países de menor desarrollo para que participen en consorcios con empresas de otros países de la ALADI en actividades en estos últimos.

## 2. Potencial para la sustitución de importaciones de extrazona

Los países miembros de la ALADI adquieren un monto no desdeñable de sus servicios de consultoría de empresas con casas matrices en países de extrazona. Información originada en un conjunto altamente representativo de empresas extranjeras indica que sus ventas al mercado latinoamericano (incluidos los países no integrantes de la ALADI) alcanzaban en 1981 y 1985 a 315,5 millones y 438,4 millones respectivamente (véase cuadro II.4).

La información indicada corresponde a la declarada por las 150-200 firmas de ingeniería más grandes del mundo en cuanto a su facturación en el exterior (i.e., foreign billings) en los referidos años. Como surge del cuadro las principales proveedoras de la región serían las firmas estadounidenses y en segundo lugar las europeas.

Dado que los servicios de consultoría pueden proveerse tanto en forma directa como por intermedio de firmas establecidas en los países receptores, es razonable pensar -a la luz de la información existente para los Estados Unidos- que las cifras de ventas arriba mencionadas constituyen sólo una fracción de tales operaciones. Así, según un informe de la Office of Technology Assessment del Congreso de los Estados Unidos de los ingresos procedentes del exterior de las firmas del sector de "ingeniería, arquitectura y relevamiento", sólo un 28 por ciento procedían de exportaciones directas mientras que el resto correspondían a las ventas de las firmas vinculadas localizadas en el exterior +/- Podría afirmarse que, desde el punto de vista del potencial de sustitución de importaciones la diferencia entre importaciones directas y ventas locales de firmas vinculadas es muy importante ya que prima facie sólo las primeras darían lugar a dicha sustitución. Sin embargo, en la "industria" de los servicios de consultoría es sabido que una parte importante de las operaciones de las firmas extranjeras establecidas en los países de la región corresponde a la intermediación de prestaciones que en realidad son efectivizadas desde las casas matrices. Parece razonable pues pensar que el margen teórico de sustitución de importaciones incluye no sólo la facturación directa de las firmas extrarregionales en concepto de venta de servicios para nuevos proyectos, sino los ingresos de las mismas por transferencias regulares de prestaciones técnicas a través de sus empresas vinculadas.

Es obvio que al igual que acontece en el terreno de los bienes, sólo una parte de las importaciones de consultoría procedentes de extrazona es susceptible de ser sustituida en el corto plazo. En una serie de rubros sencillamente no existe en los países de la ALADI capacidad para proveer los servicios en cuestión por no dominarse los conocimientos técnicos asociados a los mismos. Ello es particularmente cierto para una serie de proyectos en los que se requiere de tecnología "de punta" y en donde no existe capacidad en las empresas de la región, o ella es incipiente. En otros

+/ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Trade in Services: Exports and Foreign Revenues, OTA/ITE-316 (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, September 1986) pág. 67.

CUADRO II.4

FACTURACION EN AMERICA LATINA DE LAS PRINCIPALES FIRMAS INTERNACIONALES DE "DISEÑO" SEGUN SU ORIGEN NACIONAL O REGIONAL. AÑOS 1981 Y 1985

(En millones de dólares)

	AÑO	millones de dólares	%
<u>TOTAL GRAL</u>	81	315,5	100
	85	438,4	100
EE.UU.	81	149,8	47,5
	85	294,4	67,1
EUROPA	81	125,9	40
	85	102,7	23,4
CANADA	81	38,1	12
	85	27,9	6,4
JAPON	81	1,7	0,5
	85	13,4	3,1

Notas: Las cifras para 1981 corresponden a las primeras 150 empresas mientras que las de 1985 incluyen la facturación de las primeras 200 empresas.

Fuente: Para 1981 de INTAL, Compras Estatales e Integración Económica, BID-INTAL, 1982, pág. 56. Para 1985 de Engineering News Record, agosto 1986, pág. 28.

//

casos, a las razones técnicas se vinculan fuertes factores de costo lo que también vuelve impracticable la sustitución eficiente de importaciones de extrazona.

Parece altamente probable, sin embargo, que un análisis detallado de las importaciones de consultoría de los países de la ALADI procedentes de extrazona, encuentre que parte de las mismas se vinculan con prestaciones que podrían ser atendidas con oferta regional al menos desde el punto de vista técnico. En tal sentido, no debe olvidarse que inclusive una parte de la demanda que pareciera, en una primera aproximación, difícil de ser satisfecha regionalmente lo sería si en la definición de los requerimientos se tuvieran en cuenta las alternativas ofrecidas en la región +. Un ejercicio de esta naturaleza llevaría seguramente a constatar que ciertas demandas serían mejor atendidas desde el área, por la mejor adaptabilidad de las tecnologías empleadas en la región por sobre las provistas desde fuera de ella.

En cuanto a la dimensión económica parece existir consenso entre los concededores del sector en la región que el obstáculo principal para proceder a sustituir importaciones de extrazona es el del financiamiento. Es sabido en este sentido que los países industrializados promueven fuertemente la actuación externa de sus empresas de consultoría, como una manera de exportar otros servicios y, también, bienes manufacturados.

Este último aspecto, debe ser objeto de particular atención a fin de promover la cooperación intrarregional en el sector. Arreglos especiales que permitan compensar las importaciones de servicios con exportaciones de otros servicios o de bienes debieran, entre otros, diseñarse para colocar a la consultoría regional en capacidad de competir con la de extrazona.

### 3. Preferencia a la consultoría regional en las compras del sector público

Hace muchos años que entre los países miembros de la ALADI se discute la posibilidad de implementar algún régimen de preferencia a la consultoría regional. Antecedentes válidos en tal sentido han sido las Decisiones 24 y 84 del Grupo Andino mediante las cuales se enuncia tal necesidad; la Ley argentina no. 18.875 que concede a los servicios de ingeniería y consultoría provistos por empresas originarias de otros países integrantes de la ALADI "condiciones equivalentes a las que deben cumplir las firmas locales" en la medida en que estos países ofrezcan reciprocidad de trato; así como las permanentes sugerencias de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Consultores (FELAC) al respecto.

En el marco de la ALADI también se ha adoptado una Resolución en la misma orientación. Así, por intermedio de la Resolución 56 el Comité de Representantes en agosto de 1986 resolvió que los países miembros podían "celebrar acuerdos de alcance parcial en consultoría con el objeto de promover y ampliar la participación de las empresas consultoras de los países signatarios del Tratado de Montevideo 1980 en la satisfacción de las demandas de estos servicios". Dichos acuerdos deberían contener normas "prefe-

---

+/ En relación a este tema véase las conclusiones del Foro sobre "Contratos de Proyectos llave en mano", publicadas en la Revista Ingenieros del Colegio de Ingenieros de Chile, julio-agosto 1987, pág. 39.

//

renciales tendientes a mejorar las condiciones de participación de las empresas consultoras" de los países miembros, y asegurar un "adecuado equilibrio de beneficios entre los países signatarios que tengan en cuenta las diferentes situaciones de desarrollo económico relativo".

Las normas mencionadas aún no han tenido una utilización amplia. En el caso de la Resolución 56, hasta la fecha no se ha suscrito acuerdo parcial alguno que ponga en práctica sus disposiciones. Ello a pesar de que la FELAC ha propuesto un texto tipo de anteproyecto de acuerdo.

Es evidente que deben renovarse los esfuerzos para que se ponga en vigencia la preferencia aludida. Ella constituiría una herramienta muy útil para reorientar hacia la región las compras de servicios de consultoría del sector público que constituyen, como se vio, una proporción muy importante del total.

La implementación de la preferencia debe sortear aún obstáculos ligados con los diferentes criterios de definición acerca de la nacionalidad de las firmas consultoras y el temor de ciertos países de que una insuficiente clarificación permita a las empresas extrarregionales proveer servicios de consultoría desde los países con regímenes más laxos. Debe aún determinarse también con exactitud cuál será el nivel de la preferencia para los consorcios en los que participen empresas latinoamericanas y el que se aplicará a los casos en que sólo lo hagan empresas locales.

Sin embargo, quizás por detrás de la falta de avances concretos en este terreno se oculte el temor de ciertos Gobiernos y empresas de abrir el mercado a la competencia regional en materia de consultoría. La falta de elementos técnicos que permitan -como puede hacerse en el terreno de los bienes- evaluar la competitividad relativa de la consultoría de los diferentes países evidentemente no contribuye a racionalizar tales aprehensiones. No hay duda que todo esfuerzo que se efectúe para clarificar esta problemática contribuirá a la puesta en vigencia de acuerdos preferenciales en la materia. En la misma línea de razonamiento, es importante subrayar que se hace necesario profundizar en los mecanismos que deben implementarse para asegurar una activa participación de la consultoría de los países de menor desarrollo económico relativo en los acuerdos parciales que eventualmente se suscriban.

#### 4. Limitaciones en materia de financiamiento e información

Como ya fue anticipado, probablemente la principal dificultad que enfrentan las firmas de consultoría e ingeniería de la región para operar en mercados nacionales diferentes del propio -y aun a veces para hacerlo en este último- es lo relativo a las limitaciones que impone una insuficiente capacidad de financiamiento. Se acepta, en este sentido, que las empresas con casas matrices en los países desarrollados cuentan con la posibilidad de acompañar sus ofrecimientos de servicios de financiamiento en condiciones altamente convenientes, y que ello las coloca en una posición competitiva muy ventajosa respecto de las primeras. +/

---

+/ Véase el discurso del Ingeniero Roberto A. Cozzeti, en la XV Asamblea General de FELAC y al III Congreso Latinoamericano de Consultoría, realizados en mayo de 1983.

//

mas

//

Ahora bien, en el tema del financiamiento a las actividades de consultoría debe siempre tenerse en cuenta el marco global que lleva a que se produzcan diferencias marcadas entre países de diferente nivel de desarrollo. En efecto, por una parte, la natural abundancia de capital de los países industrializados en relación a los países de la ALADI les permite ofrecer financiamiento a más largo plazo y con tasas de interés bien por debajo de las imperantes en el mercado. Por otro lado, y este aspecto es aún más importante, hay una clara conciencia en los Gobiernos y los principales grupos económicos en los países desarrollados, de que para poder mantener una posición competitiva en mercados externos tanto en el terreno de los bienes manufacturados como en el de los grandes proyectos industriales, mineros o de infraestructura, resulta necesario apoyar resueltamente la venta internacional de consultoría. La comercialización externa de dichos servicios es vista así, como una "punta de lanza" que posibilita luego la concreción de operaciones comerciales de mayor envergadura.

Para impulsar las exportaciones de consultoría los países desarrollados con frecuencia están dispuestos a emplear fuertes subsidios e incluso a ofrecer sin cargo alguno tales prestaciones cuando el proyecto en cuestión les resulta de interés +/- . Esta última alternativa, naturalmente, les está cuasi vedada a los países latinoamericanos.

Una forma de contribuir a solucionar esta restricción se vincula con un aprovechamiento más pleno de las fuentes internacionales de crédito. Los países latinoamericanos podrían, a este respecto, ejercer su poder de voto para lograr que el tratamiento preferencial a la consultoría regional sea reconocido tanto por el BID como por el Banco Mundial.

Otra posibilidad es la de buscar fórmulas que permitan asociar la cooperación intrarregional en consultoría con otro tipo de transacciones entre los países del área tales como el comercio de bienes, la inversión extranjera directa o la realización de proyectos de construcción. Negociaciones entre países de la ALADI que incluyeran varios de estos elementos muy probablemente contribuirían a sobrellevar las restricciones financieras.

Otra dimensión clave que coloca habitualmente a las firmas latinoamericanas en una posición de desventaja se vincula con la insuficiente información previa sobre los llamados a concursos internacionales. Es sabido, que cuanto antes una firma de consultoría conozca de la existencia de un proyecto determinado y cuanto más pueda ella participar en la etapa de génesis y elaboración del mismo, más oportunidades cuenta de obtener para sí el contrato respectivo. Resulta frecuente constatar que firmas de extrazona participan activamente de las etapas previas a la formulación de los proyectos y que cuentan con información sobre los mismos con antelación a sus competidoras latinoamericanas.

Para que ello ocurra, las firmas extrarregionales se apoyan en las representaciones o filiales permanentes que tienen establecidas en los países receptores, y se benefician asimismo de la información que recogen las "agencias para el desarrollo" que casi todos los países industrializados poseen en la región. Es innecesario decir que salvo algunos casos aislados, las empresas latinoamericanas no cuentan con los recursos como para soste

---

+/ Véase, Braz A. Gravina, "Serviços de Engenharia Consultiva e o GATT", en INPI, Panorama da Tecnologia, Año 1, no. 2, 2do. trimestre 1987, pág. 16.

//

//

ner oficinas permanentes en el exterior. Los Estados del área, a su vez, tampoco poseen equivalentes de instituciones como las mencionadas. Sólo es fuerza deliberada tendiente a obtener y distribuir con anticipación la información sobre licitaciones internacionales contribuirán a revertir, en parte, esta situación.

### C. LINEAS DE ACCION PARA PROMOVER LA COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR

#### 1. Sistema de información sobre oferta y demanda de consultoría

Las empresas consultoras de la región, al menos aquellas de un cierto tamaño, tienen acceso a información publicada por algunas organizaciones relativa a llamados a licitación o proyectos en estado avanzado de programación. No puede decirse, por lo tanto, que se carezca absolutamente de fuentes a este respecto. No obstante, se tiene la impresión en el área de que podría mejorarse y sistematizarse la información disponible de forma que las empresas consultoras puedan programar mejor sus actividades y enfrentar así en condiciones más favorables a la competencia.

La información sobre oferta regional de consultoría, por el contrario, es muy insuficiente y se encuentra desperdigada. Las asociaciones empresarias de varios países miembros de la ALADI han elaborado directorios a este respecto y también se han realizado algunos esfuerzos en igual sentido por parte de algunos Gobiernos de la región. Pero se carece de datos actualizados para todos los países y con una sistematización común de forma que pudiera ser de utilidad a empresas o instituciones de la región, o fuera de ella, que quisieran demandar servicios específicos.

La información sobre oferta de consultoría para que sea confiable y de consulta permanente, debería ser elaborada por una institución independiente y con un criterio extremadamente riguroso. Así, se deberían proporcionar datos precisos sobre las capacidades técnicas declaradas por las empresas, tanto en términos de personal como de equipos, sobre su experiencia de prestación de servicios a nivel nacional e internacional, sobre indicadores de "productividad" o "eficiencia" en su accionar, sobre su situación económico-financiera, etc. Particular atención debería colocarse en el rubro vinculado a los "know hows" de las empresas, de modo de acotar el campo a aquellos en relación a los cuales detentan un expertise genuino.

#### 2. Foro de la consultoría latinoamericana

Como en muchos otros sectores de servicios en los que la naturaleza de la prestación no es conocida totalmente por el usuario hasta que la recibe, en la consultoría un conocimiento personal entre el proveedor y el cliente contribuye significativamente a facilitar la concreción de operaciones. Partiendo de esta premisa y de la constatación de que aún existe en la región un prejuicio en favor de la consultoría extrarregional, se considera que resultaría útil promover la realización de encuentros periódicos entre empresas de consultoría de la región y adquirentes de tales servicios.

En principio, se considera más apropiada la realización de reuniones por área de especialidad, de modo de asegurar una participación de personas directamente involucradas con ellas. Los funcionarios de los organis-

//

//

mos públicos latinoamericanos pertinentes y los representantes de las consultoras operantes en los mencionados campos, serían los protagonistas principales, pero puede ser beneficiosa la participación de personas vinculadas a otras actividades tales como banca de fomento o empresas comercializadoras.

El foro, al menos en sus comienzos, debería contar previamente a su realización con información fehaciente acerca de proyectos para los cuales en ciertos países se piensa en llamar a un concurso internacional. Este requerimiento, permitiría concentrar el intercambio de ideas sobre emprendimientos en los que la consultoría nacional del país que efectúa la convocatoria usualmente requerirá de la contribución técnica externa. En otras palabras, no se afectaría aquel segmento del mercado local que puede ser satisfactoriamente atendido por firmas de los propios países.

Sin embargo, con el correr del tiempo, para que el foro constituya un ámbito en el cual las empresas consultoras de los países de menor desarrollo económico relativo puedan identificar "nichos" de demanda en los demás países que puedan ser cubiertos por ellas, es imprescindible que estos últimos abran sus mercados aun para aquellas prestaciones en relación a las cuales la oferta nacional es suficiente. No hay duda, que instrumentar esta participación no será una tarea sencilla, pero podrían llegarse a acuerdos en la materia si se analizan en conjunto con otros emprendimientos.

Otro beneficio de un foro como el sugerido sería que permitiría diferenciar entre proyectos y obras y de este modo asegurar que los mismos se lleven a cabo haciendo un uso intensivo de los recursos y capacidades existentes en el área. En efecto, la definición de un proyecto por firmas extrarregionales conlleva habitualmente un incremento de los lazos con empresas de ese origen en las etapas posteriores. En la misma línea de razonamiento, un intercambio de ideas en un foro latinoamericano podría contribuir a explorar entre los presentes fórmulas de pago de los servicios de consultoría y eventualmente, de la obra, asociadas al intercambio de bienes entre los países involucrados. Va de suyo que esta posibilidad podría articularse con negociaciones entre los países del área referidas a ventas arancelarias para ciertos bienes, esfera en la que la ALADI cuenta con una competencia específica.

Por fin, los encuentros sugeridos tendrían la ventaja adicional de que estimularían la faceta de "comercialización" de las empresas consultoras latinoamericanas. Esta función resulta habitualmente minusvalorada por ellas, lo que las coloca en una débil posición competitiva respecto de sus competidoras de fuera de la región. +/

### 3. Implementación de la preferencia regional

Como se indicó, ya está en vigencia en la ALADI una Resolución por la cual se admite que los países miembros suscriben acuerdos parciales en el campo de la consultoría. Asimismo, la FELAC ha elaborado un anteproyecto para acuerdos de esta naturaleza. Restan, sin embargo, por definir algunos puntos de cierta relevancia. Ellos son: ++/

---

+/ Una presentación detallada de los aspectos principales a tener en cuenta en cuanto a esta temática puede verse en International Trade Center UNCTAD/GATT, The Export Marketing of Technical Consulting Services from Developing Countries, Ginebra, 1986.

++/ Informe del Doctor Ismael Matta a la Secretaría General de la ALADI, 10 de noviembre de 1987.

//

mas

//

- i) En cuanto al ámbito de aplicación, la propuesta de FELAC lo restringe a los concursos internacionales convocados por el sector público de los países participantes. Cabría la posibilidad de examinar la alternativa de que se incluyese a todos los concursos por sobre un determinado valor, lo que dotaría a los acuerdos de un impacto más trascendente.
- ii) La propuesta incluye una clara preferencia a los consorcios formados con empresas de la región y establece la asociación obligatoria con las empresas del país del comitente. Parece razonable argüir si además de ello, no se debería asegurar un grado mínimo de participación a las empresas locales.
- iii) Si los mismos deberían incluir referencias específicas o criterios de desagregación entre financiamiento y ejecución de obras, por una parte, y proyectos y ejecución por la otra. Asimismo, si se deberían vincular los acuerdos a la utilización del Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos.

Una pronta puesta en vigencia de un acuerdo parcial en el campo de la consultoría representaría un incentivo importante para ir despertando el interés de las firmas del área así como de los usuarios en las posibilidades existentes para la cooperación regional en el sector. Contribuiría además, a apoyar las necesarias gestiones que deben realizarse ante los bancos internacionales de desarrollo.

#### 4. Apoyo financiero a la consultoría regional

Las empresas de consultoría del área deben enfrentar una fuerte competencia de firmas extrarregionales debido al apoyo financiero directo e indirecto con que operan estas últimas. Un primer camino para reducir la brecha a este respecto sería lograr que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial reconocieran una preferencia a los consorcios constituidos por firmas de más de un país del área por sobre los formados con firmas extrarregionales. Aun cuando pequeña, ella operaría como un estímulo para la concertación de consorcios latinoamericanos, los que una vez constituidos podrían mantenerse para proyectos en los que no se utilice el financiamiento de los bancos de desarrollo mencionados.

Existen, además, otros mecanismos mediante los cuales las firmas de consultoría podrían mejorar su posición en materia de financiamiento. Uno es el de que los países del área flexibilicen sus regímenes en cuanto a garantías a ser provistas para los proyectos, quizás a través de un acuerdo de índole gubernamental. Otro se vincularía con la instrumentación de un mecanismo de cobertura que acote los riesgos cambiarios y eventualmente políticos. Esta alternativa, tratándose por lo general de montos pequeños, quizás podría dar lugar a algún acuerdo especial entre los Gobiernos miembros de la ALADI.

#### 5. Promoción de consorcios con firmas de los países de menor desarrollo económico relativo

La cooperación intrarregional en servicios de consultoría se verá alentada si las empresas del área, en particular aquellas provenientes de países más proclives a detentar una posición exportadora, promueven en su

//

//

accionar a las firmas consultoras de los países de menor desarrollo relativo. La modalidad más eficaz a este respecto, es la constitución de consorcios estables que generen una interrelación muy estrecha entre los profesionales, técnicos y directivos de las empresas participantes.

Los consorcios latinoamericanos deberían apuntar a elevar el nivel de los recursos humanos de la firma del país receptor. En tal sentido, se debería estimular la formación sistemática de personal a través de entrenamientos especialmente diseñados. Los Gobiernos de los países receptores, deberían promover el establecimiento de acuerdos entre las firmas locales y de otros países del área en los que expresamente figuren tales objetivos y, de ser posible, podrían vincular el mantenimiento de la preferencia a la performance de las firmas originarias de la región en las líneas señaladas.

Aunque no determinante, la figura jurídica de la empresa binacional (eventualmente multinacional) de consultoría podría tener algunas ventajas adicionales para la constitución de consorcios. En este sentido, se han realizado en la región recientemente, reuniones entre firmas de algunos países destinadas a analizar ciertos obstáculos específicos que podrían superarse con la constitución de tales empresas, como la doble tributación, el giro de divisas, el tratamiento jurídico al personal en un país diferente del propio, etc.

#### 6. Elaboración de información de apoyo a las empresas consultoras de la región

- La significación y características de la actuación de las empresas extrarregionales en el área se desconoce. Contribuiría fuertemente a un mejor desempeño de las firmas de la región contar con un informe detallado, y en lo posible actualizado, sobre proyectos en los que aquellas han participado de modo de visualizar más precisamente los campos en los que podría existir un potencial para la sustitución de importaciones de extra zona.
- Debería actualizarse el estudio FELAC-INTAL, de modo de conocer a ciencia cierta cual es la situación actual en materia de regulaciones pertinentes para la actuación externa de la consultoría regional.
- Contribuiría a profundizar la cooperación regional un conocimiento preciso de la performance pasada de la consultoría regional en el área. De esta forma se podría analizar la posibilidad de profundizar sus aspectos positivos y limitar sus eventuales impactos negativos. +/-

---

+/- Ello se ha sugerido en el contexto de otra región en desarrollo. Véase UNCTAD, "Report of the Asian Symposium on co-operation among developing countries' engineering and consultancy organizations for technology transfer", New Delhi, 1987.

//

### III. TRANSPORTES

En este capítulo se analizan algunos aspectos de la cooperación regional en el campo de los transportes, un sector que se integra por una serie de servicios diferentes. De estos, sólo se pasará revista aquí al transporte aéreo y al transporte marítimo y no se tratará lo relativo al transporte vial, ferroviario, fluvial o por ductos. +/-

Los dos tipos de transporte seleccionados son los de mayor importancia si se contempla tanto su rol en el comercio de mercancías como en el movimiento de personas. Constituyen, además, dos sectores para los cuales es posible reflexionar en términos de una cooperación regional a nivel de empresas que involucre un número importante de países, y no sólo o fundamentalmente a aquellos próximos geográficamente.

#### 1. TRANSPORTE AEREO

Son variados los enfoques con que resulta posible aproximarse a una reflexión sobre la cooperación regional en los servicios de transporte aéreo. En este apartado el énfasis será puesto en un aspecto cual es, las posibilidades de cooperación entre empresas aerocomerciales aéreas. No se analizarán, pues, otros temas tales como la cooperación en materia de técnicas de administración de aeropuertos o cuestiones referidas a políticas del transporte aéreo.

##### A. Caracterización del sector

Los servicios de transporte aéreo en los países miembros de la ALADI están atendidos por una variedad de empresas. De ellas, sin embargo, sólo algunas prestan servicios internacionales. Las más importantes son: Aero líneas Argentinas (Argentina), Lloyd Aéreo Boliviano (Bolivia), Varig y Cruzeiro (Brasil), Avianca (Colombia), Lan Chile (Chile), Ecuatoriana (Ecuador), Aeroméxico y Mexicana de Aviación (México), Líneas Aéreas Paraguayas (Paraguay), Aeroperú (Perú), Pluna (Uruguay) y Viasa (Venezuela).

Este grupo de empresas contaba a mediados de los ochenta con algo menos de 284 aviones, movilizó una cifra superior a los 30 millones de pasajeros y sus ventas totales ascendieron a alrededor de 3.500 millones de dólares. ++/ El tamaño de estas empresas es muy variable, así como su flota, la extensión de sus rutas y los servicios que están en condiciones de ofrecer.

Las empresas de transporte aéreo se caracterizan por ser entidades que utilizan tecnologías avanzadas que exigen permanentes e importantes inversiones, las que por su parte, para ser eficientemente utilizadas requieren de un nivel de explotación elevado. Esto significa que existen importantes economías de escala en el sector y que sólo aquellas firmas que controlen

---

+/ Para una visión más global véase, División de Asistencia Técnica del INTAL, "El Transporte Internacional en América Latina", Integración Latinoamericana, número 67, abril 1982.

++/ Los datos provienen de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Latinoamericano (AITAL). //

//

altos flujos de tránsito alcanzan el tamaño mínimo que les permite competir eficazmente en el mercado. Se ha estimado que las economías en costos de servicio y mantenimiento disminuyen apreciablemente con el mayor número de aviones de un mismo tipo, en particular desde los seis a diez aviones como mínimo. +/-

Esta faceta del sector se ve impulsada contemporáneamente por los cambios a que obliga la incorporación de aviones más modernos. En efecto, los aviones modernos tienen costos de operación menores que los de "generaciones" anteriores, pero costos fijos más altos. Ello obliga a las empresas que los emplean a efectuar una utilización mucho más intensiva de dichos equipos. En general, las empresas aéreas latinoamericanas funcionan con importantes limitaciones derivadas de la baja densidad del tráfico que controlan, y sus aeronaves cuentan con un nivel de utilización bajo.

El servicio aéreo internacional se caracteriza por estar fuertemente regulado. Las empresas aéreas operan en rutas que han sido objeto de acuerdos bilaterales entre países. Estos acuerdos, se suscriben sobre la base del supuesto de que el tráfico programado entre dos países determinados debe reservarse, en principio, a las aerolíneas de esos países, excepto en el caso especial de la "quinta libertad" en el cual una empresa aérea puede recoger pasajeros en el territorio de un tercer país.

En cuanto a las tarifas, la IATA sigue teniendo un papel importante en la región, aunque menor a nivel internacional con motivo del proceso de desregulación operado en el mercado de los Estados Unidos, el mayor del mundo. Los acuerdos arribados en la IATA a nivel de las empresas son luego oficializados por los Gobiernos e incorporados en acuerdos bilaterales.

#### B. Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional en el sector

En principio, al menos, las necesidades de alcanzar economías de escala razonables, de evitar una excesiva proliferación de modelos de aeronaves, de racionalizar la oferta sobre determinadas rutas regionales, de limitar una competencia a veces ruinosa entre las empresas, de afrontar en mejor situación la competencia de firmas de extrazona, serían argumentos de peso para que las empresas de la región promovieran entre sí acuerdos de cooperación. Lamentablemente, la experiencia indica que un conjunto de razones políticas y económicas ha coadyuvado para que dicha cooperación resulte hasta el momento más acotada de lo que podría ser.

En este apartado, se presentarán los diferentes niveles que pueden avanzarse en materia de cooperación regional. +/-/ Para cada uno se harán comentarios acerca de la experiencia pasada y sobre la factibilidad de su implementación.

---

+/- Véase CEPAL, "Sinopsis de Problemas y Opciones de Política del Transporte Aéreo en Chile", mimeo, junio de 1986.

++/ Ha resultado muy útil a estos efectos el estudio pionero de Luis Tapia Salinas. Véase su "Estudios y proyectos para la constitución de una flota aérea latinoamericana de carga", Madrid 1969.

También puede consultarse, Aldo L. Depetris, "La integración latinoamericana y su relación con el transporte aéreo comercial", INTAL, 1977.

//

1) Facilitación

Constituye el nivel más primario de cooperación. Corresponde a todos aquellos acuerdos por medio de los cuales las empresas aéreas de la región se brindan apoyo en sus actividades cotidianas de prestación de servicios. Pueden mencionarse entre otros, la asistencia a las aeronaves en los aeropuertos -en rubros tales como abastecimiento de combustible, revisiones rutinarias y pequeñas reparaciones-, colaboración con el personal de vuelo, y asistencia en escala. Esta última, incluye rubros tales como el transporte de superficie de los pasajeros y la tripulación, limpieza de aviones, almacenamiento en tránsito, etc.

A este nivel existe entre las empresas de la región una fuerte cooperación, la que es profundizada y evaluada constantemente tanto a través de diálogos bilaterales como en los encuentros organizados por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Latinoamericano -AITAL-. Como se verá en la última sección de este informe, la mencionada asociación contempla la búsqueda de fórmulas que permitan intensificar la cooperación regional a este nivel.

2) Cooperación técnico-comercial

Este nivel involucra iniciativas en terrenos tales como entrenamiento de pilotos, reparación de aeronaves, acuerdos de representación comercial, etc. Esta línea implica un mayor grado de colaboración entre las empresas. De hecho en la región sólo algunas compañías aéreas tienen acuerdos de este tipo entre sí, mientras que son frecuentes las iniciativas conjuntas en el terreno de la facilitación.

Una dimensión importante que puede ser incorporada en este nivel es la compra conjunta de repuestos técnicos. A través de ella se lograrían, en principio, mejores condiciones de venta. La experiencia sugiere, sin embargo, que para al menos una parte importante de dichos repuestos lo más que ha podido avanzarse es en un intercambio de información sobre ofertas de forma que luego cada aerolínea proceda de acuerdo a sus necesidades y conveniencia.

La cooperación técnico-comercial se ve limitada por el amplio número de modelos de aeronaves empleadas en el área. De ahí que en toda estrategia regional elaborada para el sector se insista en la importancia de reducir dicha diversidad para facilitar la implementación de acuerdos entre los países. +/-

Naturalmente, las tarifas también representan un área de cooperación entre las empresas de la región. Ellas se adoptan en las Conferencias de la IATA o en el seno de AITAL y requieren del acuerdo de todas las participantes. Parece posible, al menos en principio, que en un futuro próximo se profundicen las conversaciones tendientes a buscar en este rubro algún mecanismo preferencial para promover el turismo regional.

---

+/ JUNAC, Integración física: transportes y comunicaciones. Estrategias para la reorientación de la integración andina, Lima, 1984, página 33.

//

//

3) Acuerdos de "pool"

Se entiende por ellos los alcanzados entre dos o más empresas aéreas, "estableciéndose sobre una ruta o conjunto de rutas una explotación común en la que los ingresos son repartidos entre los transportistas" participantes del acuerdo. +/- El establecimiento de pools obliga a las firmas participantes a especificar con detalle los servicios y a definir criterios operativos para la distribución de los ingresos y los costos. La experiencia sugiere que las fórmulas para efectuar esta distribución no son sencillas de determinar y requieren un análisis muy minucioso entre las partes.

Entre los casos de acuerdo de pool con participación de empresas aéreas de los países de la ALADI pueden mencionarse el de Viasa, Avianca y Ecuatoriana de Aviación, sobre las rutas andinas comunes a los tres países, el celebrado entre Aerolíneas Argentinas y Pluna para la ruta Buenos Aires-Montevideo, y el de Avianca, Viasa y Lacsá (de Costa Rica) para la explotación de las rutas que unen a los tres países por el Caribe.

4) Compra o arriendo conjunto de aeronaves

Las empresas aéreas de la región obtendrían beneficios importantes si aprovecharan su poder de compra para efectuar adquisiciones conjuntas de aeronaves. Los beneficios resultarían de una baja en los precios de bienes que como es sabido detentan un alto valor. El reconocimiento de esta oportunidad ha estado detrás de las propuestas orientadas a formar empresas multinacionales (véase punto 5) entre los países del área.

La experiencia sugiere, no obstante, que la compra conjunta resulta poco viable. Ante esta constatación se ha propuesto, en el pasado, entre ciertos países de la región -en particular en el área andina- formar una empresa multinacional para el arriendo de aeronaves a las empresas aéreas subregionales. ++/ Las ventajas que tendría una entidad como la indicada serían que permitiría a las empresas acceder a aeronaves en momentos de suba de la demanda sin comprometerse en operaciones de largo plazo, y que promovería la homogeneización y estandarización del equipo de vuelo en la región. Ello, a su vez, contribuiría a una fuerte baja en los costos operacionales de las empresas ya que posibilitaría una mayor coordinación y aprovechamiento del tráfico existente. No obstante, sus potenciales atractivos, cabe señalar que la propuesta no fue cristalizada.

---

+/ Véase Tapia Salinas, op.cit. página 82.

++/ Véase "Informe de progreso sobre las decisiones de la Comisión en relación con la integración del transporte aéreo y análisis de la idea de una empresa multinacional para alquiler (leasing) de equipos de vuelo a la subregión", VI Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, 12 de julio de 1971.

//

### 5) Formación de consorcios y de empresas multinacionales

En niveles más elevados de cooperación regional se ubican dos +/ figuras institucionales que han sido utilizadas en ciertas regiones del mundo o sugeridas como formas de promover acuerdos entre empresas de transporte aéreo. La primera es el consorcio de empresas aéreas. La se gunda -máxima expresión posible de cooperación empresaria- es la em presa multinacional aérea.

El consorcio representa un esfuerzo de colaboración amplio entre dos o más empresas aéreas, que implica la puesta en común de materiales y recursos. A diferencia del pool las empresas consorciadas no pueden participar en otros consorcios y deben mantener ciertos órganos comunes que orienten la política empresaria. Carecen los consorcios, por otro lado, del carácter de sociedad común faceta ésta que distingue a las em presas multinacionales.

En América Latina han existido varias iniciativas tendientes a for mar una empresa multinacional de transporte aéreo. Probablemente la ini ciativa pionera de este tipo haya sido el acuerdo a que arribaron los representantes de la aviación comercial de Colombia, Chile, Ecuador, Pa namá y Perú en 1959 mediante el cual se recomendó la "formación de una empresa regional para la prestación de servicios aéreos internaciona les, integrada por unidades económicas nacionales" de cada uno de estos países. ++/ Posteriormente, se elaboró un proyecto detallado con la co laboración de la CEPAL de la que pasó a denominarse Flota Aérea Latinoamericana (FALA).

Por otra parte, las compañías Aerolíneas Argentinas, Aerolíneas Pe ruanas, Avianca, Ecuatoriana de Aviación, Lan Chile, y Viasa se inclina ron por tal opción en lo relativo a una empresa de carga en una reunión celebrada en Santiago de Chile, en 1968. Posteriormente, en el marco del Grupo Andino se volvió a reiterar esta propuesta.

Aun cuando se llevaron a cabo importantes estudios jurídicos y eco nómicos que confirmaban la factibilidad de empresas de esas caracterís ticas, las mismas nunca pudieron concretarse. Razones políticas, el di ferente nivel de desarrollo de los servicios aéreos de los países, y sus diversas demandas de servicio aéreo, pueden mencionarse entre los facto res que jugaron un rol más relevante para que así aconteciese.

### C. Líneas de acción para promover la cooperación regional en el sector

Está aún fresca en la memoria de las personas con responsabilidad en el sector, el fracaso de la iniciativa vinculada con la constitución de FALA, primero, con la formación de una Flota Aérea Latinoamericana de Car ga (FALAC), después, así como con las referidas a la posibilidad de incor porar, de común acuerdo, tipos similares de aeronaves.

+/ En rigor existe una tercera, la compañía internacional de transporte aéreo, pero ella ha sido objeto de menor atención.

++/ Véase Tapia Salinas, op.cit., página 104.

sp

//

//

Estos antecedentes son determinantes para que exista un cierto consenso en la región, entre aquellos vinculados a la actividad, en cuanto a que la cooperación intrarregional en el campo del transporte aéreo debe avanzar gradualmente y en cuestiones referidas a las necesidades más directamente sentidas por las empresas. +/- Es con esta orientación que se presentan las siguientes líneas de acción.

1) Cooperación técnica

Esta es el área que se considera con mayor potencial en lo inmediato. Así lo ha considerado AITAL ++/ y de ahí que se hayan identificado una serie de campos posibles tales como:

- i) Intercambio de información técnica entre gerentes de ingeniería y/o mantenimiento de las empresas de la región.
- ii) Instrucción conjunta de grupos de mecánicos de diferentes empresas.
- iii) Utilización recíproca de los simuladores de vuelo en poder de las empresas del área.
- iv) Intercambio de experiencias en materia de automatización de sistemas de reserva y ventas automáticas.
- v) Intercambio de experiencias en materia de cocina de vuelo.

2) Cooperación regional

Las empresas aéreas de los países miembros de la ALADI en algunos casos ya han establecido entre sí acuerdos en la materia. Un campo, sin embargo, que podría profundizarse, y que se encuentra mencionado en el Plan de Revitalización de AITAL aprobado en 1986, se vincula con posibles acciones conjuntas frente a terceros países. Entre ellas pueden indicarse:

- i) Obtención de descuentos en ciertos aeropuertos de extrazona por compras conjuntas de ciertos bienes y servicios que harían las empresas del área.
- ii) Promoción conjunta de la oferta turística de la región de modo de atraer a visitantes de extrazona a que utilicen las líneas aéreas de la región. Esta actividad, naturalmente, debería coordinarse con las iniciativas que se decida implementar en el campo turístico.

En el área comercial, las empresas de la región podrían también profundizar los análisis que están encarando para concederse mayores derechos de "quinta libertad" o para otorgarse una preferencia en caso de

---

+/- Véase sobre esto el trabajo del Señor Ernesto Vásquez Rocha en su carácter de Director Ejecutivo de AITAL, "La integración del transporte aéreo en América Latina", en Transporte e Integración, número 2, julio-agosto 1983, páginas 6-9.

++/ También es la opinión del Señor Helio Smidt, Presidente de la Varig. Véase la entrevista concedida a Transporte e Integración, mayo 1983, páginas 10-12.

//

participar en acuerdos de pool. Naturalmente, en cuanto a las tarifas es asimismo posible continuar los intercambios que ya existen así como reflexionar en común acerca de posibles rebajas tarifarias en rutas vinculadas con "paquetes" turísticos.

### 3) Otros esfuerzos conjuntos

Las empresas aéreas podrían beneficiarse de la realización de trabajos conjuntos relativos a:

- i) Estrategias para lograr el mayor ahorro de combustible por las diferentes aeronaves utilizadas en el área.
- ii) Los elementos determinantes en el costo de los seguros pagados por las empresas y formas de reducirlos.
- iii) El impacto de los cambios en las políticas regulatorias internacionales e intrarregionales sobre los servicios de transporte aéreo de la región.
- iv) Estudios sobre las tendencias imperantes en el mercado mundial del transporte aéreo en especial referidas a estrategias empresarias, nuevas formas de comercialización del servicio, etc., y su posible impacto en las empresas de los países del área.
- v) Oportunidades que presenta la creciente difusión del transporte intermodal para una mayor cooperación entre las líneas aéreas de la región. +/-

## 2. TRANSPORTE MARITIMO

Al igual que en el caso del transporte aéreo, en este capítulo se pondrá énfasis en el servicio provisto por las empresas navieras y no sobre los requerimientos vinculados con la infraestructura en tierra. En otras palabras, los aspectos vinculados a la cooperación en materia de puertos no serán analizados, aun cuando la misma ofrece oportunidades de interés por la gran incidencia de los costos portuarios en el monto de los fletes, así como por la posibilidad de utilizar ciertos puertos, como puntos de entrada o salida de mercaderías para más de un país de la región.

### A. Caracterización del sector

#### 1) Las marinas mercantes latinoamericanas

El transporte marítimo moviliza más del 90 por ciento del comercio exterior de los países latinoamericanos con la sola excepción de México y Bolivia. En volúmenes físicos, en 1983 los países miembros de la ALADI transportaron por vía marítima en ese concepto 342 millones de toneladas de productos exportados y 90 millones de productos importados. Los fletes marítimos internacionales devengados por los países de la ALADI alcanzaron en el mismo año los 11.600 millones de dólares. ++/

+/ Véase UNCTAD, "Transporte Aéreo Multimodal", publicado en Consultor, número 54, mayo-junio 1985, páginas 48-54.

++/ Véase CEPAL, Los Conceptos Básicos del Transporte Marítimo y la Situación de la Actividad en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, número 52, Santiago, 1986.

sp

//

El cuadro III.2.1. proporciona una síntesis de la información relativa a las marinas mercantes de los países miembros de la ALADI. Como se desprende de él, la marina mercante del Brasil es la que posee mayor número de barcos así como de toneladas de registro bruto (TRB) computadas. Le siguen las de Argentina, México y Venezuela. El cuadro también indica la edad promedio de los buques, resultando las marinas mercantes de Brasil y Venezuela aquellas que cuentan con menores registros.

La presencia de las empresas estatales es predominante en la marina mercante de los países de la ALADI. En términos de TRB los buques de dichas firmas representaban a comienzos de 1985 un 62 por ciento del total. Un detalle de las principales empresas del área surge del cuadro III.2.2. Como se observa, de las 24 firmas que cuentan con más de 100.000 TRB, 13 son estatales y las mismas se encuentran entre las más importantes.

En términos generales, puede decirse que la actividad del transporte marítimo se caracteriza por contar con segmentos diferenciados según la naturaleza de la prestación ofrecida y los buques utilizados, por estar sujeta a regulación internacional, y por contar en América Latina así como en otras regiones del mundo con un apoyo especial de los Gobiernos.

En cuanto al primer punto, es común clasificar a los buques en tipos diferentes tales como: +/

- i) Cargueros: corresponden a buques de carga general. Algunos pueden llevar mercancías perecibles en pequeñas partidas junto con otro tipo de productos. Forman parte de las empresas navieras que prestan servicios regulares.
- ii) Buques polivalentes: naves que son capaces de llevar carga general al mismo tiempo que contenedores y, eventualmente, carga líquida.
- iii) Graneleros: buques diseñados para transportar carga seca a granel (cemento, madera, harina de pescado, etc.).
- iv) Buques tanque: navíos especializados para el transporte de carga líquida (para petróleo, azufre líquido, aceites vegetales, etc.).
- v) Buques combinados: que cubren las funciones de los buques graneleros así como la de los petroleros.
- vi) Buques para carga unitarizada: estos pueden, a su vez, clasificarse en portacontenedores -portapaletas (para la carga paletizada)- de autotransbordo (que permiten el ingreso a ellos de vehículos para la carga y descarga) y, -portabarcasas (que consisten en un buque-madre que lleva barcasas que pueden ser depositadas en el agua en forma independiente).

Aun cuando caracterizada por ciclos no desdeñables, se acepta hoy en día de que existe una clara tendencia a nivel mundial hacia la introducción de buques "unitarizados" especializados y de mayor tamaño. Ello está modificando sensiblemente la forma de operar en este servicio y, como se verá, obligará a las empresas latinoamericanas a llevar a cabo esfuerzos significativos de adaptación para competir internacionalmente.

+/ Ibid, páginas 19-22.

## CUADRO III.2.1

ALADI: MARINAS MERCANTES NACIONALES AL 1o. DE ENERO DE 1985

País	Unidades	TRB	Edad promedio (años)	%
Brasil	334	5469395	7,5	46,78
Argentina	168	2018998	12,8	17,27
México	97	1341748	12,3	11,48
Venezuela	68	859995	7,6	7,35
Perú	59	614396	13,5	5,25
Chile	31	457868	14,1	3,92
Ecuador	51	391827	11,7	3,35
Colombia	36	327212	15,4	2,80
Uruguay	15	162597	15,4	1,39
Paraguay	23	36496	17,4	0,31
Bolivia	1	10915	20,0	0,09
<b>TOTALES</b>	<b>883</b>	<b>11691447</b>	<b>13,18</b>	<b>100,00</b>

Fuente: CEPAL, Los Conceptos Básicos....., op.cit., pág. 87.

//

## CUADRO III.2.2

ALADI: PRINCIPALES EMPRESAS NAVIERAS AL 1o. DE ENERO DE 1985

Orden, armador (país y sector empresarial)	Unidades	TRB ±/	Edad promedio (años)
PETROBRAS (Brasil-E)	54	2501390	8,2
PENEX (México-E)	41	633956	9,7
DOCENAVE (Brasil-E)	15	608152	5,9
ELMA (Argentina-E)	50	497941	9,2
Lloyd Brasileiro (Brasil-E)	38	431677	8,4
YPF (Argentina-E)	24	351015	7,1
LAGOVEN (Venezuela-E)	10	292778	3,1
Frota Oceánica Br. (Brasil-E)	16	250986	8,3
Nav. Aliança (Brasil-P)	16	244162	4,4
Flota M. Grancolombiana (Colombia-P)	19	236658	9,6
CPV (Perú-E)	17	192824	12,4
CAVN (Venezuela-E)	15	191871	9,2
TMM (México-P)	10	187606	13,2
Netumar (Brasil-P)	16	187435	8,5
MARAVEN (Venezuela-E)	8	179316	4,8
Fundo Mar. Mercante (Brasil-E)	5	164319	1,0
CBTG (Brasil-P)	7	156367	4,7
EMPREMAR (Chile-E)	5	147871	11,6
Alianza Naviera (Argentina-P)	5	136961	8,1
FLOPEC (Ecuador-E)	7	131782	5,4
LIERA (Brasil-P)	15	121475	7,3
Marifran (Argentina-P)	4	117185	19,8
PETRONAVES (México-P)	10	113532	16,0
ESSO (Argentina-P)	10	111656	13,2

E: Armador estatal

P: Armador privado

±/ toneladas de registro bruto

Fuente: CEPAL, Los Conceptos Básicos....., op.cit., pág. 88.

//

//

En segundo lugar, el transporte marítimo ha estado caracterizado por una fuerte regulación impulsada por las propias firmas proveedoras del servicio. En efecto, por intermedio de las llamadas "conferencias de fletes", los armadores han establecido los niveles de las tarifas, racionalizando itinerarios, y fijado las condiciones de transporte a fin de acotar la competencia entre ellos.

Esta situación, sin embargo, se ha ido alterando con el correr del tiempo, a medida que transportistas independientes, no afiliados a una conferencia, han ingresado en el mercado con capacidad de ofrecer servicios a precios más convenientes. Para las firmas navieras latinoamericanas ello representa un serio desafío por cuanto se ven obligadas a enfrentar un mercado mucho más competitivo que en el pasado.

El tercer factor mencionado tiene que ver con las medidas gubernamentales de apoyo al sector. Acerca de él trata el próximo punto.

## 2) Marco normativo

Todos los países miembros de la ALADI han diseñado medidas de fortalecimiento a sus respectivas marinas mercantes. Como puede observarse en el cuadro III.2.3., con la excepción parcial de Chile, el tráfico de cabotaje se reserva íntegramente a los buques de bandera nacional, se resguarda con igual sentido un porcentaje habitualmente de alrededor del 50 por ciento de la carga por importaciones y exportaciones, se obliga en muchos de ellos a los organismos estatales a utilizar naves nacionales en sus transportes, se otorga una franquicia tributaria a los armadores nacionales, etc.

La existencia de este marco normativo constituye un factor muy importante a la hora de reflexionar sobre posibles iniciativas de cooperación regional. Las similitudes y diferencias entre los países a este respecto condicionarán decisivamente todo esfuerzo en este sentido, más aún en la coyuntura presente en la cual comienzan a introducir cambios, en algunos casos pequeños, en otros de importancia en el cuadro institucional que regula al sector.

## 3) Experiencias de cooperación intrarregional

Una breve referencia a estas experiencias entre los países miembros de la ALADI debería comenzar por mencionar la existencia de convenios bilaterales entre países de la ALADI orientados al logro de un reparto igualitario de la carga comercial entre ellos. Ejemplos a este respecto son los celebrados entre Argentina con Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y los de Brasil con Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

En el marco de la ALALC y hace ya más de dos décadas, se llevaron a cabo una serie de encuentros orientados a buscar fórmulas para fomentar la cooperación en el sector. La más destacada fue la labor del Consejo de Transporte y Comunicaciones de la Asociación quien en 1966 aprobó por unanimidad el Convenio de Transporte por Agua de la ALALC. El Convenio fue ratificado por Colombia, Chile, Ecuador, México y Paraguay, pero no fue puesto en vigencia por no llegarse a un acuerdo en lo relacionado con la reglamentación del mismo.

//

CUADRO III.2.3

ALADI: PRINCIPALES MEDIDAS DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE NACIONAL

Medidas vigentes	AR	BO	BR	CO	CH	EC	MX	PY	PE	UR	VE
Reserva del cabotaje (100%)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reserva de un porcentaje de la carga comercial la importación y exportación (generalmente 50%)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Intervención consular para aplicación de reserva				X	X	X			X		
Transporte en nave nacional de la carga de organismos estatales y paraestatales:											
- Obligatorio	X		X	X	X	X	X		X		X
- Preferencial	X		X		X	X	X		X		X
Convenios bilaterales (50-50%) del intercambio											
Facultad para celebrar convenios con empresas extranjeras sobre distribución de cargas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Facultad fletar naves extranjeras y considerarlas nacionales para efectos de la reserva de carga	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Franquicias tributarias a las empresas armadoras nacionales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Franquicias tributarias a los usuarios de naves nacionales	X		X	X			X			X	
Fondo de la Marina Mercante Nacional, subsidios y préstamos	X		X						X		X
Créditos para construcción, adquisición y reparación de naves	X		X				X		X		X

//

En esencia, el Convenio estipula que el intercambio de las Partes Contratantes se reserva a favor de buques de sus propias banderas. Se excluyen el transporte de petróleo a granel y el transporte con terceros países, se determinan las normas para definir la nacionalidad de los buques, se fijan criterios para casos de fletamento de naves extranjeras por armadores nacionales, etc.

En un nivel diferente, pueden señalarse como experiencias que merecen mención, la formación de Namucar -en las que participan varios países dos de ellos miembros de la ALADI, México y Venezuela- y de la Flota Grancolombiana entre Colombia y Ecuador. Ambas, lamentablemente, no han resultado experiencias de integración demasiado exitosas.

#### B. Oportunidades y obstáculos a la cooperación regional

El transporte marítimo a nivel mundial transita desde hace algo más de una década por un período de profunda transformación. Están cambiando significativamente los modos de operar el servicio, las formas de articular las negociaciones entre proveedores y usuarios, las tecnologías -tanto en términos de los buques como de las técnicas y procedimientos de carga y descarga-, etc. Toda reflexión sobre oportunidades y obstáculos a la cooperación intrarregional en el sector debe partir de una clara percepción de dichos factores, +/- por cuanto los mismos presentan serios desafíos que en ciertos casos serían mejor afrontados por las empresas del área si lo hicieran en forma conjunta que individualmente.

##### 1) El impacto de la intercambiabilidad de los servicios de transporte

Hasta hace no mucho tiempo, las compañías de transporte regular por buques de línea ofrecían a sus clientes un servicio que estos consideraban crucial, cual era, la manipulación y estiba de la carga. La diferenciación entre las líneas se producía no tanto por el precio como por el prestigio de las mismas en cuanto al trato de la carga. La introducción creciente del contenedor ha modificado sustancialmente esta situación. En efecto, el llenado y vaciado de contenedores se realiza ahora en las fábricas o por empresas especializadas en tierra con lo que la carga y descarga en y de los buques no requiere de un know how especial. En consecuencia, los servicios de buques de línea regular no se diferencian significativamente del resto de los cargadores. Más aún, en buena medida ambos son intercambiables. En palabras del citado informe de la CEPAL, "la lección más importante que se puede aprender del carácter intercambiable de los servicios de línea regular es que actualmente una compañía naviera no necesita más de 100 años de experiencia para dedicarse con éxito al transporte regular por buques de línea". ++/

Esta transformación tiene una serie de consecuencias importantes. En primer lugar, ha contribuido al ingreso en el sector de nuevos proveedores con lo que la competencia internacional se ha acrecentado. En segundo lugar, ha llevado a que el precio represente un factor más im-

+/ Ha resultado extremadamente útil en la preparación de esta sección el trabajo de CEPAL, "Cambios estructurales en el transporte regular por buques de línea: perspectivas y consecuencias para la formulación de políticas", LC/G. 1463, julio 1987.

++/ Ibid, páginas 15-16.

//

//

portante en la competencia de lo que era en el pasado. En tercer lugar, y ello es particularmente importante en el contexto de este informe, la transformación aludida ha obligado a las empresas transportistas a buscar formas de apoyarse mutuamente e inclusive a consolidarse en nuevas entidades. En efecto, algunos grupos de empresas navieras han decidido formar consorcios entre sí para prestar servicios combinados, pero sin perder su identidad empresaria, mientras que otros han optado por establecer "líneas consolidadas", cuyo control se ejerce en forma centralizada.

El impacto de estas estrategias sobre las empresas navieras latinoamericanas ya se está haciendo sentir. De acuerdo al trabajo de la CEPAL, dichas firmas están siendo absorbidas por consorcios extrarregionales y pasando a formar parte de líneas consolidadas con centros de decisión fuera del área. Aun cuando se carece de elementos de juicio como para efectuar una evaluación del impacto de este fenómeno, el mismo evidentemente plantea serios interrogantes respecto del futuro del transporte marítimo en la región.

A la luz de los desarrollos referidos, es posible que firmas navieras de los países miembros de la ALADI estén hoy en condiciones de analizar con mayor detención oportunidades de cooperación de lo que lo estaban años atrás. Se presenta así una oportunidad para la profundización de los vínculos entre las firmas transportistas, pero también entre los Gobiernos, de modo de explorar fórmulas para apoyarse recíprocamente.

## 2) Requerimientos del transporte intermodal

Otra transformación importante en el sector ha sido el creciente uso del "intermodalismo", esto es, de la integración del servicio de transporte marítimo con el transporte terrestre de modo que resulte posible ofrecerle al usuario un servicio completo "puerta a puerta". El transporte intermodal implica, entonces, concebir al transporte como un servicio unitario que gana en eficiencia no sólo con el aumento de la productividad de sus diferentes modos sino también con la minimización de los costos que significa transferir la carga de uno a otro.

Una derivación natural del auge del intermodalismo ha sido el desarrollo, particularmente entre los países industrializados, que han tenido los "puentes terrestres", o sea, la complementación por vía del ferrocarril o del camión del transporte marítimo. Entre los países miembros de la ALADI, México cuenta con un "puente" de estas características entre ciertos tramos de transporte marítimo, y también se han intentado llevar a cabo iniciativas semejantes entre países de América del Sur. Así, se ha señalado +/, por ejemplo, que hace poco tiempo, semilla de soja argentina fue transportada por ferrocarril desde este país al puerto de Antofagasta en Chile, para su envío por buque a México.

El citado informe de la CEPAL destaca, que dados los serios obstáculos geográficos que deben superarse en las rutas terrestres entre el este y el oeste de Sudamérica, una forma de aprovechar las ventajas del intermodalismo sería establecer sendos consorcios en las costas oriental y occidental del continente con un centro de transbordo en el Caribe. De ser necesario, los contenedores podrían ser intercambiados entre los consorcios a través de las rutas terrestres que vinculan los puertos principales de Argentina y Chile. ++/

+/ Ibid, página 23.

++/ Ibid, página 79.

//

//

Desde el punto de vista de la región, lo dicho implica plantear la necesidad de que se intensifiquen los vínculos no sólo ya entre las firmas navieras sino con otros operadores del servicio de transporte como son las firmas de transporte carretero, el ferroviario, el servicio portuario, etc. Como se indicará en el último punto de esta sección, ello plantea la necesidad de articular foros regionales del transporte en que se analicen las posibilidades de avanzar la cooperación regional en este campo.

### 3) Capacidad instalada excedente y economías de los nuevos buques

A partir de los años setenta, el tamaño de la flota mercante mundial aumentó tres veces más que el volumen del intercambio internacional lo que ha provocado un excedente significativo de oferta de capacidad. Este hecho ha deprimido el nivel de los fletes y generado severas pérdidas a muchos armadores. Contrariamente a lo que podría esperarse, la introducción de buques nuevos no disminuyó con lo que el fenómeno descrito se ha agravado.

Las causas de la continua incorporación de nuevos barcos son varias pero dos de ellas parecen determinantes. Las políticas de muchos Gobiernos de apoyar a la industria de construcción de buques y las economías que se derivan de la utilización de medios modernos de transporte. En relación a este último punto puede indicarse que los buques modernos permiten una mucha más rápida carga y descarga en puerto lo que les permite hacer más viajes de los que pueden hacer los buques de carga general. Adicionalmente, poseen un tonelaje superior, con lo cual los costos de operación por pieza transportada descienden.

Los armadores latinoamericanos podrían derivar ventajas importantes si evaluaran las posibilidades de cooperar entre sí como un modo de acotar, al menos, los efectos que sobre ellos tienen los factores aludidos. Parece razonable argüir, sin embargo, que una profundización de esta cooperación requiere del papel activo de los Gobiernos, de modo que en la medida de lo posible se articulen las políticas hacia el transporte marítimo con aquellas referidas a la promoción de la industria de construcción de barcos.

### 4) El marco regulatorio

A partir de 1984, con la promulgación de la Ley de la Marina Mercante de los Estados Unidos, se introduce un cambio trascendente en el marco regulatorio del transporte marítimo internacional. Por medio de ella, se introduce una fuerte desregulación en la prestación del servicio con lo que pierden importancia relativa los acuerdos negociados en el marco de las conferencias. Cabe señalar que el impacto de dicha norma es muy trascendente, pues alrededor de 67 por ciento de todos los buques de líneas regulares hacen escala en puertos de ese país.

Las consecuencias de dicha Ley para las empresas navieras latinoamericanas debieran visualizarse en al menos dos niveles. Por una parte, el hecho de que los Estados Unidos no reconoce aquellos acuerdos bilaterales mediante los cuales se reserva una parte sustancial de la carga transportada a buques de bandera de los países signatarios. Incluso ve no aceptan la fórmula 40-40-20 consignada en el Código de Conducta

//

//

de las Conferencias Marítimas de las Naciones Unidas. Ello puede afectar negativamente a los armadores de la región y ha sido denunciado por la Asociación Latinoamericana de Armadores -ALAMAR- en su XXI Asamblea General Ordinaria.

Por lo otro, el cambio en el marco regulatorio viene a profundizar tendencias hacia una liberalización del servicio que ya existían. Ante ello, cabe preguntarse acerca del rol que deben jugar las políticas latinoamericanas de apoyo al sector, las referidas a los regímenes de contratación del personal vigentes, de registro de naves, etc. Tales cuestiones pueden ser objeto de un análisis conjunto entre los países del área, de modo de acercarse en lo posible a denominadores comunes en materia de política naviera.

#### 5) Sustitución de importaciones

Los datos existentes indican que en 1983 la proporción de los fletes percibidos por armadores extranjeros en el comercio exterior de los países de la ALADI ascendió en promedio a un 70 por ciento. Los armadores nacionales, por su parte, obtuvieron el 22 por ciento en buques propios y 8 por ciento en buques fletados (véase cuadro III.2.4.). La información presentada indica también, que existen diferencias apreciables entre los países a este respecto.

Las cifras sugieren la existencia de un campo aún importante para profundizar la sustitución de fletes de extrazona. Las empresas, los Gobiernos y las instituciones internacionales con competencia en el tema, podrían pues analizar en detalle la información estadística de forma de evaluar el potencial real que existe para proceder en tal sentido.

### C. Líneas de acción para promover la cooperación regional en el sector

#### 1) Facilitación del comercio

Todo esfuerzo para promover la cooperación regional en el sector del transporte marítimo debe comenzar por resolver una serie de problemas y obstáculos que entorpecen el tránsito de mercaderías entre los países de la región. Afortunadamente, en el marco de la ALADI existe una clara conciencia de esta necesidad y prueba de ello es la existencia del Consejo del Transporte para la facilitación del comercio.

Dicho Consejo, en su primera reunión realizada en noviembre de 1986, acordó elevar al Comité de Representantes un Programa de Acción de mediano plazo en el que se detallan una serie de tareas concretas a encarar. El Comité lo aprobó por Resolución 74. Las acciones específicas se relacionan entre otras con la normalización de los documentos utilizados en las operaciones del transporte y del comercio internacional; con la simplificación y racionalización de los controles aplicables al ingreso y egreso de mercaderías en puertos especialmente habilitados; con la negociación sobre regímenes de tránsito aduanero, etc. Adicionalmente, el Comité por Resoluciones 75 y 76 recomendó a los países miembros la normalización de sus documentos y el establecimiento de un formulario patrón común, y considerar la conveniencia de adherirse al Convenio de las Naciones Unidas sobre armonización de los controles a las mercaderías en las fronteras.

//

## CUADRO III.2.4

ALADI: PARTICIPACION DE LOS ARMADORES NACIONALES  
EN LOS FLETES DE SU COMERCIO EXTERIOR, 1983

(Millones de dólares y porcentajes)

País y tráfico	Armadores nacionales				Armadores Extranj.		TOTAL fletes
	En buques propios (fletes)	Porcentaje	En buques flutados (fletes)	Porcentaje	Fletes	Porcentaje	
Argentina							
Exportación	259,7	18			1158,2	82	1417,9
Importación	154,1	55			126,4	45	280,5
Total	413,8	24			1284,6	76	1698,4
Bolivia							
Exportación	2,5	12			17,5	80	20,0
Importación	7,5	15			42,5	85	50,0
Total	10,0	15			60,0	85	70,0
Brasil							
Exportación	343,7	15	264,0	11	1719,5	74	2327,2
Importación	494,4	41	508,1	42	198,8	17	1201,3
Total	838,1	24	772,1	22	1918,3	54	3528,5
Colombia							
Exportación	180,0	45			220,0	55	400,0
Importación	120,0	27			330,0	73	450,0
Total	300,0	35			550,0	65	850,0
Chile							
Exportación	50,0	15	30,0	9	245,5	76	325,5
Importación	55,0	25	30,0	14	137,1	61	222,1
Total	105,0	19	60,0	11	382,6	70	547,6
Ecuador							
Exportación	7,1	10	35,0	51	26,0	39	69,1
Importación	17,7	13	46,5	35	68,5	52	132,7
Total	24,8	12	81,5	41	94,5	47	200,8
México							
Exportación	60,0	3			1740,0	97	1800,0
Importación	25,0	3			875,0	97	900,0
Total	85,0	3			2615,0	97	2700,0
Paraguay							
Exportación	6,0	10			62,0	90	68,0
Importación	12,0	13			80,0	87	92,0
Total	18,0	11			142,0	89	160,0
Perú							
Exportación	28,0	14	33,1	18	132,2	68	193,3
Importación	61,0	30	17,4	8	126,3	62	204,7
Total	89,0	22	50,5	13	250,5	65	398,0
Uruguay							
Exportación	4,0	13			26,0	87	30,0
Importación	20,0	40			30,0	60	50,0
Total	24,0	30			56,0	70	80,0
Venezuela							
Exportación	300,0	43			400,0	57	700,0
Importación	300,0	46			353,4	54	653,4
Total	600,0	44			753,4	56	1353,4
ALADI							
Exportación	1241,0	17	362,0	5	5746,9	78	7350,0
Importación	1266,7	30	602,2	14	2368,0	56	4236,7
Total	2507,7	22	964,1	8	8114,9	70	11586,7

Fuente: CEPAL, Los Conceptos Básicos ....., op.cit., páginas 95-96.

//

//

2) Foro regional

Los representantes de las firmas navieras de la región se reúnen periódicamente en el marco de ALAMAR, con lo cual existe para ellos un foro en el cual es posible llevar a cabo un intercambio de información y de experiencias. Podría ser útil, sin embargo, reflexionar sobre la posibilidad de crear un ámbito más amplio en el cual pudieran analizarse las oportunidades y los obstáculos que existen para promover la co operación regional.

Un foro regional del transporte marítimo tendría al presente más sentido que en el pasado si se tiene en cuenta las transformaciones aludidas más arriba por las que transita la actividad. A este respecto, podría ser útil que participaran del mismo representantes de los Gobier nos y de usuarios, así como de empresas comercializadoras de modo que se pasara revista a los aspectos más relevantes con una visión integra dora del servicio.

Un foro como el sugerido, no sería sólo una ocasión para un útil intercambio de información sobre negocios a nivel de empresa. También sería un medio eficaz para que se promoviese la transparencia en el área en cuanto a políticas de apoyo a sus marinas mercantes seguidas por los diferentes países, previsiones de construcción o adquisición de nuevos buques, transformaciones programadas en ciertos puertos claves, etc. Serviría, a su vez, para que los países miembros analizaran el impacto de los cambios tecnológicos, regulatorios y en las estrategias empresarias a nivel internacional. Contribuiría, asimismo, a forjar una posi ción común en tópicos tales como el Código de Conducta de las Conferen cias Marítimas negociado en UNCTAD, el sistema de consultas entre los armadores y los usuarios, y respecto de la actitud a adoptar con los llamados pabellones de conveniencia. +/

3) Preferencia regional

Los países de la región ya han analizado en el pasado la posibili dad de brindarse alguna preferencia recíproca, básicamente a través del Convenio de Transporte por Agua. Queda abierta pues la posibilidad de renegociar ciertos aspectos de dicho Convenio de modo de lograr que re sulte equitativo para todos los países participantes teniendo presente, entre otras cosas, su contribución como mercados de origen o de destino de la carga transportada.

Una posibilidad sería que el Convenio, significativamente flexibi lizado, tuviera una aplicación gradual de modo de permitir una evalua ción permanente de sus resultados. Podrían preverse también soluciones diferentes y específicas para el tráfico de cargas a granel por una par te y de cargas generales por la otra. ++/

---

+/ Véase UNCTAD, "El Transporte Marítimo en el Contexto de los Servicios y del Proceso de Desarrollo", Informe de la Secretaría, TD/B/1013, noviembre de 1984.

++/ Véase el trabajo de Arturo O. Ravino, "El Convenio de Transporte por Agua de la ALALC (1966): Análisis y Perspectivas", INTAL, diciembre de 1986.

//

#### 4) Cooperación empresarial

Las consideraciones expuestas en el punto B de esta sección, indican con claridad que las empresas navieras de la región podrían obtener beneficios mutuos de una mayor cooperación. Aun cuando en el pasado existieron experiencias a este respecto, la impresión prevaleciente entre personas vinculadas al sector, es de que mucho más podría hacerse en este campo. Emprendimientos recientes como la línea regular que han decidido ofrecer conjuntamente las empresas ELMA de Argentina y Lloyd Brasileiro, del Brasil, parecerían avalar dicho juicio.

Las empresas navieras del área es posible que para avanzar iniciativas de cooperación requieran de ciertos estímulos por parte de los Gobiernos y de mayor información sobre la demanda de servicios. ±/ En cuanto al primer aspecto, parece necesario que se profundice el intercambio de ideas con los Gobiernos de forma de detectar obstáculos específicos que podrían removerse así como de identificar las medidas que realmente contribuyan a generar esfuerzos concretos de cooperación, en terrenos tales como la reserva de carga, leyes sociales e impositivas, desgravaciones para adquisición de buques, etc.

Al mismo tiempo, bancos de datos como el existente en la Secretaría de la ALADI, con información estadística relativa a fletes percibidos por los armadores nacionales o extranjeros en el comercio intrazonal, podrían resultar muy útiles para las empresas que operan en el negocio marítimo. En efecto, por medio de ellos, se podría identificar oportunidades comerciales que de otra forma no serían aprovechadas.

---

±/ Véase UNCTAD, Cooperación entre Países en Desarrollo en la Esfera del Transporte Marítimo, los Puertos, y el Transporte Multimodal, TD/B/C.4/AC.9/2, mayo de 1987.

//

//

#### IV. TURISMO

##### A. CARACTERIZACION DEL SECTOR

En rigor, no es muy apropiado referirse al turismo como sector de actividad como lo son otros tales como el sector de transporte marítimo o la industria textil. Más aún, en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) adoptada por las Naciones Unidas no existe una rama denominada "turismo". Si figuran, por cierto, actividades tales como hotelería, restaurantes, comercio al por menor, transportes, otros servicios terrestres, comunicaciones, servicios de esparcimiento, etc., a los que tradicionalmente se vincula en mayor o menor medida con el turismo.

En consecuencia, el turismo constituye un conjunto de actividades que poseen como denominador común el hecho de que se vinculan con o son afectadas por el movimiento de personas entre regiones de un mismo país -como interesa aquí- entre países. Pero no cualquier movimiento internacional de personas constituye un flujo turístico. De acuerdo a la definición adoptada por la Organización Mundial de Turismo (OMT), un turista es "una persona que visita un país diferente de aquel en el cual posee su residencia habitual por cualquier razón excepto la vinculada con una ocupación remunerada desde el país visitado". Además, el turista es considerado como un visitante temporario que permanece en el país visitado un mínimo de 24 horas y cuyo propósito de visita se vincula tanto con la recreación, el deporte, el estudio, la religión, etc., como con los negocios.

El turismo tiene una variedad de impactos en la economía de los países receptores. En parte, ello es función de la significación -tanto en número, tiempo de estadía, como en gasto promedio- de los flujos visitantes, pero también de la intensidad con que se afecta a los diferentes sectores de actividad, de la distribución espacial de los turistas, y de la motivación principal de su visita. Asimismo, el carácter cíclico o no de la entrada de turistas y la propiedad de los principales medios turísticos (tales como hoteles, líneas aéreas, agentes de turismo, etc.) constituyen otros factores que inciden fuertemente en la contribución del sector a las economías nacionales. Naturalmente, el cuadro completo para un país o conjunto de países del fenómeno del turismo requiere conocer la significación económica que posee la entrada y salida de turistas del y al exterior. Como se verá, ello constituye una dimensión muy importante para varios países del área.

El cuadro IV.1 proporciona la información relativa a los ingresos y egresos en concepto de "viajes" que se registran en las balanzas de pagos de los países miembros de la ALADI. Vale la pena señalar que esta partida incluye los gastos que efectúan los viajeros durante su permanencia temporal en una economía diferente a la de su residencia habitual.

El cuadro permite constatar que en los 5 años consignados, la región tuvo siempre un saldo global negativo en su cuenta de viajes, aun cuando es evidente que el mismo se ha ido reduciendo significativamente. El comportamiento a nivel nacional ha sido, sin embargo diferente. Así, mientras que Venezuela, Argentina, Chile, Ecuador y Brasil han tenido saldos negativos, en México, Colombia, Perú y Paraguay han prevalecido los saldos positivos. En Bolivia y Uruguay la partida en cuestión indica cambios de signo en el período.

mas

//

CUADRO IV.1

ALADI: CREDITOS Y DEBITOS EN CONCEPTO DE VIAJES, 1980-1984

(En millones de dólares)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	TOTAL
1980	Crédito	40,0	126,2 <sup>+</sup> 1794,4 <sup>+</sup>	477,7	174,4	130,8	5245,0	90,7	292,8	298,0	243,4	7462,6
	Débito	-52,1	-367,0 <sup>+</sup> -1159,9 <sup>+</sup>	-239,5	-200,4	-228,2	-4172,6	-34,6	-106,7	-202,6	-1999,1	-9395,0
1981	Crédito	35,8	235,8 <sup>+</sup> 1726,7 <sup>+</sup>	437,5	200,5	131,0	6346,5	80,2	263,0	283,0	187,5	8613,5
	Débito	-50,4	-410,4 <sup>+</sup> -1299,7 <sup>+</sup>	-286,5	-220,5	-250,0	-6179,0	-38,0	-176,9	-203,1	-2372,6	-11621,3
1982	Crédito	29,9	66,2 <sup>+</sup> 1607,7 <sup>+</sup>	483,6	124,8	131,0	2635,2	59,0	250,6	106,0	309,1	4805,8
	Débito	-40,2	-915,2 <sup>+</sup> -1506,7 <sup>+</sup>	-259,4	-195,4	-249,9	-2208,0	-42,3	-205,3	-304,0	-2924,5	-7902,8
1983	Crédito	42,0	38,5 <sup>+</sup> 1532,6 <sup>+</sup>	235,2	98,3	120,0	2727,0	48,9	210,6	89,7	310,0	4572,4
	Débito	-20,0	-429,7 <sup>+</sup> -839,0 <sup>+</sup>	-315,4	-242,7	-152,0	-1585,3	-44,1	-191,4	-259,1	-1073,3	-4618,6
1984	Crédito	32,5	65,6 <sup>+</sup> 1511,5 <sup>+</sup>	245,0	129,2	120,0	3277,9	96,4	209,1	210,0	357,7	5163,1
	Débito	-30,0	-218,3 <sup>+</sup> -038,6 <sup>+</sup>	-329,0	-327,0	-155,0	-2174,0	-44,3	-181,4	-153,9	-1062,9	-5275,4

(+) Estos datos surgen de EMERATUR, Anuario Estadístico 1987, Rio de Janeiro, 1987.

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, "Estadísticas de Comercio Exterior de Servicios en América Latina y el Caribe: Un breve análisis", LC/R.591, junio 1987.

//

Las cifras consignadas deben, no obstante, considerarse sólo como brindando órdenes de magnitud ya que distan de ser estimaciones precisas. Para Brasil, sin embargo, los valores es sabido que están muy lejos de la realidad. Así, por ejemplo, la Empresa Brasileña de Turismo -EMBRATUR- ha estimado en 1.512 millones de dólares los ingresos reales en concepto de turismo en el Brasil en 1984 contra 65,6 millones que surgen de los datos del Banco Central.

Medidos como proporción del valor de las exportaciones e importaciones de bienes, los ingresos y egresos en concepto de viajes de los países miembros de la ALADI también presentan diferencias entre los países (ver cuadro IV.2). Así, mientras que esta partida representó para México, Paraguay y Uruguay en ciertos años ingresos equivalentes a 25-30 por ciento de sus exportaciones, para los demás países la incidencia ha sido menor. Por el otro lado, para Venezuela y Argentina entre otros, los egresos por viajes han llegado a proporciones significativas cuando se los compara con los valores de las importaciones (en este caso valuadas FOB). Para Brasil, y sobre la base de los datos de EMBRATUR, los ingresos alcanzaron 8,9 por ciento del valor de las exportaciones en 1980 para bajar a 5,6 por ciento en 1984; mientras que los egresos se han caracterizado por oscilaciones importantes del 6 por ciento en 1982 a 2,4 por ciento en 1984.

#### 1. Experiencias de cooperación intrarregional

En el campo del turismo pueden identificarse experiencias de cooperación en todos los niveles aun cuando, como es obvio, es en el de la prestación de servicios en donde se produce el intercambio más intenso.

En el nivel de la facilitación son múltiples las actividades llevadas a cabo por los países del área destinadas a analizar la forma de simplificar los procedimientos que obstaculizan el movimiento de personas. Estas acciones son particularmente importantes entre países limítrofes. Pero también existen acciones de facilitación relacionadas con los servicios de apoyo al turismo, en especial en el campo del transporte.

La prestación intralatinoamericana de servicios turísticos tiene su manifestación más clara en los flujos de turistas entre los países de la región. Vale la pena pues presentar, brevemente, la evidencia estadística que se dispone sobre el particular.

El cuadro IV.3, incluye una matriz con los datos para 1985 recabados por la OMT. De él surge que de los países miembros de la ALADI (excepto México) Brasil constituyó el destino más frecuente para las llegadas internacionales de personas provenientes del área, seguido por Argentina y Uruguay. Los datos presentados permiten constatar también, la importancia de los flujos entre países limítrofes, en particular, la fuerte incidencia de las llegadas desde Argentina para el Uruguay, Chile, Brasil y Paraguay, el fuerte flujo recíproco entre Colombia y Venezuela, y la elevada proporción en el total para Ecuador de las llegadas desde Colombia.

Pero la prestación intrarregional de servicios turísticos no queda acotada solamente al movimiento de personas como tal. En fuerte relación con él se producen otros intercambios ligados a la industria hotelera, a las líneas aéreas y a los "operadores" turísticos. Ejemplos en tal sentido son la reserva de habitaciones en hoteles establecidos en un país por agentes de otro, y la venta intrarregional de paquetes turísticos.

Se sabe también de casos de cooperación empresaria intrarregional en sectores vinculados al turismo. Así, de acuerdo a información recopilada por el INTAL +/-, entre 1982 y 1986 se detectaron 31 casos de cooperación

---

+/- Archivo del Servicio de Cooperación Empresarial del INTAL.

CUADRO IV.2

ALADI: PROPORCION QUE SIGNIFICAN LOS CREDITOS Y DEBITOS EN "VIAJES" RESPECTO A LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES (VALUADAS FOB) DE MERCADERIAS. 1980-1984

Viajes y servicios de pasajeros	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1980	Crédito	4,3	4,2	0,6 8,9 <sup>+</sup>	12,0	2,7	32,6	22,7	7,5	28,2	1,3
	Débito	19,1	7,7	1,6 5,0 <sup>+</sup>	5,6	3,7	22,1	5,1	3,5	12,1	8,4
1981	Crédito	4,5	3,9	1,0 7,4 <sup>+</sup>	13,9	5,2	31,9	20,1	8,1	23,0	0,9
	Débito	17,0	7,4	1,9 5,9 <sup>+</sup>	6,1	3,4	25,7	4,9	4,7	12,8	19,6
1982	Crédito	6,0	3,6	0,3 8,0 <sup>+</sup>	15,5	3,4	12,4	14,9	7,6	8,4	1,9
	Débito	11,5	9,4	4,7 7,8 <sup>+</sup>	4,8	5,4	15,4	5,9	5,5	29,3	21,5
1983	Crédito	5,8	5,6	0,2 7,0 <sup>+</sup>	7,9	2,6	12,2	15,0	7,0	7,8	2,1
	Débito	12,3	4,2	2,6 5,4 <sup>+</sup>	7,1	8,5	18,5	8,0	7,0	35,0	16,7
1984	Crédito	5,4	4,5	0,2 5,6 <sup>+</sup>	5,7	3,5	13,6	26,7	6,6	22,7	2,2
	Débito	14,5	7,3	1,6 6,7 <sup>+</sup>	8,2	9,7	19,3	6,8	8,5	21,0	14,6

(\*) IMIRAUUE, op.cit. en cuadro IV.1.

Fuente: Ibis, cuadro IV.1.

CUADRO IV.3

AMERICA DEL SUR: DISTRIBUCION DE LAS LLEGADAS INTRARREGIONALES

(En porcentajes)  
(Año 1985)

A De	Arg	Bol	Bra	Col	Chi	Ecu	Par	Perú	Uru	Ven
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Arg	-	38,4	51,9	1,2	70,9	4,5	47,5	20,3	88,0	ND
Bol	2,9	-	6,8	0,3	11,0	1,3	1,8	16,6	ND	ND
Bra	18,6	48,0	-	0,9	5,9	2,9	37,2	11,8	9,6	6,8
Col	ND	ND	1,8	-	1,4	67,6	0,8	8,6	ND	87,7
Chi	23,9	ND	5,0	0,9	-	7,5	4,1	24,8	1,4	ND
Ecu	ND	ND	0,7	34,5	0,8	-	0,4	9,7	ND	ND
Par	19,5	ND	13,5	0,1	0,2	-	-	0,7	0,5	ND
Perú	0,8	13,6	0,8	1,2	6,0	11,4	1,1	-	0,5	5,5
Uru	34,3	ND	17,3	0,2	2,8	0,9	6,7	2,7	-	ND
Ven	ND	ND	2,2	60,7	1,0	3,9	0,4	4,8	ND	-
	903	36	949	609	298	126	184	87	798	124

Memo item:

llegadas  
en miles de  
personas

Fuente: OMT, Anuario de Estadísticas sobre Turismo, 1986.

//

en el sector de "comercio, restaurantes y hoteles" de los cuales muy probablemente algunos se vinculen en alguna medida con la prestación de servicios a no residentes.

En el plano de los acuerdos entre sí en el campo del turismo corresponde referirse al de alcance parcial celebrado por Bolivia y Uruguay en 1986, en el marco de la ALADI. A través del mismo, ambos países buscan establecer condiciones que promuevan el turismo mutuo. Más específicamente, se aspira a convenir programas de cooperación en cuanto a: i) la organización de viajes colectivos de investigadores, docentes, estudiantes y otros grupos entre los dos países; ii) la cooperación técnica a los operadores privados del sector; iii) la organización de seminarios o cursos; iv) el intercambio de información sobre disposiciones relativas a turismo, etc. El acuerdo también establece la oferta del Gobierno uruguayo de enviar expertos a requisitoria del Gobierno de Bolivia en el campo de la asistencia técnica, y la disposición de ambos países de otorgarse las máximas facilidades de documentación para el ingreso de ciudadanos del otro país. El acuerdo posee una duración de 6 años prorrogables en forma automática.

En los países del Grupo Andino, la Decisión 171 aprobada en 1982, tiene por objeto establecer las bases de un "Programa Andino de Desarrollo e Integración Turística". A través del mismo, se busca fomentar el desarrollo integrado del turismo entre y hacia los países miembros y se definen una serie de acciones concretas destinadas a alcanzar dicho propósito.

## B. OPORTUNIDADES Y OBSTACULOS A LA COOPERACION REGIONAL

### 1. Promoción turística conjunta en terceros mercados

Probablemente una de las áreas más prometedoras en la que los países miembros de la ALADI podrían avanzar conjuntamente, es la de atraer el turismo de extrazona. Todos los países de la región tienen un interés genuino en aumentar sus ingresos en tal concepto y las circunstancias actuales, en particular el hecho de que las monedas domésticas se encuentran fuertemente subvaluadas, deberían favorecer el cumplimiento de ese propósito. Las cifras disponibles sugieren +/-, además que la región aún constituye un área marginal en el mercado turístico internacional y que existe por lo tanto un potencial muy grande para incrementar el flujo de visitantes hacia la región.

Actuar coordinadamente para atraer el turismo de extrazona implicaría reconocer que una parte no desdeñable de los potenciales visitantes tiene interés en aprovechar su largo viaje (esto es particularmente aplicable a América del Sur) para conocer más de un país de la región. Si los esfuerzos de promoción incorporan paquetes turísticos atractivos que incluyan la visita a varios países del área, se podría lograr así aumentar el número de turistas y/o el tiempo medio de estadía de ellos en el área.

Las autoridades responsables del sector turismo en los países de la región han reconocido las ventajas de ofrecer un "producto latinoamericano" al potencial turista extrarregional. La diversidad de atractivos que puede

---

+/ Según la OMT, América del Sur recibió sólo el 2,1 por ciento del total de llegadas internacionales mundiales.

//

//

brindar la región para los diferentes submercados de turistas no es iguala<sup>ble</sup> con lo que cada país pueda ofrecer en forma individual. Adicionalmente, una parte importante del turismo moderno por lo general requiere de una programación apretada en la que se combinen diferentes geografías, climas y culturas en espacios de tiempo no muy prolongados, lo que también favorece la organización de viajes por más de un país de la región.

La actuación conjunta tendría, además, otros beneficios. Contribuiría a aumentar el "poder de negociación" de los Gobiernos y las empresas del área respecto a las organizaciones internacionales de viajes, las compañías aéreas y las empresas hoteleras transnacionales, puesto que estaría en juego el acceso a un mercado mucho mayor. Promovería, también una actitud de cooperación entre los países de la región por sobre la del intento de cada uno de ellos de "apropiarse" en la mayor medida posible del flujo turístico que recibe. En efecto, la realización de esfuerzos de promoción a nivel individual por cada uno de los países implica que ellos perciban como una "pérdida" parte del flujo de turistas que antes de arribar se detienen en otros países del área o que siguen a otros países luego de una breve estadía.

Lo expuesto no debería dejar la impresión de que avanzar hacia un esfuerzo conjunto para atraer turistas de fuera del área constituya una labor carente de obstáculos. Por el contrario, es natural que se produzcan diferencias de apreciación entre los países de la región en cuanto a la estimación a priori de los costos y beneficios. Ciertos países pueden considerar que una promoción común puede implicar en la práctica un mayor ingreso de turistas a otros países y no al propio. Más aún, no debería descartarse la posibilidad teórica de que un país determinado resulte afectado negativamente en un esfuerzo conjunto al orientarse la corriente turística predominantemente a otros países de la región.

Una forma de superar gradualmente esta barrera a la cooperación sería la de emprender proyectos comunes puntuales que permitieran evaluar su impacto en términos de corrientes turísticas de modo que los países tuvieran elementos de juicio más claros sobre los beneficios percibidos y pudieran compararlos con sus contribuciones al esfuerzo conjunto. Al mismo tiempo, un análisis detallado de estas iniciativas debería no sólo permitir sino potenciar los esfuerzos individuales de promoción que cada uno de los países de la región efectúe en mercados de extrazona destinados a preservar su "identidad" turística.

## 2. Fomento del turismo intrarregional

Los países miembros de la ALADI, en su conjunto, se beneficiarían si una proporción de los residentes en el área que viajan hacia extrazona ejercieran sus actividades turísticas al interior de la región. Según cifras de la OMT, en 1985 las salidas internacionales de los residentes de los países de América del Sur hacia extrazona alcanzaron a 2.335.167 de personas de las cuales 52,3 por ciento fueron a Europa y 37,6 por ciento a Norteamérica. Una estimación basada en los datos disponibles para un país +/-,

---

+/- Surge de los datos de EMBRATUR sobre residentes que salen desde el Brasil y se basa en una estadía media de 14 días, y un gasto promedio diario por turista de 71,18 dólares. Véase EMBRATUR, Estudo da Demanda Turística Internacional. Pesquisa sobre Turismo Emisivo e Receptivo, Diretoria de Planejamento, 1986.

//

colocaría los gastos totales efectuados por dichas personas en el entorno de los 2.327 millones de dólares, una cifra por demás significativa.

En principio, existirían oportunidades para "desviar" este turismo hacia la región, si se efectúan esfuerzos de promoción y se otorgan facilidades a los residentes en el área para viajar entre los diferentes países. Campañas bien organizadas podrían inducir a una parte de los latinoamericanos que viajan a extrazona a dirigirse hacia otros países del área y beneficiarse de los atributos que sin duda puede ofrecer la variedad de climas, geografías, y culturas que caracteriza a la región. Por otra parte, y como se indicó, en la coyuntura actual, la escasa capacidad de compra de las monedas locales en los mercados de extrazona debería contribuir a orientar el turismo hacia el interior de la región. Ello, sin embargo, no implica desconocer que la sustituibilidad entre ambas regiones dista de ser total.

La acción coordinada para promover el turismo intrarregional debe sortear obstáculos no poco importantes. En primer lugar, en mayor o menor medida todos los países del área tratan de incrementar la "retención" de sus ciudadanos dentro de sus fronteras de modo que los gastos en concepto de turismo se efectúen en el propio país. En segundo lugar, resulta a priori difícil de estimar el resultado neto que produce una campaña orientada a "desviar" el turismo de salida con lo que los países del área pueden sentirse poco atraídos de participar en iniciativas de promoción dirigidas a tal fin. También, existe la preocupación natural de que parte de los turistas de extrazona que lleguen al país se vean atraídos hacia otros países con motivo de las facilidades que pudieran brindarse para incentivar el turismo intrarregional.

La cooperación en lo referente al turismo intrarregional se ve muy afectada también, por la muy fuerte incidencia que poseen en los flujos de visitantes factores que están totalmente fuera del control de las autoridades nacionales responsables del área o de las empresas ligadas a la actividad. En tal sentido, las bruscas oscilaciones en las paridades relativas de las monedas domésticas y los cambios en la situación política general de los países repercuten de tal forma en el turismo intrarregional que de un año a otro ciertos países que tuvieron fuertes superávits con el área en el rubro han pasado a tener fuertes déficits y viceversa.

## C. LINEAS DE ACCION PARA LA PROMOCION DE LA COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR

### 1. Facilitación al movimiento de turistas

Existe amplio acuerdo en los países miembros de la ALADI que aún resta bastante por hacer en materia de facilitación al turismo tanto proveniente de extrazona como originario en la región. En casi todas las ocasiones en que se reúnen los responsables latinoamericanos del sector se subraya esta necesidad y prueba de ello es que la misma figura expresamente entre las Resoluciones de la VI Reunión de Directores de Turismo de los países del Grupo Andino, como en la propuesta presentada por el Perú en la reciente reunión de Lima de autoridades de organismos oficiales de turismo de Sudamérica.

Habitualmente, se mencionan como medidas concretas que deberían implementarse, la eliminación de pasaportes y visas para viajar dentro de la región, la equivalencia en las tasas de aeropuerto y la simplificación en los

//

mas

//

trámites aduaneros tanto para el movimiento de equipaje como para el ingreso y egreso de vehículos. Las complejidades técnicas que deben superarse para poner en práctica estas medidas, han llevado entre los países del Grupo Andino a efectuar un esfuerzo especial con apoyo de la Comunidad Económica Europea.

## 2. Campaña para promover el turismo intrarregional

En la reunión de Lima arriba mencionada, la delegación del Perú presentó los lineamientos de una propuesta "América sin fronteras" mediante la cual se procura incentivar el turismo intrarregional y en particular aquel que no se circunscribe a los países limítrofes. Los lineamientos básicos de la misma son:

- i) La realización de una campaña promocional destinada a dar a conocer los atractivos y facilidades con que cuenta cada país del área basada en la difusión de imágenes por televisión, en notas en la prensa escrita, en concursos, etc. Asimismo, se organizarían ofertas promocionales de paquetes turísticos y se incentivarían los acuerdos entre operadores turísticos de los diferentes países del área. Se elaboraría un manual de venta de servicios turísticos; y
- ii) La realización de una campaña publicitaria en la que cada país elaboraría su publicidad para ser difundida en los medios de comunicaciones de los restantes países.

Además de lo expuesto, se trataría de lograr que las empresas aéreas ofrezcan tarifas promocionales de tipo circular -esto es, uniendo las capitales de los diferentes países-, y que lo mismo hicieran los operadores terrestres.

Otro renglón, no mencionado en este caso en la propuesta, se vincula con la posibilidad de establecer acuerdos entre los países en materia de seguros, tales como el avanzado entre Argentina y Uruguay en el ámbito de la responsabilidad civil frente a terceros en el seguro de automotores.

## 3. Programa regional para atraer el turismo de extrazona

Un programa como el mencionado podría basarse en elementos tales como:

- i) Desarrollo conjunto de paquetes turísticos a precios accesibles. Ello implica un importante esfuerzo técnico destinado a diagramar tales paquetes, normalmente sobre la base de permanencias reducidas en al menos tres países del área. Los paquetes variarían según la demanda turística que se desea satisfacer, la época del año, el costo, etc.;
- ii) Realización de campañas coordinadas en los mercados emisores de los países industrializados <sup>±/</sup>. Esta actividad también requiere de una labor técnica no desdeñable, además de un mecanismo operativo que posibilite una administración conjunta eficiente de los recursos aporta

<sup>±/</sup> Véase el "Acta de Lima" suscrita por autoridades de organismos oficiales de turismo de Sudamérica, setiembre 1987.

//

//

dos por los países. Las campañas tendrían el nivel de coordinación que los Gobiernos deseen. Esto significa que podrán inclinarse hacia la organización de iniciativas puntuales y esporádicas o hacia formas más estables que impliquen un compromiso de significación. Un ejemplo del primer tipo sería la participación conjunta en una feria internacional, lo que ya ha acontecido entre algunos países del área. Uno del segundo sería que los países acordaran realizar campañas sólo -o predominantemente- en forma conjunta, empleando logotipos comunes, y otros símbolos que los unifiquen;

iii) Instrumentación de un "pasaporte latinoamericano" +/-, o figura equivalente que le permita al turista portador del mismo beneficiarse de descuentos significativos en ciertos hoteles, restaurantes, comercios, etc.; y

iv) Tarifas aéreas preferenciales para aquellos turistas que optan por viajar en días determinados y en itinerarios preestablecidos.

#### 4. Encuentros empresarios

Los representantes de empresas vinculadas con diferentes subsectores del turismo establecidos en el área se reúnen en diferentes foros para discutir formas para incentivar tal flujo. Los hay que agrupan al sector hotelero, al sector de agentes de viajes, a las líneas aéreas, etc. Sin embargo, a estar por opiniones recogidas en el proceso de elaboración de este informe, podría ser útil promover la realización de reuniones entre los diferentes sectores como una manera de fomentar el intercambio de ideas en torno de iniciativas conjuntas para estimular el turismo hacia la región y entre los países miembros.

#### 5. Apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo

Los Gobiernos de los países miembros de la ALADI deberían analizar fórmulas para otorgar alguna preferencia a los países de menor desarrollo económico relativo en los acuerdos que pudieran avanzarse en el campo turístico. No se percibe ninguna razón por la cual este criterio que ha sido aceptado en otros terrenos tales como en el de la negociación comercial de mercaderías no sea aplicable a este sector. A este respecto, podría pensarse en iniciativas tales como la de brindar a estos países sin cargo o a un bajo precio los resultados de estudios que se realicen sobre demanda internacional e intrarregional de turismo, proporcionarles asistencia técnica en diferentes áreas de la actividad, favorecerlos con algún tratamiento especial en concepto de frecuencias aéreas, etc.

#### 6. Otras iniciativas

- Se podría promover el intercambio de experiencias en materia turística entre los especialistas de los diferentes países de la región. Áreas particularmente prometedoras serían las vinculadas con formas de diversificar los mercados turísticos incorporando zonas de la región poco explotadas, los vínculos entre turismo y conservación de los recursos naturales, y las relaciones con empresas transnacionales vinculadas al sector. ++/

+/ Esta propuesta ha sido sugerida por la Empresa Brasileña de Turismo -EMBRATUR- del Brasil en la reunión de Lima antes mencionada.

++/ Sobre esto véase Centre of Transnational Corporations, Transnational Corporations in International Tourism, United Nations, N.Y., 1982.

//

mas

//

- Deberían analizarse los obstáculos que se presentan para el establecimiento de lazos más estrechos entre empresas de diversos sectores vinculados con el turismo, establecidas en diferentes países del área. Ello implicaría tener presente la posibilidad de formar empresas binacionales, evaluar las barreras existentes en materia de telecomunicaciones, de giros de divisas, etc.
  - Se podrían encarar en forma conjunta estudios de la demanda extrarregional. Por el elevado costo que involucran tales trabajos y por las economías que se derivarían de efectuar una labor coordinada, ésta es un área que se presta para ser encarada en común.
- 

mas

//

//

## V. SEGUROS Y REASEGUROS

### A. CARACTERIZACION DEL SECTOR

La actividad aseguradora consiste, en esencia, en un servicio por el cual el cliente transfiere determinados riesgos en que incurre a una firma especializada contra el pago de una prima. La empresa aseguradora, por su parte, al prestar este servicio a un número importante de usuarios, está en condiciones de estimar la cuantía normal de las indemnizaciones y por lo tanto traducirla en costos que deben ser cubiertos. Los seguros pueden cubrir riesgos referidos a personas (muerte, accidentes, desempleo); o bienes; o de responsabilidad civil (uso de automóviles, fabricación de productos, etc.).

Las empresas de seguros ceden parte de sus riesgos a otras firmas, denominadas reaseguradoras. El reaseguro consiste por lo tanto en un servicio que les permite a las primeras aumentar el volumen de sus negocios y cubrirse de pérdidas de significación. A diferencia del rubro seguros, en el cual en los países miembros de la ALADI operan un número importante de firmas, en el campo de los reaseguros lo hacen un número muy limitado de empresas (en varios sólo una).

En la actividad aseguradora tienen fuerte significación las economías de escala y, sobre todo, la capacidad técnica de las empresas. Las primeras se vinculan con las ventajas para la industria de contar con un alto volumen de negocios, lo que le permite equilibrar mejor sus operaciones y contar con mayores recursos para hacer frente al pago de indemnizaciones. La segunda, se refiere a la calificación del personal directivo y técnico, y su relevancia proviene del hecho de que en definitiva la apreciación del riesgo depende decisivamente de su experiencia y conocimientos.

En 7 países de la ALADI para los que fue posible obtener información comparable (véase cuadro V.1.), el mercado de seguros -medido por los premios percibidos- ascendió en 1985 a 5.696 millones de dólares. Venezuela, Brasil, Argentina y México, en ese orden, eran los únicos países con un mercado superior a los mil millones de dólares. Los datos presentados indican también que los seguros diferentes a los de vida representaron buena parte del total. Vista desde otra perspectiva, la información del cuadro demuestra la reducida dimensión relativa del mercado de la región en comparación con el de los tres principales países del mundo.

#### 1. Marco normativo

El sector asegurador está fuertemente regulado en casi todos los países del mundo, y la región latinoamericana no constituye una excepción. Las normas aplicables tienen que ver tanto con la operatoria de las entidades aseguradoras propiamente dichas, en aspectos tales como capitales mínimos exigidos, requisitos de habilitación, tarifas, etc.; como con la actuación de las entidades responsables del reaseguro.

En relación a las primeras, un trabajo del Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas efectuado hace algunos años encontró +/- que en varios países latinoamericanos existían ciertas restricciones en mate

---

+/- UNCTAD, Transnational Reinsurance Operations: A Technical Paper, United Nations, Nueva York, 1980.

CUADRO V.1

PREMIOS PERCIBIDOS EN CONCEPTO DE SEGUROS EN PAISES SELECCIONADOS. 1985

Países	Total seguros		Seguros de vida		Otros Seguros	
	millones de dólares	% mundial	millones de dólares	% total mundial	millones de dólares	% total mundial
Venezuela	1327	0,21	161	0,06	1166	0,34
Brasil	1206	0,19	145	0,05	1061	0,31
Argentina	1171	0,19	76	0,03	1095	0,32
México	1170	0,19	291	0,10	879	0,26
Colombia	404	0,06	75	0,03	329	0,10
Chile	277	0,04	145	0,05	132	0,04
Perú	141	0,02	4	0,001	137	0,04
TOTAL	5696	0,9	897	0,321	4799	1,41
Memo item:						
Estados Unidos	300723	47,69	114026	39,80	186697	54,27
Japón	109374	17,35	78035	27,24	31339	9,11
Alemania, RF	44333	7,03	18186	6,35	26147	7,60

Fuente: Sigma Swiss Reinsurance Co.

//

ria de internacionalización de la actividad. Entre ellas las vinculadas con la imposibilidad de asegurar en el exterior, la obligatoriedad de que el control de las firmas estuviera en manos de residentes locales y limitaciones para el empleo de personal no residente y para la remesa de utilidades.

Respecto de las segundas, es posible presentar una síntesis a través del cuadro V.2. Como se observa, son varios los países en los que se protege en forma expresa al reaseguro nacional, utilizando al máximo la capacidad de retención local. Además se constata, que con la excepción de Chile, el excedente de retención debe volcarse localmente y en ocasiones en determinadas instituciones nacionales de reaseguro.

## 2. Experiencias de cooperación regional

La cooperación regional en el campo de los seguros y reaseguros ha tenido manifestaciones muy variadas. Ha habido acuerdos entre empresas latinoamericanas para prestar servicios a sus respectivos asociados en viaje en el otro país, ha habido un cierto intercambio de negocios entre firmas reaseguradoras, e inclusive, se han registrado casos de cooperación empresarial (vía la creación de empresas conjuntas). Lamentablemente, sin embargo, la evidencia con que se cuenta acerca de estas iniciativas es muy fragmentaria y no permite visualizar tendencias.

Por otra parte, los representantes del sector -en especial en el área del reaseguro- han mantenido encuentros de trabajo desde hace por lo menos 20 años aunque en forma espaciada. En efecto, ya en 1966 y 1967 se realizaron las primeras reuniones en el marco de la ALALC para evaluar las perspectivas de cooperación en el sector. Las mismas no tuvieron la continuidad deseada -se llevó a cabo otra en 1978- por cuanto surgieron en su momento diferencias entre las delegaciones en cuanto a la forma de avanzar para el logro de ciertos objetivos comunes. +/- Más recientemente, y con la importante colaboración de la Secretaría de la ALADI, se realizó una primera reunión especial de la cual surgió un Programa de Acción para la Asociación. ++/

Como una forma de coordinar sus actividades las empresas del sector de reaseguros constituyeron la Asociación de Reaseguradores Latinoamericanos -ARELA- en 1981 con la participación de representantes de todos los países miembros de la ALADI y de otros que no forman parte de ella. Los objetivos principales de ARELA son facilitar las relaciones y el intercambio de experiencias entre los asociados, promover el intercambio de negocios y difundir la información de carácter legal, técnica, o estadística relativa a la actividad.

---

+/ Véase ALADI, "Cooperación Regional en el Campo de los Reaseguros. Bases para una programación de acciones", ALADI/SEC/dt 24, setiembre 1983.

++/ Véase ALADI, "Informe de la Primera Reunión Especial en Materia de Seguros y Reaseguros", ALADI/RE.SyRE/I/Informe, marzo 1987.

//

CUADRO V.2  
ALADI: REGIMENES DE REASEGURO

País	Reaseguradoras (propietarias, naturaleza jurídica, cantidad y nombres)	Disposiciones legales específicas	Alcance de protección al reaseguro nacional	Características especiales de la actividad
Argentina	Estatal Instituto Nacional de Reaseguros	Ley 17.988/46 Dec. 10.672/53 Dec. 10.387/53 Ley 21.678/77	Se otorga al máximo la capacidad de retención del mercado local.	El excedente de la retención de la Pasa se debe colocar en el BICER, que lo retiene al mercado interno, y posteriormente al exterior. Las aseguradoras pueden operar en reaseguro activo externo.
Bolivia	Privada Reaseguradora Boliviana	No existe. Se aplica la legislación para compañías de seguros.	Artículo 5° del artículo 60 de la Ley de Entidades Aseguradoras. Se otorga un porcentaje como establecido por la Superintendencia.	No existen.
Braz	Mista Instituto de Reaseguros de Brasil (IRB) (50 % del Estado - 50 % de las compañías aseguradoras)	Dec. 60.460/67	Se otorga al máximo la capacidad de retención del mercado nacional.	El excedente de la retención de la Pasa se debe colocar en el IRB, que lo retiene al grupo país y a mercados del exterior. A partir de 1973, las aseguradoras pueden operar en reaseguro activo externo.
Colombia	Privada Reaseguradora de Colombia Reaseguradora Hemelero Reaseguradora Colseguros de Vida Reaseguradora Colseguros	No existe. Se aplica la legislación para compañías de seguros.	Se retiene el 80% de las primas en la mayoría de los ramos.	En Colombia la caída de los riesgos por la parte que excede de 20% del capital social y reservas de la entidad aseguradora.
Chile	Privada Caja Reaseguradora de Chile Reaseguradora Fomento Unipersonal	No existe ley de reaseguro. Dec. Ley 251/72 Dec. Ley del 10/1/80	No existe.	Es prácticamente libre. Dentro del país se puede contratar con otras compañías de seguros o de reaseguro, aseguradoras constituidas, o con compañías del extranjero inscritas en el Registro de Corredores de Reaseguro Establecido por la Superintendencia.
Costa Rica	Privada Compañía Reaseguradora del Ecuador Integrada por 15 compañías aseguradoras	No existe.	No existe.	Todos los contratos de reaseguro han de ser previamente aprobados por la Superintendencia.
México	Privada Reaseguradora Patria Reaseguradora Alpina	La ley fue modificada el 27/1/81. Suprimió la regulación, lo que no se halla aún vigente.	No se podrá reasegurar en el exterior más de 50% de los ramos Juicio, Automóviles y Durosos.	Los excedentes de las aseguradoras se pueden cubrir en forma de reaseguro o reaseguro o mutua, o en forma de reaseguro a instituciones no autorizadas, siempre que el monto cubierto a éstas no exceda al otorgado a las primas.
Paraguay	Privada (operan en reaseguro las entidades aseguradoras)	No existe.		
Perú	Mista Reaseguradora Peruana (1% del Estado)	Dec. Ley 18.969/71 Modificada por Dec. Ley 21.067/75	Se otorga al máximo la capacidad de retención del mercado nacional.	Los excedentes de la retención nacional son retenidos al exterior a través de Reaseguradora Peruana.
Uruguay	Estatal Banco de Seguros del Estado	No existe.		Actúan otras compañías de seguros autorizadas a operar en el momento de la creación del Banco de Seguros en que el Banco de Seguros no ejerce el monopolio.
Venezuela	Privada CA Reaseguradora Nat. de Venezuela Reaseguradora India CA América CA de Reaseguro Internacional del Orinoco CA Internacional de Reaseg. CA Reaseguradora Caracas CA La Provincial	Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros Dec. 870/75	Se deben cubrir el mercado nacional al 40% en los contratos sostenidos y el 100% en los fortuitos. Art. 93 de la ley.	

Fuente: María V. de Schenkelman, "Seguros y Reaseguros: su integración en América Latina", Integración Latinoamericana, Núm. 121, marzo 1967, págs. 52-54.

//

## B. OPORTUNIDADES Y OBSTACULOS A LA COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR

### 1. Intercambio intrarregional de negocios en el campo del reaseguro

Como en otros campos de los servicios, las firmas reaseguradoras de la región pueden aún explorar en mayor profundidad de lo que lo han hecho, las oportunidades que se derivarían de un intercambio de operaciones entre ellas. Han existido experiencias de este tipo en el pasado y continúan habiendo al presente en la medida en que los contactos entre representantes de dichas firmas se vuelven más estrechos. Foros como el que ofrecen las reuniones de ARELA constituyen, en este sentido, útiles vías para el logro de tal objetivo.

Parece existir consenso en el área, sin embargo, que estos emprendimientos difícilmente asuman proporciones de cierta significación si no se establecen mecanismos por los cuales las empresas del sector derivan ciertos beneficios y vean acotados ciertos riesgos -ajenos al negocio-, al operar en la región. Entre los primeros se ha mencionado la posibilidad de otorgarles a las firmas ciertas facilidades impositivas. En relación a los segundos, se ha planteado la posibilidad de crear una cámara compensadora o utilizar los mecanismos financieros y de pagos ya existentes en el marco de la ALADI. +/

El otorgamiento de un tratamiento impositivo favorable a las negociaciones intrarregionales, por pequeño que fuere, inclinaría a las firmas reaseguradoras a buscar con mayor ahínco posibilidades de transar sus servicios. El establecimiento de algún mecanismo compensador disminuiría los riesgos por escasez de divisas convertibles y contribuiría fuertemente a volver más "confiables" las operaciones realizadas en la región.

### 2. Mecanismos para aumentar la retención regional

Desde hace ya varios años, los encuentros latinoamericanos en el sector del reaseguro han procedido con una orientación básica a saber; que la región como un todo se beneficiaría si disminuyeran los pagos a extrazona en concepto de primas por operaciones de reaseguro y aumentara el nivel de retención. Para ello, debía procederse a instrumentar un mecanismo mediante el cual se distribuyeran los riesgos de cada país, de forma tal de sólo transferir hacia afuera de la zona aquellos excedentes que no sería conveniente retener.

Las ventajas de dicha idea central no se circunscriben a una retención en los pagos los que en definitiva deben compararse con los ingresos por indemnizaciones y el flujo de intereses sobre las primas pagadas en un período dado, sino que al permitir un nivel superior de operaciones, posibilitaría un aumento en la capacidad técnica y de especialización de las empresas de la región, con los consiguientes beneficios generales sobre toda la actividad.

---

+/ Véase ALADI/SEC/dt 24, op.cit.

//

//

La sustitución de importaciones de extrazona en el campo del reaseguro puede adoptar diversas modalidades, desde la creación de una empresa regional autónoma, pasando por un pool, hasta formas aún más acotadas de acuerdos entre empresas. Entre los países miembros de ALADI se ha planteado la posibilidad de avanzar en algunas de estas dos últimas modalidades +/-:

Un pool regional se lo concibe como una agrupación de empresas con la finalidad de distribuir operaciones que se manejan en forma multilateral. Un pool tendría, en principio, ventajas tales como: ++/

- a) Puede permitir la cobertura dentro de la región de un volumen de riesgos locales mucho mayor del que podría asumir individualmente cualquiera de las compañías aseguradoras de la región.
- b) Puede facilitar la colaboración entre los mercados de seguros de la región en cuestiones tales como la prevención de siniestros y el intercambio de experiencia técnica.
- c) Su creación puede hacerse fácilmente puesto que no necesita capital propio.
- d) Por su naturaleza y su estructura relativamente sencillas puede funcionar con pocos gastos.
- e) Puede responder muy bien a los deseos de las compañías aseguradoras cedentes y tiene flexibilidad para buscar soluciones a fin de satisfacer nuevas necesidades.
- f) Puede contribuir a mejorar la coordinación y la armonización entre los mercados de la región en lo que se refiere a las modalidades, condiciones y tarifas de los seguros.
- g) Puede obtener por cuenta común la protección del reaseguro en condiciones favorables; y
- h) Puede servir para atraer a la región operaciones de seguros suscritas fuera de la región.

La experiencia proveniente de otras regiones en desarrollo sugiere, sin embargo, que tales ventajas no siempre han podido ser plenamente aprovechadas. Mas bien, de acuerdo al trabajo ya citado del Centro de Empresas Transnacionales, los pools creados han estado bastante lejos de lograr los objetivos perseguidos. +++/ Ha sido probablemente la apreciación de las dificultades que implica la creación de un pool, que en la Primera Reunión Especial del sector realizada en el marco de la ALADI se sugiriera en cambio, analizar la posibilidad de establecer en forma progresiva un fondo regional de reserva para operaciones de reaseguro. A través de él podrían comenzarse a promover operaciones que no se han efectivizado hasta el presente.

---

+/- Cabe destacar, que entre países en desarrollo de otras regiones existen experiencias del primer tipo, como la Compañía Árabe de Reaseguros, o la Corporación Africana de Reaseguros. Ambas han sido establecidas con un fuerte apoyo de los respectivos Estados y están respaldadas por legislación específica por medio de la cual los países se obligan a transferirle una determinada proporción de sus retrocesiones.

++/ Extraído de ALADI/SEC/dt 24, op.cit., página 9.

+++/ Véase UNCTC, op.cit., página 41.

en

//

//

De todas formas, y como una enunciación incompleta, conviene concluir este punto mencionando algunos de los factores que obstaculizan una mayor cooperación regional en el campo del reaseguro. Como se podrá ver, algunos dependen directamente de los países del área mientras que otros están fuera de su control. Entre ellos:

- i) La propensión de las empresas de cada país por reasegurar aquellos riesgos de significación en mercados que les ofrecen un mayor nivel de estabilidad y por sobre todo, que sufren menos las crisis de carencia de divisas que los mercados de la región. En este sentido, las firmas están más inclinadas a abonar primas elevadas a reaseguradoras de extrazona por razones de seguridad.
- ii) La fuerte crisis por la que transitó la industria del seguro a nivel internacional y en especial en los Estados Unidos a mediados de los ochenta, ha determinado que se extiendan las actitudes conservadoras. +/- En muchas personas allegadas al sector el que pudiera manifestarse una situación tan difícil en el principal mercado del mundo ha conducido a un análisis muy cauteloso de los riesgos absorbidos y de las firmas con las que estos se comparten.
- iii) La aceptación de negocios fuera de la zona, en divisas, afectó negativamente a varias de las principales empresas reaseguradoras de la región. La posibilidad de exportar servicios de reaseguro fue utilizada por algunas de estas empresas, las que debieron hacer frente a serios perjuicios cuando cambió la situación del mercado internacional. ++/
- iv) En los países miembros de la ALADI, la naturaleza de los riesgos catastróficos es diferente y de difícil complementación, ya que mientras en el área del Pacífico se hace frente a posibles terremotos, en el área Atlántico se enfrentan otros problemas tales como inundaciones.
- v) La organización institucional del mercado de reaseguros en los países miembros de la ALADI es diferente. En especial, en cuanto a la existencia o no de monopolios públicos, participación de empresas extranjeras, etc.
- vi) Se carece aún de suficiente información estadística sobre las operaciones de reaseguros de cada país de la región, así como en relación a las regulaciones que rigen en cada uno de ellos.

### 3. Cooperación en cuestiones técnicas e institucionales

Ya se señaló que la actividad reaseguradora se basa fuertemente en la capacidad técnica del personal con que cuentan las empresas. Firms con una larga experiencia en el ramo y con planteles de técnicos especializados en cierto tipo de riesgos están en muchas mejores condiciones de competir en el mercado que aquellas en las que tal factor es escaso. No es sorprendente, por lo tanto, que los encuentros de representantes del sector permanentemente subraye la necesidad de promover el intercambio de experiencias entre técnicos de diferentes empresas y países del área.

+/ Véase el Informe sobre la actividad titulado "After the Storm", en The Economist, no. 7501, junio 6, 1987.

++/ Véase la entrevista a Helio Rocha Araujo, Director de Operaciones del Instituto de Reaseguros del Brasil, en Revista do IRB, 46 (238), setiembre-diciembre, 1985, páginas 15-18.

//

//

Este intercambio puede referirse a aspectos muy diferentes. +/- Pueden mencionarse entre ellos los relacionados con la puesta en común de experiencias sobre métodos de trabajo, evaluaciones de riesgos, procedimientos administrativos, formas de proceder ante la emergencia de nuevos riesgos, utilización de técnicas de prevención de siniestros, etc.

Los países del área también podrían beneficiarse de una profundización del intercambio de experiencias relativa a las políticas nacionales seguidas en materia institucional. La existencia de diferentes modelos institucionales en vigencia en la región proporciona en sí misma una oportunidad para un fructífero diálogo en la materia.

#### 4. Cooperación en el campo del seguro

En reuniones del sector, se ha mencionado en el pasado la posibilidad de encarar ciertas iniciativas concretas en materia de cooperación en seguros. En la Primera Reunión Especial realizada en el marco de la ALADI se planteó la posibilidad de "introducir una tarjeta regional de cobertura de responsabilidad civil de los automotores de turistas en tránsito por los países del área", así como la de incrementar la cooperación en materia de seguros en los transportes intrarregionales de mercaderías. ++/ En el pasado también se debatió la posibilidad de avanzar en lo concerniente a un área muy específica, cual es el seguro de crédito a la exportación.

### C. LINEAS DE ACCION PARA PROMOVER LA COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR

#### 1. Recopilación y procesamiento de información

Todo esfuerzo para promover la cooperación regional en el sector se ve hasta ahora limitado por insuficiencia de información. Se ha reiterado en reuniones de especialistas en el ramo así como por parte de la Secretaría de la ALADI la importancia que posee cubrir esta seria carencia. Más específicamente, se ha insistido en que se hace necesario obtener datos homogéneos sobre el sector que permitan efectuar comparaciones útiles entre las situaciones de los diferentes países. En el campo del reaseguro se ha sugerido la necesidad de estimar los volúmenes y los ramos susceptibles de ser cedidos o aceptados para operaciones con otros reaseguradores de la región, así como acerca de los diferentes gravámenes impositivos que afectan las operaciones de intercambio de reaseguros.

Un desafío al que deberá hacerse frente en esta actividad se refiere a la necesidad de obtener el mayor apoyo posible de las firmas de los países del área en cuanto que van a proveer la información con la rigurosidad y frecuencia establecidas. Un organismo coordinador -como podría ser la Secretaría de la ALADI en conjunto con ARELA- podría diseñar algún mecanismo para lograr tales propósitos incorporando, quizás, algún elemento previamente aceptado de "estímulo" para aquellas entidades que cumplan rigurosamente con sus compromisos a estos efectos.

+/- Véase Research Centre for Cooperation with Developing Countries, South-South Cooperation in the Field of Insurance, Ljubljana, 1986.

++/ Véase ALADI/RE.SyRE/I/Informe, op.cit., página 4.

//

## 2. Preferencia regional

Los representantes del sector del reaseguro de los países del área podrían profundizar el análisis de la posibilidad, que ya ha sido planteada en el pasado, de acordar algún mecanismo por el cual se brinde una preferencia a las empresas que efectúan negocios en la región. Como ya fue señalado, aquel que ha sido contemplado se refiere a un régimen de desgravación impositiva.

Sobre esto, la Secretaría de la ALADI ha presentado una síntesis de las diversas fórmulas sugeridas. +/ Una supondría la desgravación impositiva para las operaciones de seguros que se intercambien entre las empresas regionales según ciertos requisitos; otra, consistiría en otorgar a las empresas reaseguradoras facilidades impositivas sobre las primas que provengan de los países del área -esto es, canalizando el beneficio hacia la entidad que asume el riesgo-; una tercera consistiría en establecer una exoneración al pago de gravámenes sobre las utilidades de los reaseguradores. Por fin, también se ha mencionado la posibilidad de que se aprobasen normas de desgravación que permitieran la constitución de recursos de contingencia sobre las primas aceptadas en riesgos catastróficos y por siniestros incurridos pero no denunciados.

## 3. Promoción de acuerdos empresarios

La posibilidad de concertar un pool regional en operaciones de reaseguro o, más realísticamente, de establecer un fondo regional de reservas para operaciones de reaseguro podría ser objeto de especial atención en encuentros futuros de representantes del sector. Iniciativas de este tipo, sin embargo, se ha visto que no son de fácil concreción por lo que no deberían dejar de promoverse aquellas operaciones entre empresas de los diferentes países enderezadas al intercambio de negocios.

Ayudaría a estimular estas últimas actividades -y contribuiría a avanzar hacia niveles superiores de cooperación- el que se efectuara una evaluación de la naturaleza de las experiencias efectivizadas de ese tipo, los problemas enfrentados y los resultados obtenidos. La elaboración de un estudio técnico de base podría ser útil a estos fines.

## 4. Intercambio en la esfera técnica

Ya se indicó la importancia que posee para el sector el nivel de los profesionales y técnicos que operan en las empresas aseguradoras. Todo es fuerza orientado a incentivar el intercambio de experiencias entre especialistas de diversas empresas de la región, así como a promover conjuntamente la formación profesional contribuirían a este objetivo.

Las empresas de la región podrían llevar a cabo conjuntamente el análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el sector y el estudio de aspectos tales como la posible inserción de los seguros en las negociaciones que se han iniciado en el marco del GATT. En ambos casos, esfuerzos mancomunados podrían ser más fructíferos que iniciativas encaradas solamente a nivel nacional.

---

+/ ALADI/SEC/dt 24, op.cit., página 6.

//

## VI. SERVICIOS INFORMATICOS: EL CASO DEL SOFTWARE

Un informe sobre la cooperación regional en servicios no podría dejar de analizar el fenómeno de la informática. Su creciente dinamismo y el impacto significativo que está produciendo en los demás sectores de la economía -y muy especialmente su contribución a la radical transformación por la que transitan muchas actividades de servicios- resultarían justificación suficiente. Pero por sobre todo, la informática se integra a su vez, y en proporción importante, por servicios: los denominados servicios de datos.

Los servicios de datos comprenden esencialmente la elaboración de software, ±/ el procesamiento de datos, el almacenamiento y recuperación de información y los servicios de telecomunicaciones. Cada uno de ellos detenta características propias y potencialidades probablemente no equivalentes en materia de cooperación regional, por lo que merecen un tratamiento individualizado. En este informe se ha decidido encarar un análisis pormenorizado de uno solo de ellos -el software-. En el Apéndice se presentan brevemente algunas reflexiones para los servicios de telecomunicaciones. Los restantes se espera que puedan ser analizados en futuros trabajos.

### A. CARACTERIZACION DEL SECTOR

#### 1. Tipos de software y etapas de su desarrollo

Por servicios de programación o software se entiende las instrucciones que dirigen la operación de un equipo de computación así como el contenido de información que las computadoras manipulan. Habitualmente se clasifica al software en dos tipos: i) software de base, que es aquel que se emplea para administrar los componentes de un sistema de computadoras y, ii) software para aplicaciones, que es aquel diseñado para aplicar el poder de las computadoras para llevar a cabo tareas determinadas. Mientras el primero ayuda al programador al controlar automáticamente los recursos de un sistema de computación, el segundo asiste al usuario a solucionar problemas específicos, tales como el de administración presupuestaria o el diseño por computadora de turbinas o válvulas hidráulicas.

Desde el punto de vista de la forma en que se lo comercializa, el software puede, a su vez, clasificarse en ++/, software en paquetes -que se refiere generalmente a un programa estandarizado que puede emplearse por un espectro de usuarios con poca o ninguna modificación-; software a medida -es aquel elaborado para satisfacer una demanda específica de un usuario-; y software para sistemas integrados -que es aquel que venden firmas especializadas quienes lo adicionan al hardware que compran de firmas independientes para proveer un sistema completo a los usuarios.

---

±/ Cabe señalar que hay quienes defienden la posición de que ciertos softwares debieran ser considerados "productos" y no "servicios". No obstante, es evidente que poseen características que los diferencian de los bienes, lo que por sí solo justifica su tratamiento en este informe.

++/ U.S. Department of Commerce, A Competitive Assesment of the U.S. Software Industry, Washington, D.C., 1984.

mas

//

//

El desarrollo de una pieza de software pasa por diferentes etapas, las que resulta importante tener presentes al momento de una reflexión sobre su producción y comercialización en países en desarrollo como los de América Latina. Pueden distinguirse: +/-

- i) la etapa en la que se especifican los requerimientos que se desean satisfacer con el software. Ello involucra un profundo conocimiento de las capacidades de diferentes sistemas de hardware, de los efectos del equipamiento informático en actividades comerciales, de los volúmenes de entrada y salida de información, etc. Constituye al presente, una actividad muy intensiva en trabajo calificado;
- ii) la etapa en la que se efectúa un diseño preliminar o un prototipo del software final. Ello ahorra tiempo y esfuerzos al permitir efectuar una comparación con las especificaciones originales e introducir los ajustes necesarios;
- iii) aquella en la que se efectúa el diseño del software; esto es, en la que se traducen las especificaciones a un conjunto de procedimientos que pueden ser programados para el computador. Esta etapa depende más de la experiencia y la intuición del diseñador que de un cuerpo de técnicas analíticas;
- iv) la etapa de la codificación, por medio de la cual el diseño es traducido a un conjunto de instrucciones que pueden ser captadas por la computadora. Constituye un proceso relativamente simple que puede ser automatizado parcialmente;
- v) la etapa de prueba o "test" del software involucra la actividad mediante la cual se compara el programa desarrollado con el requerimiento original y se corrigen los errores que pudieron haberse cometido al escribir el software; y
- vi) por fin, el software una vez transferido al usuario debe ser objeto de un mantenimiento permanente. A través de esta tarea se corrigen errores que no fueron detectados en la etapa anterior y se introducen modificaciones como resultado de cambios en las especificaciones. Se ha estimado que entre 50 a 90 por ciento de los costos de algunos softwares consisten en mantenimiento.

## 2. Situación en los países de la ALADI

A nivel mundial, el dinamismo experimentado por la industria del software en los últimos seis años puede calificarse de extraordinario. Se ha estimado que el sector ha crecido a más del 30 por ciento por año y que sus ventas totales podrían haber alcanzado en 1987 los 50 billones de dólares. El mercado de los Estados Unidos continúa siendo el más importante, pero ha crecido la participación de otros países desarrollados así como de algunas naciones en desarrollo.

---

+/- Se sigue aquí el artículo de R. Schware, "Software Industry Development in the Third World: Policy Guidelines, Institutional Options, and Constraints", World Development, volumen 15, no. 10/11, oct./nov. 1987.

//

//

En lo que respecta a los países latinoamericanos la información con que se cuenta es fragmentaria, pero pueden al menos señalarse algunas de sus características +/- . A nivel regional pueden distinguirse tres tipos de proveedores de software: los fabricantes de computadoras sean estos nacionales o extranjeros que venden programas en forma separada, como parte de equipos, o en forma de sistemas, esto es, conjuntamente con cierto hardware para satisfacer necesidades específicas; firmas nacionales o extranjeras que suministran programas en paquete o a pedido para mercados muy específicos; y grupos de especialistas en ciertas firmas que elaboran programas específicamente para consumo de las propias empresas.

En términos generales puede afirmarse que se ha evidenciado una caída de la importancia relativa de la última fuente de elaboración de software, así como de la primera, mientras que ha crecido significativamente la correspondiente a la segunda modalidad. Como resultado, puede decirse que al presente la situación en la región ha evolucionado desde una dependencia casi completa de programas suministrados por empresas transnacionales a una "más inestable donde los abastecedores nacionales compiten con los extranjeros en el caso de ciertas demandas". +/-

Siempre de acuerdo al trabajo publicado por el SELA, en Brasil, en 1984 la producción doméstica llegó a abastecer un 50 por ciento del mercado local. Se ha evidenciado un crecimiento importante de la oferta por parte de firmas nacionales, las que alcanzaban alrededor de 1.500 sólo contabilizándose las de pequeño y mediano tamaño. La situación en México es diferente pues sólo 7 compañías transnacionales abastecían el 61 por ciento del mercado mientras que las restantes firmas entre ellas algunas pequeñas de capital nacional se repartían el resto. El informe citado indica también que en Chile, Uruguay y Paraguay se han evidenciado ciertos desarrollos locales promovidos tanto por el crecimiento del parque de computadoras como por la demanda del Estado. En cuanto a Venezuela, en cambio, la presencia de importantes fabricantes multinacionales de hardware ha estimulado el surgimiento de entre 30 a 50 empresas locales de programación. Para Argentina, por fin, puede decirse que de acuerdo a la Subsecretaría de Informática operaban en 1984 en el mercado alrededor de 200 firmas de las cuales una docena reunían más del 60 por ciento de la facturación total.

En síntesis es aún muy poco lo que se sabe sobre esta industria en la región. Se desconocen +/- la naturaleza de los programas desarrollados en el área, los activos que controlan las firmas establecidas en la región, las relaciones de complementación o de competencia entre las firmas locales y las filiales de transnacionales, la significación y las modalidades que rigen las importaciones de software, por solo nombrar algunos de los aspectos más salientes.

---

+/ Véase SELA, Servicios de datos en América Latina y el Caribe, Papeles del SELA, no. 6, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1987.

+ +/ op. cit., pág. 140.

+ + +/ Véase D. Chudnovsky, "Los servicios Informáticos y de Telecomunicaciones en América Latina: las cuestiones que requieren ser investigadas", estudio preparado para la UNCTAD, mimeo, junio 1986.

//

### 3. El marco normativo

Tanto en América Latina como en el resto del mundo, la cuestión de la protección legal del software no ha sido resuelta en forma definitiva. En efecto, existen variados enfoques en relación a la mejor manera de ofrecer dicha protección +/. Algunos privilegian el uso de patentes, diseños y modelos, otros los derechos de autor y otras normas relativas al secreto industrial y profesional. Asimismo, hay quienes sugieren la necesidad de establecer un marco normativo específico para el software.

Como resultado de esta situación, en la mayoría de los países del área aún no se cuenta con normas "definitivas" sobre el tema. Algunos países han dictado leyes especiales o normas dirigidas a regular el tratamiento jurídico a la protección del software, pero no se descarta que ellas sean complementadas o inclusive modificadas a medida que los diferentes sectores económicos con intereses en la actividad presionen para imponer sus puntos de vista.

Es que la temática de la protección legal del software no constituye solamente una cuestión jurídica. Como lo prueba la conflictiva situación que se manifestó entre los Estados Unidos y el Brasil, los intereses de las empresas productoras de los países industrializados no se concilian fácilmente con políticas enderezadas a promover el desarrollo de las empresas nacionales de hardware y de software. Más allá, entonces de una definición de la naturaleza jurídica del software, lo que los países del área deberán definir es qué clase de promoción desean otorgarle a la expansión de sus actividades domésticas de producción de programas para computación. Como se verá, ello es un aspecto muy importante a tener en cuenta en cualquier reflexión sobre la cooperación regional en el sector.

### 4. Experiencia de cooperación intrarregional

En materia de exportaciones de software, el informe publicado por SELA señala varios casos de interés. Respecto de Brasil apunta que se han hecho esfuerzos en tal sentido orientados a la región (así como a otros países de fuera del área). En cuanto a México, existen ciertos proyectos de exportación a otros países del área organizados bajo la tutela de firmas vinculadas con empresas de software de los Estados Unidos. Un ejemplo es la empresa mixta entre Apple y el Grupo Manzana por lo cual la firma estadounidense ha suscrito un contrato con el Instituto Monterrey de Tecnología para la preparación de software en lengua española para sus computadoras.

Desde Chile se han introducido programas en otros países del área. Ejemplos en este sentido son un programa para elaborar encuestas en gran escala y otro, en este caso elaborado por la Universidad de Chile para recuperación de informaciones. En Uruguay, se han exportado ciertos programas a otros países del área y lo mismo ha ocurrido en Venezuela. A estar por ciertos informes ++/, existen a su vez experiencias de exportación de software argentino al mercado brasileño para microcomputadoras de 16 bytes.

---

+/ Véase Carlos M. Correa, "La Protección del Software y los Países en Desarrollo", CALAI, Buenos Aires, 1987 y, Peter O'Brien, "Technology Transfer in Services: Selectes Issues", UNCTAD, mimeo, 1988, págs. 16 y 17.

++/ Véase el "Resumo do Encontro Empresarial Brasil-Argentina na Area de Software", realizado en Rio de Janeiro en marzo de 1986.

//

mas

//

Cómo puede observarse, la fragmentaria información disponible sugiere que ya existe un intercambio de programas entre los países del área. Debe tenerse en cuenta sin embargo, que por sus características el software puede comercializarse internacionalmente de formas muy diferentes, lo que vuelve muy difícil una estimación de la importancia de dicho intercambio. En efecto, este puede transarse vía acuerdos de asistencia técnica, de licencia, de leasing, en conjunto con los equipos de datos, por medio del contrabando, etc.

Informaciones dispersas sugieren que también se han producido entre los países de la ALADI ciertos casos de cooperación empresarial en el sector del software. En el curso de la preparación de este informe, se ha sabido de la existencia de una firma chilena que ha abierto una filial en Argentina, de un par de firmas argentinas con filiales en Brasil, de ciertos acuerdos entre firmas del Grupo Andino, etc. Es razonable pensar que un relevamiento exhaustivo detectaría muchas más de estas iniciativas entre los países del área.

## B. OPORTUNIDADES Y OBSTACULOS A LA COOPERACION REGIONAL

### 1. Intercambio intrarregional y sustitución de importaciones extrarregionales

Ya se ha señalado, en la sección anterior, cómo en los países miembros de la ALADI es posible verificar la existencia de un conjunto bastante vasto de empresas productoras de software. La mayoría de ellas son firmas pequeñas o medianas de capital nacional que se han constituido muy recientemente para hacer frente a una demanda que ha crecido vertiginosamente. Esta variedad de firmas que caracteriza a la oferta latinoamericana muy probablemente sugiere la existencia de oportunidades de complementación a nivel regional.

En efecto, en ciertas situaciones (pero no en otras), el software es un servicio cuya utilidad a priori para el usuario es difícil de apreciar. Este puede requerir de mayor información sobre el programa para saber si satisface sus necesidades, más aún, si se tiene en mente que en no pocos casos, deseará introducirle modificaciones. En consecuencia, para que se produzca un crecimiento en el intercambio intra-ALADI de software, debería aumentar significativamente el nivel de transparencia que existe actualmente en el mercado. La realización de ferias, la elaboración de catálogos, etc., seguramente ayudarían en alguna medida a cumplir este objetivo.

Pero un mayor intercambio no sólo requiere de información -lo más de tallada posible- sobre la oferta de software, sino también sobre las capacidades y experiencias de las firmas productoras. Ello es especialmente cierto para la demanda de softwares aplicativos específicos en donde usuarios de ciertos países del área podrían encontrar en la región, de estar disponible esta información, firmas que podrían satisfacer eficazmente sus requerimientos.

Un aumento del comercio intrarregional puede resultar, asimismo, un requisito insoslayable para el crecimiento futuro de muchas empresas productoras del área. Ello se comprende mejor si se parte de la constatación

//

de que el mercado del software a nivel mundial y por cierto que a nivel latinoamericano se encuentra en un periodo de formación +/- . Esto significa que se está, en alguna medida en una fase en casi todos los países, en la que las empresas operantes deben definir muy precisamente sus segmentos de especialización a fin de ajustarse a la fuerte competencia existente y que sobrevendrá. Para las firmas de los países de la ALADI, ello implicará concentrar sus esfuerzos en un tipo de software en donde crean poseer una ventaja competitiva. Ahora bien, es evidente que la especialización así lograda encontrará aún mayor sentido si se lleva a cabo con vistas al mercado de todos los países del área ya que debe tenerse en cuenta, adicionalmente, que casi todos los mercados nacionales de los países de la región son relativamente pequeños y se encuentran fragmentados por la multiplicidad de modelos de equipos de computación existentes.

Los países miembros de la ALADI tienen algunas ventajas evidentes en materia de costos de producción de software. Los salarios anuales de los especialistas en elaboración de programas en la región se estimaban entre los 18.000 y 25.000 dólares, mientras que en los Estados Unidos el rango correspondiente era de 60.000 a 140.000 dólares +/- . En una actividad en la que el costo laboral es muy importante, ello proporciona a las empresas del sector una posición competitiva que debería permitirles a los países del área sustituir importaciones de extrazona. Ello, sin embargo, parece a priori difícil que pueda encararse para todos los submercados que integran la actividad de producción de software.

En efecto, se ha subrayado +++, que la producción de software involucra situaciones muy diferentes. En segmentos tales como el de la producción de software de base -que es dominado por los fabricantes de equipos y por ciertas firmas especializadas asociadas a ellos- o el de desarrollo de grandes "best sellers" aplicativos, el espacio para firmas independientes como son buena parte de las de la región es muy reducido. Por el contrario, el desarrollo de software para mercados locales especializados, la programación "a medida o semimedida" y la integración de sistemas parecen áreas donde éstas podrían contar con ciertas ventajas competitivas.

## 2. Cooperación empresarial

A primera vista podría pensarse que una mayor transparencia en el mercado regional de software alentaría el intercambio comercial entre los países. No obstante, es probable que para una proporción no desdeñable del software elaborado en el área se requiera de esfuerzos de adaptación cuando se desee utilizarlo en mercados diferentes de aquel donde fue originalmente diseñado. Ese requerimiento constituye por un lado un obstáculo al comercio pero por otro una oportunidad para arreglos a nivel de empresa tendientes a suscribir acuerdos de complementación para superar el escollo referido.

Una primera línea evidente a este respecto es la natural complementación entre empresas del Brasil con el resto de los países de la ALADI derivada de la necesidad de traducir al castellano el software elaborado en aquel, y al portugués el producido en aquellos para su comercialización

---

+ / OECD, Software: An emerging Industry, París, 1985.

++ / SELA, op. cit., pág. 150.

+++ / R. Soifer, "Tecnología y Economía de la Producción de Software", Documento no. 38, Subsecretaría de Informática y Desarrollo, Buenos Aires, noviembre 1987. //

mas

//

en los mercados respectivos. Es obvio que sin esta labor el intercambio entre ambas regiones lingüísticas resultaría sensiblemente disminuido.

Una segunda línea de complementación, y que a diferencia de la anterior requiere de acuerdos entre empresas (o de la apertura de filiales), viene dado por la necesidad que posee la comercialización de ciertos tipos de software de ofrecerle al cliente un servicio de mantenimiento efectivo, rápido y permanente. Por sus conocimientos del mercado doméstico una firma local con frecuencia estará en mejores condiciones de llevar a cabo esta actividad en referencia a un software importado que los técnicos de la firma exportadora. Ello, naturalmente, hace necesario que la empresa local posea los conocimientos suficientes, lo que en parte lleva a que otra empresa de software resulte en muchos casos la contraparte natural.

Podría pensarse, asimismo, que la familiarización de dos empresas de países diferentes de la región en ciertas áreas vinculadas con requerimientos de ramas industriales específicas, a las que han accedido por medio de una programación a medida para algunos clientes, les posibilite luego acceder al mercado de paquete <sup>±</sup>/. La asociación entre ambas les permitiría apoyarse recíprocamente en la fase primaria de comercialización del software, y luego encarar el desafío de introducir conjuntamente los paquetes obteniendo así un volumen muy superior de ventas.

Otra ventaja de una complementación entre empresas de software de diferentes países del área es que a través de ella las firmas podrían brindar a los usuarios un conjunto más atractivo de programas del que lo haría una de ellas en forma aislada. Adicionalmente, los gastos de comercialización por programa serían menores. Este aspecto sería particularmente importante en los casos -que no se espera que abunden- de venta de ciertos programas aplicativos en paquete que se comercializan con el respaldo de esfuerzos de publicidad no desdeñables.

A un nivel de compromiso mayor, la complementación entre dos o más empresas de la región podría darse en otras etapas del ciclo de producción de software, e inclusive, podría llevar a la elaboración conjunta de programas. Una línea que ha sido mencionada en entrevistas efectuadas en el curso de la preparación de este informe, sería la de encarar esfuerzos conjuntos en materia de instrumental para la fabricación de software. Esta actividad parece estar destinada a ganar importancia a la luz de los crecientes esfuerzos que se están haciendo en los países industrializados destinados a buscar mecanismos que permitan superar el cuello de botella de la baja productividad que caracteriza al proceso de producción del software.

La puesta en común de recursos por parte de dos o más empresas establecidas en diferentes países de la región podría en contados casos resultar también útil a los efectos de ganar acceso a terceros mercados. Así, por ejemplo, para exportar a países de habla inglesa, las empresas latinoamericanas deberán llevar a cabo costosos esfuerzos de traducción y de comercialización que pueden ser superiores a sus capacidades individuales normales. Esta realidad podría movilizar ciertos emprendimientos de cooperación empresarial a nivel regional.

---

<sup>±</sup>/ Ibid, pág. 62.

//

### 3. Un marco institucional en formación

Ya se señaló que en la mayoría de los países de la ALADI el marco regulatorio de la actividad de producción y comercialización del software aún está por definirse. Ello en principio sugiere la utilidad de profundizar los contactos entre los países de modo de explorar posibles vías que posibiliten de alguna forma compatibilizar las legislaciones nacionales y, sobre todo, hagan factible la suscripción de acuerdos de integración regional.

Más aún, en teoría podría pensarse en mecanismos que brinden alguna preferencia a la compra de software de la región por sobre el de extrazona. Para que ello sea factible, las normas y regulaciones nacionales deberían contemplar tal posibilidad. Más específicamente, los Gobiernos tendrían que llevar registros de los programas producidos y de sus especificaciones de modo de poder proceder a concederse preferencias. En particular, deberían crear organismos especializados que estén en condiciones de producir dictámenes en materia de similitud del software.

Sin embargo, las dificultades prácticas, al menos en el corto y medio plazo para instrumentar una preferencia como la mencionada, obligan a extremar la cautela en este sentido. Más razonable parece concentrar los esfuerzos en fomentar el intercambio de puntos de vista entre funcionarios y empresarios de los diferentes países en el terreno de las experiencias regulatorias avanzadas en cada país, de modo de ir forjando, de ser posible, una suerte de "doctrina" latinoamericana en la materia.

### 4. El rol del Estado

Tratándose de una actividad nueva en la que aún las empresas productoras son relativamente pequeñas y donde la formación de recursos humanos constituye un aspecto decisivo de su desarrollo, los Estados están llamados a tener un rol de significación. Son varias las formas en las que los Estados pueden desarrollar su labor y algunas pueden eventualmente llevar a acuerdos con otros países.

Como se verá en la próxima sección, un campo de acción conjunta se vincularía con la educación de especialistas en software así como con la puesta en común de recursos para emprendimientos conjuntos en proyectos de investigación ligados al sector. Dos o más Estados podrían también encarar en forma asociada el desarrollo de programas de su interés, asegurando eventualmente la compra por ellos del "producto".

Dadas, sin embargo, las dificultades que se presentan habitualmente en estas experiencias, debiera reflexionarse profundamente acerca de la conveniencia de promover emprendimientos de esta naturaleza. Ello no obsta, naturalmente, para que a nivel de los países de la ALADI se encaren actividades tendientes a conocer en profundidad cuáles son las experiencias de los Estados del área en materia de promoción al desarrollo del software, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. En este último sentido, resultaría de particular interés conocer las políticas gubernamentales en materia de compras estatales de software y en qué medida las mismas pueden resultar instrumentos útiles para la promoción del sector.

//

mas

//

### C. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA PROMOVER LA COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR

#### 1. Formación conjunta de recursos humanos

La primer área de cooperación regional sobre la que existe consenso en cuanto que representa un aspecto de primordial importancia para el desarrollo del sector es la referida a la de la formación de recursos humanos. En tal sentido, se ha sugerido en diversos foros la necesidad de implementar mecanismos concretos a través de los cuales países miembros de la ALADI puedan llevar adelante acciones conjuntas que posibiliten ir superando la fuerte demanda existente en materia de personal calificado.

Las iniciativas en este campo pueden consistir, entre otras, en el establecimiento de un mecanismo de cooperación entre los institutos especializados correspondientes a centros de altos estudios existentes en la región, la elaboración en común de programas para la educación en informática en el nivel universitario y la creación de entes regionales ad hoc. La primera posibilidad podría estructurarse, como ha sido sugerido por Forero <sup>±/</sup>, en base a la organización de cursos regionales o subregionales con la participación protagónica de profesores del área que se desplazarían de ser necesario a los diferentes centros de altos estudios en los que se realicen tales eventos. En cuanto a la segunda, se podrían intensificar los esfuerzos entre las universidades del área para la elaboración conjunta de programas de estudio en materia informática. Tratándose de un campo tan poco explorado es evidente que de tal esfuerzo se derivarían útiles resultados.

La tercera iniciativa mencionada, quizás la más ambiciosa, podría dar lugar al establecimiento de instituciones como la ESLAI (Escuela Superior Latinoamericana de Informática), creada en 1985 con el auspicio del Gobierno argentino y diversos organismos internacionales. Dicha Escuela, tiene por objetivo preparar a profesionales en informática a fin de que estos se desempeñen como docentes y/o investigadores. La institución cuenta tanto entre su elenco de profesores como entre los alumnos a personas de diferentes países de la región.

La formación de recursos humanos en el área del software tiene mucha importancia para América Latina a la luz de al menos dos consideraciones adicionales. La primera se refiere a la cuestión -conocida entre los economistas- de que los esfuerzos de capacitación deben ser en lo posible promovidos por el Estado como un modo de contribuir al crecimiento del sector, ya que las empresas especializadas de la región difícilmente puedan dedicar muchos recursos a esta finalidad, a riesgo de ver a otras firmas beneficiarse con las personas por ellos capacitadas. Por la otra, para poder promover una cooperación equilibrada en el sector se hace necesario apoyar la formación de los recursos humanos de los países de menor desarrollo económico relativo, un requisito esencial para que estos países puedan participar activamente de la expansión de los servicios informáticos. No hay duda que esfuerzos de naturaleza regional serían un mecanismo útil para contribuir a dicho objetivo.

<sup>±/</sup> C. Forero, "Informática e integración en los países andinos", JUNAC, mimeo, junio 1987.

//

## 2. Tareas conjuntas en investigación

Las actividades de investigación en el campo del software también se prestan para ser encaradas en forma conjunta por dos o más países de la región. La escasez de recursos que caracteriza a los países de la ALADI vuelve extremadamente conveniente unificar esfuerzos en este campo para evitar duplicaciones y alcanzar la masa crítica necesaria.

Es evidente, sin embargo, que no son fáciles de instrumentar las iniciativas conjuntas de investigación en este como en muchos otros campos. El problema de la distribución de los costos y los beneficios de los resultados de las investigaciones se presenta como un obstáculo de difícil superación. No obstante, la difusión de experiencias en esta área, inclusive entre empresas de países desarrollados sugiere que se abre a los países de la región un campo fructífero si se establecen con claridad las pautas en relación a las cuales se llevarán a cabo los trabajos de investigación.

Se han sugerido iniciativas de diferente tipo para poner en marcha esfuerzos conjuntos en el campo de la investigación regional. Así, para los países andinos se ha propuesto desde establecer un gran proyecto subregional de investigación con fuertes lazos con las universidades, las empresas productoras y el Estado hasta profundizar en forma sistemática los lazos entre los institutos actualmente existentes de modo de evitar duplicaciones y posibilitar un intercambio fructífero entre investigadores.

Esta última alternativa aparece como la más plausible en lo inmediato. Para ello debe existir una coordinación muy estrecha entre los núcleos de los diferentes países y, de ser posible, una dirección centralizada y compartida que promueva las necesarias interacciones y genere resultados que puedan ser apropiados por todas las partes interesadas. En tal sentido, la experiencia internacional parece sugerir que los principales beneficios de estos esfuerzos vienen dados por la formación de los investigadores que participan del proyecto. Por lo tanto, se ha propuesto que en buena medida la evaluación que cada país efectúe de este tipo de emprendimientos la refiera a la participación de sus ciudadanos en ellos. +/

## 3. Registro regional de software

La cooperación intralatinoamericana en el sector del software se vería facilitada si se establece un marco institucional que posibilite el otorgamiento de algún tipo de preferencia regional. A estos efectos podrían estudiarse iniciativas tales como la promoción, vía por ejemplo la instauración de una suerte de "compre regional", de la adquisición de software en el área cuando éste resulte de un nivel de similitud semejante al proveniente de extrazona; el otorgamiento de incentivos fiscales a la compra de software de la región, cuando no exista similar nacional; el establecimiento de preferencias en cuanto al registro del software originario de la región, etc.

Instrumentos como los presentados, sin embargo, se enfrentan con serios obstáculos para su puesta en vigencia. Por una parte, en muchos países miembros de la ALADI el marco normativo vigente no permite implementar políticas preferenciales ya que incluso es frecuente que no se proporcione

---

+/ Ibíd.

//

ventaja alguna a los productores nacionales. Por la otra, y al igual que en otros sectores de servicios, no resulta sencillo superar los problemas prácticos que impone la calificación de nacionalidad o el certificado de origen, en el caso del software. Países con regímenes mediante los cuales se busca fomentar el desarrollo local del software -como el Brasil- podrían encontrar dificultades para registrar, como procedente de la región a todo software de ese origen sin una verificación acerca de la verosimilitud de tal caracterización. En otras palabras, un control débil en cuanto al origen nacional del software en ciertos países del área podría facilitar la "exportación" a ellos de este servicio desde empresas de países industrializados como una forma de entrar luego en los mercados latinoamericanos más cerrados.

Una forma de comenzar a preparar el camino para el establecimiento de una preferencia regional entre los países de la ALADI sería la de establecer un organismo latinoamericano para el registro del software desarrollado en la región. Esta institución, debiera certificar el nivel de calidad del producto, clasificarlo de acuerdo a sus características y dar a conocer su existencia por intermedio de diferentes mecanismos de difusión.

#### 4. Foro regional

La cooperación intralatinoamericana en esta actividad se vería impulsada si se estructurara una suerte de foro para el intercambio de experiencias entre empresas productoras, Gobiernos, centros de investigación y, si fuese posible, usuarios.

La primera actividad de tal ente sería la de realizar un profundo y sincero intercambio de las capacidades existentes en la región en materia de software. Ello significaría dar a conocer el tipo de "producto" desarrollado por las diferentes empresas del área, así como los recursos humanos y técnicos con que cuentan para la realización de sus trabajos. Los esfuerzos de la región deberían, en lo posible, colocarse en el contexto de la oferta internacional como modo de apreciar sus características peculiares.

Se puede aspirar a que de este ejercicio se desprenda más claramente el perfil de la producción regional de software, su potencial para la sustitución de importaciones de extrazona, así como el grado de competencia o complementariedad de dicha oferta. Poca duda cabe que el otorgamiento de mayor transparencia a este mercado contribuiría enormemente a fomentar la prestación intrarregional en el sector.

Un terreno en el cual un foro como el aludido podría ser extremadamente útil -y en este sentido ya existen algunas iniciativas precursoras en la región- se refiere al del intercambio de experiencias en materia de políticas seguidas por los países de la región, para regular y eventualmente promover el desarrollo nacional del software. Resultaría extremadamente oportuno aprovechar la oportunidad de realizar un aprendizaje conjunto en este campo del cual incluso podrían, si así se considera conveniente, desprenderse lineamientos comunes que sin llegar a una armonización de políticas favorezcan en el futuro la promoción de la cooperación regional en el sector.

mas

//

//

El foro también podría contribuir a crear la imagen en los usuarios de que América Latina es y puede ser aún en mayor medida, un área en la cual pueden proveerse del software que requieran. Este aspecto es muy importante puesto que tratándose de una industria reciente en expansión, aún hay posibilidades de establecer vínculos con usuarios que no se encuentren fuertemente ligados a proveedores internacionales de software.

Por fin, el foro podría resultar un instrumento útil para la promoción de negocios entre empresas de la región sean estos de índole exclusivamente comercial o del tipo que involucra una cooperación empresarial más estrecha. En este último caso, el foro podría contribuir a identificar los principales problemas que se presentan para la constitución de empresas bi o multinacionales en el sector así como para estimular la transferencia intrarregional de tecnología.

##### 5. El rol del hardware

El desarrollo nacional y la cooperación regional en el área del software están estrechamente relacionados con lo que acontece en materia de disponibilidad de hardware. En efecto, la mayor difusión de este último, promueve por una parte el desarrollo local de las actividades de software, puesto que contribuye a generar una demanda mayor de este servicio. Por otra parte, sin embargo, el origen nacional del hardware representa un factor clave, puesto que si este es -como acontece en la mayoría de los países del área- importado de extrazona o manufacturado con tecnología de las empresas transnacionales del sector, las oportunidades para la creación local de software se verán acotadas a cierto tipo de prestaciones.

El trabajo del SELA antes citado +/-, presenta evidencia sobre la significación del parque de computadoras existentes en la región a comienzos de los ochenta. De él surge, que las marcas extranjeras detentan una posición dominante en casi todos los mercados del área. Sólo en Brasil, y más recientemente, la política informática seguida, ha dado lugar al desarrollo de una industria de hardware de capital nacional.

En otro sentido, las condiciones en que se materializa la oferta de hardware en la región pueden incidir fuertemente en el desarrollo del software. Así, si el primero detenta un rezago tecnológico apreciable respecto de la frontera internacional o si se ofrece a precios muy superiores a los del mercado mundial, puede limitarse muy severamente la expansión de la producción nacional del segundo.

Por estas razones, y aun cuando obviamente la producción de hardware corresponda a la actividad manufacturera y no a la de los servicios, se considera imprescindible en cualquier política enderezada a aumentar la cooperación regional en el campo del software, incorporarla expresamente. En efecto, por una parte ya existe un comercio intrarregional de computadoras y otras manufacturas que incorporan programas de soporte lógico, por lo que de hecho existe un intercambio en este tipo de servicios. Por otra parte, los países de la ALADI pueden negociar entre si acuerdos preferenciales en el terreno del hardware que sin duda tendrán un impacto tangible sobre

---

+/- SELA, op. cit. págs. 146 y siguientes.

//

//

el comercio del software. Por fin, parece razonable pensar que una política de cooperación regional en el campo informático que incorpore expresamente el área del hardware, tendrá mayores posibilidades de superar los obstáculos que se presentan en términos de distribución de costos y beneficios entre los países, que una que se circunscriba al ámbito del software.

---

//

## APENDICE

### LA COOPERACION REGIONAL EN OTROS SERVICIOS

En el curso de los trabajos relativos a la elaboración de este informe, fue posible recabar información preliminar sobre algunos otros subsectores de servicios, en cuanto a su potencial para la cooperación regional. A continuación se presentan brevemente algunas de las orientaciones que surgen de tales elementos de juicio.

#### A. Telecomunicaciones

Las telecomunicaciones están llamadas a cumplir un papel importante en cualquier proceso de intensificación de la cooperación regional en materia de servicios. Por un lado, por cuanto ellas hacen las veces de "transporte" para la prestación internacional de muchos servicios. Por otro, por cuanto representan en sí mismas un área en relación a la cual los países de la región podrían profundizar sus vínculos recíprocos.

El primer aspecto debe subrayarse ya que representa probablemente el factor más trascendente en la creciente internacionalización de los sectores de servicios. En efecto, las mayores facilidades existentes en la actualidad para establecer comunicaciones entre personas o empresas establecidas en países diferentes posibilitan que servicios que en el pasado eran no transables hoy puedan ser comercializados entre países. A ello ha contribuido decisivamente la revolución "telemática", esto es, la integración de las tecnologías informáticas y de las telecomunicaciones. Mediante la telemática, es posible proceder a un intenso flujo de datos entre países lo que está transformando profundamente la forma de operar de muchos actores económicos. Vale la pena citar en este sentido el informe publicado por el SELA, el que afirma que "las corrientes transfronterizas de datos por vía de los sistemas transnacionales de comunicación por computadora se están convirtiendo rápidamente en una herramienta indispensable para un número creciente de empresas transnacionales en el manejo de sus redes de filiales". +/

En cuanto a las posibilidades de cooperación en el campo de las telecomunicaciones propiamente dicho, pueden enumerarse al menos las siguientes:

- 1) El sector de las telecomunicaciones está atravesando a nivel mundial un período de profundas transformaciones. ++/ El cambio desde las tecnologías electromecánicas a las electrónicas ha alterado la configuración de la industria proveedora de equipos, como resultado del cual han aparecido nuevas firmas oferentes y se han incrementado los modelos y tipos de productos existentes en el mercado. Al mismo tiempo se halla en tela de juicio la forma de prestar el servicio por parte de las grandes empresas -habitualmente estatales- de telecomunicaciones.

Estas, entre otras, son razones que debieran impulsar un profundo intercambio de puntos de vista entre las autoridades en la materia de los países de la región, de forma de determinar posibles vías de cooperación que surgen naturalmente como resultado de los desafíos impuestos por los referidos cambios.

+/ Véase SELA, op.cit., página 11.

++/ Véase U.S. Congress Office of Technology Assesment, International Competition in Services, op.cit., páginas 169-188. //

//

- ii) Los países latinoamericanos podrían realizar conjuntamente una serie de esfuerzos para elevar el nivel técnico de sus planteles de personal en las empresas de telecomunicaciones. Existen ya experiencias a este respecto pero las mismas podrían profundizarse.
- iii) Los países de la región podrían intensificar los esfuerzos existentes tendientes a armonizar sus normas técnicas relativas a equipos y sistemas, y de ser posible, buscar fórmulas para la especialización regional en materia de producción local de dichos bienes y servicios. Aun cuando estas iniciativas tienden a ser de difícil implementación, seguramente se podría al menos intentar un intercambio de información sobre planes de compra y políticas seguidas a este respecto.
- iv) Esfuerzos conjuntos en investigación y desarrollo -que eviten la duplicidad de esfuerzos- así como en el seguimiento sistemático de los cambios tecnológicos operados a nivel internacional, representarían otra área de posible complementación.
- v) La interconexión de las redes nacionales de datos existentes en varios países del área representaría otro aspecto interesante de ser profundizado. Ello posibilitaría, también, que nuestros países hicieran un uso más intenso de los bancos de datos computarizados existentes en el área.
- vi) Entre los países andinos se ha trabajado intensamente la idea de poner en órbita un satélite común para la subregión. Esta idea así como otras iniciativas menos ambiciosas de incrementar los enlaces recíprocos entre países del área constituye, que duda cabe, otra área muy importante de posible incremento en la cooperación regional.
- vii) Los empresarios de la industria de las telecomunicaciones de los países de la ALADI cuentan con un foro para el intercambio de concesiones a través de las reuniones sectoriales que organiza la Secretaría General. Quizás estos encuentros podrían en un futuro incluir a otros actores y servir de base para una profundización de la cooperación regional que tenga en cuenta tanto el área de los bienes y equipos como la de los servicios propiamente dichos.

#### B. Banca y finanzas

Los países miembros de la ALADI cuentan con diferentes ámbitos y foros mediante los cuales se llevan a cabo una cooperación regional en materia bancaria y financiera. Por una parte, el sistema de pagos y créditos recíprocos de la ALADI configura un ejemplo concreto de una fructífera vinculación entre los países miembros. Por la otra, las labores de instituciones tales como ALIDE y FELABAN apuntan en igual sentido.

Entre los agentes del sector existe la convicción de que el obstáculo probablemente más serio para incrementar la cooperación regional se vincula con las altas tasas de inflación existentes en casi todos los países del área, así como el aún escaso desarrollo alcanzado por los mercados de capitales de la zona. Sin cambios en estas variables resultará difícil superar apreciablemente los niveles de cooperación alcanzados.

Ello no significa, sin embargo, que no puedan profundizarse los vínculos existentes en materias tan diferentes como la comercial -acrecentamiento, por ejemplo, de las representaciones cruzadas entre bancos de la región-, la téc

sp

//

//

nica -intercambio de experiencias en áreas tales como la introducción de la informática en los servicios bancarios, o la referida a mecanismos para apoyar las exportaciones, o a las pequeñas y medianas empresas-, etc. .

Existe un área, sin embargo, que aún no ha sido objeto de demasiada atención en la región. Se trata de la referida a las eventuales repercusiones para los sectores bancario y financiero de los países miembros de la ALADI de las tendencias hacia la liberalización y desregulación en boga en los países desarrollados, y en particular el interés de estos en introducir el tema en las negociaciones actualmente en curso en el ámbito del GATT. Un profundo intercambio de puntos de vista sobre este particular, y en especial acerca de la posibilidad de generar vía el marco institucional de la ALADI mecanismos de resguardo útiles ante avances en el sentido referido, podría ser muy fructífero.

### C. Cinematografía

La producción y distribución de películas para cine así como para televisión es otra área que podría tener mucho interés en términos de la cooperación regional en servicios. De entrevistas efectuadas con algunos responsables de los entes oficiales existentes en el área surgen las siguientes iniciativas posibles para incentivar tales esfuerzos:

- i) En muchos países latinoamericanos rigen disposiciones mediante las cuales se promueve la exhibición de películas nacionales. Podría ser de interés analizar la posibilidad de lograr acuerdos entre pares o grupos de países miembros de la ALADI, mediante los cuales se concedería "trato nacional" a las películas originadas en otros países participantes de los mismos.
- ii) Se podrían profundizar las iniciativas orientadas a la realización de coproducciones entre empresas de dos o más países. Hasta ahora es escasa la experiencia acumulada en este campo, pero del mismo seguramente se derivarán resultados fructíferos.
- iii) Las empresas latinoamericanas de cinematografía no cuentan con los recursos como para comercializar sus películas en el exterior, en especial en los mercados de los países desarrollados. Parece de interés analizar fórmulas prácticas por medio de las cuales estas carencias pudieran superarse a través de un accionar conjunto.
- iv) El trabajo conjunto también podría dar resultado como una forma de comenzar a enfrentar el desafío que implica producir series para televisión para exportarlas a extrazona -en especial a los países industrializados-, un mercado importante aún poco explorado.

//

//

BIBLIOGRAFIA

- ALADI; "Cooperación Regional en el Campo de los Reaseguros. Bases para una programación de acciones", ALADI/SEC/dt 24, setiembre 1983
- ALADI; "Cooperación en el Area de Servicios: Propuesta de un Programa para la ALADI", ALADI/SEC/Estudio 37, febrero 1986
- ALADI; "El intercambio de bienes con servicios incorporados: interrogantes para la cooperación latinoamericana", ALADI/SEC/Estudio 43, abril 1987
- ALADI; "Informe de la Primera Reunión Especial en Materia de Seguros y Reaseguros", ALADI/RE.SyRE/I, marzo 1987
- ALADI; "Estudio para un Proyecto de Acuerdo Regional y de Alcance Parcial de la Industria de la Construcción", ALADI/SEC/Estudio 18, febrero 1984
- BHAGWATI, J.; "Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations"; The World Economy, junio 1984
- CAMPOS, Jaime; "Los servicios en las transacciones internacionales de América Latina: algunos aspectos metodológicos", Integración Latinoamericana, no. 115, agosto 1986
- CAMPOS, Jaime; "La cooperación en servicios entre países miembros de la ALADI", Integración Latinoamericana, no. 125, julio 1987
- CEPAL/IPEA; Ingeniería y Consultoría en Brasil y el Grupo Andino, Estudios e Informes de la CEPAL, no. 15, Santiago de Chile, 1982
- CAMACHO OMISTE, Edgar; "Cooperación e integración en el sector de los servicios entre los países miembros del Grupo Andino", Integración Latinoamericana, no. 125, julio 1987
- CEPAL; "Estadísticas de Comercio Exterior de Servicios en América Latina y el Caribe: Un breve análisis", LC/R.591, junio 1987
- CEPAL; "Cambios estructurales en el transporte regular por buques de línea: perspectivas y consecuencias para la formulación de políticas", LC/G. 1463, julio 1987
- CEPAL; "Sinopsis de Problemas y Opciones de Política del Transporte Aéreo en Chile", mimeo, junio 1986
- CEPAL; Los Conceptos Básicos del Transporte Marítimo y la Situación de la Actividad en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, no. 52, Santiago de Chile, 1986
- CHUDNOVSKY, Daniel; "Los Servicios Informáticos y de Telecomunicaciones en América Latina: Las cuestiones que requieren ser investigadas", estudio preparado para la UNCTAD, mimeo, junio 1986
- Colegio de Ingenieros de Chile; "Contratos de Proyectos Llave en Mano", Revista Ingenieros, julio-agosto 1987

sp

//

//

- CORREA, Carlos: "Complementación Argentino-Grupo Andino: compras y locaciones de obras y servicios del sector público", BID/INTAL, mimeo, Buenos Aires, 1984
- CORREA, Carlos; "La Protección del Software y los Países en Desarrollo", CALAI, Buenos Aires, 1987
- DE MATEO, Fernando; México: El sector servicios y posibilidades de cooperación con Argentina y Brasil", CEPAL/R.534, 30 octubre, 1986
- DEPETRIS, Aldo L.; "La Integración Latinoamericana y su Relación con el Transporte Aéreo Comercial", INTAL, 1977
- EMBRATUR; Estudo da Demanda Turística Internacional. Pesquisa sobre Turismo Emissoivo e Receptivo, Diretoria de Planejamento, 1986
- FELAC-INTAL; La Consultoría en los Países de la ALADI, BID-INTAL, Buenos Aires, 1984
- FORERO, C.; "Informática e integración en los países andinos", JUNAC, mimeo, junio 1987
- GRAVINA, Braz A.; "Serviços de Engenharia Consultiva e o GATT", INPI, Panorama da Tecnologia, año 1, no. 2, 2do. trimestre 1987
- HILL, T.P.; "On Goods and Services", The Review of Income and Wealth, diciembre 1977
- INTAL, División de Asistencia Técnica; "El Transporte Internacional en América Latina", Integración Latinoamericana, no. 67, abril 1982
- INTAL; "Reunión de Preferencias Regionales en las Adquisiciones del Sector Público", mimeo, Buenos Aires, 1985
- IPEA/CEPAL; La Experiencia de las Empresas Latinoamericanas de Ingeniería en el Comercio Internacional de Servicios. Países miembros de la ALADI, Brasilia, 1985
- JUNAC; "Informe de Progreso sobre las Decisiones de la Comisión en Relación con la Integración del Transporte Aéreo y Análisis de la Idea de una Empresa Multinacional para Alquiler (leasing) de Equipos de Vuelo a la Subregión", VI Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, 12 julio, 1971
- JUNAC; Integración física: transportes y comunicaciones. Estrategias para la Reorientación de la Integración Andina, Lima, 1984
- O'BRIEN, Peter; "Technology Transfer in Services: Selected Issues", UNCTAD, mimeo, 1988
- OECD; Software: An emerging Industry, París, 1985
- OMT, Anuario de Estadísticas sobre Turismo, 1986
- ONDARTS, Guillermo y CORREA, Carlos; Compras Estatales e Integración Económica, BID-INTAL, Buenos Aires, 1987

//

sp

//

- PRIETO, Francisco; "La cooperación regional en servicios en América Latina y el Caribe: Oportunidades y realidades", CEPAL, LC/R.549, 28 noviembre, 1986
- RAVINO, Arturo O.; "El Convenio de Transporte por Agua de la ALALC (1966): Análisis y Perspectivas", INTAL, diciembre 1986
- Research Centre of Cooperation with Developing Countries; South-South Cooperation in the Field of Insurance, Ljubljana, 1986
- SCHENKELMAN, María V. de; "Seguros y Reaseguros: su integración en América Latina", Integración Latinoamericana, no. 121, marzo 1987
- SCHWARTZ, R.; "Software Industry Development in the Third World: Policy Guidelines, Institutional Options, and Constraints", World Development, Vol. 15, no. 10/11, octubre-noviembre 1987
- SELA; Servicios de datos en América Latina y el Caribe, Papeles del SELA, no. 6, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1987
- SOARES, Pedro; "El sector servicios del Brasil y la cooperación regional en América Latina", CEPAL, LC/R.537, 18 noviembre, 1986
- SOIFER, R.; "Tecnología y Economía de la Producción de Software", documento no. 38, Subsecretaría de Informática y Desarrollo, Buenos Aires, noviembre 1987
- TAPIA SALINAS, Luis; Estudios y Proyectos para la Constitución de una Flota Aérea Latino Americana de Carga, Madrid, 1969
- The Economist; "After the Storm: A Survey on Insurance", no. 7501, 6 junio, 1987
- UNCTAD; "El Transporte Marítimo en el contexto de los Servicios y del Proceso de Desarrollo", Informe de la Secretaría, TD/B/1013, noviembre 1984
- UNCTAD; "Transporte Aéreo Multimodal", en Consultor, no. 54, mayo-junio, 1985
- UNCTAD; Cooperación entre Países en Desarrollo en la Esfera del Transporte Marítimo, los Puertos, y el Transporte Multimodal, TD/B/C. 4/AC.9/2, mayo 1987
- UNCTAD; "Report of the Asian Symposium on co-operation among developing countries' engineering and consultancy organizations for technology transfer", New Delhi, 1987
- UNCTAD/GATT, International Trade Center; The Export Marketing of Technical Consulting Services from Developing Countries, Ginebra, 1986
- UNCTC; Transnational Reinsurance Operations: A Technical Paper United Nations, Nueva York, 1980
- UNCTC; Transnational Corporation in International Tourism, United Nations, Nueva York, 1982
- U.S. Department of Commerce; A Competitive Assessment of the U.S. Software Industry, Washington, D.C., 1984
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Trade in Services: Exports and Foreign Revenues, OTA/ITE - 316, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, september 1986

sp

//

//

U.S. Congress, Office of Technology Assessment, International Competition in Services, Washington, D.C., 1987

VASQUEZ ROCHA, Ernesto; "La Integración del Transporte Aéreo en América Latina", en Transporte e Integración, no. 2, julio-agosto 1983