

Secretaría General



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

ALADI/SEC/Estudio 61
17 de abril de 1990

RESTRINGIDO

IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO E INTEGRACION

El presente estudio fue realizado por el Ing. Miguel A. Solodkowsky con la colaboración del Dr. César Peñaranda por encomienda de la Secretaría General.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores.

PRESENTACION

Con el propósito de aportar elementos de juicio que sirvan para la concertación de acuerdos de integración en base a la reorientación de las importaciones del sector público -vía de integración reconocida como idónea por varios estudios y propiciada por lineamientos políticos concretos- la Secretaría General encomendó un estudio sobre tal tópico a un grupo de consultores con la coordinación del Ing. Miguel Aldo Solodkowsky, señalando objetivos que priorizaban los aspectos prácticos de la cuestión.

Como podrá observarse en este informe, el estudio realizado presenta como propuesta central un anteproyecto de acuerdo en cuyo diseño la viabilidad de su funcionamiento jugó el principal papel. Esta propuesta central está acompañada por otra, no menos importante, que apunta a mejorar la utilización de las preferencias regionales de los créditos del BID y del Banco Mundial. A las mismas le siguen propuestas de acciones coadyuvantes a los resultados de integración buscados.

Se espera que este documento aporte elementos de juicio que sirvan para plantear iniciativas y encaminar negociaciones que cuajen en acuerdos y, por último, que el escenario brindado por dichos acuerdos y el rol que desempeñen sus principales operadores -industrias proveedoras y entes importadores- rindan los frutos esperados.

I N D I C E

I. SINTESIS Y CONCLUSIONES	Pág.
1. Introducción	1
2. Importaciones del sector público	2
3. Normas de Gobierno sobre compras e importaciones del sector público	3
4. Entes importadores del sector público	4
5. Acuerdos sobre reorientación de las importaciones	7
6. Compilación de las propuestas resultantes del estudio	9
II. INTRODUCCION	
1. Objetivo del trabajo	11
2. Lineamientos políticos a los que responde este estudio	11
3. Procesos de reestructuración del sector público	13
4. Antecedentes técnicos	14
5. Forma de ejecución del trabajo. Colaboraciones recibidas	15
6. Informes nacionales. Contenido y utilidad	16
III. IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO	
1. Caracterización del sector público	18
2. Importaciones del sector público	19
3. Tipo de productos importados	22
4. Origen de las importaciones	24
5. Gravámenes a la importación	25
6. Resumen de la información por país	27
IV. NORMAS DE GOBIERNO SOBRE COMPRAS E IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO	
1. Introducción	31
2. Informes nacionales	31
3. Normas sobre compras, importaciones y utilización de los créditos del BID y del Banco Mundial por parte del sector público	32
4. Organismos de Gobierno que dictan y administran las normas sobre compras e importaciones del sector público. Posibilidad del gobierno de orientar hacia la región las operaciones en cuestión	34

V. ENTES IMPORTADORES DEL SECTOR PUBLICO	Pág.
1. Introducción	36
2. Normas internas de compras e importaciones. Grado de autonomía de los entes. Consideraciones sobre la factibilidad técnica y económica de las operaciones. Interacción Demanda-Oferta	37
3. Demanda de los entes. Su organización. Normas técnicas. Información a proveedores	43
4. Oferta regional. Su conocimiento por parte de los entes importadores	47
VI. ACUERDOS SOBRE REORIENTACION DE LAS IMPORTACIONES	
1. Introducción	50
2. Preferencias. Tipos, viabilidad e instrumentación	54
3. Preferencias regionales en los financiamientos del BID y del Banco Mundial	57
4. Presencia de proveedores regionales. Etapas de la exportación y de los procedimientos de compra	60
5. Reciprocidades	63
6. Alcance de los acuerdos. Países participantes; sectores y entes involucrados; productos comprendidos	64
7. Bases de posibles acuerdos	66
8. Anteproyecto de acuerdo	69
9. Efectos del posible acuerdo	75
VII. PUBLICACIONES CONSULTADAS	77

ANEXOS

1. Transcripción de los puntos de las declaraciones y de los acuerdos políticos de alto nivel de los países de la ALADI, relacionados a la utilización de las compras del sector público como instrumento de integración latinoamericana.
2. *Preferencia Regional ALADI para Préstamos con el Banco Mundial (ALADI/SEC/di 208 del 6.3.86)

I. SINTESIS Y CONCLUSIONES

1. Introducción
2. Importaciones del sector público
3. Normas sobre compras e importaciones
4. Entes importadores
5. Acuerdos sobre reorientación de las importaciones
6. Compilación de las propuestas resultantes del estudio

A continuación, en los ítems 1 a 5, se exponen las síntesis y conclusiones principales correspondientes a los distintos capítulos del trabajo y, por último, en el ítem 6, las propuestas resultantes del estudio.

1. Introducción

1. Se estima logrado el objetivo de determinar: el potencial de negociación actual, los términos de las preferencias y reciprocidades viables, los operadores estatales involucrados, la medida de influencia de los Gobiernos y el instrumento de negociación adecuado para canalizar las importaciones del sector público de cada país miembro hacia aquellos proveedores regionales eficientes y de competitividad aceptable, acorde a las políticas comerciales de los países.

Adicionalmente se proponen: una acción mancomunada de los países y de la ALADI para un mejor aprovechamiento de las preferencias regionales en los créditos otorgados por el BID y el Banco Mundial. (II.2.iii. y VI.3.2.) y varias acciones coadyuvantes al propósito de este trabajo, las cuales se compilan en el ítem 6 de este capítulo.

2. El enfoque del problema tuvo presente los lineamientos del más alto nivel político (II.2), el proceso de reestructuración del sector público que se verifica en la mayor parte de los países (II.3) y los antecedentes técnicos de numerosos trabajos y estudios realizados por organismos públicos y privados, nacionales e internacionales. (II.4.)

3. El trabajo implicó una etapa metodológica, una segunda etapa de relevamiento de datos y la realización de un informe por país y, por último, la elaboración del presente informe. La segunda etapa fue realizada por un equipo de consultores, quienes contaron con la colaboración de los organismos gubernamentales y empresas públicas entrevistados en los distintos países.

En la presente, fue muy útil la discusión de distintos temas en varios organismos públicos y privados de configuración internacional.

Permanentemente se tuvo el apoyo de personal técnico y administrativo de la Secretaría de la ALADI. (II.5.)

4. Los informes nacionales poseen datos sobre importaciones del sector público de los países, normas de Gobierno sobre

compras e importaciones, referencias acerca de los entes y empresas importadoras, etc., por lo cual, además de emplearse para la elaboración del presente, se estima que resultarán de utilidad tanto para los organismos privados, públicos e internacionales interesados en estas cuestiones, como para las empresas proveedoras de la región que quieran realizar acciones de exportación a los entes del sector público. (II.6.)

2. Importaciones

5. Los informes de los países de la región reúnen la máxima información estadística disponible hasta el momento sobre importaciones del sector público. La misma, en algunos casos, es totalmente inédita. Se estima que el grado de cobertura de la información relevada es alto y superior al 90%.

Debido a la heterogeneidad de los datos disponibles en distintos países, en este informe resultó imposible explotar la totalidad de la información contenida en los informes nacionales. Al respecto, podría resultar oportuno que la Secretaría analice la conveniencia de reseñar, sistematizar y, quizás, mantener actualizados los datos estadísticos contenidos en los informes de cada país, para su posible aprovechamiento por otros organismos o empresas proveedoras que pudieran estar interesados en utilizarlos para sus trabajos.

6. Las importaciones de los nueve países analizados se ubican para 1985-88 en torno de los 15.000 millones de dólares anuales, representando más del 25% de las importaciones totales y una incidencia cercana al 2 por ciento del producto bruto interno. (III.2., Cuadro 1)

Excluyendo combustibles las importaciones promedio anuales del período analizado, de dichos países, alcanzan los 7.800 millones de dólares anuales, un 16% de las importaciones totales, excluidos combustibles, y aproximadamente el 1% del PBI. (III.2., Cuadro 2)

7. En cuanto al tipo de productos importados, 5.993 millones de dólares (43,2%) correspondieron a combustibles, 3.676 millones de dólares (26,5%) a bienes de capital, 857 millones de dólares (6,2%) a alimentos y 3.287 millones de dólares (23,7%) a los restantes bienes, entre los que se destacan netamente los productos químicos y los minerales, especialmente los destinados a las industrias metalúrgicas básicas. (III.3., Cuadro 3)

8. En lo que respecta a la participación de la oferta de la región en la satisfacción de la demanda del sector público, se observa que es elevada en combustibles minerales, petróleo y sus derivados principalmente, pero también gas y carbón. Ello repercute, por ejemplo, en el elevado origen regional de las importaciones del sector público de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay, países en los que la importación de los bienes mencionados tuvieron, en los años considerados,

una elevada participación. (III.3., Cuadro 3 y III.4., Cuadro 4)

La participación de la oferta regional es de escasa gravitación en las otras categorías de productos adquiridos por el sector público, como bienes de capital, alimentos y productos químicos.

Proveedores localizados en Europa Occidental, Estados Unidos y Japón son los principales abastecedores externos de bienes de capital e insumos intermedios demandados por los organismos estatales. En algunos de los países más industrializados de la región, gran parte de las necesidades de las adquisiciones del sector público son satisfechas por la industria nacional, que se apoya sustancialmente en tecnología proveniente de los países centrales, que también proveen los rangos más sofisticados de maquinarias y bienes intermedios.

9. Existe una profusa y variada legislación en todos los países de la región eximiendo o reduciendo al mínimo el pago de derechos por las importaciones que realicen los distintos entes del Estado, por otro lado sería escasa la relevancia numérica de las concesiones otorgadas a nivel regional en relación al universo de productos objeto usualmente de adquisiciones estatales.

Las preferencias pactadas en el marco del proceso de integración regional no habrían conducido a un incremento significativo de las corrientes comerciales generadas a partir de las compras estatales. Por el contrario, gran parte de ese comercio se ha constituido por operaciones referidas a productos incluidos en posiciones no negociadas o bien a acuerdos bilaterales vinculados con proyectos específicos. (III.5.)

3. Normas sobre compras e importaciones

10. El análisis de las normas sobre compras e importaciones de los entes del sector público de los países de la región y el relevamiento de información acerca de su aplicación, tuvo el propósito de aportar información para el diseño de preferencias viables (VI.2.), para evaluar las posibilidades de los Gobiernos de orientar hacia la región las operaciones en cuestión (IV.4.), y para inferir las readecuaciones o normas complementarias que se requerirían para implementar posibles Acuerdos (IV.4).

11. La posibilidad de los Gobiernos de orientar sistemáticamente -más allá de casos particulares o puntuales- hacia la región las operaciones de importación de los entes del sector público, contempladas en un posible acuerdo en tal sentido, sería cierta para aquellas que se puedan considerar razonables, en el sentido que las mismas resulten técnica y económicamente aceptables y no atenten contra la eficacia y la eficiencia de los entes importadores.

12. Las normas correspondientes a la implementación del acuerdo en cada país, se originarían en el Ejecutivo. Los organismos de gobierno que las aplicarían en cada país serán aquellos vinculados al comercio exterior y a la operatoria de los entes importadores. El contenido de las mismas y su forma de aplicación dependerán de las características de las preferencias y reciprocidades acordadas. En la alternativa presentada en VI.B., podrían ser suficientes las prescripciones de Resoluciones o Disposiciones Ministeriales, quizás reforzadas por un Decreto Nacional. (IV.4.)

Al respecto, cabe señalar que en algunas de las normas se observa la intención del legislador de dar una preferencia relativa mayor a los bienes de la región respecto a los de extrazona, con lo cual se establece el siguiente rango de prioridades: 1°- nacional, 2°- regional, 3°- extrarregional. Sin embargo, tal intención no habría producido resultados concretos por falta de una instrumentación adecuada. El acuerdo en estudio acudiría a cubrir tal ausencia. (IV.3.2)

Como antecedente, cabrá también tener presente que existen algunas normas sobre utilización de las importaciones del Estado como contrapartida de exportaciones, las que implican el otorgamiento de preferencias para importar bienes en reciprocidad de exportaciones. (IV.3.2)

4. Entes importadores

13. Los entes del sector público serán piezas claves de las operaciones propiciadas por los posibles convenios sobre reorientación de sus importaciones hacia la región. La predisposición y colaboración de sus distintas áreas y gerencias resultarán indispensables para efectivizar tales acuerdos. Su actitud podrá encarecer y entorpecer, o bien, facilitar, las tareas ingenieriles y de comercialización de los proveedores regionales. (V.1, y sig.)

14. La mayor parte de las importaciones del sector público de cada país están concentradas en relativamente pocos entes importadores de gran porte, quienes pasarían a ser los principales protagonistas y tendrían participación activa en la implementación, aplicación y práctica de posibles acuerdos sobre el tema en estudio. (V.1.)

15. Aun cuando con distinta magnitud y estructura, la presencia estatal vinculada con actividades productivas en los distintos países de la región es altamente significativa.

El segmento empresarial público que efectúa la mayor parte de las importaciones realiza actividades semejantes en los distintos países de la región: generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, extracción, industrialización y comercialización de petróleo, transportes y telecomunicaciones, etc. A los mismos se les suman en algunos países industrias petroquímicas, siderúrgicas, importadoras y distribuidoras de alimentos y otras actividades cuyos requerimientos de

bienes importados suelen ser apreciablemente menores que los de las nombradas. (III.1 y V.1)

16. Los principales entes importadores tienen un elevado grado de autonomía para realizar la determinación cualitativa y cuantitativa de sus necesidades de bienes (V.3.1.), la convocatoria a proveedores, la recepción, selección y evaluación de las propuestas, y la adjudicación de los órdenes o contratos de compra (IV.3.1.). En el mismo sentido, el Gobierno puede orientar hacia la región en forma sistemática, a partir de un acuerdo internacional y normas nacionales, aquellas operaciones de importación de bienes ofrecidos en condiciones de competitividad técnica y económica razonables, es decir, que se consideren empresarialmente aceptables (IV.4).

17. Los operadores de los entes públicos consideran que las especificaciones técnicas y calidades no son pasibles de preferencias y que, en el caso de que un posible acuerdo implicara costos adicionales, los mismos no deberían ser soportados por los entes importadores (V.2.2). Estos aspectos se tuvieron en cuenta al analizar las preferencias viables (VI.2.a. y VI.2.c.) y en el diseño del anteproyecto de Acuerdo (VI.8.)

18. A tenor de las etapas de maduración que habrían experimentado los regímenes de compra nacional, es muy posible que, aún a calidades, precios y condiciones de financiamiento similar, los entes que venían proveyéndose a satisfacción de bienes importados de una determinada empresa o país industrializado, prefieran no variar hacia un proveedor latinoamericano y que, el manejo de tal situación pueda resultar complicado de no mediar la colaboración de personal técnico gerencial y directivo de los entes. (V.2.3.)

El proceso requeriría acciones paulatinas que provoquen un mayor conocimiento oferta-demanda; interacciones creativas entre ambas partes del negocio, en un marco cultural de interés nacional unido a acciones concretas de integración regional. Todo ello apoyado por movimientos que necesariamente tendrán que efectuar los distintos países y empresas proveedoras (sistemas exportadores), para incrementar estructuralmente su competitividad técnica y económica, como condición sine qua non. (V.2.3.)

Un camino viable para reforzar la instrumentación del posible acuerdo entre países, sería a través de reuniones sectoriales de los operadores de las áreas de las empresas importadoras involucradas en las compras y representantes de la oferta exportable. Las mismas resultarían provechosas para visualizar posibilidades concretas a nivel producto. Si se tratara de considerar sectores, los más interesantes estarían señalados, en principio, por el padrón semejante del segmento empresarial público de la región: generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, extracción, refinación y comercialización de petróleo, transportes y telecomunicaciones, entre los de mayor importancia. (V.2.4.)

19. La aplicación de prácticas de organización de la demanda a corto y mediano plazo para aquellos bienes que podrían ser provistos por países de la región, sería uno de los aspectos en los cuales los entes del sector público podrían efectuar aportes, sin aumentar sus costos, para el mejor funcionamiento del posible acuerdo.

Tal procedimiento se aplicaría a aquellos productos para los cuales los oferentes potenciales de la región demuestren posibilidades, real interés y lo soliciten ya sea a los entes adquirentes o ante otras instancias que se puedan determinar en los posibles acuerdos. (V.3.1.)

20. La normalización no representaría un escollo importante para la adquisición en la región de los bienes que actualmente los entes del sector público importan desde terceros países, debido a que, en general, los mismos se prescriben con normas de uso difundido internacionalmente. (V.3.2)

21. La publicidad de las compras y la información anticipada a los posibles proveedores sobre los bienes y servicios a comprar en el mercado interno y externo son, por un lado, requisitos de la legislación de todos los países de la región y, por el otro, procedimientos propios de la actividad de compras. El flujo ágil de tal información a los proveedores potenciales de la región puede llegar a ser un aliciente para estimular acciones comerciales y presentaciones de ofertas.

Oportunamente se podrían analizar los costos y beneficios, sistema de funcionamiento, interés de cámaras empresariales, posibles operadores, corresponsales, usuarios y forma de suscripción, etc., que podría tener un banco de datos con acceso on line u otro que asegure difusión en tiempo oportuno, para una divulgación más extensa de las demandas de los entes públicos. (V.3.3.)

22. Se contarían muchos productos que podrían ser provistos regionalmente en condiciones técnicas y económicas razonables. Además, los adelantos tecnológicos verificados en empresas de la región están relativizando la exclusividad de los países industrializados en varios de bienes de tecnologías complejas.

Al mismo tiempo, el conocimiento de la oferta regional de los productos de exportación no tradicional por parte de los entes del sector público es sumamente bajo como consecuencia de la poca difusión realizada por las empresas productoras de los mismos.

Ello indicaría una falta de acciones comerciales de los proveedores. Llevar a cabo las mismas presupondría plantear una estrategia de comercialización y afrontar un costo elevado en una operación de alto riesgo que superaría las posibilidades de muchas empresas potenciales proveedoras de la región.

En tal contexto puede decirse que un convenio como el estudiado podría inducir a los potenciales proveedores a incrementar sus acciones de comercialización y a los entes

importadores a considerar a los proveedores regionales en sus compras.

La concreción y puesta en marcha de mecanismos como los aquí estudiados, serían señales positivas para aquellas empresas industriales de la región que efectúen inversiones para mejorar sus niveles de competitividad técnica y económica, en vista tanto de mercados internos como externos. (V.4)

5. Acuerdos

23. Cualquier tipo de acuerdo para reorientar desde terceros países hacia la región las importaciones que actualmente realizan los entes del sector público se basará en preferencias y reciprocidades que los países se concedan mutuamente.

Las preferencias estarían limitadas por cuestiones de razonabilidad técnica y económica, es decir, solo tendrían efecto para reorientar las importaciones de aquellos bienes fabricados en la región por empresas cuya competitividad resulte aceptable y que posean, además, vocación exportadora (VI.2.). Tenderían a alentar la "salida" del mercado interno y la "entrada" en el mercado regional de productos (o, con un enfoque más conceptual, de los sistemas: países-empresas-productos; en este caso con ALADI como interfase entre los sistemas de la zona), muchos de los cuales tendrían vedada su entrada, aún en las mejores condiciones de competitividad, a otros mercados externos (p.e. ver nota inserta en IV.3.2).

24. Los condicionamientos señalados de las preferencias, sumados a razones de viabilidad en relación a las políticas comerciales de los países y de practicidad, simplicidad y bajo costo en relación a la instrumentación de los posibles acuerdos, conducen a las preferencias siguientes: (VI.2., VI.7., y VI.8.)

- a) Calidades: sin preferencias.
- b) Calificación de proveedores: Los entes importadores pueden, sin menoscabo de la seguridad de abastecimiento, aplicar consideraciones adecuadas para facilitar la entrada de nuevos proveedores de la región.
- c) Precios: No se pagan sobreprecios. En caso de que una oferta regional tuviera un mayor precio, sería factible conceder al sistema exportador la posibilidad de igualar el precio de la mejor oferta extrarregional, a condición de que la diferencia no supere el 15%.
- d) Financiamiento: En las actuales circunstancias, no se considerarían preferencias en cuanto a financiamiento. Sobre este tema surge que: valdría la pena explorar la viabilidad de instituir un fondo de financiación a mediano plazo para exportaciones intrarregionales de bienes de capital y un sistema de compensación de pagos y líneas de crédito recíprocas, no necesariamente del mismo monto, de, por ejemplo, tres años de plazo. También, para cierto tipo de ofertas, un mecanismo de avales de garantía y de prefinanciación para la preparación, presentación y negociación de ofertas.
- e) Otras preferencias: Se refieren a suministro de información, inscripción en el registro de proveedores, invitación a participar en licitaciones internacionales, concursos de pre-

cios o compras directas, posibilidad de aceptar ofertas parciales y asesoramiento legal.

25. El posible acuerdo objeto de estudio posibilitaría disminuir la necesidad de utilizar monedas duras en las operaciones de importación que no sean financiadas por organismos internacionales, como así también aumentar su captación regional en aquellas que sí lo sean. (VI.2.d.)

El acuerdo resultaría una vía apta para mejorar la utilización de los márgenes preferenciales regionales que ofrecen el BID y el Banco Mundial, los que a la fecha no fueron nunca utilizados.

Cabría pensar en una acción mancomunada de la ALADI y de los países tendiente a colaborar con los organismos financieros para encontrar un mecanismo que torne operativa la preferencia regional manifestada, actualmente regulada por un mecanismo inadecuado, a juzgar por su falta de uso. (VI.3.2.)

26. Como reciprocidad, se está entendiendo, en principio, que cada país otorgue a los otros intervinientes en el acuerdo, preferencias iguales a las que reciba. Queda abierta la posibilidad de negociar contrapartidas adicionales o complementarias para equilibrar beneficios, durante el funcionamiento del acuerdo.

Los desequilibrios temporales de los beneficios que se puedan originar no implican pérdidas para ninguno de los países, ya que el acuerdo no significa un juego de suma cero.

Pasado un tiempo prudencial, en oportunidad de ratificación o renegociación del acuerdo y con los resultados de la evaluación de su marcha (V.8., Art. 6), se podrán arbitrar medidas que tiendan a equilibrar los beneficios. (VI.5. y VI.8. Art. 5)

27. Respecto al ámbito del acuerdo, en cuanto a países, sectores, entes y productos, se concluye lo siguiente: (VI.6)

- a) un grupo de países podrá iniciar el acuerdo que quedaría abierto a futuras adhesiones; el efecto multilateral de integración dependerá, obviamente, de la cantidad de países que adhieran al mismo;
- b) la delimitación del ámbito del acuerdo, sea este sectorial o multisectorial, quedaría más definida y la practicidad de su aplicación facilitada si se explicitaran los entes comprendidos;
- c) resultaría ventajoso que se involucren a la mayor cantidad de sectores y entes, aunque si ello obstaculizara concreciones, convendría partir de una expresión mínima y dejar expedita su ampliación, y también posibles salidas;
- d) en cuanto a productos, no se vislumbra la utilidad de limitar el alcance del acuerdo, sin embargo podrá preverse alguna cláusula de reserva para aquellos cuya exclusión pueda llegar a considerarse conveniente.

28. De un acuerdo como el dispuesto en VI.8. se pueden esperar los siguientes efectos:

i) efectos directos sobre la integración comercial, con un incremento neto de la actividad industrial de la región.

ii) efectos directos derivados sobre la mejor utilización de las preferencias regionales de los créditos del BID y del Banco Mundial.

iii) efectos sobre la integración industrial y cooperación tecnológica horizontal derivados de los mecanismos previstos para equilibrar los beneficios del acuerdo.

29. El acuerdo diseñado posibilita y en cierta medida guía las acciones de los operadores -industrias proveedoras, entes importadores y subsistemas accesorios o complementarios- pero las magnitudes del intercambio comercial, de las asociaciones que realicen las industrias proveedoras de la región y del aprovechamiento de las preferencias regionales de los créditos del BID y del Banco Mundial, dependerán del cumplimiento del rol, de la iniciativa e idoneidad de los operadores mencionados.

30. Se aprecia que el estudio de este instrumento de integración, en su faz técnica, se puede considerar suficientemente maduro como para concretar alguna decisión de naturaleza política sobre su puesta en práctica. De encontrarse aspectos que pudieran merecer mayor discusión previa a tal acción, se estima que el análisis que se ha hecho de los distintos tópicos: importaciones, normas, entes importadores, preferencias, reciprocidades y ámbito o alcance de los posibles acuerdos, podrá contribuir a la misma.

6. Compilación de las propuestas resultantes del estudio

Durante el desarrollo del trabajo fueron surgiendo una propuesta central y otras de acciones coadyuvantes. Son las siguientes:

i) Existiendo intención política de avanzar en la utilización de las importaciones del sector público como instrumento de integración, el anteproyecto de acuerdo resultante de este trabajo (VI.8.) sería un punto de partida viable para acciones concretas.

ii) El acuerdo resultaría un medio idóneo para mejorar la utilización de los márgenes preferenciales regionales que ofrecen el BID y el Banco Mundial, los que a la fecha no fueron nunca utilizados.

Cabría pensar en una acción mancomunada de la ALADI y de los países tendiente a colaborar con el BID y el Banco Mundial para encontrar un mecanismo que torne operativa la manifestada preferencia regional, actualmente regulada por un mecanismo que por su falta de uso resultaría inadecuado (VI.3.2)

iii) Un estudio de la oferta de bienes representativos de la demanda del sector público, de tipo cualitativo y cuantitativo, que comprenda también el análisis de su competitividad técnica y económica, coyuntural y estructural, en los mercados nacional, regional y mundial, si bien no es estrictamente

necesario para llevar adelante las negociaciones de un posible acuerdo, resultaría necesario si se quisiera mejorar la apreciación previa de sus posibles efectos y conveniente para su evaluación (VI.8., Art. 6) y para la ulterior negociación de las reciprocidades que tornarían más equitativos los beneficios (VI.8., Art.5), amén de otras conclusiones que posibilitarían diseñar acciones de progreso tanto a las empresas como al sistema exportador de los países de la región. (VI.9.)

iv) Oportunamente se podrían analizar los costos y beneficios, sistema de funcionamiento, interés de cámaras empresariales, posibles operadores, corresponsales, usuarios y forma de suscripción, etc., que podría tener un banco de datos con acceso on line u otro que asegure difusión en tiempo oportuno, para una divulgación más extensa de las demandas de bienes importados por los entes públicos. (V.3.3.)

v) Un camino viable para reforzar la instrumentación del posible acuerdo entre países, sería a través de reuniones sectoriales de los operadores de las áreas de las empresas importadoras involucradas en las compras y representantes de la oferta exportable. Las mismas, debidamente organizadas, resultarían provechosas para visualizar posibilidades concretas a nivel producto. (V.2.4.)

vi) Podría resultar oportuno que la Secretaría analice la conveniencia de reseñar, sistematizar y, quizás, mantener actualizados los datos estadísticos contenidos en los informes de cada país, para su posible aprovechamiento por otros organismos o empresas proveedoras que pudieran estar interesados en utilizarlos para sus trabajos. (III.2.)

vii) La ALADI, conjuntamente otros organismos, incluidas las asociaciones empresariales de demandantes y de oferentes e institutos tecnológicos, de normalización, y de calidad, podrían pensar en establecer un reconocimiento público -quizás en la forma de un premio, acompañado de la difusión que el caso merezca- a aquellas empresas de la región que, en el marco de este posible acuerdo, se destaquen por la competitividad técnica y económica de sus provisiones y, posiblemente a los entes públicos demandantes que participaron en tal operación. (V.4.)

II. INTRODUCCION

1. Objetivo del trabajo
2. Lineamientos políticos a los que responde este estudio
3. Procesos de reestructuración del sector público
4. Antecedentes técnicos
5. Forma de ejecución del trabajo. Colaboraciones recibidas
6. Informes nacionales. Contenido y utilidad

1. Objetivo del trabajo

El objetivo del trabajo es el siguiente:

"En función de las reales posibilidades de canalizar las importaciones del sector público de cada país miembro hacia los restantes países de la región, se procura determinar: el potencial de negociación actual, los términos de reciprocidad comerciales previsibles, los operadores estatales involucrados en una eventual negociación, la medida en que los Gobiernos pueden influir directamente las decisiones de estos últimos, los instrumentos de negociación adecuados a cada caso y las medidas complementarias para su mejor aprovechamiento"

Cabe notar que el objetivo apunta a los aspectos prácticos de la cuestión ya que se trata de explorar los mecanismos instrumentales concretos que podrían utilizarse para la priorización del origen regional respecto al de terceros países de aquellos bienes que importen los entes del sector público.

De hecho, se procura alentar y facilitar la entrada selectiva de aquellos proveedores regionales eficientes y de competitividad aceptable, acorde a las políticas comerciales de los países.

2. Lineamientos políticos a los que responde este estudio

El tema ha sido motivo de numerosos trabajos y declaraciones, las que se vienen realizando desde hace años en diversos organismos e instancias institucionales y políticas, con mayor intensidad a partir del Plan de Acción de Quito.

En las últimas reuniones de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política y de Representantes Gubernamentales de los Países de la ALADI, este tema mereció particular consideración.

En el anexo 1 se transcriben las partes de las declaraciones y de los acuerdos políticos de alto nivel relacionadas a la utilización de las compras del sector público como instrumento de integración latinoamericana, los cuales refuerzan declaraciones de anterior data sobre esta cuestión. Del mismo se extractan los siguientes puntos:

- i. "Sin perjuicio de continuar las negociaciones comerciales relacionadas con los Acuerdos ya instrumentados en la ALADI, se utilizarán, en esta emergencia, mecanismos especiales tales como la canalización de compras estatales hacia bienes y servicios de la región por la vía de los arreglos bilaterales y multilaterales que se consideren necesarios y operaciones de intercambio compensado concebidas tanto a nivel sectorial como multisectorial." (1985)
- ii. "Adoptar lineamientos para lograr acuerdos preferenciales en materia de compras del Estado, intercambio compensado, productos básicos y servicios a través de acuerdos de alcance regional o parcial". (1986)
- iii. "Promover la reorientación de las importaciones estatales como factor de crecimiento del comercio intraregional, conforme a las legislaciones nacionales de cada país. En este contexto, utilizar los márgenes preferenciales que ofrecen los organismos financieros multilaterales en beneficio de los proveedores de la región en las licitaciones públicas." (1988)
- iv. Posteriormente, en la Declaración de Ica, resultado de la Tercera reunión Presidencial del Mecanismo permanente de consulta y concertación política, llevada a cabo en Ica, Perú, en Octubre de 1989, se observa que a las acciones de integración en lo comercial, se suman, entre otras, las de telecomunicaciones y transportes (Integración Regional, punto 41) y que, en lo referente a dichas actividades -que en buena parte están desarrolladas en la región por empresas públicas- se imparten lineamientos para: evitar duplicaciones de la infraestructura, aprovechar la capacidad de adquisición conjunta con el propósito de lograr mejores condiciones de compra¹, armonizar los esquemas de regulación y propiciar posiciones afines en las negociaciones sobre servicios en los foros internacionales (punto 47).

¹ Este aspecto se haría operativo mediante técnicas de organización de la demanda del tipo de las indicadas en V.3.1., aplicadas en los entes similares de la región, debidamente coordinados, y, quizás también, con la participación de empresas concesionarias privadas, en la medida de su peso, interés y condiciones de la concesión.

3. Procesos de reestructuración del sector público

Se asiste en la mayor parte de los países de la Asociación a procesos de reestructuración del sector público. Los mismos buscan, en general, incrementar la eficacia y eficiencia, tanto de los entes gubernamentales administrativos como la de aquellos prestadores de servicios y productores de bienes.

Para lograr dicho incremento de la eficacia y eficiencia, se están llevando a cabo acciones tales como: adecuación de normas (desregulación), desburocratización y profesionalización en el seno de entes y empresas, traspaso al sector privado de algunas actividades y otorgamiento al mismo de nuevas concesiones de servicios públicos.

Estos procesos se hallan más o menos adelantados en cada uno de los países y deben ser tenidos en cuenta, ya que la magnitud y configuración del sector público puede sufrir modificaciones. En tal contexto, si bien es previsible que en dichos países las importaciones del sector público decrecerían, resulta prematuro adelantar cantidades y composiciones. Por el momento, con un enfoque pragmático, corresponde suponer que las mismas continuarán siendo de un volumen tal, tanto en valores absolutos como en los factibles de reorientar hacia la región, que mantendrán su potencialidad como instrumento de integración para lograr los efectos mencionados en V.9. A ello también contribuirían los procesos de apertura de la economía que se verifican en varios países de la región.

Respecto a la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, que actualmente son, en su mayor parte, propiedad del sector público, cabe recordar que los regímenes de compra nacional serían, en general, aplicables a los concesionarios de tales servicios. Es posible entonces que entre las condiciones que se dispongan en los contratos de concesión, figuren disposiciones respecto a la utilización de la potencialidad económica de tales nuevas empresas privadas como coadyuvante al desarrollo del país, contemplando aspectos relacionados a la integración regional².

² Por la característica de sus productos y servicios y por la magnitud y efectos de sus requerimientos, buena parte de las grandes empresas de servicios públicos, independientemente del carácter privado o público de su propiedad, podrían jugar un papel importante en el proceso de integración física, comercial e industrial, como se podrá inferir de los puntos relativos a Transportes y Telecomunicaciones, de la Declaración de Ica, Perú (ver I.2); rol que podrán asumir, o no, de acuerdo a la política y posibilidad administrativa de cada país.

Al respecto, podrían valer los conceptos sobre grandes empresas y nación vertidos en: Alain Touraine; Conferencia. Instituto Nacional de la Administración Pública, Sp., Buenos Aires, 1988. (Publicaciones Seriadas. Formación de Administradores Gubernamentales/2)

4. Antecedentes técnicos

El direccionamiento de las compras e importaciones del sector público es uno de los mecanismos que se están planteando para el avance de la integración regional, en particular por las implicaciones en beneficio del comercio intrarregional. En tal sentido puede además interactuar con otros instrumentos tales como: el congelamiento y paulatina eliminación de las restricciones no arancelarias, el intercambio compensado, la readecuación o ampliación de los sistemas de compensación de pagos y los sistemas de preferencias regionales.

Los mecanismos de intercambio compensado y de compensación de pagos, al igual que la mejora de los servicios de transportes y telecomunicaciones, son de alcance general, en el sentido que abarcan diferentes sectores de demanda y oferta. En este caso, serían coadyuvantes al sistema que se establezca para facilitar las operaciones de compra e importación entre los entes del sector público y proveedores regionales.

Diversos organismos, públicos y privados, nacionales e internacionales, han realizado trabajos relacionados a las importaciones del sector público en relación al proceso de integración latinoamericana. Entre otros cabe mencionar los siguientes: ALIDE, ALABIC, ARPEL, CEPAL, CIER, INTAL, JUNAC, QLADE, SELA. En la mayor parte de los mismos se mantuvieron reuniones con respecto a este tema. En VII, se indican las publicaciones consultadas.

Se observa que existe una amplia coincidencia en la idoneidad de este instrumento de integración. También se identifican aspectos de compleja solución y de difícil puesta en práctica, los que son tenidos en cuenta en V. para pergeñar propuestas viables y operativas.

La complejidad y dificultades mencionadas se sitúan en: i) la definición de las preferencias y reciprocidades; ii) la dilucidación de costos y beneficios y su apropiación a corto y mediano plazo por los distintos países y, dentro de cada país, por los distintos actores económicos; iii) las instancias y decisiones políticas que a otros niveles de Gobierno deben acompañar a las del Ejecutivo como para que los operadores concretos de la demanda (entes del sector público), de la oferta (industrias proveedoras) y de los subsistemas accesorios (financiero, tecnológico, normalización y calidad, etc.), cumplan su rol.

En una gran cantidad de casos se debería superar: i) por parte de las empresas proveedoras, el sesgo hacia sus mercados internos, lo cual limita su competitividad y posibilidades de exportación; ii) por parte de los entes del sector público, la inclinación a importar bienes manufacturados desde países centrales; iii) el débil eslabonamiento entre los actores y las instancias políticas de gobierno, en cuestiones relacionadas a la posible preferencia regional de las compras de los bienes requeridos por los entes públicos que no se produzcan localmente y deban importarse.

5. Forma de ejecución del trabajo. Colaboraciones recibidas

Este trabajo se realizó en tres etapas.

En la primera, se definieron los términos de referencia y se estableció la metodología; estuvo a cargo del Ing. Miguel A. Solodkowsky, quién actuó como coordinador del estudio y contó con la colaboración del Dr. César Peñaranda C. quien, a su vez, coordinó los trabajos en los países del Pacto Andino.

En la segunda se relevó la información en los países y se elaboró el correspondiente informe nacional. Esta etapa del trabajo fué realizada por los siguientes consultores:

- Argentina: Ing. Miguel A. Solodkowsky, con la colaboración del Ing. Juan A. Valeiras
- Brasil: Lic. Raúl Paz
- Colombia: Lic. Ana Rita Cardenas M., y Nhora Rey de Marulanda, con la colaboración de María Isabel Alonso L.
- Chile: Lic. Haroldo Venegas G.
- Ecuador: Lic. Fernando Buitrón
- México: Lic. Eduardo Alcaraz Ortiz
- Perú: Dr. César Peñaranda C., con asistencia y colaboración de los Licenciados Arturo Ramírez S., César Macedo y Consuelo M. de Maldonado
- Uruguay: Lic. Eduardo Moerzinger Pagani
- Venezuela: Dr. Juan Francisco Rojas Penso, con la colaboración de los Licenciados Nilda Mujica y Gustavo González y del Ing. Humberto Lotártaro

En la tercera etapa se analizaron los trabajos antedichos, se relevó información adicional y se elaboró el presente informe; al igual que la primera, estuvo a cargo del Ing. Miguel A. Solodkowsky, quien contó con la colaboración del Dr. César Peñaranda C. y del Ing. Juan A. Valeiras para el Cap. III.

Cabe reconocer, tanto la colaboración y aportes recibidos por parte del personal de los entes públicos importadores y de los organismos de Gobierno consultados durante el relevamiento de campo efectuado en los distintos países durante la segunda etapa del estudio, como la prestada por los interlocutores en las entrevistas que, durante la tercera etapa, se realizaron en las Representaciones de los países ante la ALADI y en ALABIC, ALIDE, ARPEL, CEPAL, ILAFA, INTAL y JUNAC. A todos ellos, que tanto contribuyeron a la realización de este trabajo, el grupo consultor les manifiesta su más profundo agradecimiento.

Por otro lado, también ha sido muy eficaz la cooperación del personal técnico y administrativo de la Secretaría, de quien en todo momento se tuvo pleno apoyo para el aporte de antecedentes y opiniones, la selección y copiado de documentación, ayuda para la organización de entrevistas y las comunicaciones requeridas para la coordinación, entre otras tareas, por lo cual queremos expresar nuestra gratitud.

Por último, es pertinente señalar que las opiniones expuestas son de exclusiva responsabilidad del autor.

6. Informes nacionales. Contenido y utilidad

En los países citados se relevó, procesó y analizó información sobre los siguientes temas:

I. Importaciones del Sector Público en los últimos años, con la apertura por posiciones arancelarias, montos y orígenes. Apreciaciones sobre la oferta regional de tales productos.

II. Normas de Gobierno que rigen para las compras e importación de tales bienes. Se recopiló y analizó información sobre regímenes de compras vigentes para el sector público, regímenes de importaciones y compra nacional, acuerdos internacionales, regímenes de aplicación para el caso de financiamiento por el BID y por el BIRF. En esta parte también se realizaron los comentarios que en cada caso resultaron pertinentes sobre los organismos de gobierno que dictan y aplican las normas mencionadas.

III. Entes Importadores. Recopilación y análisis de la información recogida en los principales entes importadores sobre importaciones realizadas, prácticas de compras e importaciones, grado de autonomía en las decisiones, opiniones sobre la oferta regional de los bienes que importan de terceros países. Apreciaciones sobre las preferencias y reciprocidades de posibles acuerdos regionales.

IV. Apreciaciones sobre los distintos puntos del objetivo del trabajo referidos al país en estudio.

Cabe señalar que los informes por países, además de emplearse para la elaboración del presente, resultarán de utilidad tanto para los organismos privados, públicos e internacionales interesados en estas cuestiones, como para las empresas proveedoras de la región que quieran realizar acciones de exportación a los entes del sector público.

Las empresas proveedoras requerirían información desagregada de la demanda a mediano plazo para sus planes de inversión, para la adecuación de su capacidad productiva, tecnológica y competitiva y para sus planes operativos de producción y comercialización.

Al respecto, los informes por países proveen indicaciones de utilidad para aquellos estudios de mercado que con propósitos de venta, fabricación o institucionales decidan realizar las empresas oferentes u otros organismos. En tal sentido, orientan sobre importaciones, montos, orígenes, entes importadores, normas, procedimientos de compras, aspectos de financiamiento, etc.

Por último cabe señalar que informe nacional de Ecuador sólo pudo cubrir el capítulo correspondiente a importaciones. En cuanto a Bolivia y Paraguay no se dispuso de informes nacionales; oportunamente con los datos pertinentes se podrán completar los cuadros del cap. III sobre importaciones, que no alterarían apreciablemente sus totales debido a los montos involucrados. Es importante destacar que a excepción de ello, el resto de este informe se puede considerar también válido para los países mencionados.

III. IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO

1. Caracterización del sector público
2. Importaciones del sector público
3. Tipo de productos importados
4. Origen de las importaciones
5. Gravámenes a la importación
6. Resumen de la información por país

1. Caracterización del sector público

Si bien en todos los países de la ALADI es muy alta la importancia alcanzada por el sector público, la dimensión del mismo, su estructura y diversificación varían en alto grado de uno a otro país. Asimismo la importancia y la naturaleza de la participación del sector público se ha modificado considerablemente en el tiempo.

Para los propósitos de este trabajo resulta conveniente distinguir dos agrupaciones dentro del sector público: el gobierno general (que incluye la administración central, las provincias o estados federales y los municipios) y las empresas públicas. Ambas agrupaciones tienen presencia en los distintos países miembros.

Los distintos entes y organismos de la Administración Central, provincial o estadual y municipal suelen presentar en los países de la región la mayor cantidad de unidades de compra diferenciadas; sin embargo, son las empresas públicas las que resumen en sí mismas los mayores montos de compras estatales, siendo su participación aún mayor en las importaciones. De ahí que en diversos países el estudio se ha circunscrito a la información recogida en ese sector, limitándose inclusive en algunos casos a una cantidad reducida de empresas públicas que concentran por sí solas un alto porcentaje del poder de compra estatal.

En este informe no resulta de interés diferenciar el análisis de las empresas públicas según las diferentes formas jurídicas y denominaciones bajo las cuales se presentan en los distintos países de la región. En cambio los informes de los consultores locales coinciden en destacar, además de la importancia de las adquisiciones de las empresas dentro del total de las compras estatales, la relevancia que tanto para la magnitud como para el enfoque y estructura de las mismas han significado las distintas políticas que han orientado la acción de los gobiernos respecto de la dimensión y diversificación de las actividades empresariales estatales.

Teniendo en cuenta el tipo de actividad económica encarada, la presencia estatal se hace sentir con más intensidad en los sectores dedicados a la prestación de servicios de infraestructura (generación, transmisión y distribución de electricidad, transporte ferroviario, marítimo y aéreo, operación portuaria, comunicaciones, agua potable, etc.) así como a la extracción, industrialización y comercialización de hidrocarburos. Esta presencia es una constante en todos los países estudiados, diferenciándose más bien en cuanto a la forma de intervención estatal y al grado de monopolio de la actividad correspondiente.

Son muy amplias en cambio las divergencias en cuanto al tenor de la participación del sector público en actividades empresariales manufactureras, privilegiándose usualmente esa intervención en los sectores que requieren inversiones de gran magnitud (minero-metalúrgicos, química básica y petroquímica, astilleros, papel, etc.). En algunos países también adquiere importancia la participación del sector público como importador de bienes de consumo masivo popular.

2. Importaciones del sector público

La multiplicidad y diversidad de organismos involucrados, la indefinición en cuanto al ámbito del sector público, la carencia de registros sistemáticos, la negativa en algunos casos a contestar los requerimientos de información, las disposiciones sobre secreto estadístico, han significado obstáculos que han debido superar con mayor o menor fortuna los consultores encargados de efectuar los estudios nacionales. A pesar de esos inconvenientes se estima que el grado de cobertura de la información relevada es alto y superior al 90%.

Al respecto, cabe señalar que los informes de los países de la región reúnen la máxima información estadística disponible hasta el momento sobre importaciones del sector público y que la misma, en algunos casos, es totalmente inédita. Al mismo tiempo se observa que la información precitada está referida, en varios casos, a distintos años o períodos y presenta diferentes aperturas por productos u orígenes y también que tal heterogeneidad fué producto, como viene de mencionarse, de las características de los datos disponibles en distintos países, lo cual dificultó presentaciones homogéneas de los correspondientes informes nacionales de acuerdo a lo indicado en los términos de referencia de este estudio.

Debido a ello, en los cuadros de este informe, que fueron elaborados en base a las informaciones estadísticas mencionadas, resultó imposible explotar las mismas en su totalidad. Al respecto, podría resultar oportuno que la Secretaría analice la conveniencia de reseñar y quizás mantener actuali-

Los datos estadísticos contenidos en los informes de cada país, para su posible aprovechamiento por otros organismos o empresas proveedoras que pudieran estar interesados en utilizarlos para sus trabajos.

Pasando al análisis de la información elaborada, el cuadro 1 resume las estadísticas aportadas sobre importaciones del sector público durante los últimos años en los nueve países de la Asociación objeto del trabajo de campo: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Se han incorporado también a dicho cuadro los montos de las importaciones totales y del producto bruto interno de cada país, calculándose los ratios correspondientes.

CUADRO 1 - IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO Y TOTALES DE LOS PAISES DE LA ALADI Y SU RELACION CON EL PBI (1985-88, en millones de dólares CIF y porcentajes)

Países	Importaciones		Imp. Sec. Pub.	P B I	Imp.S.P.	Imp.Tot.
	Sec. Público	Total país	Imp Totales	(1.987)	P B I	P B I
	mill. u\$ CIF	mill. u\$	%	mill. u\$	%	%
ARGENTINA	769 a/	5.570	13,8	85.471	0,90	6,51
BRASIL	5.986 b/	14.566	41,1	344.435	1,74	4,22
COLOMBIA	888 c/	5.402	16,4	47.242	1,87	11,43
CHILE	806 d/	4.262	18,9	27.742	2,90	15,36
ECUADOR	467 e/	2.158	21,6	13.009	3,59	15,80
MEXICO	1.904 f/	11.600	16,4	291.203	0,96	5,76
PERU	758 g/	2.432	31,2	31.737	2,39	7,66
URUGUAY	246 h/	985	25,0	8.354	2,43	11,79
VENEZUELA	2.122 i/	9.284	22,9	76.011	2,79	12,21
TOTAL 9 PAISES	14.916	56.259	26,6	839.725	1,78	6,70

Notas: a/ promedio 1987/88; b/ promedio 1986/88, valor FOB; c/ promedio 1986/88; d/ promedio 1987/88; e/ 1987; f/ promedio 1986/87; g/ promedio 1986/87; h/ promedio 1986/88; i/ promedio 1985/88.

Fuentes: Elaboración propia en base a informes de consultores locales.

Para el conjunto de los países analizados las importaciones del sector público significaron, en promedio para los periodos considerados, el 26,5 por ciento de las importaciones totales (unos u\$ 15.000 millones anuales), valores estos fuertemente influenciadas por las magnitudes del sector público brasileño, cuyas compras en el exterior representaron por sí solas el 40,2 por ciento del total de las importaciones de

los organismos estatales de la región³. En el otro extremo, con coeficientes menores respecto de sus importaciones totales se encuentran Argentina, Colombia y Chile, resultados que deben atribuirse a distintas causas. En el caso argentino a la crisis económica que afectó especialmente al programa de inversiones de las empresas públicas⁴, en tanto que para Colombia ese bajo coeficiente resulta de la caída de las importaciones petroleras como consecuencia de la meta alcanzada en 1986 de autoabastecimiento de crudo, mientras que para Chile corresponde señalar el proceso de privatización de empresas estatales que se ha venido experimentando desde hace años y la no inclusión de informaciones sobre las importaciones del Ministerio de Defensa y otros sectores considerados estratégicos.

Si se consideran separadamente dos de los países mayores de la región -Brasil y México- el conjunto de las importaciones de sus respectivos sectores públicos representaron el 60 por ciento del total de los nueve países, lo cual indicaría que los esfuerzos integracionistas en materia de compras estatales podrían descansar en gran medida en los avances que la industria latinoamericana logre en el abastecimiento de dichos mercados mayores. Pero aún para los países de desarrollo económico intermedio y menores las cifras de importación de sus respectivos sectores públicos son significativas, tanto en valores absolutos como en relación a otros indicadores económicos, del orden en todos los casos de varios cientos de millones de dólares anuales.

Resulta conveniente tratar separadamente las importaciones de petróleo, que revisten características particulares por su magnitud y el carácter a menudo errático de sus fluctuaciones en el tiempo. De ahí que el cuadro 2 señale los montos de las importaciones del sector público desglosadas del rubro combustibles; las cifras siguen aún siendo altamente significativas, con una incidencia del 16,3 por ciento en el total de importaciones de la región y una relación en torno del uno por ciento del producto bruto interno.

³ Merece señalarse que a diferencia de los otros países que presentaron sus estadísticas en valor CIF, las importaciones del sector público brasileño se hallan expresadas en valor FOB, por lo que su incidencia sería aún mayor.

⁴ Las estadísticas de importaciones del sector público argentino señalaron para el período 1976/79 una participación del orden del 22 al 26%, en correspondencia con el elevado monto de las inversiones en infraestructura durante ese período. Ya a partir de 1980 se registran porcentajes inferiores al 20%.

CUADRO 2 - IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO DE NUEVE PAISES DE LA ALADI EXCLUIDOS
LOS COMBUSTIBLES (en millones de dólares CIF y porcentajes)

Países	Importaciones		Imp. S.P.ex.com.	P B I	Imp.S.P.ex.com.
	S.Pub. ex.com.	Tot.País	Imp.Tot.	(1.987)	P B I
	mill. u\$ CIF	mill. u\$	%	mill. u\$	%
ARGENTINA	244	5.570	4,4	85.471	0,28
BRASIL	1.931	14.566	13,3	344.435	0,56
COLOMBIA	766	5.402	14,2	47.242	1,62
CHILE	334	4.262	7,8	27.742	1,20
ECUADOR	173	2.158	8,0	13.009	1,33
MEXICO	1.524	11.600	13,1	201.203	0,76
PERU	691	2.432	28,4	31.737	2,18
URUGUAY	36	985	3,4	8.354	0,43
VENEZUELA	2.122	9.284	22,9	76.011	2,79
TOTAL 9 PAISES	7.821	56.259	13,9	839.725	0,93

Fuentes: Elaboración propia en base a informes de los consultores locales.

Al excluir los combustibles cambia la importancia relativa de las importaciones de los distintos países, destacándose por su magnitud México y Venezuela, dos eminentes exportadores de petróleo, que por sí solos cubren el 54,5 por ciento de las importaciones de los entes del sector público de los países de la región considerados. También puede destacarse el alto coeficiente del Perú (28,4%) y el monto de las importaciones brasileñas que aún sin considerar los combustibles se acercan a los 2.000 millones de dólares anuales. Llama la atención la baja participación de las importaciones del sector público en Argentina y Uruguay, aun cuando cabe recordar la particular coyuntura económica por la que atravesaba el primero de dichos países al momento de recopilarse la información estadística y la circunstancia de que las importaciones uruguayas se han circunscripto a los datos aportados por cuatro entes del sector público.

3. Tipo de productos importados

Además de los montos de las importaciones de combustibles sobresalen otros dos rubros: bienes de capital y alimentos (cuadro 3). Mientras que las importaciones de equipos y maquinarias muestran cifras significativas para todos los países de la región, la presencia del Estado como importador de alimentos sólo es relevante en cuatro de ellos: México, donde cubren una quinta parte de las importaciones de los

entes estatales, Perú, Colombia y Brasil, aún cuando en este último caso sólo representan el 3,7 % de las adquisiciones del sector público en el exterior. El monto de esas compras de alimentos se ha mostrado altamente sensible a factores coyunturales, v.g. buenas o malas cosechas internas, o a la utilización de esas importaciones como elemento de política antiinflacionaria o de control de precios de productos denominados de "primera necesidad".

CUADRO 3 - IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO DE NUEVE PAISES DE LA ALADI POR CATEGORIA DE PRODUCTOS (1985/88, en millones de dólares CIF y en porcentajes)

PAISES	ALIMENTOS		COMBUSTIBLES		B. DE CAP.		OTROS		TOTAL	
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
ARGENTINA a/	-	0,0	525	68,2	158	20,6	86	11,2	769	100
BRASIL b/	222	3,7	4.055	67,7	884	14,8	825	13,8	5.986	100
COLOMBIA c/	145	16,3	122	13,7	420	47,3	201	22,7	888	100
CHILE d/	-	0,0	383	39,3	212	29,6	122	17,1	717	100
ECUADOR e/	1	0,2	294	63,0	130	27,8	42	9,0	467	100
MEXICO f/	341	17,9	380	19,9	748	39,2	434	22,7	1.904	100
PERU g/	134	17,1	67	8,8	168	22,2	389	51,3	758	100
URUGUAY h/	-	0,0	167	82,2	36	17,7	-	0,0	203	100
VENEZUELA i/	14	0,7	s/d	...	920	43,3	1.188	56,0	2.122	100
TOTAL NUEVE PAISES ALADI	857	6,2	5.993	43,2	3.676	26,5	3.287	23,9	13.814	100

Notas: a/, b/, c/, e/, f/, g/, i/: iguales a notas del cuadro 1
d/ promedios 1987/88 para partidas superiores a u\$ 300.000 anuales
h/, sólo cuatro empresas: UTE, ANCAP, ANTEL y DSE

Fuentes: Elaboración propia en base a informes de consultores locales

Las cifras de importaciones de bienes de capital, que alcanzan alrededor de los u\$ 4.000 millones anuales en el período 1985/1988 han sido afectadas naturalmente por el ritmo de inversiones estatales pero también por el grado de desarrollo alcanzado por las industrias locales. No puede extrañar por tanto una incidencia relativamente menor de dichas importaciones en países como Argentina y Brasil, cuyos fabricantes han alcanzado un alto nivel en la manufactura de equipos pesados y o de alta complejidad que caracterizan en gran medida a las inversiones estatales. Aún teniendo en cuenta tales consideraciones las compras externas de bienes de equipamiento siguen siendo importantes en dichos países tal como se aprecia en 1986 con una participación del 35,19% en el total de compras

de equipamiento del sector público argentino^o.

Las importaciones de combustibles muestran participaciones elevadas dentro de las adquisiciones en el exterior del sector público en cuatro países: Uruguay (82,2%), Argentina (68,2%), Brasil (67,7%) y Ecuador (63%). Las importaciones petroleras de Brasil se destacan además por su monto (4.000 millones de dólares anuales), por corresponder a un real déficit de abastecimiento interno de hidrocarburos y por haber sido eficazmente utilizado ese poder de compra concentrado para promover exportaciones de productos y servicios brasileños a distintos países del mundo. En el caso de Argentina adquieren importancia las compras de gas en Bolivia así como de hidrocarburos líquidos dentro de un cuadro equilibrado de comercio exterior en el rubro. Ecuador, país eminentemente exportador de petróleo, aparece como consecuencia de las importaciones de productos de la refinación (gasolinas, lubricantes).

El rubro "Otros" adquiere significación muy distinta en los nueve países analizados, con una participación promedio del 26,8%, correspondiendo los porcentajes más altos a Venezuela (56%), Perú (51,3%) y México (38,5%). Dentro de la variada gama de productos incluidos se destacan netamente los productos químicos y los minerales, especialmente los destinados a las industrias metalúrgicas básicas.

4. Origen de las importaciones

El cuadro 4 permite apreciar la información elaborada a partir de los documentos preparados por los distintos consultores nacionales, ordenada según su origen en cinco regiones o países a saber: ALADI, Estados Unidos, Comunidad Económica Europea, Japón y otros.

La región aparece como principal proveedor para la Argentina y Uruguay, aún cuando admitiendo distintas explicaciones. Para Uruguay debe recordarse que la información recopilada corresponde tan sólo a cuatro entes, incluido el que centraliza las importaciones de petróleo. La Argentina reconoce además de las situaciones coyunturales que anteriormente se señalaron -y que influyen especialmente en un más alto coeficiente de importaciones de combustibles líquidos y gaseosos- la circunstancia de haberse obtenido únicamente las importaciones discriminadas por origen para las empresas dependientes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, pudiendo

^o Tal se destaca en el informe argentino, este coeficiente ha tenido un comportamiento errático; en el año anterior (1985) había sido de tan sólo 11,97%.

estimarse que en caso de disponerse del universo de adquisiciones del sector público la participación de la región disminuiría sensiblemente en favor de otros orígenes, particularmente aquellos tradicionales abastecedores de equipos y maquinarias tales como la Comunidad Europea y los Estados Unidos.

CUADRO 4 - IMPORTACIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE ALGUNOS PAÍSES DE LA ALADI SEGUN AREAS GEOGRAFICAS DE ORIGEN DE LOS BIENES (en porcentajes)

Países	ALADI	EE.UU.	C.E.E.	JAPON	OTROS	TOTAL
ARGENTINA a/	63,3	6,0	17,9	0,6	12,0	100,0
CHILE b/	30,3	17,7	12,6	6,1	33,3	100,0
ECUADOR c/	27,7	11,0	13,3	41,0	7,0	100,0
MEXICO d/	2,8	64,7	12,0	7,4	13,0	100,0
PERU e/	25,7	28,2	18,6	7,0	20,5	100,0
URUGUAY f/	51,2	0,5	1,5	14,8	32,0	100,0
VENEZUELA g/	7,4	37,6	32,0	5,0	18,0	100,0

Notas: a/ 1988, sólo empresas dependientes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos
 b/ promedio 1987/88 para partidas superiores a u\$ 300.000 anuales
 c/ 1987, excluido importaciones de combustibles y lubricantes
 d/ promedio 1986/87
 e/ 1986/87, sólo empresas públicas
 f/ sólo cuatro empresas: UTE, ANCAP, ANTEL y DSE
 g/ promedio 1985/88
 Brasil y Colombia sin datos.

Fuentes: Elaboración propia en base a informes de los consultores locales

México, Venezuela y Perú muestran la preeminencia de los Estados Unidos como proveedor externo. Los países de la Comunidad Europea tienen participación significativa en todos los países analizados, salvo Uruguay, mientras que Japón sólo tiene presencia dominante en las importaciones del Ecuador. Finalmente, cabe señalar que tanto Chile como Uruguay se destacan por tener el mayor grado de apertura hacia proveedores de países distintos a los mencionados con porcentajes que rondan el tercio del total de sus importaciones anuales. Chile abastece sus necesidades de combustibles en un 55 % de países de la región: Venezuela, Colombia y Ecuador.

5. Gravámenes a la importación

Los productos objeto de las adquisiciones estatales figuran usualmente en los nomencladores tarifarios de los distintos países sin ninguna diferenciación o tratamiento particular en función del carácter público o privado del importador.

Como tendencia general se aprecia además que han ido desapareciendo disposiciones de orden general que eximían a los adquirentes del sector público del pago de los gravámenes a la importación.

Puede inferirse en consecuencia que los derechos nominales que tributarían las importaciones del sector público se ubican en el promedio de las tarifas arancelarias generales de cada país para productos similares. De hecho sin embargo, existe una profusa y variada legislación en todos los países de la región eximiendo o reduciendo al mínimo el pago de derechos por las importaciones que realicen los distintos entes del Estado.

Los instrumentos utilizados para la exoneración o reducción de gravámenes asumen las siguientes formas principales:

- a) disposiciones de orden general referidas a la Administración Central;
- b) legislación específica -en algunos casos figurando en la Carta Orgánica fundacional- otorgando esos beneficios a distintas empresas o entes del sector público;
- c) leyes de promoción sectorial o regional a las cuales pueden acogerse tanto entes públicos como privados;
- d) beneficios otorgados a proyectos específicos, dentro de los cuales asumen especial importancia las licitaciones con financiamiento de organismos internacionales de crédito.

Ello no obsta para que los derechos nominales sean considerados a los efectos de la metodología de comparación de precios entre los productos nacionales e importados, según lo prescriben los distintos regímenes de preferencias a la industria nacional en las compras estatales. Pero puede concluirse que una vez superada esa barrera impuesta por los mecanismos de "compre nacional" y similares, la mayor parte de los bienes adquiridos en el exterior por los organismos del sector público se hallan exentos del pago de los derechos de importación.

Así por ejemplo, estimaciones efectuadas señalaban que en 1986 como consecuencia de esas disposiciones de exoneración las empresas públicas brasileñas pagaban poco más del 5 por ciento del total del impuesto nominal, correspondiendo el grueso del tributo a la importación recaudado a las importaciones efectuadas por las empresas privadas.

Comentarios incluidos en distintos informes presentados por los consultores de este estudio señalan la escasa relevancia numérica de las concesiones otorgadas a nivel regional en relación al universo de productos objeto usualmente de adquisiciones estatales. Esa escasa importancia cuantitativa se ve agravada por otras dos circunstancias:

- a) el reducido monto del comercio involucrado en las posiciones negociadas, y,
- b) la extendida utilización de los instrumentos de exoneración de tributos a las importaciones a que se hizo referencia más arriba.

Puede afirmarse en consecuencia que las preferencias pactadas en el marco del proceso de integración regional no han conducido a un incremento significativo de las corrientes comerciales generadas a partir de las compras estatales. Por el contrario, gran parte de ese comercio se ha constituido por operaciones referidas a productos incluidos en posiciones no negociadas o bien a acuerdos bilaterales vinculados con proyectos específicos.

6. Resumen de la información por país

Si bien los distintos informes nacionales fueron ejecutados conforme el temario elaborado por la coordinación, la ejecución puso de manifiesto particularidades que, más allá de la personalidad de cada uno de los consultores, se originaron en la distinta calidad de información estadística existente en cada país, el grado de acceso a la misma o a la situación coyuntural por la que atravesaban los países u organismos consultados. La lectura de esos informes permite por tanto señalar algunos aspectos distintivos en el tratamiento del tema en los nueve países analizados.

Argentina: si bien existe la información de base, el documento señala dificultades de orden legal que se plantearon para acceder o procesar la misma, en virtud de disposiciones sobre "secreto estadístico" que incluso generan problemas a los propios funcionarios públicos interesados en utilizar dicha información. Las importaciones se hallan concentradas en una decena de entes, en su mayor parte del área del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y de la Secretaría de Producción para la Defensa, que representan más del 90 por ciento del total de importaciones. Los países de la región tienen una participación cuantitativamente importante en el abastecimiento externo del sector público argentino, aun cuando los montos mayores corresponden a combustibles y productos con bajo grado de elaboración. Con esas características Bolivia

es el primer proveedor regional por monto, destacándose Brasil por la diversificación de los productos vendidos a los entes estatales argentinos.

Brasil: el documento presentado destaca la trascendencia de las importaciones de petróleo y derivados que en los años posteriores a las dos grandes crisis petroleras superaron el 50 por ciento de las importaciones totales brasileñas; esfuerzos posteriores de prospección y explotación de yacimientos nacionales y medidas conservacionistas redujeron notablemente ese rubro de importaciones, pero que aún representa dos tercios del total de las importaciones del sector público. Frente a demoras por razones legales y también administrativas para acceder a la información según origen de la mercadería, el documento destaca que aún excluyendo el rubro petróleo, las restantes importaciones del sector público brasileño por un monto anual de 2.000 millones de dólares ofrecen un gran potencial de canalización para la oferta exportable de la región hasta ahora mínimamente aprovechado (condicionado a acuerdos de especialización intraindustrial para aquellos productos técnicamente factibles de producirse en la región). El análisis por tipo de producto pone de manifiesto que algunos valores promedio de las importaciones de alimentos estuvieron originados en presiones de demanda coyunturales coincidentes con el lanzamiento del Plan Cruzado en 1986 y 1987, difícilmente reproducibles en un futuro inmediato. Señala también las posibilidades de una mayor participación de los restantes países de la región en rubros como los productos químicos y farmacéuticos y los bienes de capital que permiten diseñar políticas de especialización a nivel de países por productos o familias de productos.

Colombia: el informe destaca que a pesar de que el período analizado (1985/88) cubre parcialmente dos mandatos presidenciales ha existido una gran continuidad en el manejo de la política económica, dentro de la cual se señala la disminución gradual y sostenida de la participación de las importaciones oficiales en las totales. La estructura de las importaciones del sector público se concentra fuertemente en bienes intermedios y de capital, con avance paulatino de estos últimos. Algo más del 90 por ciento de las importaciones oficiales colombianas fueron efectuadas por 38 entes públicos durante el cuatrienio analizado.

Chile: a pesar de que el bienio analizado muestra un incremento de las importaciones estatales, el informe advierte que el proceso de privatización de empresas estatales puede afectar las proyecciones futuras. Más de la mitad de las compras en el exterior corresponden a minerales combustibles, siendo también el único segmento de las importaciones donde es mayoritaria (55%) la participación de los países de la región. El

otro rubro significativo son bienes de capital y en menor medida productos químicos para los que es poco significativa la participación regional (4 y 8 % respectivamente).

México: desde hace unos años la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) de ese país elabora un Programa de Adquisiciones en función de las asignaciones presupuestales de los entes estatales. A pesar de que la política comercial mexicana se caracteriza desde 1985 por la gradual reducción de gravámenes a la importación y eliminación de restricciones no arancelarias, el consultor señala buenas posibilidades para una mayor participación de la región sobre todo en rubros de alimentos y materias primas cuya adquisición está prevista en el exterior y donde se considera que el papel de la oferta regional se encuentra en condiciones competitivas de precios y calidades.

Perú : el trienio analizado (1985/87) muestra un incremento sostenido de las importaciones del sector público, fuertemente concentrado en ocho empresas que por sí abarcan el 84,3% del total importado. El mayor dinamismo en su crecimiento estuvo orientado hacia la adquisición de bienes utilizados en las diversas actividades productivas encaradas por el Estado. Se verificó además una gran regularidad en la adquisición de bienes en el exterior, siendo de relativa menor importancia las compras que se debieron a factores estacionales o de escasez. Las importaciones de productos originarios de los países miembros de la ALADI alcanzaron el 27% del total por origen, con tendencia creciente, advirtiendo el consultor posibilidades de canalizar el poder de compra estatal para diversos productos, con preponderancia en el rubro de bienes de capital.

Uruguay: el contexto de política comercial con que se ha desenvuelto el país desde 1982 ha significado en términos generales una retracción de las importaciones del sector público, al mismo tiempo que un crecimiento notable de las importaciones provenientes de la ALADI, como resultado principalmente de la mayor incidencia de las importaciones del petróleo regional sobre el del resto del mundo y por una mayor utilización de los convenios bilaterales con los países vecinos (CAUCE y FEC)

Venezuela: la política económica instrumentada a partir de 1983 condujo a un agudo proceso de sustitución de importaciones, las cuales se fueron concentrando en aquellas que son bienes intermedios o de capital para el sector industrial. Si bien en el período considerado (1985/88) hubo un fuerte crecimiento de las importaciones del sector público, frente a los cambios radicales en la orientación de la política económica

puesta en vigencia por el actual gobierno, el consultor previene sobre las dificultades para hacer un pronóstico de su evolución, aún cuando concentrándose en insumos para la producción teniendo en cuenta la limitada disponibilidad de divisas del país. La región ha tenido escasísima gravitación en las compras estatales venezolanas siendo superada no sólo por los abastecedores de los países centrales sino también por importaciones provenientes de otros países de América Latina distintos a los de la ALADI.

IV. NORMAS SOBRE COMPRAS E IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO

1. Introducción
2. Informes nacionales
3. Normas sobre compras, importaciones y utilización de los créditos del BID y del Banco Mundial por parte del sector público
4. Organismos de Gobierno que dictan y administran las normas sobre compras e importaciones del sector público. Posibilidad del gobierno de orientar hacia la región las operaciones en cuestión

1. Introducción

Un acuerdo en el marco de la ALADI orientado a dar cierta preferencia a las ofertas de los países de la región respecto a otras de terceros países en las importaciones del sector público podría requerir la adecuación de las normas sobre compras e importaciones.

En principio se necesitarían normas complementarias que allanen el camino del acuerdo y posibiliten operaciones sistemáticas, en la medida que la legislación actual no contemple o pueda entorpecer la instrumentación y el cumplimiento de lo acordado.

El tipo y la magnitud del ajuste de las normas dependerá de las preferencias y reciprocidades que se convengan; podrá ir desde una simple aclaración en los llamados a licitación o concurso de ofertas a una norma específica del tipo de las de compra nacional.

2. Informes nacionales

En los informes nacionales, elaborados por los consultores en los países que abarca este trabajo, se reseñaron las normas de cada país sobre compras e importaciones del sector público con el propósito de inferir su incidencia y el tipo de ajuste que requerirían en relación a un posible acuerdo regional sobre preferencias y reciprocidades para reorientar hacia la región las importaciones de bienes actualmente originarios de terceros países.

Cabe mencionar que tal reseña de las normas de cada país también será de utilidad práctica para las empresas proveedoras que procuren vender y exportar a los entes públicos de los distintos países de la región.

El examen de las normas legales de compras e importaciones tuvo, además, el propósito de dilucidar las características que podrían adoptar distintos tipos de preferencias, tema tratado en VI.2.

3. Normas sobre compras, importaciones y utilización de los créditos del BID y del Banco Mundial por parte del sector público

Los regímenes de compras e importaciones de los distintos países son heterogéneos y su análisis presenta complejidades derivadas del objeto de la contratación, del carácter de la entidad adquirente, del grado de autonomía reconocido a las empresas públicas, del tipo de financiamiento, del origen nacional o extranjero de los bienes, etc.

A los efectos de este análisis, el examen comparativo del conjunto de países indica la existencia de normas del siguiente tipo:

- Normas sobre compras
- Normas sobre importaciones. Compre nacional
- Normas sobre utilización de créditos de organismos financieros internacionales, BID y BIRF

3.1. Normas sobre compras

En cuanto a las normas sobre compras puede decirse lo siguiente:

- a) en todos los países los procedimientos para la contratación esencialmente son: licitación pública o privada, concurso de méritos y contratación directa. El procedimiento para el caso que nos ocupa sería, en general, el de licitación pública de carácter internacional y, quizás en menor escala, el de negociación y contratación directa.
- b) en todos los países están normados los siguientes aspectos:
 - Inscripción previa, clasificación y calificación de proveedores.
 - Publicidad de los llamados a licitación.
 - Plazos para la presentación de ofertas.
 - Garantías de mantenimiento de oferta y cumplimiento del contrato.

- Criterios de selección de la mejor oferta y adjudicación del contrato. En general, se consideran los siguientes factores: calidad (rendimiento, vida útil, necesidades de mantenimiento), precio, financiamiento y plazo de entrega.

En el VI.2., se analizan las preferencias regionales que se podrían derivar de estos aspectos de las operaciones de compra.

3.2. Normas sobre importaciones. Compre nacional

En cuanto a las normas sobre importaciones, interesan particularmente para este estudio las llamadas genéricamente normas de compre nacional, prácticamente vigentes en casi todos los países de la región.

En síntesis, tales normas procuran canalizar el poder de compra del Estado hacia la adquisición de bienes o servicios generados por empresas nacionales o radicadas en el país. En esencia, se trata de reglas similares en la mayoría de los países, cuyas formas de ejecución se habrían inspirado, en varios casos, en la operatoria de los NAI- Nucleos de Articulación Industrial, instituidos en Brasil.

Las mismas posibilitarían, entre otros aspectos, utilizar el carácter monopsonico o de principal demandante en los mercados, de ciertos bienes y servicios adquiridos única o predominantemente por empresas públicas, con propósitos de promoción o mejora de la competitividad técnica y económica de tales actividades.

Se estima conveniente tener presente que las prácticas de "compre nacional" son de vieja data en los países industrializados, quienes la aplican, conjuntamente con otros mecanismos de política industrial, en diferentes momentos con mayor o menor énfasis, en forma puntual o generalizada, de acuerdo al estado de su industria y a su competitividad internacional, siendo muchos los ejemplos que se pueden dar sobre este asunto.

Quizás con tal propósito, la provisión de suministros de bienes y trabajos para las empresas públicas europeas de energía, transporte, agua, y telecomunicaciones, que representan un porcentaje importante de la inversión pública, permanecían, aún en 1988, excluidos de las reglas de la Comunidad Económica Europea. (Rapport Général sur l'activité des Communautés Européennes, 1988.)

Respecto a la magnitud de las compras del sector público en la CE, se consigna en el trabajo de Gita Bhatt: Europa 1992 - En busca de la integración económica, publicado en Finanzas y desarrollo de junio de 1989, lo siguiente: "Actualmente, los contratos del gobierno ascienden al 20 por ciento de toda la actividad económica de la CE, pero solamente el 2 por ciento de ellos son para compañías de otros estados miembros."

Cabe señalar que en algunas de las normas vigentes en los países de la ALADI se observa la intención del legislador de dar una preferencia relativa mayor a los bienes de la región respecto a los de extrazona, con lo cual se establece el siguiente rango de prioridades: 1°- nacional, 2°- regional, 3°- extrarregional. Sin embargo, tal intención no habría pro-

ducido resultados concretos por falta de una instrumentación adecuada. El acuerdo en estudio acudiría a cubrir tal ausencia.

También cabrá tener presente que existen algunas normas sobre utilización de las importaciones del Estado como contrapartida de exportaciones, las que implican el otorgamiento de preferencias para importar bienes en reciprocidad de exportaciones.

3.3. Normas sobre utilización de créditos del BID y del Banco Mundial

Se trata en la mayoría de los casos de normas destinadas a mejorar las condiciones de la oferta de las industrias nacionales. En general, se suelen conceder a las empresas locales, oferentes en licitaciones internacionales con créditos de los organismos mencionados, los beneficios que rigen para las operaciones de exportación. De tal forma, pueden cotizar precios más competitivos frente a oferentes extranjeros, lo cual unido a los diferenciales de precios admitidos para la industria nacional por el BID y el BIRF (del orden del 15%), aumenta sus posibilidades de ganar las licitaciones.

En cuanto a las preferencias regionales consideradas en las modalidades operatorias de los créditos del BID y del BIRF, el tema se trata en VI.3.

4. Organismos de Gobierno que dictan y administran las normas sobre compras e importaciones del sector público. Posibilidad del gobierno de orientar hacia la región las operaciones en cuestión

En general los órganos de gobierno de los distintos países que administran las normas mencionadas sobre compras, importaciones y utilización de créditos de organismos financieros internacionales están vinculados a las áreas de comercio exterior, de servicios públicos y de producción industrial.

Se aprecia que la formulación de cambios en la legislación y en las prácticas administrativas corrientes que resulten en un mejor y mayor aprovechamiento del poder de compra del sector estatal, en el sentido de una reorientación de adquisiciones hacia la oferta exportable de otros países miembros de la ALADI, sería una acción extraordinaria, no cotidiana, de tales órganos.

De tal forma, la iniciativa, en cuanto a la utilización del poder de compra del sector público como instrumento de integración sería inherente al Ejecutivo.

La posibilidad del Gobierno de orientar sistemáticamente -más allá de casos particulares o puntuales- hacia la región las operaciones de importación de los entes del sector público, contempladas en un posible acuerdo en tal sentido, sería cierta para aquellas que se puedan considerar razonables, en el sentido que las mismas resulten técnica y económicamente aceptables y no atenten contra la eficacia y la eficiencia de los entes importadores.

Las normas correspondientes se originarían en el Ejecutivo y los organismos de gobierno que las aplicarían en cada país serán aquellos vinculados al comercio exterior y a la operatoria de los entes importadores. El contenido de las mismas y su forma de aplicación dependerán de las características de las preferencias y reciprocidades que se acuerden con los restantes países. En la alternativa presentada en VI.8., podrían ser suficientes las prescripciones de Resoluciones o Disposiciones Ministeriales, quizás reforzadas por un Decreto Nacional.

V. ENTES IMPORTADORES DEL SECTOR PUBLICO

1. Introducción
2. Normas internas de compras e importaciones. Grado de autonomía de los entes. Consideraciones sobre la factibilidad técnica y económica de las operaciones. Interacción Demanda-Oferta
3. Demanda de los entes. Su organización. Normas técnicas. Información a proveedores
4. Oferta regional. Su conocimiento por parte de los entes importadores

1. Introducción

Los entes del sector público serán piezas claves de las operaciones propiciadas por los posibles convenios sobre reorientación de sus importaciones hacia la región. La predisposición y colaboración de sus distintas áreas y gerencias resultarán indispensables para efectivizar tales acuerdos. Su actitud podrá encarecer y entorpecer, o bien, facilitar, las tareas ingenieriles y de comercialización de los proveedores regionales.

Se realizaron entrevistas en los principales entes importadores de los países de la región con el propósito de relevar información acerca de las características de las importaciones que realizan, las normas a las que se ciñen, el grado de autonomía en las decisiones sobre compras e importaciones, la forma de organización de la demanda de los bienes a importar y la información de tales requerimientos a posibles proveedores, su conocimiento de la oferta regional y su punto de vista sobre las preferencias que se podrían conceder a proveedores regionales y que resultarían aceptables a los entes, entre otros aspectos.

Se espera que tanto este informe como los nacionales, provean a los potenciales oferentes una introducción apropiada para plantear su acceso al mercado de las empresas del sector público de la región.

En los informes nacionales se consignan referencias sobre los principales entes importadores de cada país y, en la medida de lo que resultó posible, datos sobre las características de sus importaciones.

Cabe señalar lo siguiente:

- La mayor parte de las importaciones del sector público de cada país están concentradas en relativamente pocos entes importadores de gran porte, quienes pasarían a ser los principales protagonistas y tendrían participación activa en la implementación, aplicación y práctica de posibles acuerdos sobre el tema en estudio.
- El segmento empresarial público que efectúa la mayor parte de las importaciones realiza actividades semejantes en los distintos países de la región: generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, extracción, industrialización y comercialización de petróleo, transportes y telecomunicaciones, etc. A los mismos se les suman en algunos países industrias petroquímicas, siderúrgicas, importadoras y distribuidoras de alimentos y otras actividades cuyos requerimientos de bienes importados suelen ser apreciablemente menores que los de las nombradas.

2. Normas internas de compras e importaciones. Grado de autonomía de los entes. Consideraciones sobre la factibilidad técnica y económica de las operaciones. Interacción Demanda-Oferta

2.1. Normas internas de compras e importaciones

Si bien las adquisiciones de aquellos entes que realizan la mayor parte de las importaciones se rigen, en general, por las normas de gobierno consignadas en el Cap. IV, las empresas públicas, principales importadoras, han establecido normas internas o reglamentos propios de compras que, siguiendo los lineamientos de las normas de gobierno, consideran las características propias de su actividad y organización empresarial.

Naturalmente, tales reglamentos o normas internas apuntan a una adecuada utilización de los recursos, en vista de maximizar la eficiencia microeconómica de los entes. No constituirían impedimentos para la compra e importación de bienes de países de la región, en lugar de otros de terceros países, en la medida que se pacten calidades, precios y otras contrapartidas razonables que, a nivel empresarial, justifiquen la operación.

2.2. Grado de autonomía de los entes

Puede decirse que en general, los principales entes importadores tienen un elevado grado de autonomía para realizar la determinación cualitativa y cuantitativa de sus necesidades de bienes (V.3.1), la convocatoria a proveedores, la

recepción, selección y evaluación de las propuestas, y la adjudicación de las órdenes o contratos de compra (IV.3.1).

También resulta que los gobiernos, por razones de interés superior, podrían incidir en aspectos importantes de la contratación incluyendo el origen de los bienes -por ejemplo para la aplicación de las normas mencionadas en IV.3.2. sobre utilización de las importaciones del estado como contrapartida de exportaciones- pero ello, en la actualidad, no se practicaría en forma generalizada y sistemática, sino más bien en casos puntuales y por razones extraordinarias.

Por el contrario, con los posibles acuerdos se está buscando una vía sistemática para lograr un efecto de integración en el cual se imbriquen la oferta regional de competitividad aceptable con la demanda de aquellos bienes que, actualmente, los entes del sector público importan desde terceros países.

En tal contexto, como ya se mencionó, dichos entes importadores pasarían a ser los operadores "clave" del sistema que se instituiría con los acuerdos, tanto por el grado de autonomía indicado, como por la actitud que adopten ante las consultas y proposiciones de los proveedores regionales (operadores "imprescindibles").

En tal sentido, la predisposición de los entes y la colaboración de las distintas áreas o gerencias del mismo resultarán esenciales para facilitar las tareas ingenieriles y de comercialización de los oferentes regionales.

Por lo tanto deberán tenerse muy en cuenta las apreciaciones vertidas, sobre esta cuestión, por los entes públicos involucrados. Al respecto, la totalidad de las empresas importadoras coinciden en que el tema de la selección del proveedor para cada producto, pasa esencialmente por los factores técnicos y económicos conocidos: calidad, seguridad de abastecimiento, servicios post-venta y antecedentes por un lado y por el otro precio y financiamiento.

Ahora bien, en lo que respecta a la reorientación de las importaciones hacia nuevos proveedores de la región y desde la óptica de los entes importadores, los aspectos que hacen a la calidad no son negociables. En cuanto al precio, de haber sobrecostos por importar desde la región, los mismos deberían ser cubiertos por las otras partes de los sistemas importador o adquirente y exportador u oferente, pero no por las empresas compradoras.

En resumen: i) los principales entes importadores de la región cuentan con un elevado grado de autonomía para decidir por lo que consideren microeconómicamente como mejor oferta y, en el mismo sentido, el Gobierno puede orientar hacia la región aquellas operaciones consideradas empresarialmente razonables; ii) la actitud de dichos entes importadores hacia proveedores de la región determinará, en gran medida, el fun-

cionamiento y éxito del posible acuerdo; iii) sus operadores consideran que las especificaciones técnicas y calidades no son pasibles de preferencias y que, en el caso de que un posible acuerdo implicara costos adicionales, los mismos no deberían ser soportados por los entes importadores.

Estos aspectos de la cuestión deberán ser particularmente considerados a la hora de diseñar el sistema comprendido por los acuerdos internacionales, las modificaciones o adiciones que puedan caer a las normas nacionales y las recomendaciones o directivas que los gobiernos estimen conveniente transmitir a las empresas públicas importadoras. En lo que sigue, han sido tenidos en cuenta al analizar las preferencias viables (VI.2) y en la alternativa de proyecto de acuerdo que se presenta en VI.8.

2.3. Consideraciones sobre la factibilidad técnica y económica de las operaciones

Si se considera que acuerdos del tipo "compre latinoamericano" podrían llegar a ser prolongaciones de los regímenes de compra nacional vigentes en la mayoría de los países de la región (IV.3.2.), cabrá también tener presente aspectos como los que a continuación se tratan.

La demanda del mercado ampliado por acuerdos de tipo "compre latinoamericano" podrá tener distintos efectos para diferentes sectores de oferta. Para las empresas productoras de bienes de "exportación no tradicional" (bienes de capital e intermedios, usualmente comprados por el sector público), tal efecto puede llegar a ser de importancia para su evolución, sea porque posibilite el desarrollo de nuevos productos o el incremento de la competitividad de los que ya se fabrican. En cambio, para los sectores vinculados a alimentos o a los hidrocarburos, cuyo desarrollo estaría más ligado a la disponibilidad de materia prima y que suelen ser de "exportación tradicional", su efecto en tal sentido sería menor, no produciría modificaciones estructurales de la actividad.

Al respecto cabe puntualizar que, los regímenes de compra nacional de los distintos países se habrían originado por causas tales como el estrangulamiento del sector externo y la oportunidad de utilizar el mercado interno como uno de los factores, sino el principal, para el desarrollo de la producción de aquellos bienes demandados por el sector público, particularmente de bienes de capital.

Recuérdese que el carácter monopsónico o quasi-monopsónico de la demanda del sector público para varios de tales bienes posibilitaría organizar su demanda con el propósito de orientar o condicionar la oferta local (IV.3 y V.3), aspecto que se tendría en cuenta en las instancias demanda-oferta que se crearon en varios países como parte de la instrumentación de los regímenes de compra nacional (NAI - Nucleos de Articulación Industrial y similares en Brasil, Colombia, Ecuador,

Perú* y Venezuela. Comisiones Mixtas de Abastecimiento en México, etc.).

Téngase también presente que los regímenes mencionados se fueron instituyendo en los países de la región en la medida en que los mismos decidieron impulsar tal sector⁷, y fueron evolucionando con el estadio de su desarrollo.

En los comienzos de su puesta en práctica, tales regímenes habrían encontrado oposición en algunos operadores de los entes públicos que para ese entonces contaban con proveedores externos confiables, con quienes habían trabado relaciones técnicas y comerciales fluidas y que se resistían a sustituirlos por nuevos proveedores, que si bien eran nacionales, fabricaban por primera vez muchos de los bienes en cuestión, contaban en su mayor parte con experiencias que consideraban insuficientes, a veces con tecnologías de diseño o producción no del todo puestas a punto, en condiciones de precio y financiación relativamente desventajosas, etc.

Dicha oposición solía ponerse de manifiesto mediante exigencias -interpretadas, en ciertos casos, como amañadas y con réplicas del mismo tenor por parte de algunos proveedores- de especificaciones técnicas, financiamiento, plazos de entrega, normas, etc., de tal forma que los organismos de gobierno que administraban los mencionados regímenes se vieran compelidos a permitir la importación.

Con el tiempo, y quizás no en todos los países, la mayor difusión y apropiación de ciertos valores relativos a la industrialización y a la tecnología y vinculados al concepto de nación, como objetivos comunes por parte de empresarios oferentes, entes demandantes y estratos más amplios de la población, y la consolidación de algunas empresas proveedoras locales que se tornaron confiables para los entes compradores del sector público, entre otros factores, fueron creando nuevos lazos y desarrollando prácticas, a veces adecuadas y en otros casos quizás no totalmente, entre proveedores y entes públicos, con sesgos en favor de la sustitución y con mayores o menores requerimientos de competitividad en tal proceso⁸.

* En Perú, se están creando NAI en PetroPerú y en ElectroPerú con la colaboración de la JUNAC. Rodrigo Arcaya Smith y Rubén Espin Z., JUNAC, entrevista, 1989.

⁷ Cabe señalar que la ONUDI colaboró en varios proyectos llevados a cabo por diferentes países para el desarrollo de la industria de bienes de capital, en los que surgió la conveniencia de instituir este tipo de mecanismos de interacción demanda-oferta, como uno de los instrumentos de política industrial.

⁸ Entre las prácticas que, correctamente administra-

Ello, al igual que las posteriores exigencias de incremento progresivo de la competitividad de los proveedores, se habría logrado con más rigor en algunos países, dependiendo, entre otros factores cuyo análisis supera el objeto de este informe, de diferentes lineamientos de políticas industrial y de compras por un lado y, por el otro, de la percepción y respuestas de los empresarios proveedores, los más emprendedores de los cuales intentaron, con mayor o menor éxito, acometer sistemáticamente negocios de exportación.

En resumen, los regímenes de compra nacional requirieron un tiempo de maduración para que su puesta en práctica diera resultados (exitosos en algunos países, quizás decepcionantes frente a las expectativas en otros); durante el mismo los órganos de gobierno debieron laudar en las controversias demanda-oferta, las cuales fueron decreciendo a medida que se iban creando nuevas relaciones entre las empresas demandantes y la oferta nacional de cada uno de los países, relaciones que fueron sustituyendo a las que tenían los operadores de los entes importadores con los proveedores externos.

Con tal enfoque de lo acontecido, en mayor o menor grado, en los niveles nacionales y, pasando al nivel regional, es muy posible que, aún a calidades, precios y condiciones de financiamiento similar, los entes que venían proveyéndose a satisfacción de bienes importados de una determinada empresa o país industrializado, prefieran no variar hacia un proveedor latinoamericano y que, el manejo de tal situación pueda resultar complicado de no mediar la colaboración de personal técnico gerencial y directivo de los entes. Colaboración, en el sentido de ser realmente proclives a tomar las decisiones y afrontar las responsabilidades que tales cambios puedan entrañar*.

das, dieron y pueden dar buenos frutos, cabría destacar las de "apertura del paquete tecnológico" de proyectos de inversión, las que posibilitan tanto formas de contratación más evolucionadas que las de "llave en mano - paquete cerrado", como la participación selectiva de empresas nacionales y, quizás, regionales. Entre varios ejemplos, se cita el reciente trabajo de la JUNAC sobre centrales térmicas, indicado en VII.

* Un enfoque de las facetas técnicas y políticas de decisiones de esta naturaleza se desarrolló en el Documento Nacional presentado por la UAI-Unión Argentina de Ingenieros en la XVIII Convención de la UPADI-Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros, cuyo tema central fué: "El ingeniero como factor de integración americana" y que se llevó a cabo en Caracas en 1984. Editó UAI, Buenos Aires, 1984.

Con tal perspectiva cabe plantear: ¿Cuál podrá ser el mecanismo para que a costos y calidades razonables, nuevos proveedores -esta vez de la región, y con prestigio en sus países- adquieran paulatinamente el mismo grado de confiabilidad y conocimiento con las empresas importadoras que los proveedores de países industrializados, como para que las empresas demandantes consideren sus ofertas y procedan a arbitrar los medios para concretar las adjudicaciones?

Por el grado de autonomía de las empresas demandantes y las características de estos bienes, mecanismos que obliguen a los entes importadores serían inviables. El proceso requeriría acciones paulatinas que provoquen un mayor conocimiento oferta-demanda; interacciones creativas entre ambas partes del negocio, en un marco cultural de interés nacional unido a acciones concretas de integración regional.

Todo ello unido a movimientos que necesariamente tendrán que efectuar los distintos países y empresas proveedoras para incrementar estructuralmente su competitividad técnica y económica, como condición sine qua non.

2.4. Interacción Demanda-Oferta

Un camino viable para reforzar la instrumentación del posible acuerdo entre países, sería a través de reuniones sectoriales de los operadores de las áreas de las empresas importadoras involucradas en las compras y representantes de la oferta exportable. Las mismas resultarían provechosas para visualizar posibilidades concretas a nivel producto. Si se tratara de considerar sectores, los más interesantes estarían señalados, en principio, por el padrón semejante del segmento empresarial público de la región: generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, extracción, refinación y comercialización de petróleo, transportes y telecomunicaciones, entre los de mayor importancia.

Naturalmente estas reuniones tendrían que contar con pleno apoyo de los entes demandantes e interés concreto de los representantes de las empresas oferentes. Los participantes deberían concurrir con un conocimiento previo de las condiciones de demanda y oferta a nivel de producto o de una gama muy acotada de bienes técnicamente especificados, suministrados por estudios ad-hoc, quizás realizados conjuntamente por los organismos vinculados a la demanda, a la oferta y los internacionales con funciones coadyuvantes al desarrollo y a la integración regional. Estos organismos podrían ser cualquiera de los ya nombrados, es decir aquellos relacionados a la demanda: ARPEL, CIER Y OLADE entre otros, con la colaboración de las correspondientes empresas demandantes; en cuanto a la oferta: ALABIC, ALAINEE, AEL, etc., con la cooperación concreta de las empresas oferentes y, entre los de carácter internacional: ALADI, ALIDE, CEPAL, INTAL, JUNAC, ONUDI, PNUD y SELA, o un conjunto de ellos para enfocar distintos aspectos de la cuestión.

Al respecto, convendría tener presente, en sus más y sus menos, lo acontecido en las reuniones ya realizadas en la ALADI, particularmente las relatadas en los siguientes documentos:

- ALADI/CASE/I/Informe. "Informe final de la primera reunión empresarial sobre Maquinaria y Equipos Eléctricos de Generación, Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica", y todos los demás los informes de trabajos preparatorios de dicha reunión.
- ALADI/EE:PE/II/Informe. "Informe del Segundo Encuentro Empresarial entre Fabricantes y Usuarios de Maquinaria y Equipos para la Industria Petrolera", y varios otros informes sobre reuniones previas y trabajos preparatorios.

3. Demanda de los entes. Su organización. Normas técnicas. Información a proveedores

3.1. Organización de la demanda

El tratamiento de este tema parte de la presunción que: el procedimiento que adopten los entes del sector público para organizar la demanda de aquellos productos factibles de ser provistos por empresas de países de la región con preferencia a los de otros orígenes, podría favorecer u obstaculizar tal propósito.

Como es sabido, la organización de la demanda consiste en un proceso de ajuste de las necesidades (cantidades y especificaciones técnicas) y de la forma de adquisición de ciertos productos, con las características de la oferta del mercado proveedor. Se realiza con el propósito de asegurar el arribo oportuno de suministros en condiciones técnicas aceptables y económicas equitativas, y, en el mejor de los casos, también para inducir a los proveedores a mejorarlas.

En tal procedimiento de organización de la demanda, se trata de determinar cuantitativamente las necesidades a corto y mediano plazo de los bienes en cuestión; cualitativamente, se procura adoptar especificaciones técnicas adecuadas y requisitos sobre la capacidad técnica de los proveedores tales que, asegurando principalmente calidades y fechas de entrega, no encarezcan la provisión ni limiten innecesariamente las posibilidades de concurso de los potenciales oferentes.

Es una técnica de gestión empresarial y de abastecimientos que se suele aplicar prioritariamente para aquellos bienes considerados importantes por la magnitud y regularidad de las compras, su incidencia en los resultados económicos de los entes compradores, dificultad de abastecimiento en condiciones aceptables, política de desarrollo de proveedores, etc.

Si bien para ciertos productos provistos por la industria nacional, algunos entes de la región ejecutan procedimientos del tipo mencionado, quizás tal práctica no se encuentre por el momento muy extendida en los entes públicos, acaso obstaculizadas por aspectos normativos, y, en otros casos, por desconocimiento, falencias de capacitación y primacía de facetas burocráticas de distintos niveles de su personal. De tal forma, los oferentes interesados podrán obtener información que va desde una transparencia de la demanda actual y a mediano plazo, a un desconocimiento dentro de los propios entes de lo que se va a comprar a corto plazo¹⁰.

Con todo ello, bajo el enfoque de la problemática en estudio, parecería que dichas prácticas de organización de la demanda pueden ser extendidas a bienes que podrían ser provistos por países de la región. Tal sería uno de los aspectos en los cuales los entes del sector público podrían, sin aumento de sus costos, efectuar aportes para el mejor funcionamiento del posible acuerdo.

Naturalmente tal procedimiento se aplicaría a aquellos productos para los cuales los oferentes potenciales de la región demuestren posibilidades, real interés y lo soliciten ya sea a los entes adquirentes o ante otras instancias que se puedan determinar en los posibles acuerdos.

Por su parte a los organismos de gobierno en cuyo ámbito se encuentren tales entes, les cabría impulsar y dar mérito o reconocimiento a tales prácticas.

3.2. Normas técnicas

Como es sabido, en la mayoría de los países de la región rigen disposiciones que obligan a los entes del sector público a la adopción de determinadas normas técnicas para especificar los productos que deben adquirir.

¹⁰ Lic. Ramón Carlos Torres y Dr. Juan Ayza, entrevista, dic. 1989.

Ver: Intervención del Ing. Rodolfo D'Amado, Presidente de UTE, en ALADI/EE.E/I/Informe del 6/11/86.

Ver también: Horacio De Mendonça. Gestión de Compras Plurianuales Concertadas; Conferencia y Documento. IVº Encuentro Argentino-Brasileño sobre abastecimientos en la rama eléctrica; IACRE - ELETROBRAS. Iguazú, Agosto de 1988.

Nota: En los países industrializados tales prácticas están muy extendidas, en particular para aquellos bienes que puedan considerarse críticos por sus efectos económicos y tecnológicos para el ente demandante y el sistema industrial del país. Dichas prácticas coexisten con otras, que los mismos países encaminan por diversas vías, tendientes a la apertura, tácita o explícitamente selectiva, de los mercados de bienes y servicios para los que son internacionalmente competitivos.

Respecto al tema de normalización técnica en relación al comercio exterior, cabe recordar los cometidos del Comité Panamericano de Normas Técnicas - COPANT; son los siguientes:

- i) Armonizar las normas utilizadas en distintos países de la región.
- ii) Propiciar la adhesión de las normas de países latinoamericanos a las normas que, en los hechos, son las consideradas normas internacionales: las del ICE (Comité Eléctrico Internacional) para el campo de energía eléctrica y las ISO (International Standard Organisation) para el resto de bienes.
- iii) Cooperar en la formación de institutos de normalización de la región.
- iv) Acordar mecanismos de Certificación de Calidad.

En lo que respecta al caso que nos ocupa, se estima que la normalización no representaría un escollo importante para la adquisición en la región de los bienes que actualmente los entes del sector público importan desde terceros países, debido a que, en general, los mismos se prescriben con normas de uso difundido internacionalmente.

Sin embargo debe tenerse presente que, en el caso de proyectos, la orientación de la demanda de los componentes del mismo hacia determinado proveedor-país vía especificaciones técnicas, suele ocurrir, en mayor medida, en aquellos cuya ingeniería básica y de detalle es realizada por firmas de consultoría o ingeniería vinculadas a dichos intereses.

3.3. Información a proveedores

La publicidad de las compras y la información anticipada a los posibles proveedores sobre los bienes y servicios a comprar en el mercado interno y externo son, por un lado, requisitos de la legislación de todos los países de la región y, por el otro, procedimientos propios de la actividad de compras. Dicha publicidad y suministro de información tiene el propósito básico de lograr un adecuado abastecimiento y estimular la competencia.

En los informes por países se detalla tanto los requisitos legales mencionados, como otras acciones sobre la información acerca de las compras que desarrollan distintos entes.

Al respecto, si bien entes de los diferentes países optan por mecanismos variados para hacer conocer tanto sus llamados a licitación como sus necesidades de abastecimiento anuales o a mediano plazo, se destaca la Guía de Compras de los Organismos y Empresas del Estado que publica anualmente la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, donde se detallan todos los productos a adquirir para el año por cada una de las empresas, especificando si la necesidad está orientada al mercado interno o a la importación. De tal modo, CORFO emite periódicamente un documento que recopila todas las demandas en cuanto a los proyectos de inversión de las empresas del sector público, desagregándolos en períodos anuales y especificando los requerimientos de bienes de capital, ingeniería y montaje. Estos documentos se basan en la información entregada por las propias empresas de acuerdo a presupuestos aprobados.

También merecen mención el Programa Anual de Adquisiciones de la Administración Pública Federal elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto de México, las necesidades de demanda que elabora la Comisión Federal de Electricidad de ese país, y en Venezuela, la información sobre productos a comprar que prepara VARIVEN, entre otros ejemplos.

Por otro lado, en los distintos países, la información como mínimo aparece obligatoriamente en los diarios oficiales y en algunos otros de mayor circulación, además suele haber publicaciones especializadas y cámaras empresariales que agrupan a proveedores del sector público que recopilan y difunden los avisos de compra y llamados a cotizar en licitaciones.

En cuanto a la información destinada específicamente a exportadores, los entes de gobierno de algunos de los países interesados en la promoción de exportaciones reciben o recopilan, con diferente cobertura, datos sobre licitaciones internacionales del sector público de los países de la región, que suministran a pedido de los posibles interesados.

Sobre este tema cabe también mencionar al Boletín sobre Proyectos Latinoamericanos - B L P - que durante varios años y hasta mediados de 1987 publicaba el Servicio Latinoamericano de Cooperación Empresarial del INTAL, que incluía el listado de las licitaciones en curso, ordenadas por país y por fecha, descripción y localización del proyecto, fecha de cierre de la licitación, rubros comprendidos y otros datos útiles para orientar a posibles oferentes.

Asimismo, cabe citar el servicio de información sobre demanda de bienes, proyectos y todo lo relacionado a compras y contrataciones, que brindó durante un tiempo la empresa Latinequip.

Parecería que estos servicios -con buena calidad de información según se pudo apreciar en ejemplares analizados- no habrían despertado, en su momento, todo el interés que se habría esperado por parte de las empresas oferentes de la región.

De cualquier forma, se estima que el flujo ágil de la información sobre compras puede llegar a ser un aliciente para estimular acciones comerciales y presentaciones de ofertas.

Oportunamente se podrían analizar los costos y beneficios, sistema de funcionamiento, interés de cámaras empresariales, posibles operadores, corresponsales, usuarios y forma de suscripción, etc., que podría tener un banco de datos con acceso on line u otro que asegure difusión en tiempo oportuno, para una divulgación más extensa de las demandas de los entes públicos.

Además, cabrá tener en cuenta los siguientes aspectos de la cuestión:

- la disminución en los costos de la información puede operar como un factor estimulante para el accionar en mercados externos de medianas empresas, pero quizás resulte marginal para las mayores.
- la cantidad de posibles demandantes del sector público para una extensa gama de determinados bienes es relativamente reducida en cada país.
- las empresas proveedoras de la región interesadas en el mercado de las empresas del sector público tienen, obviamente, experiencia y antecedentes de haber provisto a empresas homólogas de sus propios países. Es decir, habérselas entendido con los estamentos técnicos y comerciales de las mismas. Tal know-how las habilita, en la medida que sus antecedentes y nivel de competitividad pueda resultar interesante a tales nuevos clientes, para establecer comunicación prolífica con interlocutores de empresas demandantes de otros países.

4. Oferta regional. Su conocimiento por parte de los entes importadores

A tenor de lo señalado en los informes por países, el conocimiento de la oferta regional de los productos de exportación no tradicional por parte de los entes del sector público es sumamente bajo como consecuencia de la poca difusión realizada por las empresas productoras de los mismos.

Ello indicaría una falta de acciones comerciales de los proveedores, tanto directas: visitas personales o por medio de representantes a los niveles directivos, gerenciales, técnicos y comerciales de las empresas clientes, envío de catálogos y antecedentes, remisión de ofertas, invitación a visitar los establecimientos, como indirectas: revistas especializadas, promoción institucional, etc.

Por otro lado corresponde reconocer que, llevar a cabo las mismas presupone plantear una estrategia de comercialización, afrontar un costo y obtener know-how en mercados muy competidos y por ende con un riesgo elevado, cosa que, al parecer, no muchas empresas proveedoras de la región estarían dispuestas o en condiciones de hacer.

Con otro enfoque, puede decirse que existe bastante conocimiento de la oferta de aquellos productos para los que los países de la región son usualmente proveedores (commodities) y desconocimiento relativo de otros cuya producción sea más reciente, menos competitiva, o realizada por empresas con planes de exportación de menor alcance o quizás limitadas por políticas de segmentación de mercados impuestas a las empresas regionales en los contratos de licencia o transferencia de tecnologías (productos de exportación "no tradicional").

Cabe señalar que algunos de los equipos de mayor envergadura o peso tales como grandes calderas, turbinas, generadores, transformadores de potencia, locomotoras, etc., son

producidos por relativamente pocas empresas en el mundo y sólo algunas en la región, las cuales operan en gran medida con licencias o asistencia técnica de esas grandes firmas internacionales.

Eso explica que criterios de antecedentes, confiabilidad, etc., tiendan a orientar las compras hacia los proveedores tradicionales. Como ya se señaló en IV.2.3., las propias industrias de los países de la región habrían debido superar, en sus mercados internos, los escollos inherentes a tal preferencia y al costo de entrada, aún con la vigencia de las legislaciones sobre compra nacional.

Al respecto, conviene tener en cuenta que los primeros desarrollos de estos productos en un determinado país están vinculados, en general, con ventas a empresas del mismo país, homólogas a los entes de la región que los importarían, y que las primeras referencias sobre tales productos provienen de dichos usuarios del país exportador.

Resulta entonces indispensable que los potenciales oferentes realicen las acciones comerciales apropiadas para hacer conocer sus logros, en pro de superar las barreras de entrada.¹¹

En resumen: i) se cuentan muchos productos que podrían ser provistos regionalmente en condiciones técnicas y económicas razonables; ii) los adelantos tecnológicos verificados en empresas de la región están relativizando la exclusividad de los países industrializados en varios de los bienes como los arriba mencionados.¹²

En tal contexto puede decirse que un convenio para reorientar las importaciones del sector público hacia la región podría inducir a los potenciales proveedores a incrementar sus acciones de comercialización y a los entes importadores a considerar a los proveedores regionales en sus compras.

¹¹ Quizás la ALADI, conjuntamente otros organismos, incluidas las asociaciones empresariales de demandantes y de oferentes e institutos tecnológicos, de normalización, y de calidad, podrían pensar en establecer un reconocimiento público -quizás en la forma de un premio, acompañado de la difusión que el caso merezca- a aquellas empresas de la región que, en el marco de este posible acuerdo, se destaquen por la competitividad técnica y económica de sus provisiones y, posiblemente a los entes públicos demandantes que participaron en tal operación. Al respecto, entre otros antecedentes, se puede tener en cuenta el otorgado en 1987 por ENDESA, quizás con apoyo de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile, a uno de sus más destacados proveedores, ASIMET.

¹² Mayor precisión sobre estos aspectos, requeriría la realización de un análisis ad-hoc de la oferta que escapa a los límites de este trabajo.

Por último, cabe señalar que la concreción y puesta en marcha de mecanismos como los aquí estudiados, serían señales positivas para aquellas empresas industriales de la región que efectúen inversiones para mejorar sus niveles de competitividad técnica y económica, en vista tanto de mercados internos como externos.

VI. ACUERDOS SOBRE REORIENTACION DE LAS IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO

1. Introducción
2. Preferencias. Tipos, viabilidad e instrumentación
3. Preferencias regionales en los financiamientos del BID y del Banco Mundial
4. Presencia de proveedores regionales. Etapas de la exportación y de los procedimientos de compra
5. Reciprocidades
6. Alcance de los acuerdos. Países participantes; sectores y entes involucrados; productos comprendidos
7. Bases de posibles acuerdos
8. Anteproyecto de Acuerdo
9. Efectos del posible acuerdo

1. Introducción

En este capítulo se procura explorar los instrumentos de negociación concretos que resultarían más adecuados para la priorización del origen regional respecto al de terceros países de aquellos bienes que importen los entes del sector público.

Cabe recordar que desde hace algunos años se viene estudiando este tema por parte de diversos organismos y que se han elaborado varias iniciativas que habrían encontrado al presente problemas en su avance. Por inconvenientes técnicos, reticencias políticas u otras razones, no se ha logrado cuajar ninguna de ellas en acuerdos.

Como se mencionó en II.2., la cuestión ha recibido lineamientos políticos concretos por parte de los gobiernos y contaría con la aquiescencia de organismos de diverso tipo, oficiales y privados, nacionales e internacionales, los cuales realizaron aportes al estudio de diferentes aspectos de esta materia. Por su parte, ALADI también ejecutó varios trabajos y propició encuentros empresariales entre demandantes y oferentes de bienes, en los que se trató el tema. La documentación recopilada sobre los trabajos efectuados por los organismos mencionados, al igual que otra bibliografía consultada, se enumeran en VII.

Los lineamientos mencionados y los trabajos realizados alientan la búsqueda de nuevas alternativas en las que -decisiones políticas mediante- se puedan basar posibles acuerdos entre países de la región que tengan realmente efectos prácticos.

Se trataría, necesariamente, de acuerdos cuyas cláusulas resulten viables en estas circunstancias, es decir, compatibles con las políticas comerciales de los países y con la real posibilidad de implementación por parte de los gobiernos que adhieran a los mismos.

Los acuerdos deberían producir un ámbito favorable para que las decisiones de inversión y de comercio que adopten las empresas oferentes exportadoras y los entes demandantes importadores del sector público, refuercen el objetivo de integración. El fruto de los acuerdos, medido por la cantidad y magnitud de las operaciones, dependerá de tales respuestas.

Los aspectos básicos de los posibles acuerdos serían los relacionados a las preferencias y reciprocidades por un lado y al ámbito de su aplicación en cuanto a países, entes importadores y productos por el otro. Se busca definirlos de tal forma que resulten viables y prácticos por la adhesión que puedan generar, por la simplicidad y bajo costo de su administración y por los efectos que posibiliten obtener.

Para ello se trató en los informes nacionales y se reseñó en los capítulos anteriores la magnitud y características de las importaciones de los entes del sector público con la máxima desagregación que las informaciones disponibles posibilitaron, se recopilaron y analizaron las normas que regulan las compras e importaciones de los entes demandantes y se estudiaron las características particulares que los mismos imprimen a sus operaciones, se relevaron sus apreciaciones sobre la presencia actual de oferentes regionales y acerca de las posibles preferencias que pudieran aplicarse y se requirió de cada consultor nacional opiniones acerca de los puntos que componen el objetivo del trabajo.

Al respecto se formulan las siguientes apreciaciones:

- Se lograrían efectos prácticos, amplios y duraderos, en la medida que se conciba la reorientación de las importaciones como el resultado del funcionamiento efectivo de un sistema compuesto por los acuerdos entre países y, en cada país, las disposiciones normativas adecuadas. En tal sistema estarían involucrados los entes importadores, las secretarías y ministerios de los que aquellos dependan y los organismos de comercio exterior.
- Se considera que la magnitud de las modificaciones o adecuación de la legislación de cada país a lo estipulado en los acuerdos sobre reorientación de las exportaciones hacia la región dependerá de las características de las preferencias y reciprocidades que se convengan, pudiendo ir desde modificaciones de envergadura que requerirían el dictado de leyes o decretos, a otras menores que se podrían valer de simples resoluciones ministeriales. Podrían lograrse avances prácticos concretos poniendo énfasis en las relaciones comerciales entre demandantes y oferentes regionales, con adecuaciones normativas de fácil administración las que se irían readecuando en función de las necesidades.

- Para el establecimiento, en cada país, de un sistema como el mencionado, los lineamientos políticos vertidos sobre este asunto (anexo 1), deberían ir acompañados de decisiones políticas en los distintos estamentos de gobierno, desde el ejecutivo hasta las empresas públicas que realicen regularmente importaciones de cierta envergadura.
- La efectivización de tales acuerdos requiere la participación activa de los entes importadores, entre los que se destacan, por la magnitud de las operaciones, las empresas del sector público.
- Aún siendo obvio, se señala el rol imprescindible de las empresas oferentes exportadoras, cuya presencia en los mercados externos del sector público es, en la actualidad, débil y, en ciertos casos, nula, al menos para productos de exportación no tradicional, a juzgar por las apreciaciones recogidas.
- Las empresas del sector público en cuanto a sus operaciones de compra e importaciones tienen un elevado grado de autonomía para importar desde el país que, desde su perspectiva empresarial, le resulte más conveniente, a excepción que el producto en cuestión se fabrique localmente, en cuyo caso están constreñidas a ajustarse a las disposiciones sobre "compre nacional".
- Si bien de la reorientación de las importaciones bajo análisis se esperan beneficios generales, cabe tener presente que los mismos serían captados, en principio, por las empresas proveedoras exportadoras de los países de la región y por efectos concatenantes serían difundidos hacia el resto de la economía.
- En lo que a los entes importadores respecta, cabría buscar la fórmula para que no sean afectados sus resultados, lo cual ocurriría si en virtud de los convenios debieran aceptar productos de competitividad técnica inferior o tuvieran que pagar mayores precios. Al mismo tiempo, cabe señalar que los posibles proveedores de la región, aún en condiciones de competitividad técnica y económica aceptables, podrían tropezar con los inconvenientes derivados de los intereses empresariales desplazados, de los lazos de confianza con los proveedores tradicionales, de preconceptos generalizados -quizás surgidos desde apreciaciones puntuales negativas- sobre la capacidad técnica de la región y de sus empresas, etc.
- Las posibilidades de los gobiernos de orientar hacia la región las operaciones en cuestión dependerán, en grado sumo, de la naturaleza de las preferencias y reciprocidades que se puedan acordar; los principales aspectos a considerar serían las calidades, los precios y el finan-

ciamiento de los bienes de origen regional que puedan sustituir a los que los entes importan de terceros países.

Se estima que a los gobiernos le resultaría posible orientar hacia la región las operaciones en cuestión en la medida que las mismas resulten técnica y económicamente aceptables para los entes importadores.

Cabe tener presente que, debido a la autonomía mencionada y a su manejo de las especificaciones técnicas, las condiciones especiales a las que pueden constreñir sus concursos de ofertas y otros parámetros de las operaciones de compra, las empresas del sector público podrían orientar adquisiciones sorteando imposiciones que no se ajusten a su particular lógica empresarial y a directivas o incentivos de mayor peso relacionados a su eficiencia u otros aspectos que, por otra vía, reciban.

- En la mayoría de los países, buena parte de las importaciones del sector público están exentas de tributar derechos de importación, lo cual desvirtúa las preferencias arancelarias acordadas en el ámbito de la ALADI. Ello ocurre en todos los casos en que las adquisiciones se hacen con financiamiento del BID y del Banco Mundial, quienes lo estipulan como condición de su otorgamiento; tal exigencia quedaría compensada con las preferencias nacional y regional (VI.3)
- Las proposiciones que al presente se efectuaron acerca de un sistema de "compre latinoamericano" concebido como una prolongación de los regímenes de "compre nacional" no habrían hallado eco debido, quizás, a lo que se habría considerado como extrema dificultad de instrumentación, administración y control.
- A lo anterior se suma la presente situación de dificultad económica en general y del sector externo en particular que enfrenta la mayoría de los países de la región, que complica cualquier acción en el marco de la integración no obstante que a través de ella se podrían atenuar algunos problemas.

No se trata entonces, a la luz de la información relevada y los análisis realizados, de diseñar acuerdos difícilmente factibles o destinados al fracaso. Con tal premisa se analizan a continuación los siguientes temas: preferencias, reciprocidades, ámbitos de aplicación (sectores, entes, productos) y bases de posibles acuerdos. Por último, se presenta un anteproyecto de acuerdo y sus posibles efectos.

2. Preferencias. Tipos, viabilidad e instrumentación

Cualquier tipo de acuerdo para reorientar desde terceros países hacia la región las importaciones que actualmente realizan los entes del sector público se basará en preferencias¹³ y reciprocidades que los países se concedan mutuamente.

Prima facie, los niveles de preferencia requeridos serían, en cada caso, proporcionales a las disparidades de competitividad técnica y económica que se pretendan compensar.

Cabe recordar que la competitividad técnica surge de la evaluación de factores tales como: aspectos de diseño, normas y especificaciones técnicas, rendimientos, antecedentes y confiabilidad del fabricante. Estos factores suelen englobarse en el concepto "calidad".

Por su parte la competitividad económica surge primordialmente del precio y del financiamiento.

La competitividad técnica y la económica son en conjunto los aspectos que suelen decidir la preferencia de uno u otro proveedor.

Los defectos de competitividad técnica resultan difíciles de compensar, por su propia naturaleza y por la tendencia en la gestión de las empresas que realizan la mayor parte de las importaciones del sector público a anteponer el concepto de "calidad" al de "precio", cuando las diferencias resulten razonables.

Se comprende que las preferencias estarían limitadas por cuestiones de razonabilidad técnica y económica, es decir, solo tendrían efecto para reorientar las importaciones de aquellos bienes fabricados en la región por empresas cuya competitividad resulte aceptable y que posean, además, vocación exportadora. Tenderían a alentar la "salida" del mercado interno y la "entrada" en el mercado regional de productos (en rigor: países-empresas-productos), muchos de los cuales tendrían vedada su entrada, aún en las mejores condiciones de competitividad, a otros mercados externos (p.e. ver nota inserta en IV.3.2, respecto a las compras del sector público en la CEE).

Las preferencias podrían consistir en la aceptación por parte del ente importador de calidades inferiores del producto, menores exigencias de antecedentes relacionados a asegurar la confiabilidad del proveedor, aceptación de mayores precios o financiamientos menos convenientes. A continuación se detallan estos tipos de preferencias, su viabilidad e instrumentación.

a) Calidades

Se trataría de la aceptación de productos cuyo diseño, duración, o rendimiento resultaría menor a los requeridos por el ente importador.

Este tipo de preferencias no sería viable.

¹³ Se alude a las preferencias técnicas y comerciales que, independientemente de las preferencias arancelarias vigentes y de su efectiva aplicación, se podrían utilizar en las operaciones de importación del sector público.

b) Calificación de proveedores

Se trataría que los entes importadores prescriban exigencias adecuadas acerca de la confiabilidad del proveedor en aspectos relacionados a sus aptitudes para el cumplimiento de las especificaciones técnicas, calidad, plazo de entrega y otros parámetros relacionados a la provisión.

Estas exigencias, que en general consisten en la calificación del proveedor en función de sus antecedentes y de la evaluación técnica y económica de su capacidad de oferta de productos iguales o similares fabricados con anterioridad, se aplican predominantemente para los casos de contrataciones de cierta envergadura, y pueden encontrarse sobredimensionadas con respecto a las reales necesidades. Cabe mencionar que, por tal razón, en ciertas ocasiones, habrían sido tema de controversia durante las primeras etapas de aplicación de los regímenes de compra nacional (V.2.3.)

Este tipo de preferencias resultaría viable. Su instrumentación quedaría a cargo de los entes importadores y podría basarse en la calificación realizada por empresas del mercado interno de la empresa proveedora, homólogas al ente importador, o en otras operaciones representativas de tal capacidad, complementadas, posiblemente, por inspecciones en la planta del proveedor.

c) Precios

El pago, por parte de los entes importadores, de mayores precios que los de ofertas de empresas de terceros países, resultaría una preferencia inviable.

Tampoco sería aceptable el otorgamiento de subsidios por cuenta del sistema importador.

En cambio, sí sería factible conceder al sistema exportador¹⁴ la posibilidad de igualar económicamente a la mejor oferta extrarregional, a condición de que la diferencia de precios resulte aceptable.

Se puede considerar aceptable una diferencia del 15 % por estimarse que en función de la oportunidad de obtener un contrato en un determinado momento, una empresa puede efectuar tal descuento (que por otro lado podría a su vez negociar con proveedores de materias primas, partes y piezas y otros insumos) sin afectar calidades ni plazos de entrega.

Cabe señalar que en licitaciones nacionales o internacionales es usual encontrar diferencias aún mayores entre proveedores igualmente confiables. Por otro lado, este valor es el considerado en el Anteproyecto de Acuerdo de Alcance Parcial de promoción del comercio de productos siderúrgicos que figura en el documento ALADI/SI.S/II/dt 3 y en el Proyecto de "Compre Latinoamericano" de bienes e insumos para petróleo que figura en el informe final del segundo encuentro empresarial entre fabricantes y usuarios de equipos para la industria petrolera (ALADI/EE.PE/II/Informe). Coincidentemente, es igual al porcentaje fijado por el BID y el BIRF como base para el establecimiento de las preferencias para las industrias nacionales y las regionales.

¹⁴ Se puede concebir al sistema exportador como compuesto por varios subsistemas vinculados al incremento de la competitividad técnica y económica de las empresas productoras. Entre los más importantes se encontrarían los subsistemas educativo, tecnológico, industrial y financiero.

Los entes importadores no se perjudicarían. Se instrumentaría por medio de una cláusula del llamado a licitación que si bien podrá causar molestia, en visión de corto plazo, a los intereses afectados (proveedores de terceros países, representantes locales), cabría que, en virtud de un acuerdo como el estudiado, fuera considerada por el BID y el Banco Mundial en el ámbito de las preferencias regionales impresas en sus condiciones de otorgamiento y utilización de los préstamos. (VI.3.)

La disposición normativa de esta preferencia podría, prima facie, consistir en un decreto o en una resolución ministerial y su aplicación correría por cuenta de los entes importadores, quienes la incorporarían, de acuerdo a lo señalado, como cláusula en sus concursos de oferta o licitaciones internacionales.

d) Financiamiento

El otorgamiento de preferencias basadas en el financiamiento resultarían poco viables para los entes importadores en las actuales circunstancias.

El intento de solucionar la cuestión, en la cual las operaciones de importación del sector público son sólo una parte, sería del interés mutuo de los sistemas exportador e importador. Al respecto, cabe señalar que el posible acuerdo objeto de estudio posibilitaría disminuir la necesidad de utilizar monedas duras en las operaciones de importación que no sean financiadas por organismos internacionales, como así también aumentar su captación regional en aquellas que sí lo sean.

Obviamente, la creación de mecanismos regionales de financiamiento contribuirían a las operaciones que puedan hacerse en virtud del acuerdo en estudio. Al respecto, valdría la pena explorar la viabilidad de instituir un fondo de financiación a mediano plazo para exportaciones intrarregionales de bienes de capital y un sistema de compensación de pagos y líneas de crédito recíprocas, no necesariamente del mismo monto, de, por ejemplo, tres años de plazo.^{1*}

e) Otras preferencias posibles

Se trata de preferencias que podrían brindar las empresas públicas demandantes en las distintas etapas del procedimiento de compra según se consigna en el Cuadro 6, pág 62.

^{1*} •Eduardo Gana Barrientos, CEPAL, entrevista, nov. 1989.

•Jaime Espinosa Garreta, Rommel Acevedo F., César Sandoval, ALIDE, entrevista, nov. 1989. ALIDE conformaría un grupo de trabajo con ALABIC y ABDIB para analizar, entre otros, problemas de: i) financiamiento de inversiones con equipamiento fabricado en la región; ii) fondo de preinversión; iii) financiación de los gastos de la oferta y de los avales para la garantía de la oferta.

Estas preferencias, que para los entes importadores no representarían mayores costos, ni de compra ni administrativos, para las empresas proveedoras regionales podrían significar: i) una disminución de sus costos de comercialización; ii) un aumento de su posibilidad de participación en los concursos; iii) mayores probabilidades de competir exitosamente. Naturalmente, aumentaría el grado de presencia de los oferentes regionales.

Esta preferencia se podría en principio instituir por medio de una resolución ministerial, su aplicación quedaría a cargo de los entes importadores.

Otras preferencias podrían consistir en acciones del gobierno y de los directores y gerentes de los entes en cuestión para inducir el manejo adecuado de las operaciones con probabilidad de éxito por sobre las acciones o interferencias de los intereses que se consideren desplazados. Pero este tipo de acciones serían puntuales, darían respuesta a situaciones particulares y resultarían difíciles de tratar mediante normas específicas.

Respecto a las preferencias que estriben en una disminución del costo de los avales para los depósitos de garantía, parecería que el camino más adecuado para su disminución a niveles tales que no resulten un obstáculo que desaliente las presentaciones de ofertas debería buscarse en el sistema financiero del país de la empresa oferente o quizás instituyendo una línea regional con la participación de organismos financieros internacionales. (ver pág. anterior, nota 15)

f) Intercambio compensado y Complementación industrial

Cabrá tener presente el efecto sinérgico del posible acuerdo con las prácticas de intercambio compensado y de complementación industrial previstas en varios Acuerdos suscritos en el marco de la ALADI entre países de la región.

3. Preferencias regionales en los financiamientos del BID y del Banco Mundial

A continuación se reseña la magnitud de los préstamos, se transcribe la cláusula sobre preferencias regionales y se hacen algunas apreciaciones sobre su aplicación.

3.1. Créditos otorgados por el BID y el Banco Mundial a los entes del sector público de los países de América Latina

Surge de los informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial que una parte importante del financiamiento otorgado por tales organismos a los países de la región es destinada a proyectos realizados por entes del sector público cuyos componentes de importación, aunque variables en cada proyecto, son en su conjunto significativos.

Acerca de los montos prestados por el Banco Mundial, nos remitimos al informe mencionado. En cuanto al BID, como se podrá apreciar en el Cuadro 5, sus préstamos y los costos totales de los respectivos proyectos en el año 1988 sumaron 1.076,2 y 2.627,3 millones de dólares respectivamente, y durante el periodo 1961-88 totalizaron 30.528,3 y 96.176,2 millones de dólares. La desagregación de tales rubros por países se podrá apreciar en dicho cuadro.

CUADRO 5

COMO SE FINANCIAN LOS PROYECTOS DEL BID (1988) Y ACUMULADOS (1961-88)

(Cifras netas de cancelaciones y ajustes cambiarios)

En millones de dólares de los Estados Unidos

País	Costo total		Préstamos del Banco		Contribución de los países	
	1988	1961-88	1988	1961-88	1988	1961-88
Argentina	724,0	13.144,0	291,4	4.304,1	432,6	8.839,9
Bolivia	180,9	2.261,8	121,2	1.370,9	59,7	890,9
Brasil	10,1	35.457,8	7,1	6.319,5	3,0	29.138,3
Colombia	625,0	10.212,5	200,0	3.892,0	425,0	6.320,5
Chile	355,0	6.929,8	136,7	3.025,7	218,3	3.904,1
Ecuador	-	4.390,7	-	2.265,8	-	2.124,9
México	505,8	12.766,0	204,0	5.098,5	301,8	7.667,5
Paraguay	75,8	962,4	47,8	604,1	28,0	358,3
Perú	25,7	3.924,1	18,0	1.634,3	7,7	2.289,8
Uruguay	-	1.356,5	-	716,3	-	640,2
Venezuela	125,0	4.770,6	50,0	1.297,1	75,0	3.473,5
TOTAL	2.627,3	96.176,2	1.076,2	30.528,3	1.511,1	65.647,9

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Anual 1988.

3.2. Utilización de las preferencias regionales.

Respecto a lo que el BID considera "margen de preferencia regional", resulta conveniente, para su mejor interpretación y por no existir ningún antecedente de aplicación, transcribir la parte correspondiente del manual de políticas operativas de dicho Banco (la versión sería de octubre de 1988):

"Margen de Preferencia Regional"

Cuando participen en una licitación proveedores de un país (que no sea el prestatario) que sea miembro de un acuerdo de integración ^{1/} del cual el país prestatario también sea parte, dichos proveedores de bienes tendrán derecho a un margen de preferencia regional que se les reconocerá utilizando los siguientes criterios:

1) Se considerará que un bien es de origen regional cuando sea originario de un país que sea miembro de un acuerdo de integración del cual sea parte el país prestatario y cumpla

con las normas que reglamentan el origen y otros aspectos relacionados con los programas de liberalización del intercambio que establezcan los acuerdos respectivos.

ii) El valor añadido local no sea menor que el estipulado para el margen de preferencia nacional.

iii) En la comparación de ofertas extranjeras el prestatario podrá agregar al precio de las ofertas de bienes originarios de países que no sean partes del respectivo acuerdo de integración, un porcentaje del 15%, o la diferencia entre el derecho de importación aplicable a esos bienes cuando son originarios de países que no sean partes del acuerdo de integración y el aplicable a esos bienes cuando provienen de países que sean partes del acuerdo, según cual sea menor.^{1*}

^{1/} A los fines de esta política el Banco reconoce a los siguientes acuerdos subregionales o regionales de integración: (a) Mercado Común Centroamericano; (b) Comunidad del Caribe; (c) Acuerdo de Cartagena; (d) Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Los préstamos efectuados por el Banco Mundial, en lo referente a la preferencia regional, tendrían características similares.

En el anexo 2, se transcribe el texto de la nota "Preferencia Regional ALADI para préstamos del Banco Mundial". ALADI/SEC/di 208 del 6 de marzo de 1988.

En lo que concierne al uso de estas preferencias, se desconocen las oportunidades en las cuales existieron ofertas regionales en condiciones de recibirlas, o si en algún caso se habrían entablado negociaciones con alguna empresa oferente o país de la región para aprovecharlas; lo cierto es que, a la fecha, no fueron utilizadas.

En tal sentido habría dificultades de interpretación en cuanto a la efectiva amplitud y posibilidad real de aplicación de tales preferencias regionales. Tal situación también se debería a la inexistencia de mecanismos practicables entre los países para acceder concretamente a su uso.^{1*}

La magnitud de los préstamos y la ampliación de horizontes que significaría la utilización efectiva de las preferencias regionales habrían motivado los lineamientos políticos específicos transcritos en el ítem III. del anexo 1. Al respecto, se estima que un acuerdo como el que se está analizando podría resultar un mecanismo idóneo para su implementación.

^{1*} Salvador Lluch, ALABIC, entrevista, nov. 1989. Se tiene información acerca de reuniones mantenidas sobre este tópico en las sedes del BID y del BIRF por la Asociación Latinoamericana de Fabricantes de Bienes de Capital - ALABIC.

Al respecto, cabría pensar en la viabilidad de una acción mancomunada de la ALADI y de los países tendiente a colaborar con los organismos financieros para encontrar un mecanismo que torne operativa la preferencia regional manifestada, actualmente regulada por un mecanismo inadecuado, a juzgar por su falta de uso.

Entre las tareas preparatorias para tal acción, resultaría interesante estudiar la estructura del gasto realizado con dichos préstamos, en cuanto a los países proveedores (% país prestatario, % países de la ALADI, excluido el prestatario, % terceros países) y a los bienes que con ellos se adquirieron, identificando a éstos con la mayor apertura posible, amén de otra información sobre los proyectos en los que fueron utilizados, etc.

4. Presencia de proveedores regionales. Etapas de la exportación y de los procedimientos de compra

Surge de los informes nacionales la escasa presencia de los potenciales oferentes de la región en los entes importadores del sector público, la cual se manifestaría en aspectos como: visitar las áreas técnicas y comerciales de las empresas potenciales compradoras, informar sobre productos, referencias y posibilidades de provisión, inscribirse en los registros de proveedores, presentarse a concursos, etc.

Una de las causas argumentadas estriba en que los costos de la inversión inicial y los gastos de operación de un mecanismo de exportación en los países de la región para operar, con las actuales condiciones de demanda y oferta, en el mercado de los entes públicos y, si lo hubiera para el producto en cuestión, del sector privado¹⁷, no resultarían compensados con los beneficios derivados de las reales posibilidades de concretar operaciones.

Se puede estimar que las preferencias arriba mencionadas pueden resultar un aliciente de interés para aquellas empresas que pretendan iniciar acciones en tal sentido, o quizás para promover agrupaciones de exportadores.

Respecto a los costos de un mecanismo de exportación y a las preferencias que los entes importadores del sector público podrían implementar, se describen a continuación las etapas de comercialización que cabría que cumplieran las empresas exportadoras y, a renglón seguido, en el cuadro 6 las preferencias consideradas practicables -al menos en buena parte de los entes públicos importadores- en conexión con las etapas usuales de las operaciones de compra.

¹⁷ Para una extensa gama de productos el sector público es, actualmente, el principal o único importador.

Etapas de la exportación

- a) prospección del mercado de un país determinado; comprendería:
 - i) datos sobre las últimas licitaciones u operaciones de compra de los bienes en cuestión en los entes importadores, estimación de las demandas futuras;
 - ii) situación de la competencia en cuanto a presencia, competitividad técnica estructural, competitividad económica;
 - iii) posibilidades de entrada, evaluación de costos y del riesgo, búsqueda y acuerdo con un representante o agente si ello resultare conveniente;
- b) visitas institucionales a los niveles técnicos y comerciales de los entes importadores realizadas por el proveedor o su representante; inscripción en los registros de proveedores;
- c) invitación a representantes de las áreas directiva, técnica y comercial del ente importador para conocer y evaluar la capacidad técnica y económica de la planta de fabricación, y facilidades para que in situ y por material gráfico adecuado y debidamente certificado por entes de normalización y certificación de calidad, el posible importador obtenga referencias sobre la performance y otros aspectos de los bienes que se ofrezcan y que se utilicen en entes homólogos del país de la empresa posible proveedora,
- d) envío de muestras o demostraciones, si resultare conveniente;
- e) detección en tiempo oportuno de los productos a comprar por el ente importador;
- f) adquisición del pliego de licitaciones;
- g) preparación y presentación de la oferta en sus aspectos ingenieriles, de costo y precio, de financiamiento y legales por parte de la empresa exportadora, el representante y el asesoramiento por parte de terceros que resultare necesario;
- h) relevamiento de datos en la apertura de la licitación o concurso de precios, análisis de las ofertas de la competencia, preparación y presentación de instancias para defender la oferta, seguimiento de la oferta;
- i) posible renegociación de los términos de la oferta, incluidos los precios, contratación u obtención de la orden de compra.

CUADRO 6

Preferencias consideradas practicables en conexión con las etapas usuales de las operaciones de compra de los entes importadores

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE COMPRA	PREFERENCIAS POSIBLES
<u>Áreas técnicas</u>	
Determinación de necesidades:	
a. Cantidades	. Aceptar ofertas parciales. Dividir el Proyecto. Desagregación de paquetes tecnológicos.
b. Especificaciones Técnicas (Criterio funcional, normas)	. No negociables. Evitar especificaciones tendientes sólo a mantener el proveedor tradicional.
c. Fechas de entrega	. Intentar readecuar, aceptar entregas parciales, consulta previa, etc.
<u>Área de compras</u>	
a. Registro de proveedores	. Facilitar inscripción.
b. Prospección proveedores	. Considerar al proveedor regional
c. Evaluación técnica y económica de proveedores	. Considerar la evaluación de la empresa homóloga del país del proveedor
d. Redacción de condiciones del concurso de ofertas	. Explicitar las preferencias al proveedor regional.
e. Llamado al concurso de ofertas	. Informar, invitar.
f. Evaluación de ofertas. Especificaciones técnicas, entregas, precio, financiamiento, garantía, antecedentes.	. Invitar al proveedor regional que se sitúe dentro del 15%, a igualar el precio de la mejor oferta de terceros países.

5. Reciprocidades

Como reciprocidad, se está entendiendo, en principio, que cada país otorgue a los otros intervinientes preferencias iguales a las que reciba. Accesoriamente se podrán negociar contrapartidas adicionales o complementarias para equilibrar beneficios.

Posteriormente, al cabo de un periodo oportuno de aplicación, quizás en oportunidad de la primer renegociación, acaso se pueda establecer un criterio de evaluación de los resultados, tomando en cuenta, por ejemplo, que aquellos beneficios que un determinado país facilitó a otros de la región están representados por el monto de las importaciones que, en virtud del acuerdo, reorientó hacia los mismos.

Naturalmente que las reorientaciones de contrapartida del país que pueda haber recibido más beneficios sólo serán posibles con la cooperación del sistema exportador del país contraparte, principalmente en lo que respecta a competitividad y habilidad exportadora de sus empresas proveedoras, las cuales a su vez podrían ser potenciadas por las medidas que se arbitren para equilibrar los beneficios del acuerdo, las que se mencionan mas adelante. Como se podrá observar las concatenaciones de hechos, máxime en un sistema multilateral, impedirían por el momento adelantar en las previsiones como para sacar conclusiones prácticas; lo recomendable sería: avanzar con las acciones.

Al respecto, cabe prever que se generarán desequilibrios temporales en los beneficios derivados del acuerdo. Los países mayores, si bien ofrecerían mercados internos del sector público más voluminosos, podrían resultar los más beneficiados a corto plazo en razón del grado de desarrollo industrial alcanzado¹⁰. Pero además de superar el alcance de este estudio, este aspecto es, como se viene de señalar, difícil de evaluar sin un análisis de la oferta planteado adecuadamente para tales fines.

De cualquier forma, lo importante para los efectos prácticos es que: convenios con el tipo de preferencias que vienen de considerarse viables, no implicarían un juego de suma cero, con unos participantes ganadores y otros perdedores, sino que, en mayor o menor medida, todos los países podrían resultar beneficiados. A lo sumo no recibirían beneficios en el mismo tiempo, pero lo fundamental es que no experimentarían pérdidas.

¹⁰ Además de otras consideraciones, ello se podría también inferir del "Estudio sobre oferta exportable de los países de desarrollo intermedio de la ALADI", Tomo I, pag. 12 y 13.

Además, pasado un tiempo prudencial, en oportunidad de ratificación o renegociación del acuerdo y con los resultados de la evaluación de su marcha, se podrán arbitrar medidas que tiendan a equilibrar los beneficios.

- Los instrumentos que los sistemas exportadores e importadores de los distintos países podrían utilizar para equilibrar los beneficios podrían ser, entre otros, los siguientes:
- i) mecanismos de subcontratación para la provisión de insumos (componentes, partes y piezas), incluyendo convenios de transferencia de tecnologías, entre empresas de distintos países de la región;
 - ii) asociación interempresarial;
 - iii) especialización intraindustrial;
 - iv) preferencias adicionales, mecanismos financieros ad-hoc;

Es de esperar que los productos que por este acuerdo sean objeto de intercambio aumenten con el tiempo sus competitividades como resultado del mercado ampliado y de las mejoras por especialización que podrían surgir por convenios entre empresas públicas demandantes, empresas oferentes principales, y empresas subcontratantes de aquellos países de la región que suscriban el mismo.

En resumen, los desequilibrios temporales de los beneficios que se puedan originar no implican pérdidas para ninguno de los países y, será del interés de los sistemas exportadores e importadores negociar oportunamente la aplicación de instrumentos equilibrantes.

6. Alcance de los acuerdos. Países participantes, sectores y entes involucrados; productos comprendidos

Resultará oportuno elucidar aquellos aspectos del epígrafe que resulten convenientes, tanto para la negociación, como para el funcionamiento de los posibles acuerdos.

En lo que se refiere a los países participantes, el mecanismo de integración objeto de este trabajo está pensado como instrumento multilateral en el cual tendrían interés en intervenir todos los países de la región. Es obvio que los efectos de integración esperados serían más abarcativos en la medida que adhieran al mismo mayor cantidad de países. De cualquier forma, podrá ser iniciado por un grupo de países y quedar abierto a la adhesión de los restantes.

En cuanto a los sectores y entes involucrados y a los productos comprendidos caben las siguientes consideraciones:

Ya se señaló la similitud de actividades y sectores que en los distintos países de la región están cubiertos por empresas públicas: generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, transportes y telecomunicaciones, extracción, industrialización y comercialización de petróleo y derivados, etc.

Los entes que, en los distintos países, explotan tales actividades, compran bienes similares, sean estos para inversión (ampliación, nuevos proyectos, mantenimiento) u operación de sus instalaciones.

Por otro lado, también se verifica en algunos países la existencia de entes públicos que realizan importaciones de envergadura de alimentos, productos farmacéuticos, minerales, y otros bienes.

Tales aspectos habrían sido tenidos en cuenta cuando se realizaron en la Secretaría de la ALADI los encuentros empresariales de maquinarias y equipos para la industria eléctrica, de fabricantes y usuarios de máquinas y equipos para la industria petrolera y aquellos en los que se fué conformando el Anteproyecto de Alcance parcial de promoción del comercio de productos siderúrgicos. (V.2.4.)

En cuanto a productos, la gama de los importados por los entes mencionados es amplia.

Con tal configuración de sectores, entes y productos se podrían plantear las siguientes cuestiones:

- ¿Acuerdos generales que cubran todas las actividades del sector público de cada país o acuerdos limitados a determinados sectores?
- ¿Que abarquen a todos los entes del sector público que realizan importaciones o a los más importantes de los mismos?
- ¿Para todos los productos importados por el sector público o para una gama definida de ellos?

En respuesta, se estima que el ámbito del acuerdo podría quedar más definido y la practicidad de su aplicación facilitada si en el mismo se explicitaran los entes comprendidos. Además, resultaría conveniente involucrar a la mayor cantidad posible de sectores y de entes en un único acuerdo, aunque si ello obstaculizara concreciones, podrían reducirse a su mínima expresión, pero dejando expedita su ampliación y también la eventual salida originada en posibles privatizaciones u otras causas.

En cuanto a productos, no se entreve la utilidad de limitar su ámbito, sin embargo podrá preverse alguna cláusula de reserva para aquellos cuya exclusión pueda, algún momento, considerarse conveniente.

Sólo con propósito ilustrativo se señala que la competitividad de los productos vinculados a la alimentación y a los hidrocarburos y derivados serían más cercanas a las vigentes en los mercados internacionales que la de bienes intermedios más elaborados y bienes de capital. En tal sentido, y también

debido a su forma de comercialización y a la mayor experiencia exportadora concerniente a los primeros, la reorientación de las importaciones de los mismos resultaría quizás más sencilla que la de los restantes bienes. De cualquier forma se estima que tratamientos diferenciales complicarían la cuestión sin brindar mayor utilidad, al menos en esta etapa.

En resumen:

- a) un grupo de países podrá iniciar el acuerdo que quedaría abierto a futuras adhesiones; el efecto multilateral de integración dependerá, obviamente, de la cantidad de países que adhieran al mismo;
- b) la delimitación del ámbito del acuerdo, sea este sectorial o multisectorial, quedaría más definida y la practicidad de su aplicación facilitada si se explicitaran los entes comprendidos;
- c) resultaría ventajoso que se involucren a la mayor cantidad de sectores y entes, aunque si ello obstaculizara concreciones, convendría partir de una expresión mínima y dejar expedita su ampliación, y también posibles salidas;
- d) en cuanto a productos, no se vislumbra la utilidad de limitar el alcance del acuerdo, sin embargo podrá preverse alguna cláusula de reserva para aquellos cuya exclusión pueda llegar a considerarse conveniente.

7. Bases para posibles acuerdos

Esencialmente, las bases para los posibles acuerdos se centran en las preferencias, las reciprocidades y el ámbito del acuerdo, temas que, con las demás características de la cuestión, fueron analizados en los ítems precedentes. Cabe señalar que, para el caso, se tuvieron en cuenta distintos proyectos de acuerdos referidos en trabajos anteriores sobre este tema¹⁷ y también, que las preferencias y las recipro-

¹⁷• "Compras Estatales e Integración Latinoamericana". Guillermo Ondarts y Carlos Correa. BID-INTAL. 1982.

• "Reunión sobre preferencias regionales en las adquisiciones del sector público". BID-INTAL. 1985.

• "Canalización Regional de la Demanda Importada por el Sector Público". ALADI/SEC/Estudio 29. 1985.

• "Estudio para un anteproyecto de acuerdo regional o parcial sobre adquisiciones del sector público de maquinaria y equipos eléctricos". ALADI/SEC/Estudio 41. 1986.

• "Informe final del segundo encuentro empresarial entre fabricantes y usuarios de maquinaria y equipos para la industria petrolera". ALADI/EE:PE/II/Informe. 1988.

• Anteproyecto de Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio de Productos Siderúrgicos (Mecanismo de "Compre Latinoamericano"). ALADI/SI.S/I/dt 3. 1988.

ciudades fueron llevadas a términos tales que su aplicación resultara viable en las actuales circunstancias, previendo que podrán ser reajustadas en oportunidad de la evaluación de la marcha del acuerdo y su correspondiente renegociación.

En resumen, los artículos medulares del acuerdo incluirían los siguientes aspectos básicos de la cuestión:

a) Preferencias acerca del precio:

- El ente importador no pague sobrepagos. Se posibilitará que los oferentes regionales accedan a igualar el precio más conveniente de ofertas de empresas de terceros países, en los casos en que no superen el 15% de los mismos. Por el momento, resultarían inviables disposiciones anti-dumping

b) Preferencias a instrumentar por los entes del sector público involucrados en el acuerdo:

- Suministro preferencial de información sobre las últimas operaciones y futuras compras de bienes importados a corto y a mediano plazo, de productos con posibilidades de ser provistos por oferentes regionales. El mismo quedará sujeto a la solicitud específica de dichos proveedores y a la disponibilidad de información.
- Otorgamiento de facilidades a los proveedores regionales interesados para su inscripción y actualización periódica en los registros de proveedores de acuerdo a las modalidades y exigencias que mantenga cada uno de los entes públicos involucrados en el acuerdo.
- Invitación a los posibles proveedores regionales para participar en las licitaciones o concursos de precios, con antelación suficiente como para preparar y remitir la oferta. Preferencia sujeta a la solicitud específica de los oferentes regionales interesados.
- Consideración, como antecedente para la calificación técnica de los proveedores regionales por parte del ente comprador, de la realizada para el proveedor en cuestión por las empresas adquirentes de su país y particularmente por la que resulte homóloga del ente comprador. Adicionalmente se considerarían los antecedentes de otras exportaciones realizadas.
- Consideración de solicitudes fundadas de proveedores regionales para presentar ofertas parciales, en el caso que las mismas no encarezcan ni entorpezcan la provisión.
- Concesión de asesoramiento legal a proveedores regionales por parte del área jurídica de los entes importadores para tales aspectos de la presentación de ofertas en licitaciones públicas internacionales.

c) Ambito del acuerdo en cuanto a sectores y a entes importadores involucrados:

- Como se viene de señalar, resultaría ventajoso que se involucren a la mayor cantidad de sectores y entes, aunque si ello obstaculizara concreciones, convendría partir de una expresión mínima y dejar expedita su variación.
Al respecto cabe también tener presente que, la capacidad de negociación de reciprocidades que tendrá un país al cabo de un cierto tiempo de funcionamiento del acuerdo, será proporcional a las posibilidades de importación regional que en un principio brinde y que posteriormente se concreten, las cuales dependerían a su vez de la cantidad, magnitud y procedimientos seguidos por los entes que sume al acuerdo.

d) Ambito del acuerdo en cuanto a productos:

- Vale lo señalado: no se vislumbra la utilidad de limitar el alcance del acuerdo en lo que a productos respecta, sin embargo podrá preverse alguna cláusula de reserva por si se presentaran casos de productos cuya exclusión se considere conveniente.

e) Reciprocidades:

- Cabría considerar, por lo menos en forma genérica en lo que podría ser la primer versión del acuerdo, la conveniencia de prever mecanismos que tiendan a compensar posibles desequilibrios en la captación de los beneficios que se verifiquen en ocasión de la evaluación periódica de los resultados del acuerdo.

f) Mecanismos de evaluación y control del acuerdo:

- Se trataría de establecer un sistema de información y de evaluación periódica del acuerdo, el cual estipularía, por otro lado, la forma en que será renovado.

Estas bases se utilizaron en el ítem siguiente para la redacción de un anteproyecto de acuerdo.

8. Anteproyecto de acuerdo

ANTEPROYECTO DE ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL PARA
FACILITAR LA PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS
PROVEEDORAS DE LA REGION EN LAS IMPORTACIONES
DE LOS ENTES DEL SECTOR PUBLICO²⁰

Los Plenipotenciarios de.....
.....
debidamente acreditados por sus respectivos Gobiernos -según
poderes presentados en buena y debida forma-, convienen en
celebrar un Acuerdo de alcance parcial de promoción del
comercio, que se regirá por lo dispuesto en el Tratado de
Montevideo 1980, en la Resolución 2 del Consejo de Ministros
y por las disposiciones que a continuación se expresan.

CAPITULO I

Objeto del Acuerdo

Artículo 1.- El presente acuerdo tiene por objeto facilitar la participación de las empresas proveedoras de los países de la región, en adelante llamados "los países signatarios", en las importaciones de los entes del sector público de los mismos, dentro del ámbito establecido en el artículo 2.

Estos términos y condiciones alcanzarán también a las compras de productos efectuadas por empresas para contratos celebrados con aquellos entes públicos que se encuentren en el ámbito de este acuerdo.

CAPITULO II

Ambito del acuerdo

Artículo 2.- El ámbito del acuerdo queda definido por los entes que los países signatarios involucran en este acuerdo y que se consignan en el anexo 1. En adelante serán designados como "los entes públicos".

Los países signatarios pueden incluir a nuevos entes públicos, como así también, excluir, momentánea o permanentemen

²⁰ Para la redacción de los aspectos generales y para la parte a) del artículo 4 de este anteproyecto se tuvo en cuenta el anteproyecto de Acuerdo de alcance parcial de promoción del comercio de productos siderúrgicos, del documento ALADI/SI.S/dt 3 del 8 de noviembre de 1988.

te, a alguno de los que haya involucrado, en el caso que medien causas extraordinarias.

Tales cambios se efectuarán en oportunidad de la renegociación de este acuerdo o, de acontecer razones de urgencia, presentando, con una antelación de no menos de treinta días, la comunicación correspondiente ante la Secretaría General de la Asociación, quien la transmitirá a los restantes países signatarios.

Artículo 3.- El acuerdo comprende a todos los productos objeto de comercio. En oportunidad de la renegociación, los países signatarios, con la debida fundamentación, podrán acordar las limitaciones que estimen convenientes.

nota para los artículos 2 y 3: Respecto a los criterios sobre sectores de actividad y entes involucrados, y productos comprendidos, nos remitimos a las consideraciones vertidas en el Cap. VI, items 6 y 7.

CAPITULO III

Facilidades²¹ y Condiciones a los proveedores regionales

Artículo 4.- Los países signatarios arbitrarán los medios para que los entes públicos dispongan las siguientes facilidades y condiciones a los proveedores de la región:

a) Precios

Los entes públicos establecerán en sus licitaciones internacionales, concursos de precios o compras directas, que cuando la mejor oferta corresponda a un país no signatario existiendo otras ofertas de países signatarios dentro de una "franja de precios" no superior al 15%, dichos países tendrán la posibilidad de igualar la mejor oferta en las mismas condiciones de precios, financiación y plazos de entrega. Para ello, se citará en primer lugar a la empresa oferente de los países signatarios que estuviere en mejores condiciones para igualar la oferta del país no signatario y, en caso de que no lo esté, será llamada la segunda empresa mejor colocada y así sucesivamente.

En ningún caso los entes públicos estarán obligados a ofrecer la posibilidad a que se refiere este artículo a empresas con ofertas de precios superiores a los resultantes de la franja establecida en el párrafo anterior.

²¹ Se estima que el término "facilidades", resultaría más adecuado que "preferencias", por la naturaleza de los mecanismos que con el mismo se designan y por las circunstancias de su aplicación.

b) Suministro de información. Inscripción en los registros de proveedores. Invitación a participar en licitaciones internacionales, concursos de precios o compras directas. Calificación técnica y económica. Evaluación de antecedentes. Posibilidad de aceptar ofertas parciales. Asesoramiento Legal.

Conscientes de que las acciones tendientes a facilitar la entrada de posibles proveedores regionales como suministradores, en condiciones de competitividad técnica y económica aceptables, de aquellos productos que los entes públicos importan; y que las reciprocidades que de ello se derive por parte de sus pares de los países de la región redundará en beneficio de su país y de la integración regional; los entes públicos -sin menoscabo de su eficacia y eficiencia empresarial- procurarán desarrollar una actitud de comprensión y colaboración con los posibles nuevos proveedores regionales. Concretamente, se trata de las siguientes acciones:

Suministro de información

Los entes públicos, a pedido de posibles nuevos proveedores regionales, les suministrarán información técnica y comercial acerca de las últimas operaciones (cantidades, precios, resultados obtenidos etc.), y de futuras compras de importación de aquellos productos con posibilidades de ser porvistos por los mismos.

Inscripción en los registros de proveedores

Los entes públicos facilitarán el cumplimiento de los trámites administrativos, jurídicos, comerciales y técnicos que sus normas estipulen para los nuevos proveedores regionales de productos de importación, incluyendo la inscripción en el registro de proveedores y otros requisitos que en cada caso puedan existir.

Invitación a participar en licitaciones internacionales, concursos de precios o compras directas

A pedido de posibles nuevos proveedores regionales y con referencia a productos específicos, los entes públicos invitarán a los mismos, por el medio más adecuado, a participar en las licitaciones internacionales, concursos de precios o compras directas de tales productos, con antelación suficiente -de acuerdo a las prácticas comerciales que aplique cada ente público para la promoción de nuevos proveedores- como para que los potenciales proveedores regionales puedan preparar y remitir en tiempo oportuno su mejor oferta.

Calificación técnica y económica. Evaluación de antecedentes.

Para la calificación técnica y económica y la evaluación de antecedentes de los posibles nuevos proveedores regionales, los entes públicos importadores -sin desmedro del aseguramiento que estimen necesario acerca de la idoneidad téc-

nica, capacidad económica y seriedad de procedimientos de sus proveedores- tendrán en cuenta la situación regional y por ello la condición de relativamente nuevas empresas en las que se encontrarían buena parte de los posibles proveedores regionales. En consecuencia aplicarán en lo posible las pautas que utilizan para la calificación y evaluación de los proveedores locales y tendrán particularmente en cuenta la calificación y evaluación realizada por el ente público homólogo del país del nuevo posible proveedor.

Posibilidad de aceptar ofertas parciales

Los entes públicos, en el caso de contrataciones directas, concursos de precios o licitaciones internacionales de un paquete que incluya a varios productos, a solicitud de posibles proveedores regionales, procurarán aceptar ofertas parciales de los mismos cuando tal seccionamiento no encarezca la provisión.

Asesoramiento Legal

Los entes públicos, a solicitud de posibles proveedores regionales, dispondrán apoyo jurídico a los mismos en relación a los aspectos legales de la presentación de las ofertas.

CAPITULO IV

Reciprocidades

Artículo 5.- Los países signatarios entienden que la reciprocidad básica, consistente en que cada país signatario otorgue a los otros intervinientes preferencias iguales a las que reciba, podrá en algún momento de la vigencia del acuerdo no ser suficiente como para asegurar beneficios equitativos a todos ellos y convienen en negociar oportunamente mecanismos que tiendan a compensar posibles desequilibrios en la captación de los beneficios que se verifiquen en ocasión de la evaluación periódica de los resultados prevista en el Artículo 6 de este acuerdo.

nota: Se podría agregar al acuerdo un anexo sobre el tipo de mecanismos equilibrantes de los beneficios, teniendo en cuenta lo desarrollado sobre dicho tema en el Cap. VI, ítem 5 del estudio.

CAPITULO V

Evaluación de los resultados del acuerdo

Artículo 6.- Los países signatarios encomiendan a la Secretaría de la ALADI la evaluación periódica de los resultados del acuerdo, siguiendo los criterios del Anexo ...

nota: El Anexo mencionado merecerá un análisis particular de: i) la metodología de evaluación de los resultados; ii) la información que se requerirá a los países acerca de las operaciones que se realicen en el marco del mismo.

En principio se podría establecer un criterio de evaluación de los resultados, tomando en cuenta, como se menciona en VI.5. del estudio, que aquellos beneficios que un determinado país facilitó a otros de la región están representados por el monto de las importaciones que, en virtud del acuerdo, reorientó hacia los mismos y, además, teniendo presente los restantes conceptos vertidos en dicho punto, al que nos remitimos. Además podrá ser un complemento útil para esta evaluación lo señalado en VI.9. acerca de las características de la oferta.

CAPITULO VI

Adhesión

Artículo 7.- El presente Acuerdo estará abierto a la adhesión de los restantes países miembros de la Asociación.

La adhesión se formalizará mediante la suscripción de un protocolo adicional al presente que entrará en vigor treinta días después de su depósito en la Secretaría General de la Asociación.

CAPITULO VII

Convergencia

Artículo 8.- En ocasión de las Conferencias de Evaluación y Convergencia a que se refiere el artículo 33 del Tratado de Montevideo 1980, los países signatarios analizarán la posibilidad de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros de la Asociación.

CAPITULO VIII

Denuncia

Artículo 9.- Los países signatarios podrán denunciar el presente Acuerdo después de 3 años de su participación en el mismo.

A esos efectos comunicarán su decisión por lo menos sesenta días antes del depósito del respectivo instrumento de denuncia ante la Secretaría General de la Asociación.

Formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el país denunciante los derechos y obligaciones emergentes del presente Acuerdo.

CAPITULO IX

Vigencia

Artículo 10.- El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de su suscripción y tendrá una duración de .. años prorrogable por períodos iguales y consecutivos, salvo manifestación expresa en contrario de alguno de los países signatarios formulada con noventa días de anticipación a la fecha de su vencimiento.

Los Gobiernos de los países signatarios se comprometen a adoptar dentro del más breve plazo posible, las medidas necesarias para poner en vigor las preferencias registradas en el presente Acuerdo. Sin perjuicio de ello se entenderá que cada Gobierno sólo se beneficiará de las preferencias otorgadas una vez que lo haya puesto en vigor.

CAPITULO X

Disposiciones generales

Artículo 11.- Cada uno de los países signatarios designará a un único organismo responsable de controlar el cumplimiento del presente Acuerdo, comunicándolo a los restantes países signatarios a través de la Secretaría General a los efectos que hubiere lugar.

El control a que se refiere el párrafo anterior no deberá interferir en los procedimientos operativos normales de suministro de los entes públicos y empresas a que se refiere el artículo 1.

nota: podría resultar práctico que cada empresa importadora involucrada en este Acuerdo en virtud del Art. 2, designe a un "operador", que podría ser un profesional del área de ingeniería-suministros, cuyas tareas serían del siguiente tipo:

- i) nexa entre el ente y los posibles oferentes regionales que lo consulten;*
- ii) se ocuparía de la información a suministrar al organismo de gobierno que se menciona en el Art. 11;*
- iii) aportaría apreciaciones para las tareas requeridas por el Art. 6;*
- iv) podría representar a la empresa en las reuniones interempresarias demanda-oferta, etc.*

Estas tareas no requerirían dedicación full-time, el costo de este operador sería marginal para los entes involucrados.

Artículo 12.- Los países signatarios informarán anualmente al Comité de Representantes, los avances que realicen conforme a los compromisos asumidos en el presente Acuerdo, así como cualquier modificación que signifique un cambio sustancial de su texto.

9. Efectos del posible acuerdo

De un acuerdo como el dispuesto en VI.8. se pueden esperar los siguientes efectos:

i) efectos directos sobre la integración comercial, con los correspondientes sobre el incremento neto de la actividad industrial de la región.

ii) efectos directos derivados sobre la mejor utilización de las preferencias regionales de los créditos del BID y del Banco Mundial.²²

iii) efectos sobre la integración industrial y cooperación tecnológica horizontal derivados de los mecanismos previstos para equilibrar los beneficios del acuerdo. (VI.5 y VI.8)

En principio cabe señalar que, en mayor o menor grado, su impacto va a ser positivo aunque comience con pocos países y se involucren a no todos los entes importantes.

Por un lado se podrán incorporar otros países y nuevos entes importadores. (Art. 2), por el otro, a continuación de la evaluación de los resultados del acuerdo (Art. 6), se podrán readecuar sus cláusulas si ello resultare pertinente.

La magnitud real de los efectos del acuerdo surgirán de la evaluación de los resultados prevista en el Art. 6.

Naturalmente, el acuerdo posibilita y en cierta medida guía las acciones de los operadores -industrias proveedoras, entes importadores y subsistemas accesorios o complementarios- pero las magnitudes del intercambio comercial, de las asociaciones que realicen las industrias proveedoras de la región y del aprovechamiento de las preferencias regionales de los créditos del BID y del Banco Mundial, dependerán del cumplimiento del rol, de la iniciativa e idoneidad de los operadores mencionados.

Si se quisiera conjeturar o prever tales magnitudes, cabrá considerar, además de los valores de las importaciones consignados en II. y en los informes nacionales, factores tales como: i) competitividad técnica, económica y habilidad exportadora de los posibles proveedores regionales (se requeriría un estudio cuantitativo y cualitativo, planteado ad-hoc, de la oferta de bienes representativos de la demanda del sector público); ii) comportamiento de los entes demandantes del sector público y de los organismos de gobierno de los cuales dependan; iii) comportamiento de los intereses que se puedan sentir desplazados.

Si bien un trabajo de la naturaleza citada podría aportar nueva información, particularmente el estudio de la oferta mencionado en i) del párrafo anterior, se estima que tal trabajo no es estrictamente necesario para llevar adelante

²² Condicionado al resultado de las acciones mencionadas en VI.3.2.

las negociaciones de un posible acuerdo, pero sí, quizás, conveniente como complemento a la evaluación de los resultados prevista en su articulado y guía para la política de los países y de la región.

Por último, se aprecia que el estudio de este instrumento de integración, en su faz técnica, se puede considerar suficientemente maduro como para concretar alguna decisión de naturaleza política sobre su puesta en práctica. De encontrarse aspectos que pudieran merecer mayor discusión previa a tal acción, se estima que el análisis que se ha hecho de los distintos tópicos: importaciones, normas, entes importadores, preferencias, reciprocidades y ámbito o alcance de los posibles acuerdos, podrá contribuir a la misma.

VII - PUBLICACIONES CONSULTADAS

- Gita Bhatt. "Europa 1992. En busca de la integración económica". *Finanzas y Desarrollo*. Junio 1989 / Volúmen 26 / Número 2.
- Mario Chacón. "México Frente a la Europa de 1992" *Comercio Exterior*. Vol. 39, Núm. 7. México, Julio de 1989
- Horacio De Mendonça. Gestión de Compras Plurianuales Concertadas; Conferencia y documento. IVº Encuentro Argentino-Brasileño sobre abastecimientos en la rama eléctrica; IACRE - ELETROBRAS. Iguazú, Agosto de 1988.
- Fernando Fajnzylber. Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al casillero vacío". Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile. 1989.
- J.C. Del Bello. Lineamientos para el establecimiento de una preferencia regional en el área de las compras estatales. SELA/INTAL, 1984.
- Alfredo Fuentes y Javier Villanueva. Economía Mundial e Integración de América Latina. BID-INTAL. Ed. Tesis. Buenos Aires, 1989.
- Eduardo Gana Barrientos. "Propuestas para dinamizar la integración", *Pensamiento Iberoamericano* n° 15, Enero-Junio 1989.
- Victor Cruz Lozada. Programa de bienes de capital y tecnología para el sector energético. OLADE. Quito, Abril 1988.
- Oscar Menjivar. Poder de Compra y posición negociadora de América Latina. Junio de 1988. mimeo, s/d.
- Guillermo Ondarts y Carlos M. Correa. Compras Estatales e Integración Económica. BID-INTAL. Diciembre de 1982.
- Alain Touraine; Conferencia. Instituto Nacional de la Administración Pública, 1988. Sp. (Publicaciones Serias. Formación de Administradores Gubernamentales/2).
- Carlos F. Villares. Memoria del primer seminario Latinoamericano de reconversión industrial. Punto XIII. La industria Latinoamericana de bienes de capital.
- ALIDE - Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. Documentos del primer y segundo seminario sobre financiamiento de bienes de capital en América Latina. Junio y Noviembre de 1987.

- ALIDE - Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. Programa de trabajo 1989-1990. Programa VII, Proyecto A: Promoción y Financiación de Bienes de Capital.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Informe anual 1988.
- Banco Mundial. Informe anual 1989.
- CEE - Communauté Economique Européenne. Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes. Los números correspondientes a 1973, 1986, 1987 y 1988.
- CEPAL - División de Comercio Internacional y Desarrollo. El proteccionismo de los países industrializados: Estrategias regionales de negociación y defensa. LC/G.1459 8 de junio de 1987
- CEPAL - División de Comercio Internacional y Desarrollo. El Intercambio Compensado desde una Perspectiva Latinoamericana. LC/R.373, 25 de septiembre de 1984
- CIER - Boletín de la Comisión de Integración Eléctrica Regional. Año XXIV - N° 212 - Mayo 1989.
- INTAL. Informe de la reunión preliminar sobre preferencias regionales en las adquisiciones del sector público. Buenos Aires. Setiembre de 1985.
- INTAL - Boletín Sobre Proyectos Latinoamericanos. N° 40, Abril de 1987. BID - INTAL. SEC -Servicio latinoamericano de cooperación empresarial.
- JUNAC. Estudio de Desagregación tecnológica para una Central termoeléctrica a vapor de hasta 66 Mw. PABICA N° 30. J/DI/157. Marzo 1989.
- PNUD-MOSP Proyecto ARG/86/017. Incremento de la eficiencia de las inversiones en equipos de las empresas del MOSP.
- SELA. El Poder de Compra de América Latina y el Caribe, XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Caracas, Caracas 1988. Doc. SP/CL/XVI.O/Di N° 37.
- UAI - Unión Argentina de Ingenieros. El ingeniero como factor de intergración americana; documento para la XVIII Convención de la Unión Panamericana de Ingenieros. Caracas. Octubre - Noviembre de 1984.
- Reglamentos operativos para el "Intercambio Compensado" y la "Complementación Industrial". Acuerdo de Complementación entre Perú y Argentina; en el Boletín de la Consejería Económica y Comercial de la Embajada Argentina en Perú. Año III, N°11.

- Declaración de Quito y Plan de Acción (Conferencia Económica Latinoamericana, Quito - Ecuador). ALADI/CR/di 109. 3 de abril de 1984.
- Encuentro de Montevideo. 2 de marzo de 1985. ALADI mimeo.
- Carta de Buenos Aires.
ALADI/RE.RRN/I/dt 2/Rev. 1. 9 de abril de 1986.
- Declaración de Uruguay y Lineamientos para la acción.
ALADI/CR/di 219. 25 de noviembre de 1988.
- Informe final de la segunda reunión de representantes gubernamentales de alto nivel. ALADI/RG.AN/II/Informe 17 de marzo de 1989.
- Comunicado de la Tercera Reunión Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.
11 - 12 de octubre de 1989. ICA - PERU.
- Declaración de Buenos Aires, emitida el 5.12.89 por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y de Planeamiento de los países miembros del mecanismo permanente de consulta y concertación política.
- Anteproyecto de Acuerdo de Alcance Parcial de promoción del comercio de productos siderúrgicos (Mecanismo de "Compre latinoamericano").
ALADI/SI.S/I/dt 3. 8 de noviembre de 1988.
- El comercio de contrapartida en la ALADI.
ALADI/SEC/Estudio 23. 5 de diciembre de 1984.
- Papel de los organismos estatales de comercialización en la promoción del comercio intrarregional de productos básicos de los países que conforman la ALADI.
ALADI/SEC/Estudio 45. 26 de enero de 1988.
- Estudio sobre la oferta exportable de los países de desarrollo intermedio de la ALADI.
Programa PNUD/ALADI. Resultado 1. (1989)
- Normas básicas sobre los principales regimenes aduaneros especiales. ALADI/CR/Resolución 53. 14 de mayo de 1986.
- Compras y Contrataciones del Sector Público.
ALADI/SEC/Estudio 15. 23 de noviembre de 1983.
- Canalización Regional de la demanda importada por el sector público.
ALADI/SEC/Estudio 29. 6 de agosto de 1985.

- Elementos de Juicio para el tratamiento del tema "Importaciones del sector público".
ALADI/SEC/dt 106. 6 de octubre de 1986.
- Proyecto de Resolución de la Representación del Uruguay sobre Compras del Sector Público. 21 de octubre de 1986.
- Proyecto de Resolución de la Representación de México sobre: Preferencias a proveedores regionales en las compras estatales realizadas a través de licitación o concurso internacional. 31 de agosto de 1989.
- Acuerdo Comercial N° 9. (Brasil - México) Sector de la industria de equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad. ALADI/AAP.C/9.1 y 9.2 del 11 de diciembre de 1986 y del 29 de enero de 1988.
- Acuerdo de Alcance Parcial de complementación económica suscrito entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.
ALADI/AAP.CE/7. 4 de febrero de 1987.
- Estudio regional sobre maquinaria y equipos eléctricos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. ALADI/SEC/Estudio 39. 25 de abril de 1986.
- Estudio para un anteproyecto de acuerdo regional o parcial sobre adquisiciones del sector público de maquinaria y equipos eléctricos.
ALADI/SEC/Estudio 41. 16 de octubre de 1986.
- Informe final del primer encuentro empresarial entre oferentes y demandantes de maquinaria y equipos para la industria eléctrica.
ALADI/EE.E/I/Informe. 6 de noviembre de 1986.
- Informe preliminar relativo a un anteproyecto de Acuerdo sobre adquisiciones del sector público de maquinaria y equipos petroleros.
ALADI/EE.PE/I/dt 2. 13 de febrero de 1987.
- Informes finales del primer y del segundo encuentro empresarial entre fabricantes y usuarios de maquinaria y equipos para la industria petrolera.
ALADI/EE.PE/I/Informe del 18 de febrero de 1987 y
ALADI/EE.PE/II/Informe del 4 de marzo de 1988.

A N E X O 1

TRANSCRIPCIÓN DE LOS PUNTOS DE LAS DECLARACIONES Y DE LOS ACUERDOS POLÍTICOS DE ALTO NIVEL DE LOS PAÍSES DE LA ALADI RELACIONADOS A LA UTILIZACIÓN DE LAS COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.

I. Primera reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.

Realizado en marzo de 1985 en la sede de la ALADI.

De la "Declaración del Encuentro de Montevideo" acordado en la reunión citada se extrae lo siguiente:

"Una forma práctica de poner de manifiesto esta solidaridad es la de combinar esfuerzos para utilizar el ancho cauce abierto al comercio recíproco en la región, de administrar en beneficio propio el poder negociador interno del área y de revalorizar el mercado latinoamericano para los latinoamericanos, reorientando en la mayor medida posible nuestro poder de compra hacia nuestros propios proveedores."

"Sin perjuicio de continuar las negociaciones comerciales relacionadas con los Acuerdos ya instrumentados en la ALADI, se utilizarán, en esta emergencia, mecanismos especiales tales como la canalización de compras estatales hacia bienes y servicios de la región por la vía de los arreglos bilaterales y multilaterales que se consideren necesarios y operaciones de intercambio compensado concebidas tanto a nivel sectorial como multisectorial.

II. Reunión de Representantes Gubernamentales de los países de la ALADI

Esta reunión se efectuó en abril de 1986 en Buenos Aires y en ella se acordó, entre otros puntos, los siguientes:

Promover la creación de nuevos flujos de bienes y servicios en la región y, un desvío en su dirección de aquellos que actualmente provienen de terceros países y para los cuales los países miembros tienen una oferta actual o potencialmente competitiva, visando a un mayor abastecimiento regional en condiciones equitativas de intercambio.

Adoptar lineamientos para lograr acuerdos preferenciales en materia de compras del Estado, intercambio compensado, productos básicos y servicios a través de acuerdos de alcance regional o parcial.

III. Segunda reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.

En la Declaración de Uruguay, resultado de la reunión efectuada en Punta del Este - Uruguay en Octubre de 1988, se manifiesta que uno de los lineamientos para la integración regional en lo económico, será el siguiente:

"Promover la reorientación de las importaciones estatales como factor de crecimiento del comercio intrarregional, conforme a las legislaciones nacionales de cada país. En este contexto, utilizar los márgenes preferenciales que ofrecen los organismos financieros multilaterales en beneficio de los proveedores de la región en las licitaciones públicas."

IV. Tercera reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.

En la Declaración de Ica, resultado de la reunión del epígrafe, llevada a cabo en Ica, Perú, en Octubre de 1989, se observa que, a las opciones de integración en lo comercial, se suman, entre otras, las de telecomunicaciones y transportes (Integración Regional, punto 41) y que, en lo referente a tales actividades -que en buena parte están desarrolladas en la región por empresas del sector público- se imparten lineamientos para: evitar duplicaciones de la infraestructura, aprovechar la capacidad de adquisición conjunta con el propósito de lograr mejores condiciones de compra, armonizar los esquemas de regulación y propiciar posiciones afines en las negociaciones sobre servicios en los foros internacionales (punto 47).

A N E X O 2PREFERENCIA REGIONAL ALADI PARA PRESTAMOS CON EL BANCO MUNDIAL - ALADI/SEC/di 208
(6 de marzo de 1986)

" De acuerdo con una nota recibida del Vicepresidente para América Latina, David Knox, recientemente el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento han aceptado a la ALADI a los fines del párrafo 2.55 de las Normas para las Adquisiciones de Préstamos del Banco Mundial y Créditos de la AIF.

El texto completo de la antedicha Norma es el siguiente:

"Preferencias Nacionales y Regionales

- 2.55 A solicitud del país prestatario, y bajo condiciones a ser acordadas con el Banco y estipuladas en los documentos de licitación, se puede aceptar un margen de preferencia por debajo de la licitación internacional competitiva para:
- a) Bienes manufacturados en el país prestatario, al comparar las licitaciones nacionales con aquéllas de fabricantes extranjeros;
 - b) Bienes fabricados en otros países miembros que han adherido junto con el país prestatario en un acuerdo regional de preferencias arancelarias entre países en desarrollo destinado a promover su integración económica a través de una unión aduanera o un área de libre comercio, al comparar las licitaciones de dichos fabricantes con otras licitaciones internacionales; y
 - c) Obras civiles, en países miembros cuyo PNB per cápita esté por debajo de un nivel especificado, al comparar las licitaciones con contratistas nacionales elegibles con aquéllas de contratistas extranjeros."

En consecuencia, cada vez que un país miembro de ALADI como prestatario o garante lo solicite expresamente, el Banco Mundial o la AIF podrán incluir en el convenio respectivo disposiciones otorgando a los otros países miembros de la Asociación el margen usual de preferencia sobre otros fabricantes extrarregionales, en casos de licitación pública internacional para bienes cuya compra sea financiada con recursos de estas instituciones."
