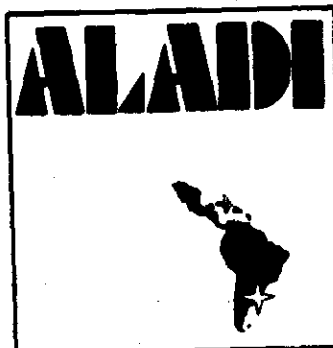


Grupo de trabajo empresarial sobre la
industria siderúrgica
4-5 de noviembre de 1982
Montevideo - Uruguay



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

37

DOCUMENTO INFORMATIVO SOBRE LAS
TAREAS DE LA SECRETARIA RELATIVAS
A COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL
SECTOR PUBLICO

ALADI/GTE.S/I/di 1
3 de noviembre de 1982

Restringido. Para uso exclusivo
de la reunión

En función del interés señalado por algunas delegaciones participantes en el grupo de trabajo empresarial del sector siderúrgico respecto a la posibilidad de promover acuerdos que involucren las importaciones realizadas por empresas estatales o paraestatales, de productos de dicho sector, se describe a continuación la actividad que ha desarrollado y prevé desarrollar la Secretaría General en ese campo.

Las consideraciones que se realizan tienen carácter preliminar, pudiendo no obstante ilustrar a los participantes respecto de los resultados que pueden ser alcanzados en los próximos meses en este campo.

I. EL MARCO CONCEPTUAL

A. LA DOBLE MODALIDAD DE ACTUACION DEL ESTADO EN LO ECONOMICO

De manera global, la exteriorización de la acción estatal se configura en una doble función: como regulador de la política económica y por su carácter de agente económico. La primera obedece a su naturaleza jurídico-administrativa y la segunda a su naturaleza económica.

1. Como regulador de la política económica

Esta función es ejercida por medio de leyes, decretos, normas administrativas, protocolos, etc., a través de los cuales son fijadas reglas y pautas a las que deberán ajustarse los operadores económicos y la sociedad en su conjunto. En éstas se incluyen, lógicamente, los compromisos internacionales y, por supuesto, los relacionados con el proceso de integración. Dado que los componentes de esta estructura son producto de las condiciones y peculiaridades de cada Estado, a pesar de que su naturaleza sea la misma, su organización y características difieren de país a país, creando con ello un espacio heterogéneo de regímenes legales y administrativos.

2. Por su carácter de agente económico

Esta forma es adoptada por el Estado cuando actúa por medio de entidades económicas tales como: bancos de fomento económico; corporaciones financieras para el desarrollo; organismos descentralizados; empresas estatales y paraestatales de producción, comercialización y de servicios. Es precisamente en su función de agente económico, sin excluir la jurídico-administrativa, que la acción del Estado debe ser examinada como factor de intensificación y articulación más activa dentro del proceso de integración latinoamericana.

B. DEFINICION GENERAL DE LOS CONCEPTOS BASICOS

Dada la variedad de tipologías y funciones que se atribuyen a la acción del Estado en lo económico y teniendo en cuenta que este documento persigue el objetivo de delimitar el campo de trabajo sólo se hará mención, grosso modo, a las nociones de empresa pública, compras del Estado e intensificación del proceso de integración.

1. Empresa pública

Tomando en consideración el objetivo mencionado, se empleará una definición que permita efectuar comparaciones entre los distintos aspectos y países que conforman la región. Por tal razón, el concepto de empresa pública será empleado en sentido general.

Se entienden como empresas públicas todas aquellas entidades u organismos administrativamente autónomos, con o sin personalidad jurídica de derecho público o privado, descentralizados del Estado, en los que este último ejerce el control de su dirección en forma directa o indirecta, a través de otras empresas públicas, mediante la posesión de la mayoría del capital u otros instrumentos que aseguren establemente dicho control, y cuyo objeto sea la producción y comercio de bienes y servicios de naturaleza industrial, tecnológica o comercial.

- a) La noción de autonomía es empleada en forma abierta, debido a que en cada país varían los componentes e indicadores de la misma. Con ella se hace referencia a la capacidad de administrarse a sí misma;
- b) Por control estatal se entiende el poder efectivo de gestión que sobre la empresa tiene el Estado en forma directa (interna: participación en el capital o en la designación del Consejo de Administración o la dirección de la empresa) e indirecta (control externo "de tutela", ejercido a través de otros órganos gubernamentales);
- c) La noción de acción internacional de las empresas públicas es aquella por la cual una o más empresas públicas, pertenecientes a uno o más países latinoamericanos, realizan actos que afectan el ordenamiento jurídico de más de un país, e involucran operaciones de naturaleza económica mediante las cuales se establece una relación comercial o de producción continua y estable entre dos o más economías nacionales. Entre los diferentes tipos de acción internacional se encuentran: comercio exterior (importaciones y exportaciones);

//

transferencia de tecnología y cooperación tecnológica hacia otros países; financiamiento externo; asociación local con empresas extranjeras; inversiones directas en otros países, etc.; y

- d) El régimen legal y administrativo de las empresas públicas se define como: el marco jurídico vigente en los distintos países de la ALADI, el cual está estructurado por el conjunto de reglas que disciplinan la organización, control y funcionamiento de dichas empresas, cuyo contenido se encuentra plasmado en normas generales (leyes, decretos, reglamentos) e individuales (resoluciones administrativas, fallos jurisprudenciales, estatutos de empresas).

2. Compras del Estado

Los regímenes de compras, si bien conservan cierta homogeneidad en la medida que parten siempre de un cuerpo legal y administrativo básico, presentan innumerables variaciones, trátase de sectores de la administración pública central, provincias, departamentos o de organismos descentralizados, empresas, etc., sin contar los diversos criterios de aplicación. Por otra parte, los cambios en la legislación han sido frecuentes en los últimos tiempos, al menos en ciertas áreas tales como la de los contratos petroleros o, en una materia directamente relacionada con el proceso de integración, en los regímenes de preferencia para el proveedor local o de "compra nacional".

- a) Origen de las compras. Por compras del Estado se entenderán las compras que realizan:

- i) La administración central de cada uno de los países miembros;
- ii) Las administraciones locales (estados, provincias, municipios); y
- iii) Entes públicos autónomos, tengan o no la forma de empresas, cuya función principal sea la producción y/o comercialización de bienes o prestación de servicios. Dentro de esta categoría podrán incluirse aquellas empresas que tengan una participación mayoritaria o minoritaria de capital del Estado, o bien aquellas que ejerzan un control directo en la administración o dirección; y

- b) Clasificación de las compras. Se contemplarán las compras de bienes y la contratación de servicios que habitualmente realiza el Estado, provenientes del exterior, en concurrencia o no con proveedores nacionales.

Las compras y contrataciones procedentes del exterior, que afectan a cualquiera de los tres niveles de origen indicados podrán estar a su vez referidas a dos tipos de operaciones:

- i) Compras o contrataciones regulares, efectuadas para atender las demandas de las entidades situadas en los sectores industrial, de la construcción, comercial o de servicios (técnicos, financieros, de comunicación, energía, etc.); y

- ii) Compras ocasionales, no vinculadas a un sector específico de producción o comercio de bienes o servicios, pero sí generadas en algún punto de la administración central, provincial, municipal, o de algún organismo descentralizado (por ejemplo materiales o equipos de oficina, transporte, mantenimiento, etc.).

3. Intensificación del proceso de integración

Recapitulando lo anterior, es posible afirmar que si los Estados miembros decidieran emprender la tarea de agrupar sus demandas en algunos de los sectores antes indicados se tornaría mucho más factible avanzar conjuntamente hacia etapas superiores de integración económica. Entendiendo esta última como el proceso mediante el cual dos o más Gobiernos adoptan, por medio de instituciones, organismos o entidades públicas comunes, medidas concertadas para intensificar sus múltiples lazos de interdependencia económica y obtener así beneficios mutuos.

Algo que se hace indispensable en dicho proceso es que las entidades participantes muestren imaginación y disposición en la búsqueda y aplicación de acciones conjuntas que les permitan identificar y proponer soluciones concertadas, a necesidades o problemas compartidos, además de suficiente capacidad promocional para lograr su aprobación y ejecución. En este sentido, el radio de acción de las entidades incorporadas al proceso dependerá, definitivamente, de la determinación de los Gobiernos miembros de someter algunos o muchos sectores a tratamiento conjunto.

Visto así, la noción de intensificación de las relaciones de interdependencia posee, a su vez, una doble dimensión: de alcance y de nivel.

Por alcance se entiende el número de sectores que abarquen las actividades o proyectos conjuntos de las entidades participantes; y por nivel el grado de institucionalización y profundización de dichas actividades o proyectos. Ambos pueden darse separada o simultáneamente, en distintas actividades o respecto a una misma actividad.

La noción de interdependencia mutuamente beneficiosa permite que el proceso de integración sea llevado hasta el alcance y nivel que las circunstancias y los países participantes permitan. En todo caso, el objetivo de integración regional debe ser la contribución que ésta aporte en favor de los esfuerzos que cada uno de los participantes realice para superar algunos problemas de su desarrollo nacional.

Así concebida, la integración se convierte en un complemento real de los esfuerzos nacionales de desarrollo, en lugar de ser una panacea capaz de solucionar todos los problemas estructurales que aquejan a los países en desarrollo participantes.

Finalmente, la inclusión del sector público en un proceso semejante requiere, inicialmente, la armonización de estructuras legales y administrativas, así como mecanismos de política económica, que fa

//

ciliten el intercambio de información y permitan establecer criterios comunes, de producción e intercambio de bienes y servicios, para negociar acuerdos, parciales o regionales, en aquellos sectores de interés común para las empresas estatales de los países de la región.

II. DELIMITACION DEL CAMPO DE TRABAJO

A. AMBITO GENERAL DE LAS COMPRAS ESTATALES

Del conjunto de estudios, informes y datos que sobre esta materia han sido elaborados por distintas instituciones y organismos latinoamericanos (*), es posible constatar que la demanda del sector público de los países miembros de la ALADI constituye un segmento sustancial de la demanda agregada regional. Del extenso universo de producciones y servicios que configuran dicha demanda se pueden destacar los rubros siguientes:

- 1) Maquinaria y equipo de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica;
- 2) Maquinaria y equipo de exploración, explotación, refinación y transporte de petróleo;
- 3) Maquinaria y equipo para la industria de la construcción;
- 4) Equipo ferroviario;
- 5) Material y equipo portuario;
- 6) Equipo de telefonía y telecomunicaciones;
- 7) Material y equipo aéreo y naval;
- 8) Instrumental científico de precisión;
- 9) Material y equipo electrónico y no electrónico, médico, hospitalario;
- 10) Material de laboratorios, drogas y productos farmacéuticos;
- 11) Material y equipo de transporte automotor;
- 12) Equipo hidráulico;
- 13) Material y equipo de computación;
- 14) Máquinas de oficina y mobiliario en general;
- 15) Calderas de vapor y equipo térmico; y
- 16) Máquinas-herramientas y herramientas manuales, etc.

Por otra parte, los Estados son importantes demandantes de productos agropecuarios esenciales (trigo, maíz, sorgo, aceites, etc.), de insumos, entre otros de productos del sector siderúrgico, así como de servicios de ingeniería, diseño y consultoría.

Como se puede deducir, el poder de compra estatal agregado puede llegar a convertirse en el instrumento más importante de integración regio-

(*) JUNAC, CEPAL, INTAL, SELA. Igual conclusión se desprende de investigaciones efectuadas por los países de ABRAMEX.

//

nal, ampliando los mercados incentivando éstos y otros sectores de producción, estableciendo acuerdos sectoriales comerciales, de cooperación o complementación económica e industrial y fortaleciendo su capacidad de negociación frente a terceros países o empresas transnacionales.

Sin embargo, debe admitirse que en la mayoría de empresas públicas de los países de la ALADI el grueso de sus importaciones proviene de países ubicados fuera de la zona, constituyendo con esto una mentalidad importadora inclinada hacia el consumo de bienes y servicios que, a pesar de ser muchos de ellos producidos en el área, se generan en países altamente industrializados. Esta mentalidad esgrime argumentos tales como: menores costos de adquisición; brevedad en los plazos de entrega; mala calidad, escasez o inexistencia de oferta local; acceso a tecnología avanzada; asesoría técnica; financiamiento a plazos y tasas razonables; etc.

Para el sector empresarial público este tipo de argumentos pueden ser válidos si se contabilizan sus resultados en el corto plazo, pero debe pensarse que el costo-beneficio de la empresa estatal debe calcularse, también, en función de los beneficios que reporta en el largo plazo al sistema económico y social en su conjunto: desarrollo industrial, ocupación, balanza comercial, endeudamiento, etc. Es por ello que la demanda de la empresa estatal debe incorporarse plenamente a los programas de desarrollo relacionados con el proceso de integración regional.

Para lograr lo anterior, sin perjuicio de los avances mínimos alcanzados en esta materia, se hace necesario diseñar y poner en operación un sistema regional de compras estatales que mediante mecanismos ágiles y oportunos facilite la armonización y adecuación de las estructuras legales, administrativas y económicas que hagan factible y, a su vez, garanticen la adquisición y suministro de bienes y servicios entre las entidades públicas de los países de la ALADI.

B. ACUERDOS SECTORIALES DE ALCANCE PARCIAL O REGIONAL

Dada la amplitud y complejidad del radio de acción de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del sector estatal -así como la heterogeneidad de estructuras legales, administrativas y económicas de los países de la ALADI en dicho ámbito- hubo que recurrir a criterios de selección sectorial no discriminatorios que permitieran conjugar, a la vez, tres ángulos de enfoque: necesidades vitales de los países miembros (combinando tanto el nivel de desarrollo relativo de cada uno de ellos en el conjunto, como el peso específico de sus demandas); sectores sensibles de interés común para el grupo de países participantes y las alternativas instrumentales que hicieran viable, a corto plazo, la elaboración de acuerdos parciales o regionales en la materia.

En este orden de ideas, en forma preliminar, fueron seleccionados los siguientes sectores;

1. Servicios de Consultoría e Ingeniería (Exportación de Servicios).
2. Compras de Equipo y Maquinaria para la Construcción (Bienes de Capital).
3. Energéticos (Petróleo y Energía Eléctrica).
4. Fertilizantes.

//

Cabe mencionar que dichos sectores cuentan con un doble atributo: primero, constituyen ámbitos de interés común de los países miembros, lo cual permite entrelazar ciertas políticas de desarrollo nacional con las alternativas instrumentales que ofrece el Tratado de Montevideo 1980, en el nuevo esquema de integración. Segundo, los sectores elegidos reúnen características suficientes (experiencia, información disponible, complementariedad, interés de los Gobiernos y de los organismos tales como CEPAL, JUNAC, SELA, INTAL, etc.) que hacen factible la elaboración de acuerdos entre la totalidad, o la mayor parte, de los países de la región.

Por último, además de las características indicadas, los sectores involucrados representan parte importante de las importaciones del sector público cuyo origen se localiza fuera de la región, problema que en buena medida puede encontrar solución mediante una sustitución eficiente de importaciones intrarregionales, apoyada en el conjunto de instrumentos y mecanismos del Tratado de Montevideo 1980, cuya gama oscila desde el otorgamiento de una preferencia comercial hasta la elaboración de acuerdos de cooperación y complementación técnica, financiera, económica, que afectan directamente la producción de bienes y servicios del sector público de los países que integran la ALADI.

III. ACTIVIDADES PREVISTAS

1. Los estudios y contactos que ha realizado o prevé realizar la Secretaría General en el corto plazo cubren dos objetivos:
 - a) Plantear a los países miembros las alternativas instrumentales más adecuadas para negociar entre sí con base a las compras y contrataciones del sector público; y
 - b) Examinar y proponer soluciones concretas para sectores o aspectos específicos de esta materia, en los cuales se cuenta con posibilidades más inmediatas.
2. En el primer caso se trata de identificar el tipo de acuerdo más adecuado para esta materia y eventualmente, diseñar algunos modelos que puedan ilustrar a los países miembros en cuanto a los aspectos operativos.

Asimismo, se ha asignado particular importancia a la identificación y proposición de fórmulas que permitan preservar la eficacia de las preferencias pactadas en los distintos mecanismos de la ALADI, en el caso de que el importador del país otorgante de la preferencia sea el Estado o una empresa pública.

3. En el segundo aspecto se ha adelantado ya en el punto III 1. b), la selección de determinados sectores sobre los cuales se están realizando actividades o se prevé iniciarlas en el corto plazo.

Respecto de los servicios de consultoría e ingeniería se han mantenido contactos con la Federación Latinoamericana de Consultores (FELAC), que presentó en un foro internacional un proyecto para el otorgamiento de preferencias en este campo entre los países miembros. Se han realizado también contactos con MULTIFERT respecto del sector fertilizantes y se ha encarado la realización de estudios y contactos en materia de bienes de capital.

//

En estos casos, se espera llegar a formular conjuntamente con los sectores interesados de los países miembros, propuestas concretas que podrían servir de base a una negociación entre países en el curso de 1983.

4. En el caso particular del sector siderúrgico, las compras del Estado o empresas públicas estarían cubiertas por el tipo de acuerdos cuya proposición y diseño se está encarando con carácter general. Sin perjuicio de ello y si existieran elementos de juicio suficientes, se podría encarar una línea de acción específica para el sector, procurando acelerar en ese caso la formulación de propuestas.
-