



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

16542

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Distr.
LIMITADA
PPD.55
7 octubre 1987
Original: ESPAÑOL

**POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN REGIONAL
ENTRE LAS INDUSTRIAS DE BIENES DE CAPITAL
DE AMÉRICA LATINA**

**Serie de Estudios Sectoriales
Núm. 37**

**SUBDIVISIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES**

*Daniel Chudnovsky
Juan Carlos del Bello*

Los principales resultados de los estudios sobre sectores industriales se presentan en la Serie de Estudios Sectoriales. Se publican además una serie de Documentos de Trabajo Sectoriales.

En este documento se representan los principales resultados del trabajo emprendido con arreglo al elemento de programa titulado Estudio de la industria de bienes de capital del programa de Estudios e Investigaciones de la ONUDI, 1986/1987.

El presente documento no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de empresas no entraña juicio alguno sobre ellas ni sobre sus productos por parte de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Prefacio

El presente estudio es un análisis de las posibilidades de cooperación entre industrias productoras de bienes de capital en América Latina.

El principal objetivo, es por tanto, presentar de una manera sistemática los principales factores que afectan el desarrollo de la industria de bienes de capital en la región, lo cual se hace en la sección 1. En la sección 2 se detallan los obstáculos, ante todo de comercio internacional que obstruyen un trato preferencial a la oferta regional de bienes de capital, para de aquí llegar a la sección 3 con un relatorio de las iniciativas que en materia de cooperación regional en el sector de bienes de capital se han emprendido. En especial se mencionan los casos de LATINEQUIP y el Acuerdo entre Argentina y Brasil en bienes de capital. Finalmente la sección finaliza con algunas propuestas para orientar las compras estatales latinoamericanas en el sector de bienes de capital. La sección 4 presenta las principales conclusiones y recomendaciones emanadas del análisis de las anteriores secciones.

Un primer borrador de este estudio fue utilizado como material de discusión en la Primera Reunión de Coordinación de Organismos Latinoamericanos vinculados al sector de bienes de capital, organizada conjuntamente por la ONUDI/CEPAL/SELA, en Caracas entre el 6 y 9 de julio de 1987. La versión final aquí presentada, será un documento de trabajo para la Cuarta Reunión Regional de Expertos en Bienes de Capital, a celebrarse en Santiago de Chile entre el 16 y 18 de noviembre de 1987 y organizada conjuntamente por la Subdivisión de Estudios Sectoriales de la ONUDI y la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

El estudio fue preparado por Daniel Chudnovsky y Juan Carlos del Bello (Argentina) como consultores de la ONUDI. Cuadros sin mención específica de la fuente fueron preparados por los consultores.

Indice

	<u>Página</u>
1. ANALISIS GLOBAL DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE AFECTAN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN AMERICA LATINA	1
1.1 Introducción	1
1.2 El contexto macroeconómico	1
1.3 El comercio latinoamericano de bienes de capital	4
1.3.1 Las importaciones de América Latina	4
1.3.2 El origen de las importaciones de cada país	7
1.4 Los problemas estructurales de la industria de bienes de capital	11
1.4.1 La situación reciente	11
1.4.2 Los problemas tecnológicos	12
1.4.3 Otros problemas estructurales	14
2. OBSTACULOS PARA UN TRATAMIENTO PREFERENCIAL A LA OFERTA REGIONAL DE BIENES DE CAPITAL	15
2.1 Concesiones arancelarias: la experiencia regional y los factores limitantes	15
2.1.1 Regímenes arancelarios	15
2.1.2 Preferencia arancelaria regional (PAR)	17
2.1.3 Regímenes de excepción aduanera	19
2.2 Compras estatales. Barreras para favorecer la oferta regional	20
2.2.1 Políticas de preferencia a la oferta nacional	21
2.2.2 Prácticas de contratación y financiamiento de proyectos	24
2.2.3 Regímenes especiales de contratación	26
2.2.4 Aversión al riesgo	27
3. INICIATIVAS DE COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL	28
3.1 Desarrollo económico desigual y ventajas de la cooperación regional	28
3.2 Los esfuerzos recientes de cooperación e integración en el sector de bienes de capital	31
3.2.1 Las actividades de LATINEQUIP	31
3.2.2 El acuerdo entre Argentina y Brasil en bienes de capital	35

	<u>Página</u>
3.3 Algunas propuestas para orientar las compras estatales en el sector de bienes de capital	40
3.3.1 Las propuestas de ILAFA y el Plan de Acción de Quito	40
3.3.2 Trato nacional a oferentes regionales	42
3.3.3 Otras acciones convergentes	43
4. RESUMEN Y CONCLUSIONES	46
Referencias	52

Cuadros

1. América Latina: producto, ahorro e inversión, 1961-1985	3
2. Inversión total y sus componentes, por países, 1980-81, 1982-84	5
3. Importaciones de bienes de capital para cada país de América Latina, principales orígenes	8
4. ALADI: preferencia arancelaria regional	18
5. Participación de la inversión pública, en la inversión bruta fija	20
6. Regímenes de preferencia en favor de productos nacionales	22
7. Origen-destino de las exportaciones generadas por LATINEQUIP	34

1. ANALISIS GLOBAL DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE AFECTAN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL EN AMERICA LATINA

1.1 Introducción

En contraste con la experiencia de los países industrializados, en el proceso de industrialización de América Latina la producción de bienes de capital ha sido, en general, relegada a un segundo plano. Si bien en algunos países de la región, la industria bajo estudio ha tenido un avance considerable de forma que una porción creciente de las necesidades de inversión productiva han sido satisfechas con maquinaria y equipo manufacturado localmente, en la mayor parte de los países latinoamericanos las importaciones han sido el camino para cubrir los requerimientos de inversión.

Los avances registrados en la producción local de bienes de capital en ciertos países de la región en los años 1970 permitieron aumentar la participación de América Latina en la producción mundial de maquinaria y equipo de transporte (CIU 38) a alrededor del 4 por ciento en 1975. Si bien la producción local de bienes de capital ha sido destinada fundamentalmente a cubrir el mercado interno, un importante flujo de exportaciones de maquinaria y equipo se comenzó a desarrollar en la década de 1970.

La participación de América Latina en las exportaciones mundiales de bienes de capital pasa del 0.52 por ciento al 1.46 por ciento para llegar a un máximo de 1.71 por ciento en 1981.^{1/} En ese mismo año, la región reunió casi el 10 por ciento de las importaciones mundiales en este rubro.

Los problemas que afectaban al desarrollo de la industria de bienes de capital en los años 1970 se han visto multiplicados por la difícil situación económica por la que atraviesa la región en los años 1980. El contexto macroeconómico es tal vez el principal factor limitante al desarrollo ulterior de la industria bajo estudio en América Latina. Luego de hacer una breve referencia a dicho contexto, se hará un examen de las tendencias recientes del comercio intralatinoamericano de bienes de capital para finalizar el capítulo con un análisis de los factores que dificultan el desarrollo y la capacidad competitiva de la producción de bienes de capital tanto para el mercado interno como para generar flujos sostenidos de exportación.

1.2 El contexto macroeconómico

La crisis por la que atraviesa la economía latinoamericana en los años 1980 que tiene su expresión en el elevado endeudamiento, la caída en el nivel de actividad económica, la contracción de las importaciones y de las inversiones, es de una magnitud sin precedentes y ha sido el objeto de análisis y de propuestas de políticas en numerosos foros nacionales e internacionales. Sin entrar a profundizar los antecedentes de la crisis y mucho menos aventurar posibles soluciones, vale la pena tener presente algunos indicadores claves de la actividad económica que tienen relevancia dentro de la industria de bienes de capital de la región.

^{1/} Chudnovsky, 1986 b.

La elevada liquidez del sistema financiero internacional permitió financiar los déficits en cuenta corriente que registraron muchos países latinoamericanos en la segunda mitad de los años 1970, al expandir la actividad interna a un ritmo más rápido que el de la producción (que creció a tasas relativamente altas pero inferiores a las de la primera mitad de los años 1970) (cuadro 1).

Las políticas de sobrevaluación del tipo de cambio y de apertura económica estimularon las importaciones y alentaron las salidas de capital que se orientaban a inversiones de tipo especulativo.

El aumento espectacular de los préstamos externos se vió agravado por el alza en los tipos de intereses en 1979-81, haciendo que disminuyeran velozmente las reservas acumuladas. Esta situación se fue dando en momentos en que el comercio internacional se desaceleraba y que los términos del intercambio se tornaban en contra de los productores de materias primas.

Para enfrentar la crisis de endeudamiento los países latinoamericanos recurrieron a una política de ajuste que en el plano externo condujo a generar superavits en la cuenta corriente y en el plano interno a una contracción de la actividad económica.

Si bien las exportaciones crecieron algo como resultado de la modificación en la política cambiaria y las mejores condiciones de la economía internacional a partir de la recuperación de los países industrializados, la mayor parte del ajuste externo recayó sobre las importaciones.

Las importaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela descendieron a una tasa media anual del 12.3 por ciento en 1982-84. Con excepción de Brasil y Colombia, las importaciones reales expresadas como proporción del PIB volvieron a niveles similares a los de 1970-78 (BID, Informe 1985).

Los superavits en cuenta corriente que dió lugar el ajuste en la balanza comercial permitieron afrontar parte de los servicios de la deuda externa. Si bien se encararon sucesivas renegociaciones de la deuda externa, la transferencia anual neta de recursos ha sido de alrededor de 39.000 millones de dólares en 1983-85. A la reducción de los flujos de créditos se le sumó la abrupta caída en la inversión extranjera directa que, de alrededor de 11.000 millones de dólares en 1982, se redujo a 3.800 millones en 1985. En 1983-85 las salidas de recursos en concepto de utilidades fueron superiores a los flujos de inversión extranjera directa. De esa forma la inversión extranjera directa contribuyó a transferir recursos al exterior y no a compensar en alguna medida, los montos elevados que la región se vió obligada a transferir en concepto de intereses.^{2/}

La reducción en el nivel de actividad económica reflejada en las tasas negativas de variación del PIB en 1982-83 (cuadro 1) ha sido una de las expresiones del ajuste interno. Aún con la débil recuperación de la actividad en 1984-85 y con los mejores desempeños que las cifras preliminares de 1986 indican, el nivel de actividad es claramente reducido, sobre todo en el sector manufacturero y comparado con los años 1970.

^{2/} BID, 1987.

Cuadro 1. América Latina: producto, ahorro e inversión, 1961-1985
(Porcentajes)

	Producto Interno Bruto (PIB) (Variación anual)	Ahorro Interno sobre PIB	Inversión Interna Bruta sobre PIB
1961	6.5	17.9	18.7
1962	4.3	17.8	18.1
1963	3.6	17.8	17.3
1964	7.0	18.0	19.0
1965	5.0	19.8	20.5
1966	4.6	19.3	20.8
1967	4.5	18.4	20.0
1968	7.0	19.0	21.0
1969	7.1	20.1	22.1
1970	4.9	20.6	22.7
1971	6.6	20.0	23.0
1972	7.0	20.1	22.3
1973	8.2	21.1	23.4
1974	6.8	21.2	25.7
1975	4.1	21.5	26.0
1976	5.9	21.5	25.2
1977	5.1	21.5	25.6
1978	4.6	21.2	25.2
1979	6.1	20.5	24.4
1980	5.5	21.4	25.7
1981	1.4	20.7	25.1
1982	-0.9	20.0	21.9
1983	-3.1	20.3	18.3
1984	3.2	21.1	18.0
1985	3.5	21.5	18.3
Promedios			
1961-65	5.3	18.3	18.7
1966-70	5.6	19.5	21.3
1971-75	6.5	20.8	24.1
1976-80	5.4	21.2	25.2
1981-85	0.8	20.7	20.3

Fuente: BID, sobre la base de estadísticas oficiales de los países miembros.

La forma en que se hizo el ajuste externo, es decir, a través de la contracción de las importaciones, y la falta de financiamiento externo condujeron a una disminución muy significativa en el coeficiente de inversión. Como se puede observar en el cuadro 1, la inversión desciende más de 7 puntos entre 1980 y 1984 y se encuentra a niveles inferiores a los de los años 1960.

Esta caída en el coeficiente de inversión es tal vez el aspecto más preocupante para el desarrollo futuro de la región y tiene consecuencias obvias para el desempeño de la industria de bienes de capital. Aún cuando los datos existentes no permiten hacer un examen detenido de la inversión en maquinaria y equipos, las cifras del cuadro 2 ponen de relieve la evolución de los principales componentes de la inversión en siete países claves de la región.

Se puede observar que, en términos generales, la caída en la inversión fue particularmente pronunciada en el sector privado, especialmente en Argentina, Venezuela y México, países que, por otra parte, registran montos elevados de fuga de capitales.

En lo que respecta a la inversión de las empresas estatales, si bien cayó menos que la inversión privada, se puede notar un descenso en general de los niveles de inversión, especialmente en el caso de México. Se trata de la continuación de algunas de las inversiones ya iniciadas más que del inicio de nuevas inversiones motorizadas por el sector público.

La reducción de los niveles de inversión productiva por parte de los sectores público y privado tiene también su correlación en el descenso observado en los flujos de inversión extranjera directa y la contracción del financiamiento internacional hacia la región.

Es en este contexto macroeconómico que algunos indicadores para 1986 ponen de relieve un crecimiento del producto del 3.4 por ciento y una expansión mayor en varios países sudamericanos unidos a un descenso de la tasa de inflación y a una expansión del flujo de préstamos e inversiones hacia algunos países de la región (México y Argentina) permiten atemperar el poco promisorio panorama que surge del contexto macroeconómico de los años 1980.^{3/}

Sin embargo, la expansión registrada se hace en gran medida sobre la base de la capacidad instalada previa a la crisis actual lo cual reduce las perspectivas de un crecimiento económico genuino y persistente que pueda darle al sector manufacturero de la región la posibilidad de proseguir con el proceso desigual y truncado en que se ha dado la industrialización de América Latina.

1.3 El comercio latinoamericano de bienes de capital

1.3.1 Las importaciones de América Latina

Las importaciones de bienes de capital por parte de América Latina han tenido un crecimiento continuo en la década de 1970 para llegar a un máximo de casi 37 mil millones de dólares en 1981.^{4/} La recesión posterior hace

3/ CEPAL, 1986.

4/ Esta sección está basada en Chudnovsky (1986b). Bienes de capital comprenden la maquinaria eléctrica y no eléctrica (excluyendo los electrodomésticos), el material de transporte (excluyendo automóviles de pasajeros), instrumental científico e items como tubos de hierro y acero, estructuras metálicas, útiles de sondeo y perforación, etc.

Cuadro 2. Inversión total y sus componentes, por países, 1980-81, 1982-84
(Porcentajes del PNB)^{a/}

País		Promedio			
		1980-81	1982	1983	1984 ^{b/}
Argentina	Inversión total	21.0	19.0	16.2	14.7
	Inversión fija bruta	20.4	17.8	16.1	14.7
	Gobierno general	(7.8)	(7.2)	(6.9)	(6.4)
	Empresas estatales	(4.9)	(5.6)	(5.0)	(3.8)
	Sector privado	(7.7)	(5.0)	(4.2)	(4.5)
	Variación de existencias	0.6	1.2	0.1	0.0
Brasil	Inversión total	23.5	24.3	20.8	17.9
	Inversión fija bruta	22.3	22.3	19.8	16.3
	Gobierno general	(2.4)	(2.5)	(2.4)	(2.3)
	Empresas estatales ^{c/}	(4.3)	(5.1)	(4.0)	n.d.
	Sector privado	(15.6)	(14.7)	(12.4)	n.d.
	Variación de existencias	1.2	2.0	1.0	1.6
Colombia	Inversión total	20.0	20.9	19.8	19.4
	Inversión fija bruta	17.4	17.8	17.3	17.1
	Gobierno general	(4.1)	(3.8)	(4.8)	(5.1)
	Empresas estatales	(3.2)	(4.5)	(3.6)	(3.8)
	Sector privado	(10.1)	(9.5)	(8.9)	(8.2)
	Variación de existencias	2.6	3.1	2.5	2.4
Chile	Inversión total	22.7	12.3	10.7	14.9
	Inversión fija bruta	18.3	16.0	13.1	13.4
	Gobierno general	(5.9)	(7.0)	(6.2)	(6.4)
	Empresas estatales ^{d/}	(7.8)	(5.0)	(3.5)	n.d.
	Sector privado	(4.5)	(4.0)	(3.4)	n.d.
	Variación de existencias	4.4	-3.7	-2.4	1.4
México	Inversión total	29.4	22.5	18.9	18.5
	Inversión fija bruta	25.7	23.5	17.9	18.0
	Gobierno general	(4.0)	(3.5)	(2.3)	(3.2)
	Empresas estatales	(7.6)	(7.3)	(5.3)	(4.2)
	Sector privado	(14.1)	(12.7)	(10.3)	(10.6)
	Variación de existencias	3.7	-1.1	1.1	0.5
Perú	Inversión total	21.1	23.9	20.8	17.6
	Inversión fija bruta	19.8	23.0	19.7	17.3
	Gobierno general	(4.7)	(3.7)	(3.2)	(2.7)
	Empresas estatales	(4.0)	(7.2)	(7.3)	(6.2)
	Sector privado	(11.1)	(12.1)	(9.2)	(8.4)
	Variación de existencias	1.3	0.9	1.1	0.3
Venezuela	Inversión total	23.7	26.5	14.7	16.0
	Inversión fija bruta	24.7	24.6	21.2	18.2
	Gobierno general	(3.1)	(3.1)	(3.8)	(2.6)
	Empresas estatales	(10.3)	(13.7)	(12.0)	(11.0)
	Sector privado	(11.3)	(7.8)	(5.4)	(4.6)
	Variación de existencias	-1.0	1.9	-6.5	-2.2

a/ Calculados en monedas nacionales a precios corrientes

b/ Cifras preliminares

c/ Incluye sólo las 10 empresas estatales mayores.

d/ Incluye las empresas públicas y privadas.

n.d. No disponible.

Fuentes: BID Informe 1985.

descender las importaciones a 19.400 millones de dólares en 1983. En 1984 se puede estimar que las importaciones fueron algo superiores a los 20.000 millones de dólares.

Los bienes de capital representan una porción creciente de las importaciones de productos manufacturados realizados por la región. Es así que mientras en 1965 los bienes bajo estudio reunían el 41 por ciento de las importaciones de manufacturados dicha proporción se eleva al 43 por ciento en 1970 y al 48 por ciento en 1982.

Los requerimientos de bienes de capital en América Latina son satisfechos en forma predominante por los países desarrollados. Si bien la participación de estos países en las importaciones de la región ha ido declinando del 98 por ciento que tenían en 1962 a un 91.5 por ciento en los años 1982 y 1983 los países desarrollados han recuperado posiciones en un mercado declinante (en contraste con lo que sucede a nivel mundial).

El peso de los Estados Unidos como origen de las importaciones latinoamericanas de bienes de capital es muy significativo, sobre todo si se lo compara con su participación en el comercio mundial. Es así que mientras que los Estados Unidos fueron perdiendo participación en las exportaciones mundiales y reúnen alrededor del 20 por ciento en 1983, dicho país fue origen del 46 por ciento de las importaciones latinoamericanas en este rubro en ese año. Si bien el papel de Estados Unidos como principal proveedor de la región ha ido disminuyendo, la declinación es mucho más suave que lo que ha ocurrido a nivel mundial, poniendo de relieve la importancia fundamental que tiene América Latina como mercado para los proveedores norteamericanos.

América Latina representó alrededor del 16-18 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos en este rubro recuperando en 1981 la importancia que tenía en 1962.

En contraste con los Estados Unidos, para los países europeos el mercado latinoamericano es menos significativo (alrededor del 5 al 6 por ciento de sus exportaciones mundiales en los años 1970) y ha descendido en 1982 y 1983. Estos países proveen alrededor de un tercio de las importaciones de la región, habiendo aumentado también su participación en los años 1982 y 1983. La República Federal de Alemania e Italia son los principales proveedores europeos en América Latina.

El Japón ha ido incrementando su participación como origen de las importaciones de América Latina, siendo su peso en la región algo inferior a su participación en las exportaciones mundiales. América Latina es un destino significativo dentro de las exportaciones japonesas en este rubro (entre el 6 y 10 por ciento del total al mundo).

Los exportadores latinoamericanos han tenido un papel limitado en la provisión de maquinaria y equipo dentro de la región. Su participación en las importaciones de la región aumenta de niveles insignificantes en 1962 a 3.7 por ciento en 1970 y llega a un máximo de 6.8 por ciento en 1981. La participación latinoamericana cae en forma abrupta en 1982 y 1983, siendo en este último año de apenas 5 por ciento.

Desde el punto de vista de las exportaciones, América Latina era un mercado muy significativo para los proveedores latinoamericanos en los años 1960 y 1970 per su importancia disminuye en los años 1980 para ser de sólo el 14 por ciento en 1983.

1.3.2 El origen de las importaciones de cada país

El origen de las importaciones de bienes de capital a nivel de cada país de América Latina se puede observar en el cuadro 3 y los datos ponen de relieve situaciones muy diferentes.

En los tres mayores mercados de la región (México, Brasil y Venezuela) la participación de América Latina como origen de las importaciones es inferior al promedio regional y ha ido disminuyendo en los últimos años; En el caso de México llegó a un máximo de 3.54 por ciento en 1980 y ha ido cayendo para ser de sólo 0.84 por ciento en 1983. En 1984 aumenta el coeficiente a 2.33 por ciento. En lo que respecta a Brasil el máximo se alcanzó en 1978 (3.83 por ciento) y luego ha ido disminuyendo para ser de sólo 2 por ciento en 1983. En 1984 aumenta al 3.61 por ciento. En México y Venezuela, por otra parte, la participación de los Estados Unidos como proveedor principal es muy significativa, sobre todo en el caso de México donde casi las dos terceras partes de las importaciones de bienes de capital son originadas en los Estados Unidos a lo largo de todo el período considerado. En Brasil, el peso de los Estados Unidos ha ido declinando desde un máximo del 43 por ciento en 1965 a un mínimo de 28 por ciento en 1982. En 1983 los Estados Unidos han aumentado su participación relativa en las importaciones brasileñas de bienes de capital. Japón ha ido aumentando su influencia en las importaciones brasileñas hasta llegar a un máximo de 21 por ciento en 1981 para luego perder peso relativo en dicho mercado.

Dentro de los grandes mercados de bienes de capital, Argentina y Colombia tienen una apertura importante a los bienes de capital originados en la región. En las importaciones argentinas de bienes de capital los proveedores latinoamericanos han tenido una importancia creciente, siendo éste uno de los pocos países que han mantenido esta tendencia aún con la recesión de los años 1980. Las importaciones del resto de la región representaron el 15 por ciento del total importado en 1984. Por otra parte el peso de los Estados Unidos como proveedor fue declinando de un máximo del 40 por ciento en 1962 a un mínimo del 22 por ciento en 1975 para luego ir ascendiendo lentamente hasta representar el 32 por ciento en 1980.

Las importaciones originadas en América Latina alcanzaron un máximo del 13 por ciento del total en 1982 en Colombia para luego descender a los niveles históricos en años posteriores. Estados Unidos es el proveedor principal de Colombia en este rubro y su participación en dicho mercado se mantiene en alrededor del 40 por ciento del total.

En lo que respecta a países de mediano tamaño como Chile, Perú y Ecuador la participación de los exportadores latinoamericanos es significativa aunque oscila bastante según los años. En Perú donde esta participación alcanzó a ser el 20 por ciento en 1981, en años posteriores se registra una sensible caída.

Paraguay, Uruguay, Bolivia y Nicaragua y, en algunos años, El Salvador, son los países que registran los mayores porcentajes de comercio provenientes de América Latina mientras que los restantes países centroamericanos tienen una apertura similar al promedio regional.

La mayor parte de los bienes de capital importados por América Latina son producidos en serie, aunque en años recientes el peso de los bienes a pedido está aumentando. Es así que los bienes de capital a pedido representaron el 20 por ciento de las importaciones totales de bienes de capital en 1980 para llegar a ser el 24.3 por ciento en 1983.

Cuadro 3. Importaciones de bienes de capital para cada país de América Latina, principales orígenes (porcentajes)

ORIGEN:	MUNDO	PAISES	ESTADOS	COMUNIDAD	ASIA Y	AMERICA					
DESTINO	ANO	(MONTO)	DESARRO	UNIDOS	ECONOMICA	JAPON	AFRICA	LATINA	ARGENTINA	BRASIL	MEXICO
		MILL. U.S.	LLADOS		EUROPEA		EN DES.				
ARGENTINA	1962	769	96.89	39.52	47.90	5.05	0.62	1.00	0.00	0.92	0.05
	1965	306	94.42	40.04	45.37	2.11	0.07	3.75	0.00	3.14	0.40
	1970	541	92.34	33.87	46.66	2.39	0.11	6.98	0.00	5.03	0.81
	1975	834	85.81	22.06	46.76	5.26	0.27	9.27	0.00	5.76	2.06
	1980	360	88.29	32.47	33.59	9.56	0.76	9.49	0.00	7.39	0.46
	1981	3521	87.73	30.48	35.62	10.89	0.70	8.92	0.00	6.55	0.51
	1982	1767	86.52	30.59	33.19	12.52	0.41	8.37	0.00	6.44	0.39
	1983	1439	83.76	29.02	32.57	10.93	1.26	12.68	0.00	9.62	1.02
	1984	1346	79.26	22.36	31.95	15.66	1.71	14.78	0.00	11.22	1.11
BRASIL	1962	530	96.40	39.66	37.18	8.46	0.06	0.05	0.04	0.00	0.02
	1965	258	93.60	43.25	35.95	5.48	0.00	2.21	1.19	6.00	0.28
	1970	1021	94.14	40.35	39.54	7.94	0.64	2.09	1.64	0.00	0.29
	1975	4395	95.47	33.56	40.18	12.14	0.16	2.29	1.34	0.00	0.64
	1980	5096	94.93	29.21	42.09	14.57	0.47	3.00	1.51	0.00	1.17
	1981	4834	95.08	28.61	37.35	20.70	0.40	2.90	1.52	0.00	1.05
	1982	3853	95.15	26.32	38.80	16.72	0.75	2.31	1.21	0.00	0.87
	1983	2801	92.91	32.30	36.48	13.34	0.72	1.98	0.95	0.00	0.75
	1984	2799	92.75	36.16	34.01	15.51	0.57	3.64	1.85	0.00	0.62
MEXICO	1962	526	99.67	70.90	20.94	1.47	0.05	0.15	0.02	0.01	0.00
	1965	699	97.97	64.02	25.23	2.42	0.03	1.44	0.23	1.16	0.00
	1970	1101	98.45	64.48	23.97	3.79	0.06	1.05	0.26	0.71	0.00
	1975	3080	94.65	62.51	21.91	4.93	0.13	1.99	0.44	1.41	0.00
	1980	10260	96.33	64.91	18.00	7.33	0.13	3.54	0.49	2.96	0.00
	1981	13381	96.77	64.80	16.76	8.72	0.10	3.11	0.30	2.62	0.00
	1982	8123	96.14	61.55	19.75	8.27	0.19	1.66	0.15	1.48	0.00
	1983	5240	99.00	64.16	19.26	7.96	0.16	0.84	0.04	0.79	0.00
	1984	4444	91.74	60.67	17.96	7.22	0.92	2.48	0.11	6.77	0.00
BOLIVIA	1980	274	66.31	31.95	15.41	9.95	0.14	33.55	10.56	18.74	0.00
	1981	427	65.96	26.75	22.54	9.15	0.05	33.99	6.56	23.13	0.00
	1982	214	54.63	25.51	14.31	10.95	0.03	45.20	30.25	11.71	0.00
	1983	103	54.39	22.16	13.92	5.02	0.36	45.06	12.48	32.45	0.00
	1984	225	47.11	20.89	13.78	9.78	0.44	43.56	7.56	27.11	0.89
CHILE	1980	1297	78.97	33.70	23.73	9.34	1.29	17.20	1.89	13.86	0.49
	1981	1602	76.84	32.71	21.98	11.00	1.60	18.63	1.46	14.67	1.02
	1982	852	89.29	26.93	23.55	11.85	0.30	10.40	3.05	7.06	0.00
	1983	607	87.77	36.39	25.03	9.02	2.89	9.34	4.06	5.15	0.00
	1984	821	66.36	27.04	26.43	21.44	1.83	11.21	1.95	7.19	0.61

Cuadro 3. Importaciones de bienes de capital para cada país de América Latina, principales orígenes (porcentajes) (continuación)

DESTINO	ORIGEN:	MUNDO	PAISES	ESTADOS	COMUNIDAD	ASIA Y	AMERICA				
	ANO	(MONTOS	DESARRO	UNIDOS	ECONOMICA	JAPON	AFRICA	LATINA	ARGENTINA	BRASIL	MEXICO
		MILL. US	LLADOS		EUROPEA		EN DES.				
COLOMBIA	1980	1550	86.59	42.69	25.52	10.46	1.07	8.19	0.61	3.93	0.67
	1981	1974	88.35	37.27	22.95	15.07	0.79	8.34	0.40	4.50	0.67
	1982	1957	85.04	39.60	26.67	14.52	0.65	12.99	1.30	7.73	0.76
	1983	1727	85.13	41.07	19.31	14.25	0.55	8.53	0.48	3.53	0.66
	1984	1599	87.18	33.21	23.70	16.57	0.56	5.44	0.94	4.19	0.44
COSTA RICA	1980	303	89.18	42.65	17.47	18.18	1.70	9.74	0.41	3.47	2.48
	1981	231	90.72	36.33	18.65	23.00	1.02	8.09	0.20	2.00	2.66
	1982	121	84.69	43.23	15.57	12.81	1.62	13.10	0.26	1.55	7.29
	1983	133	90.79	58.40	14.81	12.01	0.53	8.67	0.13	2.91	0.00
REP. DOMINICANA	1980	295	94.02	55.23	14.10	15.41	2.66	2.98	0.04	1.43	0.46
	1981	282	89.96	58.61	10.42	15.85	2.31	7.65	0.02	5.92	0.37
	1982	216	93.72	49.57	12.08	14.37	2.68	3.46	0.08	1.44	0.70
	1983	157	91.76	44.74	14.30	15.48	3.23	4.76	0.19	1.61	0.99
ECUADOR	1980	1029	88.10	38.77	21.83	17.91	1.84	9.19	0.57	3.36	0.86
	1981	852	87.58	40.00	15.42	15.33	3.64	8.27	0.48	3.42	1.82
	1982	707	87.96	40.44	20.76	18.92	3.90	7.33	0.81	3.38	0.41
	1983	345	91.60	44.61	24.78	9.28	0.42	7.08	0.92	5.31	0.00
	1984	541	82.99	28.65	19.22	27.17	6.10	9.24	0.74	6.10	0.18
EL SALVADOR	1980	120	77.62	30.94	16.13	15.01	1.35	20.86	0.17	1.31	2.02
	1981	123	79.81	31.59	29.19	11.18	2.61	17.34	0.09	0.61	2.55
	1982	82	70.60	39.54	17.99	9.32	1.45	27.51	6.13	0.70	1.55
	1983	146	90.74	76.19	6.04	9.37	0.41	2.85	1.17	0.94	0.00
GUATEMALA	1980	303	88.55	45.56	21.74	16.31	2.25	6.82	0.39	2.17	3.36
	1981	225	88.76	46.07	16.54	17.49	2.55	6.30	0.12	2.24	2.46
	1982	267	93.70	40.01	11.59	6.20	0.12	6.18	0.04	0.86	0.00
	1983	110	95.65	52.05	13.15	14.42	1.15	3.20	0.23	2.20	0.00
HONDURAS	1980	284	87.75	45.30	15.30	23.39	0.78	10.82	0.71	3.03	1.56
	1981	228	86.60	48.10	16.71	14.42	1.23	11.53	0.41	2.90	1.29
	1982	121	84.96	46.01	16.43	18.18	1.44	12.76	0.11	3.33	1.32
	1983	145	84.08	43.01	15.37	15.68	1.16	14.25	0.41	2.25	1.83

Cuadro 3. Importaciones de bienes de capital para cada país de América Latina, principales orígenes (porcentajes) (continuación)

ORIGEN:	DESTINO:	MUNDO	PAISES	ESTADOS	COMUNIDAD	ASIA Y	AMERICA				
ANO	MONTO	DESARRO	UNIDOS	ECONOMICA	JAPON	AFRICA	LATINA	ARGENTINA	BRAEIL	MEXICO	
	MILL. US\$	LLADOS		EUROPEA		EN DES.					
NICARAGUA	1980	114	76.47	43.64	13.25	15.01	0.79	22.39	0.04	2.73	6.11
	1981	205	62.46	39.84	13.33	6.22	0.53	29.70	0.15	16.22	5.52
	1982	172	54.16	26.26	14.67	4.55	0.24	19.96	0.02	2.70	5.35
	1983	187	63.15	26.75	20.30	5.65	0.24	16.43	7.04	7.99	0.00
PANAMA	1980	227	62.46	55.55	8.63	15.02	1.41	7.64	0.36	1.97	1.06
	1981	318	64.17	54.45	15.25	11.37	1.35	7.10	0.12	1.97	1.10
	1982	228	64.76	53.74	10.63	13.15	1.57	6.91	0.15	2.69	0.43
	1983	227	60.46	45.07	14.03	17.75	1.76	7.13	0.19	1.90	1.07
PARAGUAY	1980	300	41.47	14.94	13.87	9.79	0.24	58.26	13.17	44.43	0.00
	1981	302	41.52	15.13	9.16	12.21	0.20	58.24	7.09	50.95	0.00
	1982	236	33.21	9.64	11.31	4.67	0.28	66.46	7.79	58.02	0.00
	1983	196	54.45	7.60	24.20	15.06	0.10	45.44	3.05	41.56	0.00
	1984	210	64.76	12.66	15.71	31.90	0.00	35.24	1.90	32.38	0.00
PERU	1980	952	64.97	34.10	26.27	9.61	0.65	10.77	1.82	5.73	0.66
	1981	972	72.22	41.14	17.46	7.94	1.04	15.97	3.53	13.99	0.12
	1982	647	62.01	40.05	20.79	7.75	1.26	15.74	3.97	9.77	0.40
	1983	752	52.21	42.42	24.59	10.61	0.37	7.42	1.86	5.13	0.00
URUGUAY	1980	374	59.66	14.19	37.01	7.55	2.23	33.46	10.62	21.73	0.24
	1981	332	62.66	17.27	27.80	7.79	2.89	34.09	7.57	26.04	0.14
	1982	231	69.36	23.67	22.84	3.80	0.74	29.62	13.63	16.24	0.00
	1983	162	45.45	8.71	23.35	4.87	0.45	32.46	15.96	14.28	0.26
	1984	125	54.46	9.50	31.20	5.60	1.60	43.20	18.40	24.00	0.80
VENEZUELA	1980	3847	94.62	54.93	22.15	9.36	0.44	4.36	0.65	1.57	0.44
	1981	4535	94.17	55.75	19.27	10.41	0.74	4.68	0.80	2.14	0.39
	1982	5510	96.15	65.56	20.34	14.25	0.24	3.61	0.72	2.00	0.00
	1983	2703	65.49	41.20	21.82	8.57	0.17	3.13	0.26	2.07	0.00
	1984	2362	90.23	51.65	21.34	8.26	0.67	5.76	0.42	6.46	0.34

FUENTE: Chudnovsky, 1986b

La provisión de los bienes de capital a pedido en América Latina presenta algunos rasgos diferentes de la del conjunto de bienes de capital. Si bien los países desarrollados tienen un peso similar (salvo en 1983), los Estados Unidos tienen una menor influencia relativa en la provisión de bienes de capital a pedido, y el Japón un mayor peso. En contraste, los proveedores latinoamericanos tienen un peso relativo menor en bienes de capital a pedido que en el conjunto de bienes de capital en las importaciones de la región. En cambio, los países asiáticos en desarrollo están empezando a tener influencia en ese rubro y en 1983 llegaron a reunir el 2.42 por ciento de las importaciones de la región.

Si se analiza la composición de las importaciones en los principales mercados de la región se pueden hacer las siguientes observaciones.

En primer lugar, la maquinaria no eléctrica y, en menor medida, la eléctrica son los ítems más significativos representando entre el 60 por ciento (por ejemplo México) y el 70 ó 72 por ciento del total (Argentina y Brasil respectivamente). Las máquinas para generación eléctrica y las máquinas herramientas se destacan como las de mayor peso en dichas importaciones.

En segundo lugar, los bienes a pedido tienen una incidencia mayor en las importaciones de Paraguay (41 por ciento), Chile (36 por ciento), México (35 por ciento) que en Argentina (21 por ciento) y Venezuela (18 por ciento).

Finalmente, una parte significativa de las importaciones de bienes de capital están relacionadas con las actividades de las industrias automotrices, de computación y de telecomunicaciones. Las importaciones de partes y accesorios e incluso de motores de combustión interna para estas industrias representan montos significativos en las importaciones mexicanas, brasileñas y argentinas y, en menor medida de Venezuela y Colombia, y se hacen generalmente como transacciones intrafirma, es decir entre casas matrices y filiales de las empresas transnacionales que tienen un peso dominante en estas industrias.

El examen realizado acerca del comportamiento reciente del comercio latinoamericano de bienes de capital pone de relieve que existe un margen significativo para impulsar el comercio intraregional en maquinaria y equipos. Recuperar las posiciones que los exportadores latinoamericanos ya habían alcanzado hacia fines de los años 1970 y comienzos de los años 1980 parecería ser un objetivo relativamente modesto. Objetivos de mayor envergadura requieren de decisiones políticas como el acuerdo alcanzado por Argentina y Brasil al que se hará referencia en la sección 3.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta los factores que limitan el potencial exportador de la oferta existente.

1.4 Los problemas estructurales de la industria de bienes de capital

1.4.1 La situación reciente

Si bien la contracción de la demanda como resultado de la disminución en los coeficientes de inversión aparece como el principal factor limitante para el desarrollo de los establecimientos productores de bienes de capital y que tiene su expresión en los elevados índices de capacidad ociosa que se registran en varios países, existen una serie de cuestiones estructurales que afectan al desenvolvimiento futuro de esta industria. Estos factores existían con anterioridad a la crisis y la situación de los años 1980 los ha agravado.

Al referirse a los problemas estructurales de la industria latinoamericana de bienes de capital tenemos que necesariamente concentrarnos en los países que cuentan con un desarrollo sustancial del sector, es decir, Brasil, Argentina y México aunque muchas de las apreciaciones son válidas para los países del Pacto Andino que están impulsando la fabricación local de bienes de capital (Venezuela y Colombia). En los países más pequeños que sólo producen maquinaria y equipo relativamente simple las cuestiones estructurales son distintas y deben ser afrontadas en una estrategia industrial específica.

En lo que respecta a la situación brasileña es muy importante tener en cuenta que la crisis por la que atravesaba la producción de bienes de capital empieza a revertirse a partir de 1984. En 1985 la producción se expande en forma significativa (12.7 por ciento), expansión que se acentúa en forma notable en 1986 (21.6 por ciento) haciendo que muchos segmentos del sector produzcan a plena capacidad. En contraste, la producción de bienes de capital a pedido no evidencia síntomas de gran recuperación y los niveles de capacidad ociosa son del orden del 40 por ciento.

En el caso argentino la producción de bienes de capital en 1986 empieza a revertir la declinación que experimentaba el sector desde fines de los años 1970, aunque la producción es aún muy inferior a los niveles alcanzados en la primera mitad de los años 1970.

Esta mejora en la situación coyuntural y las perspectivas que se abren a partir del inicio del acuerdo de integración entre Argentina y Brasil en bienes de capital facilitan ciertamente la recuperación de la industria de bienes de capital y las posibilidades de cooperación con otros países de la región en este rubro. Sin embargo, los problemas estructurales son muy significativos y afectarán al desarrollo futuro de esta industria si no se arbitran los instrumentos adecuados de política industrial y tecnológica para corregirlos.

La situación de la industria de bienes de capital en México se expresa en una elevada capacidad ociosa y muchas dificultades en concretar los proyectos de inversión destinados a aumentar la capacidad instalada en el sector. En ese panorama difícil se destacan la puesta en marcha de algunas plantas que producen con tecnología muy moderna y con buenas posibilidades de exportación.^{5/}

1.4.2 Los problemas tecnológicos

Pese a los avances realizados en la producción física de bienes de capital tecnológicamente complejos, los establecimientos existentes no disponen, en general, de una capacidad propia de diseño básico que les permita competir en el mercado respectivo con modelos propios de máquinas y equipos.

Si bien se ha avanzado mucho en la capacidad de diseño de detalle y, en algunos casos, se ha creado alguna capacidad de diseño básico, en general se recurre a los licenciados extranjeros para contar con ese activo fundamental en la industria de bienes de capital.^{6/}

5/ NAFINSA-ONUDI, 1985.

6/ Erber, 1982.

La debilidad en el área de diseño que tenía la industria de bienes de capital en los años 1970 probablemente se ha agravado en la actualidad por dos razones fundamentales. En primer lugar, en los años de recesión los establecimientos difícilmente han podido retener la totalidad de los elencos de ingenieros y técnicos que se encargaban de la ingeniería de diseño y esto agrava aún más la debilidad estructural que ya se manifestaba en esta actividad. En segundo lugar, los avances tecnológicos que se registran a nivel internacional en el área de ingeniería de producto y de instrumental de diseño han sido muy pronunciados, aumentándose aún más la brecha tecnológica que había en este terreno.^{7/}

Las debilidades en materia de ingeniería de producto tienen su contraparte en la ingeniería de procesos y en el equipamiento. Los esfuerzos que muchos establecimientos metalmeccánicos en América Latina habían realizado en crear una capacidad técnica en ingeniería del proceso de producción (organización y métodos, control de calidad, control de inventarios, etc.) se han visto también afectados por la recesión que afecta a la industria y son estos empleos indirectos dentro de la dotación de personal los que más se han visto involucrados por la crisis.^{8/}

El ritmo de incorporación de equipamiento moderno también se ha visto afectado por la situación de la industria en los años 1980. Mientras que en los países industrializados la difusión de equipamiento controlado electrónicamente se ha acelerado en los años 1980, en los establecimientos metalmeccánicos de la región es aún muy incipiente la incorporación de estos equipos. Por ejemplo, la difusión de máquinas herramientas con control numérico -de las cuales existe producción local en Brasil y en Argentina- es aún muy limitada. En la Argentina había un parque de algo más de 500 máquinas herramientas con control numérico y en Brasil el parque era algo superior a las 1.700 unidades a fines de 1985.^{9/} Aún cuando en 1986 el ritmo de incorporación ha aumentado en ambos países, todavía se encuentran muy lejos de los niveles de difusión alcanzados en los países avanzados o en la República de Corea.

La falta de equipamiento de este tipo reduce la competitividad de los establecimientos productores de bienes de capital y aún en aquellos pocos establecimientos que disponen de esta tecnología hay que tener en cuenta que en muchos casos la han adquirido a precios muy superiores a los internacionales, cuando se trata de máquinas herramientas con control numérico de fabricación nacional.

^{7/} Aún cuando no se dispone de estudios específicos que permitan corroborarlo es probable que la creciente utilización de diseño asistido por computadora (CAD/CAM) por parte de la industria de bienes de capital en los países desarrollados haga menos dificultoso la creación de una capacidad de diseño en esta industria. Sin embargo, la difusión de los sistemas CAD/CAM en la región es aún muy incipiente y no se conoce en que medida han contribuido a solucionar los problemas que tiene la industria en esta cuestión.

^{8/} Katz, 1982.

^{9/} Chudnovsky, 1986 a.

1.4.3 Otros problemas estructurales

Además de las serias debilidades en el plano tecnológico y en materia de equipamiento que son sólo parcialmente compensadas por el bajo costo de la mano de obra especializada que emplean estos establecimientos, existen otros problemas estructurales de envergadura que afectan el desenvolvimiento de la industria bajo estudio.

En primer lugar, la mayor parte de los productores de bienes de capital en la región tiene una diversificación excesiva de la producción. Esta diversificación ha sido la reacción natural a las oscilaciones de mercado pero atenta contra las economías de especialización que son cruciales en el desarrollo de esta industria.

En mercados internos en general reducidos, la diversificación de la producción reduce aún más las posibilidades de alcanzar tamaños mínimos de los lotes que permitan utilizar más eficazmente el equipamiento y hagan más viables los esfuerzos en materia de ingeniería de diseño y de proceso.

En segundo lugar, en los países con mayor desarrollo de esta industria los establecimientos tienen un elevado grado de integración vertical. La falta de confianza en los proveedores existentes y el escaso desarrollo de relaciones de subcontratación ha llevado a contar con plantas muy integradas pero en general ineficientes.

En contraste con la desintegración vertical que caracteriza la producción de bienes de capital en los países altamente industrializados y que tiene su expresión en el comercio intraindustrial, la producción de bienes de capital se hace en Brasil y Argentina con un nivel de integración intraplanta que dificulta aún más el logro de economías de especialización.

En otros países donde el sector ha tenido un desarrollo más reciente, se da probablemente el fenómeno opuesto: la escasa integración nacional de la producción, que transforma a la producción en una operación de ensamblaje.

El escaso desarrollo de una red de proveedores especializados de partes y componentes dificulta el avance en el proceso de integración nacional de la producción y le resta a la producción de bienes de capital gran parte de sus efectos multiplicadores sobre el conjunto de la industria.

Finalmente, la industria ha estado fundamentalmente orientada hacia la provisión del mercado interno y son sólo escasos los ejemplos de una orientación exportadora significativa (casi todos concentrados en Brasil). Las exportaciones han tenido lugar en los rubros donde la industria de bienes de capital ha realizado una experiencia de aprendizaje significativa adaptando productos originalmente copiados de los producidos en los países industrializados siendo escasas las exportaciones de bienes de capital complejas tecnológicamente.

A pesar de estas debilidades estructurales existe una buena capacidad tecnológica instalada en la región en bienes de capital de mediana complejidad tecnológica que pueden cubrir una parte significativa de las necesidades de inversión en estos rubros. Los problemas mayores aparecen en la franja más compleja de los bienes de capital donde a los proveedores latinoamericanos les resulta difícil competir en calidad y precio con las firmas de los países industrializados. Aún así existen experiencias valiosas de exportaciones de bienes de capital a pedido de gran envergadura tecnológica y merecen mencionarse las exportaciones realizadas por algunas filiales de empresas transnacionales de bienes altamente complejos como los motores de combustión interna o partes de computadoras.

2. OBSTACULOS PARA UN TRATAMIENTO PREFERENCIAL A LA OFERTA REGIONAL DE BIENES DE CAPITAL

Los esfuerzos de cooperación e integración económica regional bajo la modalidad del intercambio comercial se han visto obstaculizados por múltiples factores, incluso en los años 1960 y 1970 cuando prevalecían altas tasas de crecimiento económico, a escala mundial y regional.

En la actualidad, los obstáculos han venido creciendo paralelamente con la agudización de la crisis de endeudamiento externo. Las mayores dificultades se reflejan en las diversas modalidades de control de las importaciones, en la forma de prohibiciones expresas o implícitas, complejas estructuras arancelarias y tradicionales prácticas proteccionistas.

El propósito de este capítulo es de identificar problemas y obstáculos para ampliar el comercio intraregional en bienes de capital. Indudablemente, en materia comercial las políticas arancelarias y para-arancelarias de los países constituyen un factor clave, para determinar preferencias en el área de los bienes de capital que favorezcan al comercio intraregional.

Si bien las prácticas para-arancelarias son utilizadas, las restricciones arancelarias a las importaciones son muy importantes. Lo arancelario es un canal para explorar posibilidades de tratamiento preferencial a la oferta regional: negociar una concesión arancelaria que permita diferenciar la oferta regional de la extraregional.

El tratamiento arancelario es el primer tema que se trata en el capítulo. Se analiza el régimen arancelario dominante en América Latina; luego, se discute el impacto de la Preferencia Arancelaria Regional, negociada en el marco de la ALADI, y finalmente, se exponen las exenciones aduaneras que tienen lugar fundamentalmente en el sector público.

Por otra parte, no cabe duda que el segmento público de la demanda de bienes de capital en la región tiene un peso considerable, en particular en la línea de bienes de capital a pedido. Dada la importancia del poder de compra del Estado, se examinan como segundo tema del capítulo, los obstáculos que presentan las políticas seguidas por el sector público en la región y que afectan el comercio intraregional de bienes de capital.

2.1 Concesiones arancelarias: la experiencia regional y los factores limitantes

2.1.1 Regímenes arancelarios

Ningún país de América Latina cuenta con un régimen arancelario que diferencie las importaciones según su origen. En otras palabras, los derechos de importación son uniformes, independientemente del origen de los productos. Por lo tanto, los productos regionales compiten de igual a igual con los provenientes de otras regiones.

Las excepciones a esta regla general son:

- a) El arancel externo común de los países centroamericanos;
- b) Los acuerdos de alcance parcial y/o regional, en el marco de los acuerdos de integración;

c) La preferencia arancelaria regional de la ALADI.

Los países centroamericanos, en el marco del acuerdo subregional de integración, acordaron un Régimen Arancelario y Aduanero Común. El Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, tuvo sucesivas prórrogas hasta que recientemente se adoptó el Arancel Centroamericano de Importación que sustituye las tarifas establecidas con anterioridad. Los bienes de capital, en especial los correspondientes al capítulo 84, forman parte de los rubros con derechos arancelarios a la importación equiparados. Esto significa que los bienes de capital centroamericanos gozan de un tratamiento arancelario diferente al que rige para las importaciones provenientes de fuera de la subregión.

Los acuerdos de comercio de productos negociados entre países generalmente involucran a un grupo limitado de naciones, aún cuando se manifieste en los mismos la intención de los países signatarios de multilateralizarlos. Pero el rasgo común de estos acuerdos, mayoritariamente de alcance parcial, es que los países miembros han alcanzado un desarrollo industrial similar a propósito de los productos negociados. En general, los países que son importadores netos de determinados productos no participan en acuerdos de comercio para tales bienes. La excepción sería exclusivamente en los supuestos de listas de productos de tipo complementario; por ejemplo, en el acuerdo sobre bienes informáticos, Chile es signatario porque compensa las importaciones de equipos, con exportaciones de papel.

Lo usual en estos acuerdos es el respeto de las partes a determinadas medidas nacionales, que tienen por propósito defender la producción de cada país, dado que se negocian productos competitivos. Ello obviamente no facilita el comercio de los productos negociados.

Entre otros acuerdos entre países, cabe mencionar el Convenio Aduanero Colombo-Peruano (1982), que incluye entre las mercancías para las que rige un arancel común, gran parte de los bienes de capital clasificados en la nomenclatura común para los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena (NABANDINA). Para algunos bienes de capital se han convenido una tarifa arancelaria cero, y la exención del gravamen al valor agregado.

Dado que los bienes de capital constituyen un elemento clave en el proceso de acumulación de capital, aquellos bienes que no se fabrican localmente tienen por lo general un arancel bajo, ya que los Gobiernos promueven y facilitan su incorporación en las políticas de crecimiento económico. Si lo que no se produce tiene bajo arancel, difícilmente puede prosperar una preferencia arancelaria.

Si los países tienen industrias de bienes de capital, la producción cuenta con protección arancelaria, la que se reduce cuando se celebran los convenios de comercio entre países, en el marco de los acuerdos de integración antes comentados.

En conclusión, los regímenes arancelarios no discriminan entre importaciones regionales y de terceros países, de manera que no existen aranceles diferenciados. Por otro lado, generalmente los bienes de capital no producidos en los países, tienen bajo arancel, a diferencia de otros bienes que, aún sin ser fabricados localmente, se les aplica gravámenes a la importación, ya sea por necesidades de tipo fiscal y/o para restringir el consumo y/o mejorar el balance de pagos.

Arancel bajo y no diferenciación de aranceles se conjugan perversamente obstaculizando el comercio actual y potencial de bienes de capital en la región.

2.1.2 Preferencia arancelaria regional (PAR)

No obstante la razón estructural señalada para que prospere una preferencia arancelaria para los bienes de capital, conviene evaluar las preferencias arancelarias ya negociadas en la región.

En el ámbito centroamericano se ha establecido una preferencia subregional que alcanza a la totalidad de los productos centroamericanos, al haberse fijado un arancel externo común y contemplado en el caso de las compras estatales la consideración del 50 por ciento de los gravámenes a la importación, derechos conexos y demás costos de internación, como componentes del precio del producto no centroamericano.

Sin embargo, dado que la producción de bienes de capital en dicha subregión es muy limitada, los aranceles por lo general son muy bajos de modo tal que al no competir las importaciones con producción centroamericana, la preferencia en la práctica es de aplicación restringida.

Cabe señalar, que las empresas centroamericanas de metalmecánica, que operan en pequeños segmentos del mercado de bienes de capital, consideran importante la preferencia vigente, aún cuando en múltiples oportunidades han señalado que el sector público no la aplica en sus compras.^{10/}

La preferencia arancelaria regional (PAR) fue adoptada en 1984, y consiste en un tratamiento preferencial sobre el gravamen arancelario general vigente, que varía de acuerdo al rango del país otorgante y al del receptor.

Esta concesión arancelaria que fue trabajosamente negociada en la ALADI tampoco tiene mayor impacto en el comercio intraregional de bienes de capital. Primero, porque las magnitudes negociadas son bajas y segundo, porque se excluye de la preferencia una amplia gama de bienes de capital.

Inicialmente las magnitudes negociadas fueron bajísimas y muy amplia la lista de productos exceptuados de la PAR.

Recientemente se profundizó la preferencia, al duplicarse en abril de 1987 los porcentuales. En el cuadro 4 figuran, según los grupos de países contemplados en el acuerdo de la ALADI, las preferencias que rigen, previa ratificación de cada gobierno de los países miembros.

En la práctica la PAR constituye un mecanismo para la diferenciación de aranceles entre productos originarios de la región y de terceros países. El interrogante es si la diferenciación constituye una preferencia real, al menos en el sector de bienes de capital. Se ha mencionado que los bienes de capital no producidos en los países tienen usualmente un arancel bajo, de manera que sobre éstos se aplica la preferencia.

10/ Del Bello y Leiva, 1984.

Cuadro 4. ALADI: preferencia arancelaria regional

Comitentes	Empresas a/		Restantes países
	Países de menor desarrollo económico relativo	Países de desarrollo intermedio	
Países de menor desarrollo económico relativo	10	6	4
Países de desarrollo intermedio	14	10	6
Restantes países	20	14	10

a/ Países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

Restantes países: Argentina, Brasil y México.

Fuente: ALADI

En América Latina los proveedores de bienes de capital son fundamentalmente originarios de Argentina, Brasil y México. Dichos países tendrían una preferencia de sólo un 4 por ciento cuando el adquirente es un país de menor desarrollo relativo, y del 6 por ciento cuando el comitente es de un país de desarrollo intermedio.

Si el proveedor fuera un país de desarrollo intermedio (Colombia, Venezuela, etc.), la preferencia es del 6 por ciento en las exportaciones a los países de menor grado de desarrollo de la región, y del 11 por ciento para exportar a Argentina, Brasil y México. En este último caso sí puede hablarse de la existencia de una "preferencia", aunque baja.

Pero la PAR prácticamente no se aplica a bienes de capital. Aún cuando todavía los países no han informado las listas de productos exceptuados de la modificación de la PAR de abril de este año, conviene comentar la lista de productos cuando se adoptó la primera PAR, ya que ésta constituye la base para inclusiones y exclusiones de productos.

Prácticamente todos los países han incluido en la lista de productos exceptuados a los bienes de capital, cuya amplitud varía según el grado de desarrollo industrial de cada país: a mayor grado de desarrollo mayor es la lista de productos exceptuados.^{11/}

Paraguay presenta una lista pequeña de bienes de capital exceptuados de la PAR (máquinas-herramientas y vehículos de transporte no están exceptuados).

^{11/} Originalmente Argentina fue el único país de mayor grado de desarrollo relativo con una pequeña lista de bienes de capital exceptuados, hasta que en 1984 dispuso incrementar las excepciones incorporando nuevas posiciones NADI.

Chile, salvo material de transporte prácticamente incluye el resto de los bienes de capital en la PAR negociada. Ecuador incluye en la aplicación de la PAR tubos de acero, máquinas-herramientas para el tratamiento de los metales (exceptúa los equipos para trabajar la madera) y material de transporte.

Venezuela, Colombia y Perú, tienen una amplia lista de productos exceptuados, ya sea porque están comprendidos en los programas sectoriales de desarrollo industrial del Acuerdo de Cartagena, o porque están reservados a Bolivia y Ecuador o porque son productos calificados como "sensibles" Argentina, Brasil y México tienen también una vasta lista de productos exceptuados, en especial Argentina.

En resumen, aún cuando las magnitudes actuales de la PAR han duplicado los valores negociados hace tres años atrás, la preferencia no es aplicable a los bienes de capital. Puede afirmarse que los países consideran a los bienes de capital como productos estratégicos para los procesos de acumulación de capital, por lo tanto han establecido gravámenes relativamente altos cuando se trata de productos fabricados en el país, o aranceles muy bajos cuando no cuentan con oferta local, a fin de procurar un flujo no restrictivo de dichos bienes.

Los bienes de capital pueden ser catalogados entonces como "productos sensibles" para el desarrollo industrial y económico de los países. De manera tal que preferencias arancelarias con alcance regional en este segmento de bienes pareciera no constituir un mecanismo que fomenta el comercio intraregional.

Distinto es el caso cuando se trata de acuerdos con alcance subregional o bilateral, donde se vienen pactando preferencias arancelarias recíprocas.

2.1.3 Regímenes de excepción aduanera

El segmento público de la demanda de bienes de capital tiene una importancia considerable. Si bien los regímenes arancelarios y preferencias negociadas en la región no constituyen actualmente un estímulo al comercio intraregional de bienes de capital, aún cuando pudieran mejorarse, su impacto potencial en las compras del sector público sería limitado.

Concretamente, un gran número de organismos públicos de la región gozan de regímenes de excepción aduanera, de manera que al estar eximidos de obligaciones arancelarias, no computan los aranceles como parte del precio de los productos importados, a efectos de la comparación con productos nacionales. Esto afecta especialmente a la producción nacional, ya que la excepción aduanera limita a una comparación de los precios de la oferta local, producto en puerta de fábrica, con precio C.I.F., más gastos de internación, de la oferta extranjera.

Supóngase el caso que existiera una diferencia de aranceles y/o que la preferencia arancelaria regional fuera de magnitudes razonables para promover el comercio intraregional. En tal hipótesis, las normas de excepción aduanera de hecho obstaculizarían la aplicación efectiva de las preferencias acordadas (diferenciales arancelarios).

La excepción arancelaria, con la inexistencia de diferenciales arancelarios, y casos de tarifa cero constituyen una barrera prácticamente infranqueable para una preferencia regional. Todo ello, en un contexto económico regional donde las exenciones arancelarias son muy altas. Estimaciones preliminares indican que el 44 por ciento de las importaciones

que realiza Argentina desde fuera de la región se efectúan sin pago de derechos; el 74 por ciento de las importaciones de Brasil no pagan aranceles; en Colombia ese porcentaje es de un 42 por ciento y en México, el 60 por ciento de sus importaciones extrarregionales están liberadas del pago de derechos.^{12/}

2.2 Compras estatales. Barreras para favorecer la oferta regional

El sector público tiene una importancia considerable en las economías de la región. Dicha importancia económica se refleja en su elevada participación en diversas esferas productivas, principalmente a través de la inversión.

No obstante la caída de la inversión bruta fija en la región desde 1930, la declinación mayor correspondió a la inversión privada. En efecto, la participación porcentual de la inversión pública en el Producto Nacional Bruto pasó de representar, en promedio, del 10.6 por ciento en 1980-81 al 9.3 por ciento en 1984, mientras que la inversión privada cayó del 10.6 por ciento al 7.4 por ciento. Incluso, en algunos países como Brasil, Venezuela, Perú y Colombia, la inversión pública se mantuvo constante o creció.

En un contexto de crisis, la inversión pública incrementó su participación relativa en la inversión. Si bien hay diferencias de país a país, en 1980-81 la inversión pública representaba en promedio un 45 por ciento de la inversión total; y en 1984 su contribución relativa se había elevado al 55 por ciento (cuadro 5). Países como Argentina, Venezuela y Chile superan holgadamente esa cifra, Colombia y Perú presentan una situación similar al promedio regional y en México y Brasil la importancia económica del sector público es de alrededor del 40 por ciento, aunque cabe advertir que en este último país se elevó en diez puntos la participación de la inversión pública.

Aún cuando no se cuenta con estadísticas globales sobre la participación de los bienes de capital en la inversión pública total de la región se estima que la misma tiene una importancia considerable. Asimismo, el sector público es un importador clave de bienes de capital, en áreas como exploración y explotación de hidrocarburos, generación eléctrica, telecomunicaciones, transporte marítimo y aéreo, y en general bienes de capital a pedido.

Cuadro 5. Participación de la inversión pública, en la inversión bruta fija (en porcentajes)

Países:	Inversión pública/inv. 1980/81	Bruta fija 1984
Argentina	62.2	69.4
Brasil	30.0	40.0
México	45.0	41.0
Venezuela	54.3	74.7
Colombia	42.0	52.0
Perú	43.9	51.4
Chile	74.9	72.4

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del cuadro 2.

^{12/} Berlinsky, Camelo y Pazmiño, 1984.

Dada la importancia económica del Estado es necesario evaluar los obstáculos y posibilidades para orientar sus compras de bienes de capital en favor de la oferta regional. Sin que constituya un obstáculo, los regímenes de trato preferencial a la oferta nacional constituyen una experiencia que debe examinarse.

2.2.1 Políticas de preferencia a la oferta nacional

En la mayoría de los países de la región se adoptaron durante los años 1960 y 1970, políticas de trato preferencial a los productos locales en las adquisiciones del sector público.

Los principales instrumentos de política implantados han sido los regímenes de compra nacional. El objetivo perseguido por dichos regímenes fue promover el desarrollo industrial, utilizando para ello el poder de compra del Estado.

El trato preferencial a la oferta nacional se expresa en la evaluación y comparación de los precios propuestos por oferentes locales y extranjeros, para lo cual los regímenes establecen un margen de preferencia en favor de la oferta nacional. Dicho margen se recarga al precio de la oferta extranjera, a los efectos de la comparación con la propuesta nacional.

En el cuadro 6 se presentan los márgenes de preferencia establecidos por los países que han adoptado regímenes de compra nacional. Puede observarse que en la mayoría de los casos el margen de preferencia consiste en la consideración de los derechos de importación en el precio del producto extranjero, aún cuando el comitente esté exento del pago de aranceles. Argentina, Brasil, Colombia y Perú incluyen el 100 por ciento de los derechos de importación.^{13/} Los países del Mercado Común Centroamericano consideran el 50 por ciento de los derechos de importación.

Venezuela considera entre el 50 y el 100 por ciento de los derechos, según el valor agregado nacional que incorpora el producto local.

Guatemala y Bolivia, además de los derechos de importación incluyen un porcentaje adicional de preferencia en favor de los productos locales. Finalmente Ecuador, República Dominicana y Uruguay no toman en cuenta los derechos de importación, sino que contemplan un porcentaje de recargo al precio de la oferta extranjera.

Los regímenes generalmente definen vagamente qué se entiende por "producto nacional", lo que indica el interés de promover el abastecimiento local, más allá del grado mayor o menor de integración nacional. Una excepción es el caso de Venezuela, donde el margen no es rígido, sino que varía de acuerdo al valor agregado nacional que incorpora el producto. Además de los regímenes de compra nacional, algunos países adoptaron otras medidas complementarias, tales como reserva de mercado (equipos informáticos, Brasil); desagregación tecnológica de proyectos y fijación de porcentajes determinados de participación nacional (Ecuador, Perú y Venezuela); modificación de condiciones técnicas o fraccionamiento de las licitaciones (Colombia); y vinculación con proveedores (Núcleos de Articulación con la Industria, Brasil, Venezuela, Colombia).

^{13/} Argentina y Colombia consideran como tarifas mínimas las del 25 por ciento, aún cuando las tarifas efectivas sean inferiores.

Cuadro 6. Regímenes de preferencia en favor de productos nacionales

País	Medidas	Composición del precio del producto importado	Margen de preferencia
Argentina	Dto. Ley 5340/63, Ley 18875/71	Valor CIF, más recargos cambiarios, impuestos, tasas aduaneras, y otras de importador no privilegiado, intereses, comisiones y gastos financieros	Cuando no existiese recargo cambiario o fuese inferior al 25% se computa este como porcentaje mínimo
Bolivia	Dto. 9984/71 Dto. Ley 15223/77 Dto. 20360/84	Precio más fletes, impuestos aduaneros, de la renta interna y municipales, intereses, comisiones y recargos por condiciones de pago.	Los productos nacionales gozan de un margen de preferencia del 20% s/el precio del producto importado.
Costa Rica Nicaragua El Salvador Guatemala	Conv. Centroam. de incentivos Fiscales (1963)	Valor CIF, más el 50% de los gravámenes de importación, derechos conexos y demás costos de internación	Inclusión del 50% de los gravámenes de importación para el producto no centroamericano, aún cuando la entidad adquirente esté exenta de su pago
Brasil	Dto. 84268/79 Dto. Ley 37/66	Precio CIF, más los gravámenes de importación y recargos equivalentes	100% de los gravámenes de importación, para productos importados.
Colombia	Dto. 222/83	Valor CIF, más gravámenes a la importación y otros recargos conexos	Se considera como tarifa arancelaria mínima el 25%, aún cuando la entidad adquirente pueda obtener exención
Ecuador	Dto. 1414/74 Dto. 1921/73 Dto. 976/82	Valor CIF, más tasas portuarias	Porcentajes de protección: bs. intermedios 30%, bs. de capital 40%, bs. de consumo 50%, camiones 40%
Guatemala	Dto. 35/80	Precio producto no centroamericano es igual al precio CIF más los derechos aduaneros y gastos de internación	Los productos centroamericanos gozan de un margen de preferencia del 15%

Cuadro 6. Regímenes de preferencia en favor de productos nacionales
(continuación)

País	Medidas	Composición del precio del producto importado	Margen de preferencia
República Dominicana	Dto. 3057/77 Dto. 582/79	Precio CIF	Los productos nacionales gozan de un margen de preferencia del 30%.
Uruguay	Dto. 104/68 Ley 13032	Valor CIF, más gastos de internación	Los proveedores nacionales gozan de una preferencia del 40%.
Venezuela	Dto. 1234/81	<p>1. Bienes de consumo e intermedios: -Valor CIF, más derechos de importación -Valor CIF, más 50% de derechos de importación</p> <p>2. Bienes de capital -Valor CIF, más derechos de importación o un % igual al VAN del bien producido en el país.</p>	<p>Cuando el valor agregado nacional (VAN) es mayor al 50%. Cuando VAN es mayor o igual al 35% o inferior al 50%.</p> <p>Cuando el VAN es mayor o igual al 35%.</p>

Fuente: Del Bello (1985).

Es discutible el grado de efectividad alcanzado por los regimenes de compra nacional, en particular de su impacto sobre la actividad industrial. Entre otras razones cabe destacar, primero, que muchas empresas públicas con regimenes especiales de contratación no aplican el trato preferencial a los productos nacionales. Segundo, gran parte de las entidades públicas están exentas del pago de aranceles, y debido a ello suelen no computar los derechos de importación en la comparación de precios, de manera tal que cuando la preferencia a la oferta local está determinada por los aranceles (Brasil, Perú y Venezuela) ésta resulta inaplicable. Tercero, los regimenes de compra nacional no se aplican cuando se trata de adquisiciones resultantes de contratos de préstamo con el exterior, las que se rigen por las cláusulas estipuladas en cada acuerdo.^{14/} Cuarto, las escasas exigencias a la integración local no contribuye a una producción industrial con creciente valor agregado, salvo el caso de Venezuela, donde el margen de preferencia está en función del valor agregado del producto nacional; incluso para bienes de capital la exigencia mínima del valor añadido es del 35 por ciento para que opere la preferencia.

En un contexto de importantes dificultades para favorecer a la oferta nacional en las compras estatales de los países de la región, puede afirmarse que los obstáculos para orientar las compras en favor de la oferta regional son aún mayores. En particular se destacan las prácticas que deben seguir los comitentes cuando las compras están vinculadas a financiamiento externo, ya sea de fuentes internacionales privadas u oficiales. En segundo lugar, los regimenes especiales de contratación que rigen para las empresas públicas con gran autonomía de funcionamiento en la práctica se transforman en una barrera al comercio regional. Finalmente, merece también un comentario el comportamiento empresarial de las entidades públicas y como éste impacta en las adquisiciones.

2.2.2 Prácticas de contratación y financiamiento de proyectos

Los proyectos de inversión pública de gran magnitud, generalmente son llevados a cabo en la región con recursos provenientes de los organismos internacionales de financiamiento, entre los que se destacan el Banco Mundial y el BID.

La participación de estos dos organismos internacionales es de tal importancia, que en 1980 financiaron proyectos en la región por un total de US\$ 14 mil millones, cifra equivalente al 20 por ciento del total de la inversión pública de la región para dicho año.^{15/}

Los procedimientos y criterios que ambas instituciones requieren a los gobiernos en la selección y contratación de proveedores responden principalmente al objetivo de lograr el menor costo de las obras y bienes, en similares condiciones de seguridad, calidad, plazo, etc. Esto se traduce en la exigencia de asegurar la competencia internacional y de no computar los aranceles. Desde luego las ofertas deben proceder de los países miembros de los bancos.

^{14/} Este factor cobra mayor importancia cuando se trata de financiamiento bilateral, que por lo común obliga a compras atadas. Para dar una idea de la importancia de este tipo de financiamiento cabe citar el caso de las adquisiciones financiadas con recursos provenientes del Eximbank, que en América Latina alcanzaron un valor de US\$ 1.000 millones en 1982.

^{15/} Ondarts y Correa, 1982.

En este contexto, el BID prevé que los países que reciben el préstamo pueden conceder a proveedores locales un margen de preferencia, aplicable sólo a la compra de bienes. También prevé una preferencia en favor de las ofertas de la región, restringida a proveedores originarios de países miembros de un acuerdo de integración del cual el país prestatario sea parte. A estos fines el BID reconoce a la ALADI, el Mercado Común Centroamericano, el Acuerdo de Cartagena y la Comunidad del Caribe.

El margen de preferencia admitido por el BID consiste en considerar como parte del precio de la oferta extrarregional, además del valor C.I.F. (más los gastos de colocación del producto en el sitio del proyecto), el porcentaje que resulte de la diferencia entre el derecho de importación regional y el derecho de importación extrarregional, hasta un máximo del 15 por ciento.^{16/}

Por lo visto anteriormente esta preferencia es de imposible aplicación ya que los diferenciales de tarifas según origen de la mercadería no existen o no insignificantes, como la preferencia arancelaria regional negociada en la ALADI. A su vez, los diferenciales de tarifas rigen para acuerdos de alcance parcial, pero como éstos se refieren fundamentalmente a productos competitivos, difícilmente el país prestatario aplique la preferencia permitida por el BID ya que podría ir en desmedro de la provisión nacional.

Cabe advertir que la preferencia BID no es de aplicación automática, de manera tal que los gobiernos deben solicitarla. En este sentido conviene señalar que los gobiernos generalmente ni siquiera solicitan aplicar la preferencia para ofertas nacionales.

Como se mencionó anteriormente, los organismos internacionales de financiamiento exigen al país prestatario realizar las adquisiciones a través de licitaciones públicas internacionales. En dichas licitaciones concurren oferentes nacionales, regionales y extrarregionales en supuesta igualdad teórica de oportunidades. Si bien los oferentes nacionales pueden tener algunas ventajas competitivas (conocimiento previo, apoyo financiero y margen de preferencia por regímenes de "compre nacional"), el proveedor regional debe competir en condiciones generalmente desiguales con oferentes de terceros países, quienes cuentan con mayores antecedentes y experiencia, calidades y seguridades probadas y respaldo financiero.

Por lo tanto, las adquisiciones bajo competencia internacional benefician fundamentalmente a los proveedores extrarregionales. Esto es coherente con el hecho de que los países desarrollados controlan estos organismos y proveen la mayor parte de los recursos financieros que se destinan a los países en desarrollo.

En síntesis, el financiamiento de los proyectos de inversión pública son en la práctica un condicionante para ampliar el comercio regional, e incluso la provisión local en los países prestatarios.

^{16/} Se considera bien de origen regional, cuando además de provenir de un país miembro de un acuerdo de integración del cual también forma parte el país prestatario, se cumpla con el requisito que el valor agregado local no es inferior que el estipulado para el margen de preferencia nacional, o sea, al menos el 40 por ciento del producto terminado.

2.2.3 Regímenes especiales de contratación

La posibilidad real de orientar las compras estatales a la oferta regional está también asociada a que los procedimientos de contratación sean amplios. El sistema que mejor refleja esta idea es la licitación pública internacional. Licitación, en tanto compulsa de oferentes, pública, porque está abierta a oferentes interesados, e internacional, porque además de una amplia difusión, posibilita la participación de proveedores extranjeros.

Contradictoriamente, tal como se sostuvo en el punto anterior, cuando se realizan licitaciones públicas internacionales en el marco de proyectos con financiamiento externo, los oferentes regionales tienen menores ventajas que los de terceros países. Pero al menos tienen la posibilidad de participar, lo que no ocurre cuando las adquisiciones se efectúan por otros procedimientos.

Usualmente los regímenes generales de contratación del sector público consideran a la licitación como el principal sistema a ser empleado. Sin embargo, muchas entidades públicas, especialmente las empresas públicas y dentro de éstas aquella organizadas como figuras jurídicas de derecho privado, utilizan el procedimiento de contratación directa.

La compra directa es un procedimiento considerado de excepción en los regímenes generales. Con el propósito de adquirir rápidamente, los comitentes utilizan este procedimiento que limita la participación de potenciales oferentes. La pregunta es con quién contratan?. La hipótesis es que contratan con empresas que han provisto con anterioridad, o sea con empresas locales o firmas extraregionales. Estas últimas ofrecen la garantía de actuar a escala mundial o en países industrializados, y por lo tanto permiten minimizar el riesgo en las adquisiciones.

Por lo tanto la "oferta regional" queda atrapada por licitaciones en que deben competir en desigualdad de condiciones, respecto a competidores de países desarrollados, o por contrataciones directas, en las que tienen escasas posibilidades de ser incluidos.

La contratación directa es empleada mucho más de los que puede presuponerse, especialmente en las empresas públicas que cuentan con gran autonomía de funcionamiento. El carácter estratégico del sector (por ejemplo energía nuclear, petróleo, producción para la defensa, etc.) y el poder político de sus dirigentes, contribuyen al logro de crecientes niveles de autonomía. En este caso particular en materia de contratación y compras.

La expresión "sector público" podría erróneamente reflejar una idea de totalidad, es decir, que el sector público es una entidad uniforme y homogénea. En la realidad el sector público, como conjunto de organismos, entidades y empresas controladas por el Estado, dista mucho de la homogeneidad y uniformidad.

En general predomina una propensión a la autonomía, o sea, la búsqueda permanente de alcanzar y mantener mayores grados de autonomía relativa, respecto a otras instancias estatales. Esto se manifiesta en la existencia de "regímenes especiales" de contratación y comportamientos empresariales heterogéneos.

2.2.4 Aversión al riesgo

Puede afirmarse que en el sector público de América Latina, y en general en los países en desarrollo, está consolidada la aversión al riesgo. Aún cuando el sector público utiliza criterios usuales de empleo en el sector privado, como operar en condiciones de riesgo razonable, en general se magnifican las condiciones de riesgo y se procura actuar con riesgo controlado.

Dado que los proveedores locales y latinoamericanos tienen una menor experiencia respecto a los originarios de países desarrollados, el sector público evita correr el riesgo de contratar con los primeros. En la práctica se opta por proveedores con abundantes antecedentes, amplia experiencia y productos de calidad comprobada y alta seguridad de cumplimiento.

Sistemáticamente los industriales de la región han planteado esta suerte de "preferencia" a la oferta extraregional, provocada por la aversión al riesgo.^{17/}

Muchas entidades públicas han modificado su comportamiento: corren el riesgo de suplirse con proveedores nacionales y eventualmente pagar precios mayores por productos de calidades no comprobadas. Este cambio ha sido potenciado por los regímenes de compra nacional.

El interrogante es si las empresas públicas de la región adoptarían un comportamiento similar para privilegiar la oferta regional en vez de la extraregional. Cuál sería la ventaja de tal conducta, si los mayores gastos por adquirir en la región no conducir necesariamente a la generación de "efectos multiplicadores" sobre la economía nacional en que la empresa pública está inserta.

A su vez, la aversión al riesgo preexistente se potencia en los supuestos de provisión regional, por desconocimiento sobre el proveedor y el producto que fabrica, la menor experiencia y otros factores que se traducen en una mayor inseguridad de provisión adecuada en términos de calidad y plazos de entrega.

Por otra parte, en los últimos años los países vienen impulsando severas políticas de restricción del gasto público, con el fin de disminuir los altos niveles de déficit fiscal. Estas restricciones agudizan comportamientos proclives a garantizar alta seguridad de respuesta en las adquisiciones y a realizar las contrataciones en las condiciones económicas más favorables.

De esta manera, a la usual aversión al riesgo se añaden políticas restrictivas a la inversión y el gasto público, así como el uso de divisas escasas.

^{17/} Ver Conclusiones del Primer Foro Nacional sobre Bienes de Capital, en Economía Colombiana (1986), Bogotá, Contraloría General de la República.

3. INICIATIVAS DE COOPERACION REGIONAL EN EL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL

En un contexto no propicio para favorecer el comercio intraregional de bienes de capital como el analizado en los capitulos anteriores es un desafio identificar y analizar estrategias y politicas que tiendan a promover una mayor cooperacion e integracion economica en este sector.

En este capitulo se exponen las ventajas que ofrece la cooperacion regional en el sector y se sealan en primer termino, otros factores que obstaculizan el desarrollo de estrategias en la direccion apuntada.

En segundo lugar se analizan dos esfuerzos recientes de cooperacion regional: LATINEQUIP y el acuerdo entre Argentina y Brasil. Finalmente, se discuten algunos lineamientos de cooperacion a proposito de las compras estatales de bienes de capital.

3.1 Desarrollo economico desigual y ventajas de la cooperacion regional

El desarrollo economico desigual de los paises de la region es un inconveniente mas al comercio intraregional de bienes de capital. Utilizando la propia clasificacion de la ALADI, Latinoamerica es un mosaico de paises de bajo grado de desarrollo economico, de grado intermedio y de mayor desarrollo, en terminos comparativos.

De acuerdo a las cifras sealadas en la seccion I, Argentina, Brasil y Mexico aparecen como los paises con mayor potencial de provision de bienes de capital, mientras que en el otro extremo, en los paises centroamericanos, Bolivia y Paraguay, las importaciones constituyen el componente esencial en el consumo nacional aparente de bienes de capital.

Por su parte, los paises de desarrollo intermedio estan preocupados en esta etapa en fomentar la produccion nacional. Los agrupamientos empresarios del sector de bienes de capital de estos paises en estos momentos insisten en que los gobiernos cumplan con los regimenes de compra nacional establecidos, y con las medidas complementarias de desagregacion tecnologica de proyectos, para promover el desarrollo del sector.^{18/}

En resumen, los paises de menor desarrollo economico relativo son practicamente importadores netos de bienes de capital; los de desarrollo intermedio estan preocupados por la sustitucion de importaciones; y los de mayor desarrollo, son los que mayores potencialidades tienen para exportar bienes de capital.

Las desigualdades comentadas coexisten con un problema comun: el endeudamiento externo, que promueve politicas restrictivas a las importaciones. Cabe sealar ademàs dos limitantes adicionales:

a) En general, muchos productos que no se fabrican en alguno de los paises que integran los tres agrupamientos sealados, tampoco se producen en los demàs. Esto significa que el comercio entre paises de similar grado de desarrollo relativo se ve limitado, ya que aquellos requerimientos que no pudieran ser resueltos a escala nacional, tampoco lo pueden ser recurriendo a los otros paises de la region. En estos terminos, el comercio interpaíses de similar desarrollo tiene lugar principalmente entre productos competitivos, como es el caso de los productos negociados en el acuerdo Argentina-Brasil.

^{18/} Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital, 1985).

b) Como se mencionó en la sección 2, aquellos bienes de capital que no se fabrican en un país determinado, tienen en general un bajo arancel, lo cual provoca una competencia en supuesta igualdad teórica de los oferentes regionales y extraregionales.

Dado que a diferencia de otros bienes, los de capital son consustanciales con el proceso de acumulación y crecimiento, los países facilitan su importación cuando no pueden aprovisionarse localmente. El interrogante es: qué razones económicas justificarían un tratamiento más favorable a los países en la región? qué beneficios obtendría el país importador? Teniendo en cuenta lo apuntado en el ítem a), las eventuales preferencias favorecerían a aquellos países con mayor grado de desarrollo económico relativo, respecto al país otorgante de la preferencia.

No obstante la validez del planteamiento general precitado, existen determinadas ventajas de la provisión regional, respecto a la extraregional.

Primero, los bienes de capital fabricados en la región responden más adecuadamente a los tamaños de mercado y escalas de producción de los países latinoamericanos. Múltiples han sido los trabajos que han planteado la problemática de la dependencia tecnológica desde la perspectiva de la importación de bienes de capital y plantas "llave en mano" no adecuadas a las realidades económicas nacionales. Por lo tanto, la adquisición de bienes de capital con diseños más apropiados a las condiciones estructurales del país receptor, constituye una ventaja competitiva para los países de la región.

Segundo, y ligado a lo anterior, si bien en América Latina los procesos de sustitución de importaciones privilegiaron la utilización de tecnologías provenientes de los países desarrollados, los esfuerzos tecnológicos endógenos de aprendizaje local en asimilación, mejoras y perfeccionamientos, han permitido desarrollar capacidades tecnológicas específicas. De manera tal que los países de la región en muchas áreas están en condición de proveer, además de bienes de capital, tecnologías de procesos y servicios de ingeniería básica y de detalle, como fuente de provisión alternativa al flujo tradicional de tecnologías provenientes de países industrializados.

En tercer lugar, la provisión latinoamericana de bienes de capital y tecnología, presenta también una ventaja económica adicional para los receptores: menos costo por entrenamiento. Usualmente, el costo del entrenamiento para la operación de equipos, puesta en marcha de plantas, capacitación en el manejo y asimilación de las tecnologías, resulta ser inferior comparativamente al que se paga a proveedores extraregionales. Muchas veces, los países importadores no son conscientes de esta ventaja, ya que la toma de decisiones respecto a contrataciones de intangibles y bienes de capital se basa en los costos del equipo y los servicios de ingeniería. Pocas veces se toman en cuenta los considerables costos de infraestructura no totalmente relacionados con el proyecto, la capacitación del personal técnico, las demoras en la ejecución, las modificaciones del alcance de la obra, por inadecuación de componentes, tanto de bienes como de servicios. Todos estos factores y otros, ligados a la complejidad de la tecnología, los equipos y el instrumental, contribuyen a elevar los rubros relacionados con los gastos fijos. Los defectos de diseño, y los cambios en el proceso que ello conlleva

tienen una importancia considerable. En muchos casos, los gastos de entrenamiento y asistencia técnica representan un porcentaje muy importante de la inversión total.^{19/}

Por último, parte de lo que se utiliza en los países de la región ya no se fabrica en los países desarrollados, pero sí en América Latina; es decir, la provisión extraregional ya no es posible porque se ha discontinuado la fabricación de determinados equipos, y por ende no se producen piezas y repuestos.

En resumen, no obstante las dificultades para promover la cooperación regional en el sector, por los problemas de un desarrollo económico desigual, estructurales de la industria, comerciales y de endeudamiento, la provisión latinoamericana presenta ciertas ventajas (adecuación, tecnología, costos de entrenamiento) respecto a la oferta extraregional.

Cada país está interesado en desarrollar su propia industria de bienes de capital, y a su vez preocupado por reducir los pagos al exterior por todo concepto, incluido las importaciones de bienes de capital. En este contexto, la cooperación regional en este sector puede prosperar siguiendo criterios como los siguientes:

- a) La provisión regional no debe ser incompatible con preferencias a la oferta nacional;
- b) Privilegiar la oferta regional y, por ende, sustituir las fuentes extraregionales de provisión de máquinas y equipos, es posible si existen ventajas económicas y tecnológicas para el receptor, y condiciones adecuadas de calidad, precio, plazo de entrega y soporte postventa;
- c) La provisión regional de bienes de capital debe contribuir al desarrollo de la industria de bienes de capital de los países receptores lo que significa preferenciar la complementación e integración, por sobre la mera sustitución de fuentes de aprovisionamiento.

Estos criterios difieren de las premisas convencionales para fomentar la cooperación y la integración económica. En un sector tan sensible como el de bienes de capital difícilmente puedan prosperar las fórmulas que se han empleado en otras áreas.

Los países otorgan a este sector un papel estratégico en sus procesos de desarrollo industrial y económico, de manera tal que un planteo de cooperación en el sector de ningún modo debería circunscribirse a sustituir las importaciones de terceros países por importaciones latinoamericanas. Una alta proporción de países han adoptado regímenes de preferencia a la oferta nacional de bienes y servicios, incluidos por supuesto los de capital. Por otra parte, están preocupados e interesados en desarrollar su propia industria de bienes de capital. Y, finalmente, procuran incorporar aquellos bienes de difícil provisión nacional de la forma menos restrictiva posible ya que los mismos ocupan un lugar privilegiado en el proceso de acumulación de capital.

^{19/} En Argentina, en el sector de equipos informáticos, los gastos de entrenamiento y asistencia técnica en los emprendimientos industriales más importantes llegan a representar hasta el 30 por ciento de la inversión.

Estos rasgos distintivos del sector hacen de los esfuerzos regionales de cooperación un desafío complejo que implica la permanente búsqueda de fórmulas, instrumentos y mecanismos heterodoxos.

La preocupación a nivel regional de facilitar el intercambio y la cooperación en el sector de bienes de capital alcanzó sus máximos niveles de concreción en los diferentes acuerdos de integración que han tenido lugar en América Latina, aunque no específicamente dirigidos al sector de bienes de capital.

En los acuerdos subregionales como el centroamericano y los firmados por los países andinos se avanzó en el otorgamiento de un régimen preferencial en favor de los productos subregionales. En la ALALC y posteriormente en la ALADI se firmaron varios acuerdos de complementación que incluían algunos rubros de la industria de bienes de capital. Estos acuerdos generalmente conciernen a un número limitado de países.

En 1984 se adoptó una preferencia arancelaria regional por la cual los países miembros de la ALADI se otorgan sobre sus importaciones recíprocas una preferencia arancelaria que consiste en una reducción porcentual de los gravámenes aplicables a las importaciones intraregionales.

Recientemente la preferencia fue ampliada, pero en la práctica no es aplicable a los bienes de capital, los que forman parte de las listas de productos exceptuados de aplicación de la PAR.

Los países andinos continúan en sus esfuerzos de desarrollo de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), de los cuales dos están relacionados al sector de bienes de capital: metalmecánico y siderúrgico. A su vez, entre dichos países se han celebrado acuerdos de comercio, como el Convenio Aduanero Colombiano-Peruano, por medio del cual se fijó un arancel común, consistente en una lista de mercancías y aranceles pactados.

En síntesis, diversos son los esfuerzos que la región viene realizando en materia de integración y cooperación, algunos de los cuales son a propósito del sector de bienes de capital. Teniendo en cuenta las dificultades estructurales y coyunturales por las que atraviesa América Latina, pareciera que las iniciativas de mayor probabilidad de éxito están asociadas a fórmulas no convencionales de cooperación. En esta línea se inscriben las actividades de LATINEQUIP y el convenio de integración entre Argentina y Brasil en el sector de bienes de capital. Estas iniciativas -conjuntamente con las actividades de ALABIC que se tratan en otro documento que se presenta a la reunión- no sólo son específicas del sector de bienes de capital sino que indican un cambio fundamental en la orientación de los esfuerzos de cooperación e integración en América Latina.

3.2 Los esfuerzos recientes de cooperación e integración en el sector de bienes de capital

3.2.1 Las actividades de LATINEQUIP

Entre las iniciativas recientes para promover la cooperación y la integración en la industria de bienes de capital en América Latina, se destaca la creación de LATINEQUIP en 1985.

LATINEQUIP es una sociedad anónima cuyos accionistas son tres bancos públicos: Nacional Financiera de México, el Banco del Estado de Sao Paulo de Brasil y el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Sus estatutos prevén la incorporación de nuevos accionistas, que deberían ser instituciones de carácter similar a los bancos fundadores. En ese sentido, el convenio que LATINEQUIP tiene suscripto en el Fondo de Inversiones de Venezuela podría evolucionar hacia una participación accionaria.

Los objetivos de LATINEQUIP son aumentar las exportaciones de bienes de capital y servicios de ingeniería originados en América Latina a través del apoyo a la comercialización, a la gestión del financiamiento, a la promoción de la transferencia de tecnología y al establecimiento de coinversiones.

Como principio regulador de su accionar, los esfuerzos de LATINEQUIP están dirigidos a lograr la integración latinoamericana en el sector de bienes de capital, promoviendo en cada proyecto de inversión u operación de comercio exterior la sustitución de bienes y servicios extraregionales por producción y exportaciones de los países del área, procurando -al mismo tiempo- la máxima participación local posible. Esta participación local se impulsa a través del intercambio de tecnología y proyectos de coinversión entre empresas nacionales productoras de bienes de capital y a través de la formación de consorcios entre empresas de ingeniería y proveedores de los países latinoamericanos para competir en licitaciones públicas o privadas.

El balance de lo actuado por LATINEQUIP, desde su fundación en marzo de 1985 a la fecha puede resumirse de la siguiente forma:

- 1) Se montó y puso en operación la sede central en Buenos Aires y las oficinas regionales de México y Sao Paulo. Se establecieron representaciones comerciales en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
- 2) Se organizó un sistema de información que cubre principalmente:
 - a) Las oportunidades comerciales que surgen de la actividad de los representantes comerciales y de las operaciones con financiamiento de entidades multilaterales de crédito (BID, Banco Mundial);
 - b) Oferta exportable a través de una encuesta realizada en la Argentina y con información disponible en Brasil y México;
 - c) Evolución y análisis del comercio mundial y latinoamericano de bienes de capital. Con esta información se prepara un documento anual.
- 3) Se establecieron, con el apoyo de los bancos accionistas, canales de comunicación con los sectores financieros nacionales, regionales e internacionales para apoyar las ofertas de exportaciones con esquemas de financiamiento que las hagan competitivas.
- 4) Se ingresaron al sistema de control de gestión y procesaron más de 350 operaciones con un saldo de 14 operaciones concretadas por un valor total de 28 millones de dólares y una cartera activa con distinto grado de avance de 92 operaciones por un valor total que supera los 400 millones de dólares.

Dentro de las operaciones concluidas y aquellas que tienen un alto grado de probabilidad de concretarse (prioridad A y B) las exportaciones generadas por LATINEQUIP son del orden de los 172 millones de dólares. Como se puede observar en el cuadro 7 la mayor parte de las exportaciones han sido originadas en la Argentina, siendo relativamente similares y mucho menores los embarques originados en Brasil y México. Mientras que las exportaciones originadas en Argentina están destinadas a varios países de la región (en los que predomina Brasil) incluyendo mercados extraregionales, las exportaciones de Brasil están orientadas a la Argentina y las de México están algo más diversificadas.

El mayor peso de Argentina como origen de las exportaciones gestionadas a través de LATINEQUIP se explica por el esfuerzo especial que ha efectuado la empresa en ese sentido, en momentos en que se están realizando una serie de iniciativas y de medidas de promoción de exportaciones (como los programas especiales de exportación) para facilitar la apertura exportadora de la industria argentina de bienes de capital. A su vez la importancia del comercio entre Argentina y Brasil se debe no sólo a la posición privilegiada de LATINEQUIP para promover ese tipo de relaciones comerciales sino al acercamiento que se ha producido entre ambos gobiernos en 1986, lo que ha llevado a un aumento significativo del comercio bilateral en ese año y a la puesta en marcha de un protocolo específico para bienes de capital.

En lo que respecta al tipo de bienes de capital involucrados en las exportaciones gestionadas por LATINEQUIP se trata en general de maquinaria eléctrica y no eléctrica (máquinas herramientas, maquinaria agrícola, maquinaria para alimentos, aparatos eléctricos) y de algunos proyectos de instalación de plantas (para envasar gas, para deshidratado de huevo, fermentación y destilación de alcohol, de cerámica, etc.). Se están avanzando algunos proyectos de inversión de mayor envergadura (por ejemplo la constitución de un consorcio latinoamericano para el Metro de Bogotá).

Teniendo en cuenta el escaso tiempo transcurrido y la difícil situación macroeconómica latinoamericana los resultados de la operatoria de LATINEQUIP son satisfactorios y ponen de relieve la importancia que pueden tener instrumentos específicos y ágiles para promover el intercambio regional en la industria de bienes de capital. Por otra parte hay que tener en cuenta que la exportación de bienes de capital es un proceso de maduración lenta en un mercado extremadamente competitivo.

Además de sus actividades específicamente comerciales y de asistencia en la obtención del financiamiento, LATINEQUIP ha emprendido esfuerzos destinados a favorecer la cooperación y el intercambio regional en la industria de bienes de capital.

En lo que respecta al financiamiento ha realizado un esfuerzo específico para lograr la ampliación de la línea de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinada a financiar las exportaciones de bienes de capital entre sus países miembros de América Latina. Dicha línea que se estableció en 1963 es de sólo 60 millones de dólares y es a todas luces insuficientes para financiar las exportaciones latinoamericanas en este rubro.

Además de este esfuerzo para ampliar la línea de crédito del BID, LATINEQUIP logró que el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) extienda sus líneas de crédito a tres años para hacer posible la financiación de exportaciones de bienes de capital.

Cuadro 7. Origen-destino de las exportaciones generadas por LATINEQUIP

País de origen	Prioridad	Monto (miles U\$S)	País de destino											
			AR	BR	MX	ES	US	CR	UY	EC	PE	VE	CH	OT
	Total	142632												
Argentina	CP	21199	31	5731	146	80	2497	64	699	887	1682	2920	1785	4677
	A	88695	40	32670	0	350	6183	0	6000	0	0	0	500	42952
	B	32738	0	18867	0	3200	0	2000	0	5000	2001	0	0	1850
	Total	13750												
Brasil	CP	6815	6813	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
	A	4735	4735	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	B	2200	2200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	15307												
México	CP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
	A	13307	195	2212	0	8000	0	2900	0	0	0	0	0	0
	B	2000	0	0	0	0	0	2000	0	0	0	0	0	0
	Total	171689	14014	49300	146	11630	8680	6964	6699	5887	3683	2920	2287	49479
TOTAL	CP	28014	6844	5731	146	80	2497	64	699	887	1682	2820	1787	4677
	A	106737	4970	34882	0	8350	6183	2900	6000	0	0	0	500	42952
	B	36938	2200	18687	0	3200	0	4000	0	5000	2001	0	0	1850

CP: Operaciones concluidas positivamente

A: Operaciones con alta probabilidad de concreción y definición a corto plazo

B: Operaciones con alta probabilidad de concreción y definición a mediano plazo

Fuente: Latinequip

Finalmente y como parte de sus esfuerzos destinados a aumentar la adquisición de bienes de capital de origen latinoamericano, se realizó considerablemente con la FINEP una reunión de responsables de políticas de compras de las empresas petroleras de Argentina, Brasil, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela que tuvo lugar en octubre de 1986 en Brasil. El objetivo de la reunión fue intercambiar experiencias entre las empresas y sugerir posibles líneas de acción para promover el comercio intraregional en esta materia.

3.2.2 El acuerdo entre Argentina y Brasil en bienes de capital

a) Aspectos generales

El Protocolo Nro. 1 del Acta para la integración argentino-brasileña firmada por los presidentes Alfonsín y Sarney en julio de 1986 establece un proyecto integrado de producción, comercio y desarrollo tecnológico en el sector de bienes de capital. Dicho proyecto se ha puesto en marcha el 1 de enero de 1987 luego de haberse negociado la primera lista común de bienes de capital para los cuales rige un espacio de libre comercio.

Este protocolo es indudablemente la mayor iniciativa política tomada en la región para impulsar el intercambio comercial y la posterior integración en el sector de bienes de capital y abre perspectivas fundamentales de cooperación regional en esta materia.

El acuerdo involucra a dos de los países de América Latina con un mayor desarrollo de la industria de bienes de capital y con una importante experiencia exportadora pero que habían impulsado ambas industrias con casi ningún contacto comercial y tecnológico entre sí y produciendo bienes relativamente similares con un alto grado de integración local. De ahí que en este contexto plantearse la necesidad de tener "mercados amplios y previsibles para garantizar una producción eficiente y competitiva" y que "la integración intrasectorial en el área de bienes de capital es la forma más adecuada para la expansión eficiente de la industria y el progreso tecnológico" resulta una concepción inédita en la región para enfrentar los problemas estructurales a que se había hecho referencia en la sección 1. Sin embargo estos objetivos de largo plazo se plantean como tales y en el corto plazo el énfasis es promover el intercambio comercial entre dos países que casi no tenían relaciones significativas en este terreno. Para el logro de los objetivos de corto y largo plazo el programa planteado será gradual y flexible y deberá estimular un crecimiento equilibrado de las relaciones comerciales entre ambos países.

b) Los elementos distintivos del acuerdo

El protocolo Nro. 1 establece que para los bienes de capital incluidos en la lista común negociada entre ambos países a partir de un universo definido en el anexo de dicho protocolo, los aranceles serán cero y habrá exclusión de cualquier restricción o traba de naturaleza no tarifaria, sea administrativa, cuantitativa o tributaria aplicada a las importaciones.

En el protocolo se plantea el establecimiento de una tarifa externa común frente a terceros países, lo que lo transformaría en una unión aduanera. Sin embargo, esta tarea va a ser llevada a cabo cuando el volumen de comercio sea significativo y en el interín van a regir los aranceles en vigencia en cada país.

En contraste con la experiencia histórica en la que Argentina exportaba fundamentalmente productos agropecuarios y Brasil productos manufacturados (de los cuales los bienes de capital eran un componente significativo) y de algunos intentos de proseguir esta relación claramente expresada en el slogan "trigo por máquinas", el enfoque elegido de intercambiar productos de similar valor agregado es muy significativo.

En ese sentido el protocolo Nro. 1 es un acuerdo de comercio intraindustrial del tipo que prevalece en las relaciones Norte-Norte, en contraste con el enfoque tradicional Norte Sur y aún Sur-Sur en que los países más avanzados exportan manufacturas y los menos desarrollados se especializan en materias primas o productos intensivos en mano de obra no calificada.

El protocolo No. 1 incluye productos de alto valor agregado que requieren mano de obra altamente calificada y cuyo comercio va a comprender no sólo bienes finales sino también partes y componentes a los efectos de promover patrones de especialización intraindustrial. Al respecto vale la pena mencionar que los productos incluidos pueden tener partes y componentes provenientes de terceros países hasta el 20 por ciento de su valor FOB y dentro del 80 por ciento restante puede haber partes y componentes producidos en uno y otro país.

Para asegurar la expansión del comercio bilateral en una forma gradual y equilibrada, el protocolo No. 1 prevé en su párrafo 9 varias cláusulas de reestablecimiento del equilibrio dinámico, además de agregar nuevos items en la lista común en forma semestral.

Desde el punto de vista argentino, el objetivo de lograr un equilibrio dinámico en el comercio de bienes de capital es muy importante dado el déficit tradicional que registra en este rubro no sólo con los países industrializados sino también con Brasil. De esta forma, la Argentina tiene un aliciente para reducir las importaciones de bienes de capital de terceros países con los cuales no existe ningún mecanismo equilibrador y aumentarlas desde Brasil (o sea desviación de comercio) pues de esta forma puede lograr aumentar sus exportaciones de bienes de similar valor agregado a un mercado que estaba casi cerrado. La desviación de comercio aparece como menos significativa para Brasil dado el superavit que registra su balance comercial en bienes de capital y porque Argentina no produce muchas de las máquinas que Brasil importa de los países industrializados.

Sin embargo, más allá de las necesidades coyunturales de importar máquinas y equipos para los cuales la capacidad instalada es insuficiente, en Brasil existe la convicción de que la industria de bienes de capital está excesivamente integrada y que debería recurrir más a las importaciones para aumentar su eficiencia.

En ese sentido, el protocolo Nro. 1 se plantea ir armonizando las políticas relacionadas con la producción, comercio y desarrollo tecnológicos en el sector de bienes de capital con el objetivo de ir logrando inversiones que apunten a la complementación entre ambas industrias y a los desarrollos tecnológicos conjuntos. No obstante, la primera prioridad es que aumente el intercambio comercial y sólo a partir de un mayor comercio se van a ir planteando las necesidades de armonización de políticas.

Finalmente, otro aspecto crucial del sector de bienes de capital, esto es las compras del sector público están específicamente tratadas en el protocolo Nro. 1. Se determina que en las compras del sector público, los productos de la lista común de origen brasileño o argentino tengan tratamiento similar a los productos de origen local.

c) La negociación de la primera lista común

De un universo de más de 600 posiciones arancelarias que cubren la maquinaria eléctrica y no eléctrica, los tractores, equipo ferroviario y barcos, se negoció una lista común de 90 posiciones con la cual se ha puesto en marcha el protocolo Nro. 1.

La primera lista común comprende la mayor parte de las máquinas herramientas para el trabajo de metales, algunas maquinarias agrícolas, ciertos equipos para la industria alimenticia, algunos equipos petroleros, algunas máquinas para la industria del cuero, etc.

Los productos elegidos son fundamentalmente bienes de capital mecánicos producidos en series cortas que son, en general, adquiridos por firmas privadas.

La mayoría de los items incluidos son producidos en ambos países y, de esta forma no es de esperar una desviación de comercio significativa a partir de la primera lista común. La mitad de las posiciones incluyen ciertos productos específicos y no el conjunto de la posición NALADI, reflejando los temores de los fabricantes argentino de incluir más de los que están en condiciones de producir y exportar.

Para llegar a la lista común el gobierno argentino tuvo un papel muy activo en explicar a los productores las características específicas del protocolo Nro. 1, diferenciándolo claramente de lo ocurrido durante la apertura unilateral realizada en 1970-80. Al mismo tiempo, se comprometió a corregir algunas asimetrías en materia de precios de insumos industriales y condiciones de financiamiento que podrían afectar la competitividad de los bienes de capital incluidos frente a los manufacturados en Brasil.

Con estas condiciones se fue elaborando una lista argentina en base a las presentaciones realizadas por cámaras de fabricantes y firmas individuales. En el caso de no existir consenso entre los distintos fabricantes de un mismo item, se prefirió dejar el producto fuera de la lista.

El gobierno actuó de esta manera para lograr el consenso de los fabricantes y aventar los temores producto de las experiencias vividas en el pasado. Por otra parte, no se disponía de antecedentes específicos acerca de la situación competitiva de los diversos productos dejados de lado como para decidir la inclusión de algunos productos en que había diferencias de opinión entre los fabricantes.

En contraste con la forma en que se hizo la negociación en Argentina donde el sector privado tuvo un papel primordial en la presentación de productos, en Brasil fue el gobierno el que tomó la iniciativa realizando sólo algunas consultas al sector privado.

A los efectos de poder compensar las asimetrías iniciales en materia de insumos se hicieron estudios para determinar las diferencias existentes en materia de precios de los mismos en Brasil y en Argentina. Las mayores diferencias se encontraban en los insumos siderúrgicos siendo similares los costos de insumos claves como la fundición y relativamente parecidos los costos medios de la mano de obra en ambos países (teniendo en cuenta de que se trata de mano de obra calificada la que se emplea en la producción de bienes de capital).

No se encontraron mayores diferencias en lo referente a la financiación de exportaciones en ambos países y se decidió mejorar la línea de créditos para la adquisición de bienes de capital que tiene el BANADE para hacerla simétrica con la situación brasileña.

Si bien los datos para realizar estos estudios surgieron de la situación brasileña en el segundo semestre de 1986 en donde el tipo de cambio esta probablemente sobrevaluado y existían dificultades de abastecimiento y precios por encima de los oficiales en algunos rubros, la evidencia recogida puso de relieve que no había diferencias tan profundas en ambos países como se suponía al comienzo de las negociaciones.

Por otra parte, muchos fabricantes argentinos se encontraron con que sus productos eran competitivos en el mercado brasileño en una situación donde la demanda era muy elevada como resultado de la expansión económica por la que atravesaba el Brasil en 1986.

Excluyendo a los barcos, las exportaciones argentinas de los ítems incluidos en la primera lista común al mundo fueron de 31 millones de dólares y las importaciones de 50 millones de dólares en 1985. El valor de producción de los productos de la lista común puede ser estimado en 230 millones de dólares en 1986, siendo en su enorme mayoría resultado de la actividad de pequeñas y medianas firmas de capital nacional. En ese sentido vale la pena mencionar que el promedio de personal ocupado es de 78 personas.

Por supuesto que la producción de la lista común sólo comprende una pequeña parte de la producción de bienes de capital en Argentina y Brasil. El objetivo del programa es ir aumentando en forma semestral los productos de la lista común, sobre todo en el área de maquinaria no eléctrica y empezar a incluir algunos bienes de capital a pedido.

d) Implicaciones del acuerdo

El acuerdo entre Argentina y Brasil abre posibilidades inéditas en la región para establecer campos de acción conjunta entre empresas productoras de bienes de capital.

En lo que atañe a las firmas argentinas y brasileñas si bien el objetivo inmediato es el aumento en el intercambio comercial entre ambos países, en el mediano plazo se apunta a la complementación industrial y a la formación de empresas conjuntas a través del estatuto de empresas binacionales (Protocolo Nro. 5). En este sentido, el fondo de inversiones (creado en el Protocolo Nro. 7) deberá dar prioridad a los proyectos de empresas conjuntas en el área de bienes de capital.

Esta preocupación por ir creando los instrumentos que faciliten la complementación e integración industrial entre firmas argentinas y brasileñas, parte no sólo del convencimiento político de la importancia de la integración sino que busca a que la futura expansión de la capacidad física y tecnológica en el sector de bienes de capital se haga en forma conjunta.

El intercambio comercial que surja del Protocolo Nro. 1 se generará en la capacidad instalada de las industrias argentinas y brasileñas, capacidad que, en muchos casos, no sólo es antigua sino desarrollada en paralelo y sin ningún contacto entre sí. De lo que se trata es de empezar a revertir la herencia histórica y comenzar a crear una nueva capacidad instalada que haga del comercio intraindustrial y la especialización a nivel de productos y de partes y componentes el eje del desarrollo industrial y de los esfuerzos conjuntos en materia tecnológica la forma de recuperar el tiempo perdido en ese aspecto crucial del sector de bienes de capital.

Si bien las empresas nacionales en ambos países tendrán un papel preponderante en estos esfuerzos de complementación e integración intrasectorial, no debe soslayarse el papel que puedan jugar en este ámbito las filiales de empresas transnacionales que tienen una participación sustantiva en varios segmentos de las industrias de bienes de capital en ambos países.

Aún cuando en la mayor parte de los casos, las filiales de las empresas transnacionales que operan en ambos países producen líneas similares con un alto grado de integración local y por ende la complementación de actividades productivas no debería ser un gran atractivo en el corto plazo, la posibilidad de encarar actividades complementarias en los nuevos proyectos de inversión o de racionalización de esfuerzos existentes ciertamente existe. Es aún prematuro especular en qué forma se va a ir dando estos esfuerzos de complementación entre filiales de empresas transnacionales tanto en bienes de capital como en otras industrias (vgr. la automotriz) hasta tanto los gobiernos no vayan fijando las reglas del juego respectivas.

En lo que hace a la participación de otros países de América Latina en este acuerdo, que ha sido incorporado a la ALADI como acuerdo bilateral de complementación económica en el sector de bienes de capital, está explícitamente contemplada en los capítulos VII Adhesión y VIII Convergencia.

El enorme significado político y económico de poner de acuerdo a dos de los países claves en esta industria, la intención de ir incorporando otros países de la región a este protocolo de integración en el seno de la ALADI en la medida en que se vayan exhibiendo los primeros resultados concretos, la forma totalmente distinta de encarar el proceso de negociación poniendo el énfasis no sólo en los aranceles sino también en las barreras arancelarias y la intención de tender en forma gradual y flexible a la armonización de políticas para promover el intercambio, la complementación y la integración en el sector de bienes de capital ponen en evidencia la seriedad de este ejercicio y el nivel de conciencia existente acerca de las dificultades a enfrentar.

Por supuesto que estas iniciativas a nivel político deben encontrar eco adecuado en los actores económicos y principalmente en los sectores empresarios. La forma en que se ha establecido la relación entre el gobierno y los empresarios involucrados en el caso argentino pone también en evidencia que se puede hacer mucho en ese terreno, aspecto que también se ve claramente reflejado en el accionar de LATINEQUIP.

3.3 Algunas propuestas para orientar las compras estatales en el sector de bienes de capital

Se han mencionado que el segmento público de la demanda regional de bienes de capital constituye un área de especial importancia para la cooperación e integración regional.

Las dificultades de negociar en la región concesiones arancelarias se agudizan en el caso de las compras del sector público, por los regímenes de exención aduanera y de contratación, a lo que se añaden las prácticas y procedimientos que deben seguirse cuando las adquisiciones están ligadas a proyectos de inversión pública financiados por fuentes externas.

Procurar ampliar los regímenes de compra nacional, para que prevean un tratamiento preferencial a los oferentes regionales vis-a-vis los extraregionales en el área de las compras estatales, pareciera constituir una línea de acción con importantes dificultades, aún cuando tendría la ventaja de permitir aprovechar el tratamiento preferencial que autorizan organismos internacionales de financiamiento, como el BID. No obstante las dificultades comentadas, indudablemente es una línea de trabajo en la que se debería continuar insistiendo.

Es conveniente también incursionar en áreas distintas a la comentada, aunque complementarias. Los temas que se tratan seguidamente tienen el propósito de analizar algunos lineamientos enmarcados en las iniciativas recientes de nueva orientación de los esfuerzos de cooperación e integración en la región.

3.3.1 Las propuestas de ILAFA y el Plan de Acción de Quito

El Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA) presentó, en 1982, una propuesta a la ALADI para el establecimiento de un mecanismo de compra latinoamericano.^{20/}

En primer lugar ILAFA sostiene que los mercados de cada país sean abastecidos prioritariamente por su propia industria siderúrgica. En segundo término propone que el sector público comunique sus adquisiciones con suficiente antelación a la apertura de licitaciones, concursos de precios o compras directas, para así posibilitar el aprovisionamiento regional.

Tercero, que los Estados adquieran el compromiso de adquirir los productos siderúrgicos fabricados en la región, si no hubiera abastecimiento total o parcial de producto nacional, en condiciones de igualdad de precios, calidad y plazos de entrega respecto a ofertas extraregionales.

En cuarto y último lugar propone el siguiente régimen de preferencia.

En las licitaciones internacionales, concursos de precios o compras directas de productos siderúrgicos (según un listado de bienes que en su mayoría corresponden a bienes de capital a pedido), la empresa siderúrgica, del país participante en el acuerdo, que tuviera el menor precio, tenga la posibilidad de rebajar su precio, igualando a la mejor oferta extraregional, siempre y cuando su oferta original esté dentro de una "franja de precios" del

^{20/} Del Bello, 1985.

10 por ciento respecto a la primer oferta extraregional y se igualen las condiciones de calidad y plazo de entrega. En el supuesto que la empresa siderúrgica regional con la mejor oferta no pueda igualar esas condiciones, el comitente llamará a la segunda empresa mejor colocada y así sucesivamente.

Para determinar la igualdad de precios se toma en cuenta el precio CIF puerto de destino, con una financiación de cero días, más los derechos y gravámenes de efectos equivalentes que correspondan para la internación del producto.

Tal preferencia no es aplicable cuando las ofertas regionales sean superiores a la franja de precios antes indicada.

Con posterioridad, la Conferencia Económica Latinoamericana realizada en Quito (1985) convino en aplicar una preferencia regional en favor de proveedores y empresas regionales en el área de las compras estatales. A esos efectos encomendó la realización de los estudios necesarios a fin de poner en práctica la preferencia, para lo cual definió los siguientes criterios:

- "i) Posibilidad de establecer, en las bases y pliegos de las licitaciones que, en igualdad de condiciones de ofertas, la entidad compradora aplicará la preferencia regional en favor de las ofertas de las empresas latinoamericanas y del Caribe.
- ii) Posibilidad de establecer las bases y pliegos de las licitaciones, que la entidad compradora retenga el derecho de pedir a la empresa latinoamericana cuya oferta haya quedado en segundo lugar, que iguale las condiciones de la primera, en cuyo caso se le adjudicará la licitación.
- iii) Otras posibles cláusulas diferenciales en favor de las empresas latinoamericanas".

Esta propuesta está basada en la de ILAFA, aunque tiene algunas diferencias. Primero, circunscribe la preferencia a los sistemas licitatorios, mientras que la de ILAFA es independiente del procedimiento de contratación. Segundo, no define una "franja de precios". Tercero, la preferencia de ILAFA abarca a todas las ofertas regionales, mientras que la del Plan de Acción de Quito circunscribe la aplicación a la primer oferta regional. Cuarto, el Plan de Acción de Quito plantea la preferencia a escala regional, mientras que la propuesta de ILAFA, surgida de una reunión de empresarios del sector de Argentina, Brasil y Venezuela, realizada con el propósito de avanzar en la complementación económica de dichos países, promueve la adopción con alcance parcial, es decir, no se generaliza a toda América Latina.

La propuesta de ILAFA no ha prosperado todavía y los estudios encomendados por la Conferencia Económica Latinoamericana no han dado lugar aún a la adopción de medidas concretas.

Este sistema de trato preferencial tiene una importante ventaja sobre los mecanismos convencionales de coeficientes de preferencia: el comitente compra el precio más bajo. En efecto, en el mecanismo del coeficiente de preferencia el sector público adquiere a precios superiores a los que podría comprar si no aplicara el margen de preferencia. En este otro sistema el sector público adquiere en las mejores condiciones de precio, calidad y tiempo de entrega y a su vez favorece a la oferta regional.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico podría esgrimirse que se vulneran dos principios esenciales del sistema licitatorio: la no modificación de ofertas posteriormente al acto de apertura de la licitación y la igualdad de oportunidades a los oferentes. No obstante, especialistas en la temática sostienen que dicho sistema no altera la esencia del sistema licitatorio, ya que el trato preferencial estaría explícitamente indicado en las bases de la licitación. Los "regímenes de compra nacional" otorgan una preferencia que "altera" la igualdad de oportunidades; este sistema otorga una preferencia regional, pero ambos son previamente conocidos por los concursantes, son parte de las "reglas de juego" que establecen los gobiernos nacionales.

La implementación de este sistema de "igualación de precios" supone una voluntad política expresa de los países y el compromiso de los comitentes de adaptar sus legislaciones, normas y prácticas, para que el sistema sea efectivamente aplicable.

En principio puede sostenerse la hipótesis que la probabilidad de éxito del mecanismo propuesto, o sea su adopción efectiva, está asociado a acuerdos bilaterales del tipo Argentina-Brasil. Entre otras razones que sustentan esta hipótesis cabe reiterar que en el contexto re restrictivo actual, los países de la región encaran proyectos de complementación económica de naturaleza comercial siempre y cuando alcancen un intercambio equilibrado. En tal supuesto es más probable que se adopten decisiones políticas tendientes a modificar o adaptar los sistemas de adquisición (licitatorio principalmente). Recuérdese que este mecanismo de preferencia en parte "revolucionaria" el sistema licitatorio.

Una restricción de este sistema de preferencia de "igualación de precios" es que sería aplicable exclusivamente cuando no hay dependencia de fuentes de financiamiento externo, sean de organismos internacionales o de entidades privadas u oficiales. Los organismos internacionales de financiamiento no contemplan en sus normas un mecanismo como el propuesto.

En síntesis, el sistema de "igualación de precios" es una idea sumamente creativa, con posibilidades de prosperar a nivel de acuerdos de naturaleza parcial, pero muy difícilmente como preferencia regional.

3.3.2 Trato nacional a oferentes regionales

Para el caso de países con similar desarrollo económico relativo, podría considerarse el "trato nacional" a proveedores en las compras estatales.

El antecedente principal de este sistema fue el establecimiento en el GATT del Código sobre Compras del Sector Público (1979) al que adhieren casi exclusivamente los países desarrollados. Para 1982 las contrataciones públicas de las entidades de compra regidas por el Código, alcanzaron un valor de US\$ 28.6 mil millones.^{21/}

El principio fundamental del Código es el tratamiento no menos favorable a las ofertas extranjeras en el país del comitente, que el conferido a productos y oferentes nacionales. Además en la calificación de los proveedores no puede haber discriminación.

^{21/} GATT, 1984.

Este mecanismo opera sobre una lista de entidades que cada país abre para la aplicación del instrumento, de manera que las negociaciones de los países adherentes al Código es sobre los alcances de la aplicación del sistema y no sobre el mecanismo de preferencia.

Un mecanismo de trato nacional en la región podría tener lugar a través de acuerdos de alcance parcial en el marco de la ALADI, otros acuerdos de integración subregional, o entre un grupo limitado de países.

Ahora bien, se ha afirmado que los países cuentan con regímenes de "compre nacional", de manera tal que un sistema de "trato nacional" a oferentes extranjeros contradice los regímenes de preferencia a los productos nacionales. Por lo tanto es necesario reflexionar sobre modalidades de participación en las ofertas extranjeras de productos y proveedores de origen nacional. Por ejemplo, podría otorgarse "trato nacional" en las siguientes circunstancias:

- i) Cuando la oferta extranjera se viabilice a través de un consorcio, en el cual la empresa nacional del país del comitente tenga una participación en la asociación, no inferior a un porcentaje determinado de la oferta;
- ii) Cuando el oferente extranjero incorpore en su oferta la subcontratación de la fabricación de partes y componentes con empresas nacionales del país del comitente, por un valor no inferior en un determinado porcentaje del valor del producto final.

En principio, el "trato nacional" podría ser viable para consorcios latinoamericanos y empresas regionales, en los supuestos de que los oferentes den participación a proveedores del país del comitente en las tareas de fabricación y en la oferta económica.

Podría rescatarse entonces la experiencia en el seno del GATT y debatir con sectores y entidades de países interesados, para luego negociar los porcentajes mínimos de participación de las empresas nacionales del país del comitente.

El acuerdo entre Argentina y Brasil contempla el "trato nacional" en las compras estatales. Sin embargo, no se han producido aún avances sobre esta materia.

3.3.3 Otras acciones convergentes

Aún cuando pudiera ser mejorada la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), su aprovechamiento en las compras estatales requería modificar previamente las prácticas de aquellas entidades que no contemplan en las comparaciones de precios los gravámenes de importación.

Lo mismo puede afirmarse respecto al sistema de "igualación de precios" propuesto por ILAFA y el Plan de Acción de Quito. Asimismo, la eventual adopción del sistema de "trato nacional" también requiere que los comitentes cambian aquellas prácticas comentadas en el capítulo anterior y que no favorecen la cooperación e integración regional.

En la coyuntura las dificultades se agudizan: la caída de la inversión pública y los altos niveles de capacidad ociosa de los proveedores del Estado. Un sistema de igualación de precios o de trato nacional, en circunstancias de bajos niveles de la inversión pública, podría afectar a los industriales usualmente proveedores del Estado que hoy operan con bajo uso de la capacidad instalada.

En síntesis, cualesquiera sin el sistema que se intente adoptar para privilegiar la oferta regional en las adquisiciones del sector público, la iniciativa atravesaría por serias dificultades. Sin desmedro de insistir en ese tipo de acciones, parece conveniente avanzar en otros frentes que si bien pueden parecer insuficientes por sí solos, en conjunto ofrecen un cuerpo integral de políticas convergentes. En forma simplificada, a continuación se presentan algunas líneas de acción:

- Mejorar los sistemas de información sobre programas y proyectos de inversión públicas, planes de compra, y convocatoria de licitaciones y concursos de precios. Esto es sumamente importante para la producción de bienes de capital a pedido, a fin de racionalizar la planificación de fabricaciones de bienes diversos. En general, la divulgación de información a los potenciales proveedores permite a éstos tomar decisiones y planificar sus actividades. Desde otro punto de vista, el intercambio de información entre comitentes de distintos países pertenecientes al mismo sector contribuye al proceso de aprendizaje productivo, tecnológico y comercial.
- Promover una vinculación más estrecha entre proveedores y comitentes. En los últimos años se vienen realizando encuentros entre empresas públicas de distintos países, con proveedores de bienes de capital y servicios de consultoría, ingeniería y construcción. Son destacables las iniciativas que en esta dirección vienen realizando el INTAL, la FELAC, FIIC, ALABIC y otros organismos y entidades. Los encuentros permiten un conocimiento mutuo, a través del intercambio de experiencias y transmisión de información sobre necesidades, problemas y dificultades. Asimismo, se identifican líneas de trabajo tendientes a generar una articulación más fluida entre las partes, bajo la premisa del beneficio común.
- Homogeneización de normas, para contar con especificaciones comunes en los equipos que se demandan en la región. Tal homogeneización posibilitaría mejorar los niveles de calidad y los instrumentos para su logro. Los bienes de capital se valoran por criterios de aptitud para el uso, seguridad y confiabilidad. Mediante especificaciones técnicas comunes se promovería la fabricación de productos con calidad uniforme. Normas comunes de productos y calidad fomentan prácticas tecnológicas para la mejora sistemática de la ingeniería de producto y del proceso de fabricación.
- Uniformar los criterios de calificación de proveedores, para facilitar la participación de oferentes de la región.^{22/} Por lo general existen diversos sistemas de calificación de proveedores,

^{22/} Estos planteos fueron adoptados entre las recomendaciones de la reunión de responsables de las políticas de compra de las empresas petroleras, convocada por LATINEQUIP y FINEP.

con diferentes criterios y grados de sofisticación. Usualmente los comitentes establecen Registros de Proveedores y preseleccionan potenciales oferentes para contrataciones que no se realizan bajo el sistema licitatorio. A su vez, en caso de llamar a licitación o concurso, la selección del proveedor se basa en especial en la calificación realizada por el comitente. Ello cobra especial relevancia en las compras de bienes de capital a pedido. La falta de uniformidad de criterio puede generar situaciones contradictorias, como descalificaciones de oferentes de algunos países y selección de otros, en condiciones de provisión a precios competitivos. En síntesis, la disparidad de criterios de calificación de proveedores por parte de las entidades públicas no facilita la participación de oferentes latinoamericanos.

- Otorgar certificaciones de "performance" de aprovisionamiento. En oportunidades empresas que abastecen con cierta frecuencia a comitentes de su país tienen dificultades para ser seleccionadas en otros países, por falta o insuficiente información de "performance". Certificaciones de "performance" otorgadas por los comitentes, en relación a proyectos concretos, podría mejorar sustancialmente la calificación que realice otro comitente. En cierta medida la certificación mejora las previsiones de seguridad de cumplimiento.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Del análisis realizado en los capítulos anteriores se arriban a las siguientes conclusiones:

- 1) La participación de los bienes de capital de origen latinoamericano en las importaciones de la región alcanzó apenas un 5 por ciento, y en los tres mayores mercados (Brasil, México y Venezuela) dicha participación es inferior al promedio precitado.
- 2) La participación de los exportadores latinoamericanos en el abastecimiento del mercado regional fue creciendo hasta 1981, del mismo modo que su participación en el mercado mundial de bienes de capital que, de todas maneras, no supera el 1,8 por ciento.
- 3) Los países desarrollados son la principal fuente de provisión de las importaciones regionales de bienes de capital, destacándose Estados Unidos como proveedor del 46 por ciento del total importado.
- 4) Las importaciones de bienes de capital en América Latina, que registraron un crecimiento continuo en los años 1970, hasta llegar a 37 mil millones de dólares en 1981, han descendido abruptamente a partir de la aplicación de políticas de ajuste, a raíz de la crisis de endeudamiento externo, con la consecuente caída en los niveles de actividad productiva, contracción de las importaciones y, fundamentalmente, disminución en el coeficiente de inversión. Para 1984, las importaciones de bienes de capital se estiman en 20 mil millones de dólares.
- 5) La caída en las importaciones de bienes de capital estuvo asociada también a una disminución de la participación de los exportadores latinoamericanos, producto de la notable reducción de los niveles de inversión y su correlato descenso de la actividad manufacturera en general, y de la industria de bienes de capital en particular.
- 6) Este contexto macroeconómico ha potenciado los problemas estructurales que ya afectaban el desarrollo de esta industria en los años 1970.
- 7) Entre los principales problemas estructurales del sector se destacan:
 - a) la elevada capacidad ociosa de la industria, a excepción del Brasil que en muchos segmentos produce a plena capacidad;
 - b) desarrollo incipiente de la capacidad de diseño básico propio;
 - c) diversificación excesiva de la producción;
 - d) mercados nacionales reducidos;
 - e) elevado grado de integración vertical y en muchos casos intraplanta;
 - f) escasa orientación exportadora.
- 8) No obstante lo anterior, algunos países desde hace varias décadas vienen en general impulsando políticas de desarrollo de esta industria, por su vital importancia en los procesos de acumulación y crecimiento económico. Simultáneamente a la producción de la industria nacional se ha fomentado la importación de bienes de capital que dicha industria no puede proveer.

9) El tratamiento de las importaciones latinoamericanas de bienes de capital se ha caracterizado por los bajos aranceles y escasas limitaciones para-arancelarias, salvo en aquellos segmentos en los que existe producción local. Ello no ha beneficiado la participación de exportadores latinoamericanos de bienes de capital, que no pueden aprovechar tarifas arancelarias diferenciales que eventualmente negocien los países mediante acuerdos de alcance parcial o regional.

10) La exclusión de los bienes de capital en las listas de productos negociados en la Preferencia Arancelaria Regional, impide aprovechar el margen de preferencia a la oferta regional pactados en el marco de la ALADI.

11) El segmento público de la demanda latinoamericana de bienes de capital, de fuerte peso en esta industria, particularmente en el sector de bienes a pedido, ha contribuido escasamente a incrementar el comercio intraregional de bienes de capital. Primero porque las adquisiciones se han regido por los criterios de menor precio de compra y calidades y seguridades probadas, preferenciándose de esta manera a los proveedores de países industrializados. Segundo, porque en el mejor de los casos el sector público en la región ha procurado otorgar preferencias en favor de la industria nacional. Tercero, porque la dependencia externa del financiamiento para el proceso de inversión pública objetivamente ha limitado la posibilidad que los proveedores regionales sean favorecidos en las licitaciones internacionales, dado la menor experiencia, antecedentes, respaldo financiero y, concomitantemente, el mayor riesgo e inseguridad de respuesta desde el punto de vista de los comitentes.

12) En resumen, a los problemas estructurales de la industria, multiplicados en la actual coyuntura de crisis de endeudamiento y caída en los niveles de actividad económica e inversión, se añaden fuertes limitaciones al comercio intraregional, dado que: a) los bajos aranceles impiden la aplicación de márgenes de preferencia ya negociados o que en el futuro se establezcan, b) los países en general facilitan las importaciones de los bienes de capital, cuando no son competitivas con la producción nacional, poniendo de esta manera a la oferta regional en una igualdad teórica de oportunidad de provisión respecto a la originaria de los países industrializados, y c) el sector público como segmento de gran importancia de la demanda presenta múltiples obstáculos para canalizar la oferta regional. Se estructura así un mosaico de razones que explican en buena medida la escasa participación de los exportadores latinoamericanos de bienes de capital en las importaciones regionales de estos bienes.

La superación de los problemas citados y por ende las posibilidades de incrementar el flujo comercial de los bienes de capital en la región está asociado en gran parte a la integración económica latinoamericana. Quizás este sector sea el más ilustrativo para mostrar las limitaciones de los instrumentos ortodoxos de integración económica. Por ejemplo, las fórmulas de negociar preferencias arancelarias tienen escasa aplicación posible en esta industria, ya sea porque dichos bienes son exceptuados de tales preferencias por la naturaleza "sensible" de los mismos para el crecimiento económico de los países o porque los aranceles son tan bajos, o incluso hasta del cero por ciento, que hacen perder significación a los márgenes de preferencia.

Los bienes de capital son productos muy estratégicos para los países, de manera tal que difícilmente prosperen los instrumentos convencionales de política que han mostrado un éxito relativo en otros sectores. Por lo tanto, resulta imprescindible desarrollar con creatividad nuevas fórmulas. En

principio puede sostenerse que aquellas con menor riesgo de fracaso serán las que articulen el crecimiento del comercio con medidas que tiendan a la superación de los problemas estructurales que, de orden tecnológico y económico, dificultan el desarrollo de esta industria en la región.

Cabe señalar además, que el desarrollo económico desigual de la región constituye un limitante adicional para incrementar el comercio intraregional de bienes de capital.

Indudablemente que un tratamiento preferencial a los exportadores latinoamericanos permitiría aumentar considerablemente la participación de éstos en las importaciones de la región. Sin embargo, qué razones económicas justificarian un tratamiento más favorable a éstos, si los países cuando su producción nacional es insuficiente o inexistente, deben suplirse de estos bienes en las mejores condiciones de precio y calidad, dado el destacado rol que cumplen los bienes de capital en el proceso de acumulación y crecimiento económico? Por ello que se ha afirmado que tal preferencia sólo es posible si:

a) existen concretas ventajas económicas y tecnológicas de la oferta regional, tales como menores costos, mejor entrenamiento, transferencia de tecnologías más apropiadas, provisión de partes, piezas y/o accesorios discontinuados en países industrializados, mejor adecuación a los tamaños de mercado y escalas de producción, etc.;

b) la provisión regional de alguna manera contribuye al desarrollo de la industria de bienes de capital del país importador.

Los criterios mencionados implican privilegiar la complementación e integración, por sobre la mera sustitución de fuentes de aprovisionamiento. Proyectos de coinversión, consorcios de prestación de servicios de ingeniería y construcción asociados a la provisión de maquinaria y equipo, apoyo financiero, subcontratación de la producción de partes y componentes, asistencia técnica y transferencia de tecnologías, conformación de empresas binacionales, etc., son vías que reflejan en la práctica los criterios planteados.

Aún cuando deba continuarse con líneas de acción ya iniciadas como la ampliación y profundización de la PAR, las iniciativas recientes, tales como la consolidación de LATINEQUIP, y las actividades de ALABIC, el acuerdo de integración de Argentina-Brasil en este sector, parecen ofrecer mayores probabilidades de éxito y un cambio fundamental de orientación en los esfuerzos de cooperación e integración económica regional.

LATINEQUIP constituye una experiencia reciente de desempeño promisorio, teniendo en cuenta el poco tiempo transcurrido desde su constitución y un contexto macroeconómico regional no propicio para la actividad de la empresa. Su actuación como empresa de servicios, a través de la gestión de negocios, la asistencia financiera, la promoción de la transferencia de tecnología y el establecimiento de coinversiones ha contribuido a llenar un vacío que efectivamente limitaba las exportaciones latinoamericanas de bienes de capital. LATINEQUIP es una cabal expresión de la importancia de los instrumentos específicos y ágiles para promover el intercambio regional en la industria de bienes de capital. Cabe destacar también la iniciativa de esta empresa ante el BID para que este organismo de financiamiento internacional incremente el monto de la línea de crédito establecida en los primeros años de los sesenta para financiar las exportaciones latinoamericanas de este rubro.

El convenio de integración entre Argentina y Brasil en este sector es seguramente una de las principales iniciativas impulsadas en la región para lograr un aumento considerable en el comercio de bienes de capital. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que el acuerdo está planteado de tal manera que al mismo tiempo que promueve el intercambio comercial entre los dos países persigue el propósito de superar los problemas estructurales de la industria en ambos países: ampliar los mercados de destino de las producciones nacionales, avanzar en economías de especialización, modificar los niveles actuales de integración de la producción circunscriptos a cada país y en muchos casos intraplanta, y lograr mayor eficiencia y competitividad.

El acuerdo aún no ha implementado el "trato nacional" en las compras estatales de los bienes de capital negociados. Si bien las compras estatales de bienes de capital ocupan un lugar destacado para desarrollar esta industria en la región, son enormes las dificultades para orientar el poder de compra del sector público en favor de la oferta latinoamericana de bienes de capital.

Sin embargo, las nuevas modalidades de cooperación económica, como el acuerdo argentino-brasileño, ofrecen la posibilidad de considerar a aquellas propuestas creativas que parecían ya perdidas, como el sistema de "igualación de precios" en las licitaciones y concursos de precios del sector público, que propusiera ILAFA hace varios años atrás y, posteriormente, retomara la Conferencia Económica Latinoamericana, en el Plan de Acción de Quito. En este contexto, también es posible considerar la experiencia de los países desarrollados que adhirieron al Código sobre Compras del Sector Público del GAIT, mediante el cual se otorga tratamiento nacional en las compras de entidades públicas predeterminadas.

A la par de estas posibles fórmulas para promover una preferencia regional en las compras estatales, las que seguramente deberán estar asociadas a modalidades de provisión en las que intervenga de alguna manera (consorcio, subcontratación, coinversión, etc) la industria de bienes de capital del país del comitente, será necesario profundizar los esfuerzos en áreas que a primera vista parecieran poco relevantes, pero que en la práctica tienen un significado económico no despreciable.

Nos referimos a las acciones tendientes a mejorar los sistemas de información sobre proyectos de inversión, planes de compra, convocatorias a licitaciones y concursos de precios; a posibilitar el mayor conocimiento e intercambio de experiencias y opiniones entre empresas públicas y proveedores, a escala latinoamericana; a homogeneizar las normas y especificaciones técnicas de los bienes requeridos para mejorar la calidad de la producción y contribuir a la especialización y a uniformar criterios de calificación de proveedores, entre otras acciones que convergen al objetivo de aumentar el comercio latinoamericano de bienes de capital.

Las empresas mismas de bienes de capital de la región tienen el desafío de abordar conjuntamente proyectos de manera conjunta, a través de múltiples formas de asociación (coinversiones, subcontrataciones, etc.), para superar los problemas estructurales pre-existentes y alcanzar ventajas competitivas, economías de especialización, mayor capacidad tecnológica y productos uniformes y de alta calidad.

Por su parte, los gobiernos simultáneamente con el fortalecimiento de industrias nacionales de bienes de capital, pueden también privilegiar a proveedores latinoamericanos que ofrezcan modalidades creativas de provisión.

Ello contribuiría a mejorar los niveles de eficiencia y competitividad de la propia industria, de ampliar los reducidos tamaños nacionales de mercado y de acceder a tecnologías, maquinarias y equipos más adecuadas a las condiciones nacionales.

Los organismos regionales tienen también un amplio espacio para contribuir a los propósitos planteados. La ALADI, y los acuerdos subregionales de integración, por ejemplo en la profundización de las preferencias negociadas, en particular, de la Preferencia Arancelaria Regional, para incluir los bienes de capital en la aplicación de la misma y ampliar los márgenes negociados. La CEPAL, continuando los esfuerzos pioneros tendientes a contar con un conocimiento más acabado acerca de las compras estatales y la industria de bienes de capital. El INTAL/BID en la consolidación de los sistemas de información sobre proyectos, licitaciones y comercio de bienes. El SELA, en su carácter de organismo regional de consulta y cooperación, desempeñando un papel central en el debate y adopción de definiciones políticas sobre la materia. La ONUDI, prestando cooperación y asistencia técnica para la realización de estudios sobre la industria de bienes de capital y para homogeneizar normas y especificaciones, establecer criterios uniformes de calificación de proveedores e identificar fórmulas y procedimientos para que se extiendan certificados de "performance" en el suministro de bienes de capital.

LATINEQUIP, promoviendo el comercio intraregional y a terceros países gestando negocios y asistencia en el financiamiento, fomentando proyectos de coinversión. El BID, ampliando sus operatorias crediticias destinadas a promover las exportaciones regionales de bienes de capital y revisando las exigencias tradicionales a la participación de oferentes en igualdades teóricas de provisión, que en la práctica no benefician a los exportadores latinoamericanos de bienes de capital y prestación de servicios de consultoría, ingeniería, construcción y tecnología.

En resumen, parece conveniente impulsar iniciativas de naturaleza convergente, entre otras áreas en las siguientes:

- i) Financiamiento a la exportación y a las compras locales;
- ii) Apoyo en la gestión de negocios de naturaleza comercial y productiva;
- iii) Desarrollo de sistemas de información;
- iv) Contacto entre proveedores y entidades públicas adquirentes, en áreas estratégicas como petróleo, hidroelectricidad, telecomunicaciones, etc.
- v) Homogeneización de normas técnicas, uniformidad de criterios de calificación de proveedores y certificación de "performance" de suministro;
- vi) Profundización de las preferencias regionales negociadas;
- vii) Celebración de acuerdos de alcance parcial, que satisfacen los aspectos arancelarios, para-arancelarios, de equilibrio comercial dinámico, y la complementariedad y el logro de economías de especialización, competitividad y eficiencia;

- viii) Proyectos de coinversión, de asociaciones temporales, consorcios de provisión de maquinaria y equipo, subcontratación de fabricación de partes y componentes, y toda otra modalidad asociativa que vincule a las industrias de bienes de capital de la región, y
- ix) Orientación de las compras estatales en favor de la oferta regional, privilegiando la complementación económica y técnica de la industria, por sobre la sustitución de fuentes de aprovisionamiento.

Se trata entonces de incursionar en modalidades múltiples de cooperación e integración económica en un contexto macroeconómico complejo, y en un sector con problemas estructurales de desarrollo y con importantes obstáculos para un tratamiento preferencial en favor de los exportadores regionales.

REFERENCIAS

- Berlinsky J., Camelo H y Pazmiño M (1984). "Importaciones exentas de aranceles en algunos países de la ALADI", INTAL.
- BID, (1985) Progreso económico y social en América Latina. Deuda externa crisis y ajuste. Informe 1985.
- BID (1987) Exposición del Sr. Antonio Ortiz Mena en la sesión inaugural de las Asambleas de Gobernadores del BID.
- CECBA (1985) El sector productor de bienes de capital. Revista Ingeniería y Bienes de Capital de la Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital, Nro. 5.
- CEPAL (1986) Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986.
- Chudnovsky D. (1986a) Economía y tecnología del control numérico para máquinas herramientas, Subsecretaría de Informática y Desarrollo.
- Chudnovsky D. (1986b) El comercio internacional de bienes de capital. Principales tendencias históricas y la situación en 1980-84, LATINEQUIP.
- Del Bello J.C. y Leiva J. (1984) Compras estatales en Centroamérica y el Caribe. INTAL.
- Del Bello J.C. (1985) Lineamientos para el establecimiento de una preferencia regional en el área de las compras estatales. INTAL.
- Economía Colombiana (1986) Conclusiones primer foro nacional sobre bienes de capital. Revista Económica Colombiana Nros. 187/188.
- Erber F. (1982) Technology issues in the capital goods sector: A case study of leading industrial machinery producers in Brazil, UNCTAD.
- GATT (1984) Focus, Boletín de Información Nro. 30. GATT.
- Katz J. (1982) Cambio tecnológico en la industria metalmecánica latinoamericana. Resultados de un programa de estudios de casos.
- NAFINSA-ONUDI (1985) México: Los bienes de capital en la situación económica presente.
- Ondarts G. y Correa C (1982) Compras estatales e integración económica. INTAL.

Para la orientación de nuestro programa de publicaciones le agradeceríamos que, como colaboración a la realización de ese programa, completara el siguiente cuestionario y lo devolviera a la ONUDI, División de Estudios e Investigaciones, Subdivisión de Estudios Sectoriales, D-2073, P.O. Box 300, A-1400 Viena, Austria.

C U E S T I O N A R I O

Posibilidades de cooperación regional entre las industrias de bienes de capital de América Latina

	(marcar la casilla apropiada)	
	Si	No
(1) ¿Han sido de utilidad los datos presentados en el estudio?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) ¿Es sólido el análisis formulado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) ¿Se proporciona nueva información?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) ¿Está de acuerdo con la conclusión?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) ¿Considera que las recomendaciones son acertadas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) ¿La presentación y el estilo facilitan la lectura de la publicación?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) ¿Desea que su nombre se incluya en nuestra lista postal para el envío de documentos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

En caso afirmativo, indique los temas que le interesan

(8) ¿Desea que se le envíe la lista más reciente de documentos preparados por la Subdivisión de Estudios Sectoriales?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(9) ¿Tiene algunos otros comentarios?		

Nombre:
(en mayúsculas)

Institución:
(con la dirección completa)

Fecha