



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.

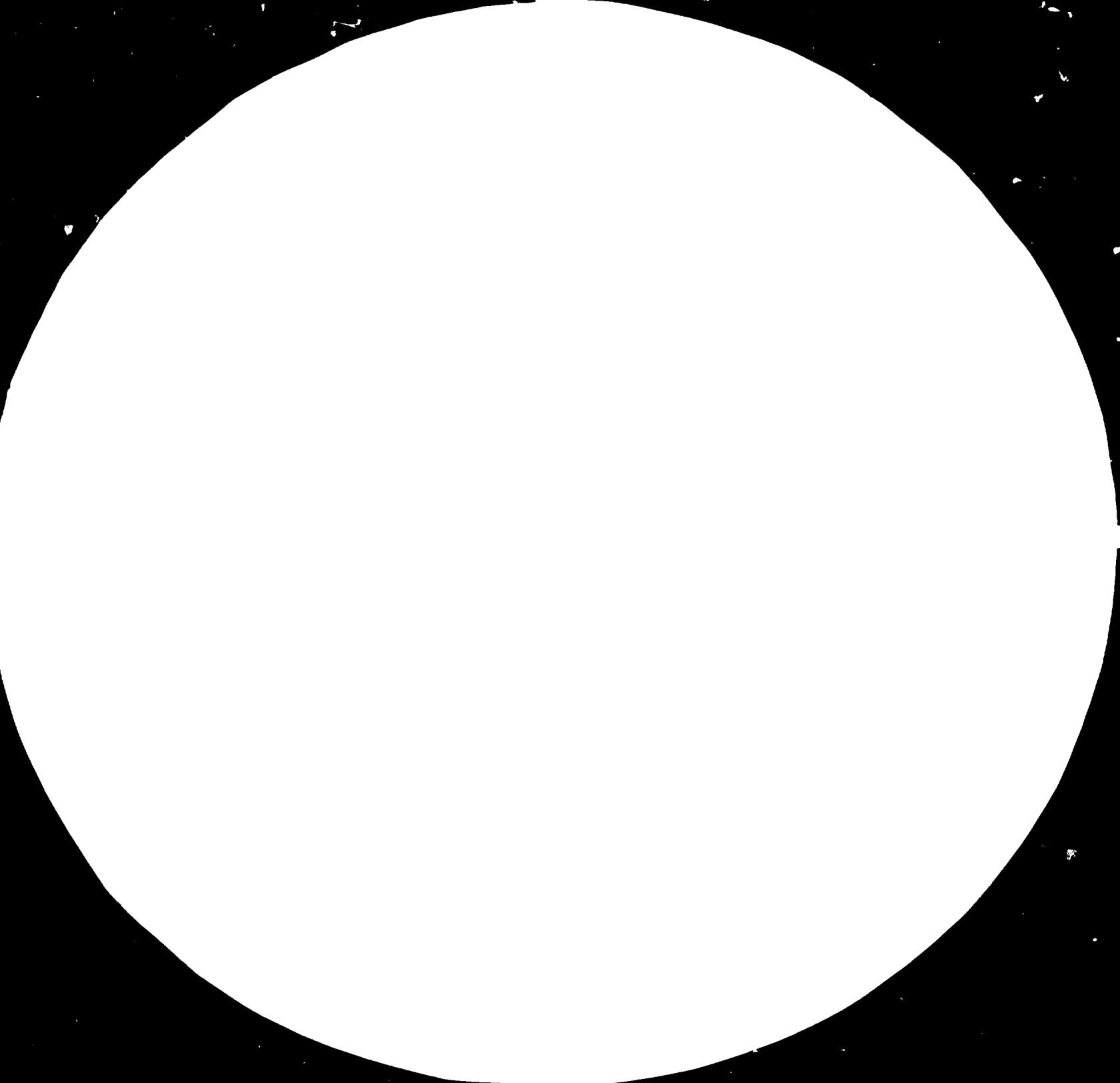
FAIR USE POLICY

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





47 2.8



3.2



3.6

4



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-

STANDARD REFERENCE MATERIAL 1096a

(ANSI and ISO TEST CHART No. 2)

Restringido

14234

1 de junio de 1984
Español

ASISTENCIA A LA JUNTA DEL ACUERDO
DE CARTAGENA EN DESARROLLO INDUSTRIAL

DP/RLA/79/069

REGIONAL LATINO AMERICA

Informe Final

Organización de las Naciones Unidas para el
Desarrollo Industrial

Este Informe no ha sido sometido a la aprobación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la cual no comparte necesariamente las opiniones presentadas en él.

INTRODUCCION

El desarrollo industrial de los países andinos se basó inicialmente en la sustitución de importaciones, pero se vió limitado a causa del reducido tamaño de sus mercados considerados individualmente. Esto motivó su participación en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) donde con el transcurso del tiempo sus beneficios fueron concentrándose en los países más desarrollados de la Región: Argentina, Brasil y México.

Para aprovechar con mayores posibilidades los beneficios de la integración latinoamericana previstos en la ALALC, y dentro del marco de esta Institución, el 26 de mayo de 1969 se firmó el Acuerdo de Cartagena por los representantes plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. El 13 de febrero de 1973 Venezuela ingresó al Acuerdo y posteriormente, en octubre de 1978, se produce el retiro de Chile.

El Acuerdo de Cartagena busca promover el desarrollo de los Países Miembros a través de un proceso gradual de integración procurando una distribución equitativa de los beneficios derivados de dicha integración. Para ello se establecieron los mecanismos necesarios para la formación de una unión aduanera, que mediante su aplicación progresiva promoviera el comercio recíproco y generara nuevas oportunidades de inversión. Paralelamente se concibió la Programación Industrial con el objeto, por una parte, de promover el desarrollo industrial de la Subregión y, por otra, de actuar como factor básico en la distribución equitativa de beneficios, constituyéndose asimismo en el elemento de equilibrio entre los mecanismos de mercado y los de asignación planificada de recursos.

Para llevar adelante este proceso y poner en marcha sus mecanismos el Acuerdo estableció diferentes órganos. En primer lugar, la Comisión constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los Países Miembros y lugar de toma de las decisiones comunitarias. Luego la Junta, organismo técnico

presidido por tres miembros designados por los plenipotenciarios y cuya mi
sión es proponer los medios para llevar adelante el proceso de integración
y velar por el cumplimiento de los compromisos.

I. OBJETIVOS

El artículo 1 del Acuerdo de Cartagena define claramente sus objetivos: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

Para el logro de estos propósitos, los países se han obligado a emprender un proceso de desarrollo industrial mediante la programación conjunta. El Proyecto ha tenido como finalidad básica apoyar las acciones que realiza la Junta, que actúa como Secretaría Técnica del Acuerdo, para alcanzar el logro de los objetivos de la integración en el sector industrial.

La Junta, en su carácter de órgano técnico, prepara Propuestas que son analizadas en el seno de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, y que una vez aprobadas dan lugar a Decisiones de la Comisión que son de aplicación obligatoria en los Países Miembros.

Dentro de este marco los objetivos inmediatos del Proyecto han sido:

- asistir en la preparación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.
- asistir en la administración y seguimiento de los Programas aprobados.
- asistir en la preparación y puesta en marcha de un sistema subregional de Normalización, Certificación de Calidad y Metrología.
- asistir en la formulación de Programas de Racionalización Industrial para las industrias existentes.

Los objetivos a más largo plazo son el desarrollo de los sectores industriales objeto de los programas, su realización dependerá de la aplicación.

efectiva por parte de los Países Miembros de los mecanismos previstos en la programación industrial conjunta.

II. ACTIVIDADES

A. Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial

La asistencia técnica brindada a la Junta a través del Proyecto se orientó inicialmente al asesoramiento en la preparación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Para ello fue necesario efectuar el estudio de determinados sectores para definir las oportunidades industriales que se presentaban y establecer las bases para la programación sectorial.

Esto implicó la estimación del mercado, los procesos y tecnologías más adecuados, la infraestructura industrial necesaria, las escalas de producción requeridas y una determinación aproximada de las inversiones y costos de producción para tener una apreciación inicial de las ineficiencias resultantes.

1. Programa Metalmecánico

Las actividades se iniciaron con las tareas correspondientes a la formulación del Programa Metalmecánico que fue definido como prioritario por los países debido a su relación con el conjunto del sector manufacturero y por ser imprescindible para el mantenimiento de gran parte de su capacidad productiva y para el suministro de bienes de capital que permitan ampliar dicha capacidad productiva.

Un sector manufacturero eficiente requiere no solamente de disponibilidad de repuestos y la capacidad de efectuar reparaciones en sus equipos, sino también la capacidad técnica para efectuar modificaciones y

adaptaciones que permitan adecuarse a las necesidades locales. La falta de un sector metalmecánico que provea estos bienes y servicios eficientemente incrementa los costos de producción por tener que mantener elevadas existencias de repuestos y crea rigideces y dependencias tecnológicas.

De estos hechos surgió la conveniencia de asignar prioridad a la producción de bienes de capital sobre bases de eficiencia y selectividad concentrando la producción en ciertas líneas con base en una especialización que permitiera alcanzar niveles razonables de competencia.

Se optó por programar el sector metalmecánico identificando grupos o familias de productos para llegar posteriormente a un mayor nivel de desagregación hasta llegar a los productos que serían objeto de la programación.

El elemento fundamental del Programa lo constituyó la "unidad asignada" que comprende una gama de productos cuya fabricación se localiza en forma específica en uno o más de los países.

Así, por ejemplo, la unidad de "Aparatos de Corte y Seccionamiento Eléctrico" fue asignada para ser producida en Bolivia y Ecuador y comprende: interruptores seccionadores, conmutadores, relés, cortacircuitos, aparatos de empalme y reóstatos. Los países asignatarios podían iniciar la fabricación de los productos contenidos en la unidad que consideraran más factibles o adecuados, de acuerdo a las condiciones del mercado, aunque hay que mencionar que se fijaron plazos para el inicio de las producciones, vencido el cual se perdían los beneficios de la asignación.

Con base en los conceptos anteriores fueron asignadas 19 unidades correspondientes a maquinaria específica; 14 a maquinaria genérica; 9 a máquinas herramienta; 5 a equipo eléctrico; 2 a equipo de transporte; y, 12 a herramientas e instrumentos varios. Para balancear las asignaciones entre

los países se incluyeron además 9 unidades que incluían bienes de consumo.

Los criterios con los cuales se efectuaron las asignaciones a los países fueron los siguientes:

- generar el desarrollo de la infraestructura de forja y fundición.
- generar la especialización para cada país, en base a producciones tecnológicamente homogéneas.
- consolidar producciones existentes y elevar su eficiencia sobre las bases del mercado ampliado de la Subregión.
- atender aspiraciones de los países.
- aprovechar la existencia de condiciones locales favorables.
- lograr una distribución equitativa de los beneficios del Programa.

Además de la especialización programada a través de las asignaciones se diseñaron los correspondientes instrumentos de política consistentes en:

- Programa de Liberación: eliminó todos los gravámenes y restricciones para los productos originarios de los países poseedores de las respectivas asignaciones.
- Arancel Externo Común: se consideró necesario establecer una tarifa aduanera común para asegurar la protección necesaria para las industrias seleccionadas. Se estimó conveniente la aplicación de este arancel no sólo a los productos objeto de la programación sino también a aquellos que pudieran ser sustitutos de los mismos.

El Arancel Externo Común fijó las condiciones mínimas necesarias para desarrollar las producciones asignadas y, al mismo tiempo, señaló los márgenes de costo adicional y eficiencia que los países debían alcanzar para aprovechar el mercado subregional.

Para fijar los niveles del arancel se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- . Grado de integración posible de alcanzar.
- . Complejidad tecnológica.
- . Generación de empleo.
- . Economías de escala.
- . Existencia de producción subregional.
- . Margen adicional para Bolivia y Ecuador.

La mayor parte de los productos fueron protegidos con tarifas que oscilaban entre el 40% y el 60%; en algunos casos excepcionales se llegó a fijar un nivel hasta de 80% para productos de mayor complejidad a ser producidos por Bolivia y Ecuador.

Posteriormente a la formulación del Programa Metalmecánico las actividades del Proyecto se orientaron principalmente a la evaluación de los estudios de factibilidad preparados por los países en relación a los productos asignados y al diseño y puesta en marcha de un sistema para la administración del Programa que permitiera el control de sus mecanismos y sirviera para facilitar el comercio. Las tareas de administración del Programa han sido de gran importancia y pueden dividirse en actividades de evaluación de la marcha del Programa y de adecuación de los mecanismos

previstos y actividades relacionadas con la vigencia de los instrumentos y el comercio.

Dentro de las tareas de evaluación se efectuaron análisis periódicos sobre la marcha del Programa, de carácter cuantitativo, pero no fue posible por falta de disponibilidad de recursos realizar análisis destinados a determinar las causas de la no ejecución de determinadas asignaciones que fueron en su momento consideradas de gran importancia.

En cuanto a las tareas de asistencia relacionadas con el comercio y los instrumentos del Programa fueron continuas a lo largo del Proyecto y cubrieron dos campos importantes: la verificación de las producciones y los requisitos específicos de origen.

La verificación de producción tiene por finalidad, de acuerdo a lo establecido en el Programa, poner en vigencia el Arancel Externo Común y en consecuencia define el momento en el cual la Subregión, en su conjunto, comienza el pago del sobrecosto correspondiente. Por consiguiente, dicha verificación debe efectuarse luego de un detenido examen de las condiciones de fabricación donde se determina no sólo la existencia de un proceso productivo con una integración suficiente, sino las capacidades de abastecimiento. Al mismo tiempo deben definirse cuáles son los productos sustitutos a los cuales debe así mismo aplicarse el arancel.

Las condiciones generales de origen por las cuales se rige el comercio subregional están definidas por la norma de la ALALC, (*) sin embargo, en muchos casos es necesario fijar condiciones específicas a determinados productos para equiparar las condiciones de competencia o para promover la adquisición en la Subregión de determinados bienes, por ejemplo, las refrigeradoras tienen como condición específica de origen, para ser comercializadas libremente entre los Países Miembros, la utilización de los compresores herméticos producidos en el Grupo Andino, producto éste incluido en el Programa Metalmecánico.

(*) El valor CIF de los materiales importados debe ser menor que el 50% del valor FAS del producto final.

Posteriormente a la formulación del Programa ,con motivo del retiro de Chile y el ingreso de Venezuela, fue necesario reestructurarlo en lo referente a la distribución de asignaciones pero siempre manteniendo los principios básicos que fueron utilizados en su concepción original.

2. Programa Automotor

En los comienzos del proceso de integración andina se dió particular importancia al sector automotor por su intensiva incorporación de tecnología, por los efectos multiplicadores de esta industria y su influencia en la generación de empleo.

De los análisis efectuados surgieron dos conclusiones importantes para el diseño del Programa:

- para desarrollar una industria con un aceptable nivel de eficiencia es indispensable limitar el número de vehículos producidos.
- la producción de componentes debería iniciarse a niveles de eficiencia relativamente altos, para lo cual es necesario la especialización en su fabricación.

Considerando estos conceptos se diseñó el Programa Automotor basado, fundamentalmente, en la asignación de un número limitado de modelos de ve - hículos a cada país, agrupados en categorías. Las categorías quedaron definidas en base a la cilindrada de los motores para los automóviles (4 categorías) y el Peso Bruto Vehicular para los camiones (6 categorías). Asi mismo, se incluyó una categoría adicional para los vehículos de tracción en las 4 ruedas cuyo uso es muy difundido en la Subregión por sus características topográficas.

Para estimular la fabricación de determinados componentes se optó por incluirlos como condición de origen, es decir, exigir su fabricación e incorporación a los vehículos terminados para que estos pudieran ser libremente comercializados en la Subregión. Esta exigencia variaba para cada

vehículo y estaba basada en criterios de especialización por país.

Los componentes exigidos fueron agrupados en dos tipos: los más sencillos, que ya eran fabricados en la mayoría de los países, tales como asientos, filtros, tanques de combustible, etc. y que podrían ser originarios de cualquiera de los Países Miembros; y, los más complejos, en su mayoría no producidos (motores, transmisiones, etc.), para los que se buscaba la especialización en la fabricación y que debían ser originarios de los países a los que se hubieran asignado específicamente.

Para proteger las producciones subregionales se fijó un Arancel Externo Común que varía según el tipo de producto entre 115% y 150% para los automóviles; entre 40% y 50% para los vehículos comerciales; y, entre 40% y 55% para los componentes.

La liberación del comercio de los productos asignados entre los Países Miembros se efectuó en forma progresiva, en lapsos variables de 3 a 5 años; para los vehículos y componentes producidos en los dos países de menor desarrollo, Bolivia y Ecuador, el Programa de Liberación era más acelerado.

Teóricamente el Programa Automotor debería estar en pleno funcionamiento a partir del 1 de enero de 1984, fecha en la cual el mercado subregional estaría totalmente liberado para los componentes y vehículos asignados producidos en la Subregión. Sin embargo, los cambios operados en la industria automotriz mundial, a partir de la crisis del petróleo, hicieron pensar sobre la conveniencia de hacer ajustes al Programa original. Debe hacerse notar que éste fue el resultado de un largo proceso de negociación que a veces llegó a ser muy conflictivo por los intereses puestos en juego.

Se estimó necesario efectuar un análisis de la situación a nivel mundial, visitando los principales centros productores, para lo cual se

efectuó una gira que incluyó a las principales empresas fabricantes de vehículos, de autopartes y de maquinaria en Europa, Estados Unidos y Japón.

Durante dicha gira se realizó un análisis amplio de la problemática del sector automotor con los directivos encargados de la política internacional de las empresas; con los responsables del desarrollo de nuevos productos; con los diseñadores y fabricantes de equipos de producción; con los responsables del manejo de las líneas de manufactura; y, con los responsables del diseño e instalación de plantas en filiales situadas en países en vías de desarrollo.

Como resultado de la gira se reafirmó, de manera general, que los países del Grupo Andino en su conjunto pueden desarrollar una industria automotriz, dentro de niveles aceptables de eficiencia, siempre que se busque una mayor especialización en la producción de componentes y se actúe en conjunto en las negociaciones con las empresas transnacionales del sector.

Con base en estos análisis los Países Miembros consideraron necesario hacer una revisión del Programa para adecuarlo a las actuales circunstancias de la industria; por esta causa se diseñó un nuevo esquema de programación en el cual se mantiene la asignación de un número limitado de vehículos a cada país, aunque se modifica el criterio de definición de las categorías de automóviles, proponiendo utilizar la distancia entre ejes en lugar de la cilindrada del motor. Esto se consideró necesario a causa de la tendencia actual a disminuir cada vez más la cilindrada de los motores que, de mantenerse el actual criterio, perjudicaría al país que tiene asignados los automóviles de mayor cilindrada.

Al mismo tiempo, se consideró que la exigencia rígida de incorporar obligatoriamente determinados componentes podía ser contraria al criterio de eficiencia, por lo cual se propone dejar a las empresas la elección de los componentes a incorporar. Para crear corrientes de comercio se propone, además, iniciar la desgravación de los vehículos regionales

a partir de un mínimo de integración hasta llegar a la desgravación total cuando los vehículos alcancen, por ejemplo, el 80% de integración subregional.

Con estas modificaciones se estima que el Programa sería de más fácil ejecución y que las posibilidades de participación de la industria existente de autopartes se incrementaría.

3. Programa Petroquímico

La industria petroquímica mundial experimentó un crecimiento acelerado durante el período 1960 - 1970 debido esencialmente al fuerte desplazamiento de los productos naturales, introducción de mejoras sustanciales en las unidades de proceso y disponibilidad de materia prima a bajo precio. Este proceso de crecimiento y la posición favorable de los Países Miembros, en relación a la disponibilidad de recursos naturales, influyeron favorablemente en la imagen del sector al cual se le dió, inicialmente, alta prioridad en el proceso de integración.

El Programa Sectorial de Desarrollo de la Industria Petroquímica fue diseñado buscando una especialización que permitiera la instalación o ampliación de plantas petroquímicas de tamaño óptimo para aprovechar las economías de escala inherentes a esta industria y obtener un nivel de eficiencia que permitiera no sólo abastecer el mercado subregional sino también incursionar en los mercados internacionales.

A través del Programa se trató de plantear la creación de complejos integrados verticalmente, estableciendo criterios de especialización en la producción que tendían hacia una utilización eficiente de los recursos naturales en relación con su disponibilidad y localización. Este plan contenía como estrategia fundamental la sustitución de importaciones mediante la fabricación de productos petroquímicos en complejos integrados.

Los principales elementos del Programa son:

- Las asignaciones de producción otorgadas a los Países Miembros que buscan materializar especializaciones en productos intermedios y finales tales como plásticos, fibras sintéticas y cauchos.
- El Arancel Externo Común que establece el margen de preferencia para la industria subregional con relación a las importaciones de terceros países y que presenta niveles que varían entre el 20% y el 25%, con la gran mayoría al nivel del 30%.
- El Programa de Liberación que abre el mercado subregional en forma inmediata para los productos asignados y para un conjunto de productos no asignados, especialmente los denominados básicos, mientras que para el resto de productos esta liberación es gradual.

Posteriormente a la formulación del Programa Petroquímico las actividades se orientaron al desarrollo de la administración del Programa, principalmente, en lo referente a verificación del inicio de producción, seguimiento de la aplicación del Arancel Externo Común del Programa de Liberación y del Origen, así como el análisis de un conjunto de medidas complementarias al comercio de productos petroquímicos.

4. Programa Siderúrgico

El sector siderúrgico ha sido considerado por los países como estratégico, por lo cual han decidido mantener independencia en la ejecución de los planes nacionales.

En consecuencia, no fue posible elaborar un Programa basado en asignaciones y sólo se definieron los instrumentos que deberán normar el comercio de esos productos y que son:

- El Programa de Liberación que libera el comercio subregional de los productos objeto de la programación siderúrgica, eliminando entre los Países Miembros todo tipo de gravámenes y restricciones.

- El Arancel Externo Común aplicable a la importación de productos provenientes de fuera de la Subregión que varía entre el 15% para los productos más simples como lingotes, hasta el 25% para los más elaborados como alambres de aceros aleados.

Como elementos adicionales se analizó la viabilidad, características de operación, y la creación de una empresa subregional de comercialización, tanto para productos como para insumos siderúrgicos, y de una empresa subregional de tecnología siderúrgica que debería prestar servicios de consultoría, ingeniería, negociación de tecnología, investigación, capacitación de personal e información técnica.

B. Programas de Racionalización Industrial

Las actividades desarrolladas en el campo de la Racionalización Industrial consistieron fundamentalmente en definir los mecanismos de racionalización aplicables a diversas ramas manufactureras y en establecer un sistema de prioridades para la racionalización.

Asimismo, se efectuaron estudios relacionados con la situación de la industria de forja, de fundición, de bicicletas y textil con el objeto de encarar programas específicos de racionalización industrial.

C. Sistema Subregional de Normalización, Certificación de Calidad y Metrología

Para un adecuado desarrollo de los programas de desarrollo industrial se puso en evidencia la necesidad de contar con un sistema que coordinara las actividades nacionales de normalización, certificación de calidad y metrología.

La falta de ese sistema común podría, eventualmente, dar lugar a la aparición de barreras técnicas que dificultaran el comercio subregional y anularan

los objetivos pretendidos mediante la programación.

Para diseñar este sistema las actividades se iniciaron con un análisis de la situación existente en los Países Miembros, así como de los laboratorios de control disponibles y su capacidad para realizar diversos ensayos.

Fueron redactadas varias propuestas hasta que, por aproximaciones sucesivas a través de discusiones con los organismos nacionales competentes, se llegó finalmente a la definición de un sistema simple y operativo donde se coordinen las acciones de los Sistemas Nacionales, a través de un Comité Subregional de Coordinación, donde la Junta tiene a su cargo la Secretaría General.

D. Otras Actividades

Además de las actividades, anteriormente explicadas, relacionadas directamente con la Programación Industrial, a lo largo del Proyecto se han desarrollado otras, entre las que pueden mencionarse:

- . Planes específicos de apoyo a Bolivia.
- . Estudios sobre Bienes de Capital, tales como Maquinaria Agrícola, Máquinas Herramienta y Bienes de Capital para la Industria Petroquímica.
- . Ejecución del Inventario Subregional de Fabricantes de Capital (orientado a las industrias de proceso) y su publicación.
- . Estudios para la creación de Centros Subregionales de Fundición y Metrología.
- . Sistemas de Información de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.
- . Realización del Seminario Andino de Fundición Ferrosa y publicación de los trabajos presentados.
- . Realización del Seminario de Financiamiento y Promoción del Programa Petroquímico y publicación de los trabajos presentados.

- . Preparación del Catálogo de Producciones Petroquímicas y su publicación.
- . Definición de Proyectos Integrales de Desarrollo para Bolivia y Ecuador.
- . Realización de la Reunión de Intercambio de Experiencias entre el Grupo Andino y el Grupo Asiático.
- . Análisis de la factibilidad de instalación de plantas multisíntesis para producir farmoquímicos.
- . Análisis de la demanda de medicamentos de los sistemas de seguridad social y centros de salud estatales para definir opciones de crear laboratorios especialmente destinados a su fabricación.

III. LOGRO DE LOS OBJETIVOS INMEDIATOS

El Proyecto, como se indicó, ha consistido en el asesoramiento en la Programación Industrial Conjunta de los cinco Países Miembros del Grupo Andino.

Los problemas que habitualmente presenta la programación a nivel nacional se ven, lógicamente, incrementados cuando se pretende hacerla a nivel de un conjunto de países y especialmente si entre ellos existen notables diferencias económico-sociales y de desarrollo en general.

En el caso del Grupo Andino esto se pone de manifiesto si se analiza, por ejemplo, el producto bruto per cápita, los niveles de inflación y la población urbana como se indica a continuación (promedios anuales 1980 - 1982):

	<u>PIB per cápita</u> (US\$ corrientes)	<u>Población Urbana</u> (%)	<u>Inflación 1980-1982</u> (%)
Bolivia	846	46	122,8
Colombia	1 374	68	25,6
Ecuador	1 362	49	21,4
Perú	1 199	64	72,8
Venezuela	4 057	77	9,3

Además, debe destacarse que en la práctica constantemente hay algún País Miembro en proceso de cambio de gobierno, lo cual a su vez provoca cambios de prioridades en las políticas nacionales.

Los objetivos inmediatos del Proyecto han estado relacionados con los Programas Industriales y, su eficacia en alcanzar dichos objetivos debería medirse a través de las Decisiones aprobadas por la Comisión en relación con los programas y mecanismos conexos. Desde este punto de vista puede expresarse que se

han alcanzado los objetivos previstos de manera más que satisfactoria.

Los objetivos a más largo plazo, el desarrollo industrial y el mejoramiento del nivel de vida, dependen de las acciones que ejecuten los gobiernos para llevar a cabo programas y cumplir los compromisos contraídos.

El proceso de elaboración de los programas conjuntos es largo y presenta considerables dificultades. Luego de efectuar análisis detallados, como ya se indicó anteriormente, de los sectores industriales involucrados, es necesario redactar un esquema inicial que comienza a discutirse con las autoridades de los Países Miembros las cuales expresan sus puntos de vista y aspiraciones. Deben tenerse en cuenta, por consiguiente, no sólo los aspectos técnicos y económicos, sino también los políticos y , además, debe buscarse entre los países un equilibrio adecuado de los beneficios derivados de la programación.

Este proceso de discusiones, ajustes y aproximaciones sucesivas requiere de muchos meses de trabajo hasta la redacción final de una Propuesta, que entra a ser discutida en el seno de la Comisión y ajustada cuantas veces sea necesario, hasta su aprobación final.

Desde el momento en que se decide encarar la programación de un sector industrial hasta la aprobación final de la Decisión por la Comisión pueden pasar varios años, a causa de todos los factores anteriormente mencionados, que son inevitables dentro de un esquema como el que se fijó la Integración Andina.

Dentro de este marco, las Decisiones aprobadas por la Comisión en relación con las actividades del Proyecto han sido las siguientes:

- . Decisión 57 Aprobación del Programa Metalmecánico.
- . Decisión 91 Aprobación del Programa Petroquímico.
- . Decisión 120 Aprobación del Programa Automotor.

- . Decisión 146 Modificación del Programa Metalmecánico por retiro de Chile e ingreso de Venezuela.
- . Decisión 160 Aprobación del Programa Siderúrgico.
- . Decisión 162 Mecanismos aplicables a los productos de la Industria de Fertilizantes.
- . Decisión 180 Aprobación del Sistema Subregional de Normalización, Certificación de Calidad y Metrología.

Otro resultado importante, como consecuencia de las actividades desarrolladas por el Proyecto, ha sido su contribución a generar una adecuada capacidad de administración de los Programas, cuya gestión ha quedado en manos de grupos interdisciplinarios formados por funcionarios de los diversos departamentos que integran la Junta.

Debe mencionarse que las siguientes propuestas de programación presentadas oportunamente, no fueron aprobadas por la Comisión por haber cambiado la prioridad subregional en estos sectores:

- . Propuesta 69 Programa de Industria Química.
- . Propuesta 92 Programa de la Industria Farmoquímica.

En el campo de la Racionalización Industrial se obtuvieron resultados limitados pues no se pudo avanzar más allá de la definición de los mecanismos aplicables y del establecimiento de un sistema para definir los sectores prioritarios. No fue posible, como era deseable, diseñar ningún Programa de Racionalización para sectores o ramas específicos.

Varias fueron las razones que influyeron para esta situación, entre otras, el escaso interés demostrado, inicialmente, por las autoridades de los países y, por otro lado, una natural reticencia por parte de los sectores empresariales que inconscientemente asociaban la Racionalización con el cierre de las empresas menos competitivas, cuando en realidad la intención de los Programas de Racionalización es ayudar a las empresas existentes a mejorar su competitividad con miras a afrontar la competencia externa en

condiciones más favorables y a conseguir una mayor especialización.

Se estima que en el mediano plazo, y con base en los trabajos realizados, la Junta estará en condiciones de presentar programas concretos para las industrias textil y del cuero.

IV. UTILIZACION DE LOS RESULTADOS

Como ya se indicó, la aplicación de la programación conjunta es responsabilidad de los Países Miembros y la concreción de los proyectos escapa a las acciones que pueda realizar la Junta.

Por diversas causas los países no han puesto en práctica totalmente las Decisiones aprobadas, por esta razón los resultados de la Programación Industrial han sido limitados frente a las expectativas iniciales.

Los factores limitantes para el desarrollo de los programas son algunos de carácter general y otros de carácter particular.

Entre los de carácter general cabe mencionar:

- . Complejidad de los instrumentos y mecanismos de la programación.
- . La predominancia del entendimiento negociador sobre los factores técnico-económicos, lo que redujo las posibilidades de una programación con base en una especialización más intensa.
- . La sobreestimación de los Países Miembros de su capacidad para materializar proyectos lo que trajo como consecuencia un incumplimiento de los plazos acordados.
- . La escasa participación del sector empresarial y laboral y de otros sectores de la comunidad en el proceso de negociación y ejecución de las decisiones comunitarias.
- . La incidencia negativa de la crisis mundial en el comercio y producción de bienes industriales.

- . Los limitados recursos financieros disponibles.
- . Los problemas internos y las cambiantes concepciones políticas y económicas de los sucesivos gobiernos. En este sentido también los países andinos se vieron afectados, en mayor o menor grado, por las ideas liberales-monetaristas que se pusieron en boga en Latinoamérica, a partir de la segunda mitad de la década de 1970, contrarias por su naturaleza a los esquemas de reserva y protección de mercados como los establecidos en la programación conjunta.

Los factores limitantes de carácter particular se relacionan con los cambios en el contexto dentro del que se diseñaron y acordaron los programas, entre ellos se destacan:

- . Los cambios sustanciales en la industria automotriz mundial debidos, principalmente, a la crisis energética y a los problemas de competencia que debieron enfrentar las empresas terminales en sus países de origen.
- . La importante capacidad ociosa en los países tradicionalmente productores y exportadores de productos petroquímicos, así como el desarrollo de nuevas capacidades a nivel mundial, que han generado prácticas desleales en el comercio y depresión en sus precios en comparación con los de las materias primas. Asimismo, el considerable aumento de los montos de inversión para nuevas plantas que han reducido la rentabilidad de los proyectos y los cambios tecnológicos especialmente en el subsector de los polímeros.
- . En el Programa Metalmeccánico se destaca la gran diferencia de estructura industrial entre los países, sobre todo en el caso de Bolivia, así como la demora en definir los mecanismos e instrumentos del Programa Siderúrgico en el cual se encuentran las principales materias primas utilizadas por la industria metalmeccánica. Los tratamientos de excepción otorgados por los países a las compras estatales y la aparición de producciones que competían con las asignadas a otros países contribuyeron en la práctica a desvirtuar el margen de preferencia otorgado a los productos asignados.

Otros factores de índole diversa han dificultado el avance de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en los que se destacan las presiones de grupos nacionales y de las empresas transnacionales cuyos intereses se veían afectados por los mencionados programas.

No obstante las limitaciones anteriores dentro del ámbito de los productos incluidos en los programas se registra un incremento importante en el comercio subregional, aunque las inversiones efectuadas han resultado modestas frente a las expectativas creadas.

Como consecuencia de la aplicación del Programa Petroquímico, y a pesar del cumplimiento solamente parcial de algunas de sus normas, el intercambio comercial intra-andino de los productos comprendidos ha mostrado un desarrollo relativamente sostenido, a excepción de Bolivia y Ecuador que no registran exportaciones. Durante el período 1976 - 1982 el comercio intrasubregional pasó de 10 100 000 US\$ a 49 500 000 US\$. En 1982 este comercio representó el 55% del total de exportaciones del sector. Durante el mismo período las inversiones efectuadas alcanzaron aproximadamente a 350 000 000 US\$, de las cuales correspondieron a Venezuela el 46% del total, a Colombia el 35%, a Perú el 18% y a Ecuador el 1%. En Bolivia no se produjeron inversiones en el sector.

En relación con el Programa Metalmeccánico el intercambio comercial subregional subió de 5 000 000 US\$ en 1975 a 20 000 000 US\$ en 1982, con un valor acumulado durante el período de 115 000 000 US\$. La tasa de crecimiento promedio en el período 1975 - 1980 fue del 32,3%, en 1981 creció el 16,1% y en 1982 el comercio de productos del Programa mostró un crecimiento negativo de 22%. Sobre 267 ítems arancelarios que fueron asignados se verificó producción en 122, aproximadamente 46% del total. De 123 empresas en las que se verificó producción, 88 iniciaron su actividad con posterioridad a la aprobación del Programa mediante Decisión 57.

No ha sido posible cuantificar las inversiones y empleo generado, pero con base en las informaciones disponibles, se estima que son del orden de 200 000 000 US\$ y 15 000 puestos de trabajo.

En lo referente al Programa Automotor, actualmente en proceso de reformulación, durante el período 1980 - 1982 el comercio intrasubregional totalizó aproximadamente 58 000 000 US\$, valor que representa sólo el 0,7% del comercio total del sector durante el período. De este monto, aproximadamente, el 85% correspondió a autopartes y el 15% a vehículos terminados. No han podido determinarse montos de inversión ni generación de empleos.

La aplicación de los programas y de los demás mecanismos de la integración han permitido un crecimiento muy dinámico en el comercio subregional de manufacturas. Las exportaciones de productos industriales, que en 1969 fueron de 27 000 000 US\$ ascendieron en 1980 a 740 000 000 US\$, lo que equivale a una tasa anual promedio de crecimiento del 40%. Por otra parte es interesante notar que mientras en 1969 sólo el 25% de las exportaciones intrasubregionales totales correspondían a productos industriales, en 1980 representaban el 60%.

De los resultados mencionados se concluye la necesidad de aprovechar los avances realizados efectuando los ajustes necesarios a los Programas de Desarrollo Industrial, para adecuarlos a la situación actual de los países de la Subregión, procurando el fortalecimiento de las industrias existentes y su mayor participación en el abastecimiento de la demanda subregional.

V. CONCLUSIONES

El Acuerdo de Cartagena calificó a la Programación Industrial como su mecanismo fundamental que significaba el elemento innovador que distinguía al Grupo Andino de otros esquemas de integración.

Existió, por lo tanto, una gran expectativa y tal vez un sobredimensionamiento respecto de lo que podía esperarse de este mecanismo. Al analizar la situación actual se encuentra que los resultados obtenidos, si bien son importantes, no corresponden esas expectativas iniciales.

Parecería ser que, en una primera instancia, no se midieron las dificultades técnicas que la elaboración de los programas significaba. Estos fueron de lenta maduración, a través de largas discusiones y negociaciones entre los países, lo cual trajo como consecuencia que en el momento de su aplicación las circunstancias originales se hayan modificado.

Tampoco se pudo prever con certeza las limitaciones de tiempo y recursos que tendrían los países para poner en marcha los Programas Sectoriales, poniéndose demasiado énfasis en los mismos y en las nuevas inversiones, descuidándose la Racionalización Industrial orientada a mejorar y consolidar la industria existente.

Otro aspecto importante que conspiró contra la marcha de la programación conjunta fue el enfoque microeconómico que llevó a los países a una negociación, proyecto por proyecto o incluso ítem por ítem, perdiendo la visión de cada sector en su conjunto, sin partir de una concepción macroeconómica que tuviera en cuenta la estrategia de industrialización y las prioridades nacionales. Esto tiene raíces de tipo político en todo caso imputables a los países que no definieron sus prioridades o sus estrategias sectoriales y a la falta de convicción, en los niveles operativos, de la necesidad de un desarrollo conjunto sobre la base de una especialización.

Relacionado con esto, está el problema de un interés desmedido de los países en solicitar les fuera concedido un número amplio de asignaciones, que se comprometieron a llevar adelante en plazos relativamente cortos, lo cual

no estaba de acuerdo con la real capacidad de absorción de sus economías ni con el volumen de recursos disponibles. Los plazos demasiado cortos provocaron, además, una "psicosis de vencimientos" que impidió analizar con detenimiento y ensayar esquemas alternativos. Pudo haber contribuido, también, la poca participación del sector privado en las discusiones previas a la aprobación de los Programas.

Finalmente, debe mencionarse los cambios de política económica que se dieron en los diferentes gobiernos a través de los 15 años de funcionamiento del Pacto Andino, que en algunos casos se mostraron menos dispuestos a pagar sobrecostos por la producción subregional de determinados bienes, sin considerar ese sacrificio como una contrapartida del beneficio general que se obtendría de la programación.

De los Programas aprobados dos no incluyen asignaciones y son, más bien, de coordinación y regulación del comercio; de los tres restantes el Metalmecánico y el Petroquímico han funcionado parcialmente y el Automotor requiere una revisión profunda.

Sin embargo y pese a los resultados más bien modestos de la programación, es evidente que el mercado ampliado, la especialización y una protección adecuada frente a terceros países son los medios más idóneos para que los países del Grupo Andino alcancen un adecuado nivel de desarrollo industrial.

La experiencia acumulada a través del tiempo transcurrido debe permitir corregir errores y realizar las modificaciones necesarias en los programas para que vuelvan a tener la importancia que originalmente se les asignó.

Puede afirmarse que en la asistencia técnica brindada por ONUDI ha sido un apoyo muy importante a las actividades de desarrollo industrial realizadas por la Junta y que el Proyecto ha cumplido plenamente con los objetivos fijados. Para ello ha sido factor importante el alto nivel profesional y personal que ha caracterizado a los funcionarios de contraparte que actuaron a la largo del mismo y a su decidido espíritu de colaboración.

Los próximos años serán difíciles para el proceso de integración andina, sobre todo, por la compleja y desfavorable situación económica que atraviesan los Países Miembros.

Indiscutiblemente es en el área financiera y de pagos donde se manifiestan con características más alarmantes los efectos de la crisis. Hay que señalar, en primer lugar, la elevación a niveles sin precedentes de la deuda externa que subió de 43 833 millones de dólares en 1979 a 68 060 millones de dólares en 1983, lo cual representa casi el 52% del PIB de la Subregión. Lo que constituye quizás el aspecto más problemático de la actual situación financiera subregional, es la reducción del ingreso neto de capitales a partir de 1982 produciendo fuertes desequilibrios en la balanza de pagos de los Países Miembros.

En efecto, mientras que en 1979 la balanza de pagos de la Subregión, en su conjunto, registró un superávit de 380 millones de dólares, en 1983 experimentó un déficit de 2 690 millones de dólares, por lo cual las reservas de algunos países se han reducido a niveles que comienzan a ser insuficientes para financiar el comercio exterior.

A pesar de todas estas dificultades, la integración sigue siendo la mejor opción de Latinoamérica para salir del subdesarrollo y la dependencia. El Pacto Andino es hoy más necesario que nunca pues representa el esfuerzo más coherente que se haya llevado a cabo para impulsar la integración latinoamericana, sus concepciones originales siguen plenamente vigentes y adquieren en las actuales circunstancias una dimensión aún mayor.

A este respecto debe señalarse que la Comisión del Acuerdo de Cartagena realizó a comienzos de 1983, una exhaustiva evaluación de la situación del proceso de integración y sus posibilidades ante la actual coyuntura económica.

Como resultado de ello los Presidentes de los cinco Países Miembros suscribieron la Declaración "Para Nosotros la Patria es América" en la cual manifestaron su apoyo a la labor de los Organos del Acuerdo, expresando su conformidad con los lineamientos del "Plan de Reorientación del Proceso Andino

de Integración" propuesto por la Junta y señalaron un conjunto de acciones prioritarias a ser desarrolladas en el futuro.

La Declaración de los Presidentes y el Plan de Reorientación proporcionaron un conjunto de lineamientos que configuran un nuevo modelo de integración andina, caracterizado por un mayor pragmatismo y flexibilidad en el uso de los mecanismos y por el ejercicio de la capacidad de acción externa conjunta.

Para la aplicación práctica de estos principios y nuevas orientaciones el Plan de Reorientación señaló la conveniencia de definir ocho estrategias de acción en las siguientes áreas prioritarias: 1) Relaciones Externas; 2) Agropecuaria; 3) Comercial; 4) Industrial; 5) Financiera y de pagos; 6) Ciencia y Tecnología; 7) Integración Física; y 8) Régimen Especial para Bolivia y Ecuador.

En lo referente al sector industrial la Junta presentó las "Bases de la Estrategia Andina de Integración en el Sector Industrial" donde se fijan seis áreas de acción con objetivos y políticas bien definidas. Estas áreas son: 1) Industria existente; 2) Programación Industrial; 3) Expansión del Sector Industrial; 4) Apoyo al Desarrollo Industrial de Bolivia y Ecuador; 5) Area social, del territorio y del medio ambiente; y, 6) Mecanismos de apoyo.

Con base en el documento anterior la Comisión del Acuerdo adoptó durante su XXXIX Período de Sesiones Extraordinarias en noviembre de 1983, la Estrategia Industrial de la Subregión.

En la nueva etapa que se abre será de gran importancia la cooperación que pueda brindar la ONUDI en los distintos campos relacionados con los nuevos esquemas de desarrollo industrial que elabore la Junta.

VI. RECOMENDACIONES

Del análisis de todo lo expresado anteriormente surge un conjunto de recomendaciones que pueden sintetizarse en lo siguiente:

- . Modificar los Programas Sectoriales para otorgarles una mayor flexibilidad. Debe prestarse especial atención a las posibilidades del Programa Automotor que sigue siendo un importante generador de empleo y tecnología, las demoras en la puesta en marcha del Programa han resultado paradójicamente beneficiosos, pues permitirán comenzar con una nueva perspectiva con base en los últimos desarrollos llevados a cabo por esa industria.
- . Hasta el presente los planes de desarrollo industrial del Grupo Andino tuvieron un marcado sesgo hacia la programación industrial, es necesario dar mayor énfasis en los programas de racionalización industrial en los sectores definidos como prioritarios y donde exista interés de los empresarios.
- . Debe darse prioridad a la búsqueda y concertación del Programa de Racionalización en las industrias metalmecánicas, buscando una mayor especialización y alternativas para un efectivo aprovechamiento de las asignaciones del Programa Metalmecánico.
- . La experiencia ha mostrado que, hasta el momento, no han sido suficientes las medidas de fomento y los incentivos en favor de la ejecución de los proyectos derivados de las asignaciones, por lo cual sería conveniente estudiar la posibilidad de establecer incentivos adicionales. Es importante, sobre todo, definir sistemas de financiamiento realmente promocionales especialmente en lo relacionado con los bienes de capital producidos en la Subregión.

- . Deben mejorarse los sistemas de administración y ejecución de los programas a nivel nacional buscando una mayor coordinación con la Junta y propiciando una mayor acción conjunta.
- . Debe insistirse en el cumplimiento, por parte de los gobiernos, de los compromisos contraídos en el marco de la programación y especialmente en la formación efectiva de un mercado ampliado, adecuadamente protegido, mediante la aplicación del Programa de Liberación y la puesta en vigencia del Arancel Externo Común.
- . Debe tratarse de reglamentar las compras estatales, al menos en el campo de los programas, para permitir una mayor participación de la industria subregional.
- . Deben buscarse nuevas oportunidades en sectores industriales que hasta ahora han sido poco explorados (agroindustrias y electrónica).
- . Se debe robustecer el Sistema Subregional de Normalización, Certificación de Calidad y Metrología mediante acciones específicas de acuerdo con las necesidades que surjan de la aplicación de los mecanismos de la integración.

(La cooperación de ONUDI será de gran ayuda para llevar a cabo estas recomendaciones, en ese sentido los campos donde más efectiva sería esta asistencia son:

- . Desarrollo de la industria de Bienes de Capital, buscando una mayor participación de la producción subregional en las demandas estatales.
- . Desarrollo de la agroindustria, mejorando las condiciones de la ya existente y promoviendo nuevos proyectos de inversión.
- . Desarrollo de la industria electrónica y de telecomunicaciones.

- . Formulación de programas específicos de Racionalización Industrial.
- . Reformulación de los Programas Sectoriales en especial el Automotor.
- . Normalización en aspectos específicos.
- . Contribución de la infraestructura para las industrias de Bienes de Capital. Centro Andino de Fundición (Bolivia) y Centro Andino de Metrología Industrial (Ecuador).
- . Realización de estudios sectoriales.
- . Promoción de inversiones.
- . Acción conjunta para desarrollar industrias relacionadas íntimamente con el sector agropecuario (maquinaria agrícola, fertilizantes, etc.)
- . Apoyo para definir una posición conjunta de los Países Miembros en las reuniones de consulta propiciadas por ONUDI.
- . Apoyo para reforzar la posición negociadora de los Países Miembros en los aspectos relacionados con la adquisición y transferencia de tecnología.

Estas acciones deberán efectuarse a través de uno o varios proyectos de asistencia estructurados convenientemente y, además, mediante expertos específicos contratados mediante las modalidades de servicios especiales.

Se recomienda que ONUDI considere como alta prioridad los requerimientos de la Junta, considerando el efecto multiplicador que tendrán estas acciones a nivel de los cinco Países Miembros.

