

LA COOPERACIÓN
INTEREMPRESARIAL
EN LA INDUSTRIA
URUGUAYA



Ministerio de Industria,
Energía y Minería
República Oriental del Uruguay



Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
PNUD - Uruguay



Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
CEPAL, Oficina de Montevideo

Ministerio de Industria,
Energía y Minería
República Oriental del Uruguay

Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
PNUD - Uruguay

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
CEPAL, Oficina de Montevideo

3 3 0 1 0 0 0 0

LA COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL EN LA INDUSTRIA URUGUAYA

Este documento ha sido preparado por la CEPAL, Oficina de Montevideo, en el marco del Proyecto URU/96/011 «Apoyo al Ministerio de Industria, Energía y Minería para la elaboración de estudios en el sector industrial», con el financiamiento del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

LC/MVD/R.169
Octubre de 1998

1a. edición, noviembre de 1998

La presente investigación ha sido realizada por Mariella Torello y Michele Snoeck, consultoras de la Oficina de CEPAL en Montevideo, con la colaboración en temas específicos de Inés Terra y Thierry Thomas, y la asistencia de Rodrigo Arim. Inés Urrestarazú y Guillermo Zoppolo participaron en la aplicación de la Encuesta a las empresas industriales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

	Página
INTRODUCCIÓN	5
I. LA COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL	9
A. LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN COMO RESPUESTA A UN NUEVO CONTEXTO	9
B. LAS APROXIMACIONES TEÓRICAS AL FENÓMENO DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN	11
1. Estructuras de organización de las transacciones	11
2. Los costos de transacción	13
3. Tipos de transacciones y estructuras de gobierno	14
4. Principales críticas al enfoque por los costos de transacción	16
5. Un enfoque complementario: el análisis costo-beneficio	17
C. DEFINICIÓN Y TIPOS DE ACUERDO	18
D. LA COOPERACIÓN ENTRE EMPRESAS Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL	20
II. LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN: UN ESTUDIO DE CASOS	23
A. CARACTERIZACIÓN DE LOS ACUERDOS VIGENTES	25
1. Características generales de los acuerdos identificados	25
2. Objetivos de los acuerdos	38
3. Obstáculos enfrentados para la concreción de acuerdos	45
4. Aspectos que favorecieron la concreción de acuerdos	48
5. Balance costo-beneficio y otros efectos positivos de los acuerdos	52
6. Proceso de negociación y vinculación inicial de las empresas	53
B. COMPARACIÓN ENTRE LAS EMPRESAS CON Y SIN ACUERDO	59
1. Principales atributos diferenciadores	59
2. Comparación entre objetivos y obstáculos de las empresas con y sin acuerdo	65
3. El concepto empresarial de estrategia de cooperación	69
C. CONCLUSIONES	73
III. EL APOYO INSTITUCIONAL A LA COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL	77
A. INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA LA INSERCIÓN EXTERNA	77
B. INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA LA COOPERACIÓN EMPRESARIAL TRANSFRONTERIZA	82
C. REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES DE APOYO SEGÚN LOS EMPRESARIOS ...	87

IV. EL MARCO REGULATORIO PARA LA COOPERACIÓN EMPRESARIAL TRANSFRONTERIZA	91
A. EL ESTABLECIMIENTO DE EMPRESAS O VÍNCULOS EMPRESARIALES	92
1. Normativas nacionales	92
2. Tratados internacionales	95
B. EL MOVIMIENTO DE BIENES	98
1. Barreras al libre comercio intrarregional	98
2. Acuerdos bilaterales con Uruguay	101
3. Perspectivas	104
C. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS	106
D. EJEMPLOS DE OBSTÁCULOS SECTORIALES	106
E. CONCLUSIONES	108
V. ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL	111
A. APOYO A LA ASOCIATIVIDAD INTEREMPRESARIAL EN EL ÁMBITO LOCAL	111
B. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE ACCESO A OPERACIONES INTRARREGIONALES	115
GLOSARIO DE SIGLAS	119
ANEXO - FORMULARIOS PARA LAS ENTREVISTAS SOBRE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN	121

INTRODUCCIÓN

La cooperación interempresarial constituye un fenómeno de creciente relevancia a nivel mundial, que responde a nuevas estrategias vinculadas con la necesidad de reconversión o adaptación de los sectores productivos a las nuevas condiciones competitivas. Los efectos dinamizadores de los acuerdos de cooperación en la economía, observados en procesos de apertura comercial e integración regional en otras partes del mundo, determinaron que el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) los considerara como instrumentos importantes para la consolidación y el desarrollo de la industria nacional.

Sin embargo, el diseño de medidas orientadas a estimular estrategias empresariales asociativas requería, en primer lugar, disponer de antecedentes sobre las modalidades de cooperación empresarial existentes en la industria uruguaya, las condiciones propias del contexto nacional y regional que favorecen o perjudican la conclusión de acuerdos, los beneficios obtenidos y los obstáculos encontrados. Fue esta necesidad la que originó que el MIEM suscribiera, a mediados de 1997, un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prestara servicios de cooperación técnica en el área de la complementación industrial, a través de su Oficina en Montevideo.

El Proyecto "URU/96/011- Apoyo al MIEM para la elaboración de estudios en el sector industrial" tuvo así como principales objetivos (i) analizar a profundidad las diferentes modalidades de cooperación empresarial en la industria uruguaya y (ii) proveer al MIEM elementos de apoyo para la formulación e implementación de una estrategia de complementación industrial entre empresas manufactureras uruguayas y entre éstas y empresas del exterior.

En un proyecto desarrollado anteriormente por la Oficina de la CEPAL, se había explorado colateralmente el tema de la cooperación empresarial.¹ La evidencia disponible señalaba que poco más de una tercera parte de las firmas locales había establecido algún tipo de acuerdo de cooperación y que las de mayor tamaño relativo lideraban este proceso. La distribución de los acuerdos parecía corresponder a cierto patrón de comportamiento empresarial. En el grupo de empresas que reunían las condiciones de líder en inversión y nivel tecnológico cercano a la frontera internacional, el 60% había realizado algún acuerdo. En cambio, en las empresas con comportamientos de sobrevivencia o de inacción esta frecuencia se reducía al 30%. Por otra parte, los acuerdos detectados se habían establecido principalmente entre empresas locales y sólo en una escasa proporción con firmas ubicadas en otros países del Mercosur. Asimismo, consistían predominantemente en vínculos comerciales, cuyo principal objetivo era el acceso a nuevos mercados. En términos generales, estos primeros resultados -que referían a un universo restringido a las trece ramas industriales con mayor dinamismo en el período 1985-1992- parecían indicar el estado aún embrionario del proceso de complementación industrial en el contexto uruguayo.

¹ Se trata de una investigación sobre las políticas de inversión y recursos humanos en empresas industriales, desarrollada en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el período 1995-1996. Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Políticas de inversión y recursos humanos en empresas industriales, CEPAL, Montevideo, 1996.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y los objetivos mencionados, se procedió a desarrollar los siguientes estudios:

- La identificación y el análisis de acuerdos de cooperación interempresarial vigentes, a partir de una definición amplia. Se entendió como acuerdo aquellos vínculos en que se establece una interrelación de decisiones en determinados ámbitos sin que ello altere la condición de unidades independientes de las empresas intervinientes. Asimismo, se exigió cierta estabilidad en dicho relacionamiento aunque sin ningún requisito de formalización, por lo que el criterio aplicado llevó a descartar los acuerdos ocasionales e incluir los de hecho. A partir de la definición anterior se procedió a caracterizar este tipo de estrategia empresarial teniendo en cuenta sus objetivos, los obstáculos enfrentados y la evaluación que hacen los propios empresarios de su experiencia de relacionamiento, entre otros aspectos.
- El análisis, en forma simultánea, de un grupo de empresas en las que no existían este tipo de vínculos, a los efectos de evaluar las razones por las que no habían incursionado en esta estrategia y procurar una contrastación con el grupo anterior. Tanto en este caso como en el anterior, la metodología utilizada se basó en la realización de entrevistas en profundidad a empresas industriales, seleccionadas teniendo en cuenta su rama de actividad y su tamaño.
- La caracterización del marco institucional existente, tanto en el ámbito público como privado, relacionado directa o indirectamente con la cooperación industrial. Asimismo, se realizó una evaluación institucional de la Dirección Nacional de Industria del MIEM con el objetivo de identificar las dificultades que deberían ser superadas para que la misma pudiera convertirse en impulsor de una política de complementación interempresarial.
- La evaluación de la potencialidad de las rondas de negocios y encuentros empresariales similares como mecanismo de fomento de la cooperación empresarial. Para ello se entrevistaron a empresarios industriales con experiencia en estas actividades, así como a organizadores de estos eventos pertenecientes a los ámbitos público y privado.
- Una primera aproximación a las normas y legislaciones vigentes en el Mercosur que regulan el establecimiento de vínculos entre empresas uruguayas y empresas argentinas y/o brasileñas, con el objeto de identificar posibles obstáculos de carácter regulatorio.
- El análisis de diversas modalidades de políticas adoptadas en relación al tema de la cooperación interempresarial en la región y la elaboración de propuestas concretas de acciones susceptibles de fomentar la asociatividad en el contexto uruguayo.

La presente publicación recoge los principales resultados de los trabajos realizados. Se estructura en torno a cinco capítulos. En el primero, se explicita el concepto de cooperación interempresarial, con sus ventajas potenciales, y se plantea como opción para la política industrial. El segundo presenta los resultados del estudio de casos antes mencionado, que consistió en el análisis en profundidad de las estrategias asociativas desarrolladas por 36 empresas del sector manufacturero local, así como de la intencionalidad respecto a este tipo de estrategia de un grupo adicional de 22 empresas actualmente sin acuerdo de cooperación.

El examen de las instituciones que tienen entre sus objetivos el fomento de la cooperación interempresarial conforma el objeto del tercer capítulo. Se consideran primero las instituciones e instrumentos que buscan mejorar y facilitar la inserción externa de las empresas; segundo, aquellos más directamente vinculados a la promoción de relaciones de cooperación entre ellas y, por último, los requerimientos de apoyo institucional que han manifestado los empresarios en el estudio de casos anteriormente

te mencionado.

Dado que las posibilidades de implementar una estrategia de cooperación no se reducen al espacio local y teniendo en cuenta el proceso de integración regional en curso, se presentan en el cuarto capítulo el marco que, actualmente, regula las relaciones de cooperación entre empresas locales y del resto del Mercosur, así como los efectos de los cambios previstos en el cronograma del proceso de integración en el mediano plazo. El estudio se limita, sin embargo, a los casos de Argentina y Brasil.

Finalmente, en el quinto capítulo, se presenta la esencia de las propuestas de acción que fueron sometidas a consideración del MIEM.



I. LA COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL

A. LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN COMO RESPUESTA A UN NUEVO CONTEXTO

Como estrategia empresarial, las relaciones de cooperación han dejado de ser la experiencia de empresas aisladas para transformarse en una forma altamente generalizada de competir en los mercados internacionales. Su expansión en el escenario internacional se verifica entre empresas de diferentes tamaños e, incluso, ha sido estimulada por medio de políticas específicas o por las propias corporaciones empresariales. Las restricciones institucionales de acceso a los mercados, la aceleración del cambio tecnológico y el costo asociado a los nuevos desarrollos científico-técnicos han constituido estímulos a la proliferación de estos fenómenos.

El acuerdo o asociación entre empresas puede ser considerado un tipo de organización intermedia entre la tradicional -la firma, unidad independiente en términos de su capacidad de decisión- y el mercado. Más precisamente, constituye una forma de organización que se sitúa entre dos extremos: el gobierno de las transacciones efectuadas por medio del mercado y las realizadas internamente por medio de una vía jerárquica. Para algunos, este tipo de asociaciones constituye un comportamiento colusorio que disminuye la intensidad de competencia y, por lo tanto, amenaza el logro de una mayor eficiencia. Sin embargo, dado que, más allá de la necesaria comunión de objetivos para su concreción -el llamado interés común-, subsiste la oposición de intereses, se los concibe más bien como una nueva forma de competencia.

Hasta hace pocas décadas la mayoría de los acuerdos consistía en vínculos interempresariales concentrados en unidades de gran tamaño, donde la complementación o cooperación se restringía a determinados sectores productivos y adoptaba, generalmente, la modalidad de *joint-ventures*. Diversos autores coinciden en afirmar que en la década del ochenta se produjo, en el ámbito internacional, una sustancial modificación de estas características determinada por el importante crecimiento de este tipo de vínculos entre empresas, el que se manifestó no sólo en un aumento cuantitativo alcanzando a unidades empresariales de diferentes tamaños, sino también en una fuerte diversificación de sus contenidos y de las modalidades contractuales adoptadas.

Entre las explicaciones de este cambio se identifican fundamentalmente determinantes externas a las empresas. La globalización de los mercados, el acortamiento del ciclo de vida de los productos, la disminución de las barreras internacionales al comercio, las crecientes turbulencias de la economía internacional exigen obtener recursos tecnológicos en un plazo reducido y con menor riesgo, así como lograr un mayor aprovechamiento de las economías de escala y de alcance. Todo ello en un marco organizacional que brinde un alto grado de flexibilidad para que las empresas se adecuen rápidamente a escenarios cambiantes.

Cuando las economías de escala son importantes para la producción de los bienes o servicios que una empresa necesita y las cantidades demandadas no le permiten alcanzar la escala de eficiencia mínima, el establecimiento de acuerdos con proveedores independientes o el emprendimiento común con otras empresas para la producción de un insumo intermedio presenta ventajas que la teoría económica ya ha sabido identificar.² Por otra parte, a pesar de que las nuevas tecnologías permiten eficiencia en series

² El análisis de la dependencia en el suministro de un insumo de una empresa competidora o la existencia de un monopolio sucesivo en la cadena productiva ha arrojado que las soluciones cooperativas son óptimas desde el

cortas, las alianzas entre empresas constituyen, a menudo, la única forma de lograr la escala de operación que requiere una economía globalizada como la actual.

Otro cambio originado por las nuevas tecnologías de producción flexible es que permiten que el mismo equipo sea usado para elaborar eficientemente una variedad de productos diferentes, determinando la oportunidad del aumento de los beneficios a través del aprovechamiento de economías de alcance o gama. Esto propicia la necesidad de relacionamiento con otros sectores de actividad, a veces muy alejados, en términos de las competencias adquiridas en su trayectoria histórica.

En los sectores en los que el ritmo de cambio de los productos es rápido, el mercado de un producto individual deja de ser el objetivo. Las decisiones estratégicas de las empresas deben anticipar las necesidades del mercado y, en consecuencia, éstas deben invertir en forma permanente y adelantada en la construcción de nuevas capacidades para poder satisfacerlas. Esto ha planteado la necesidad no sólo de una mayor coordinación con sus proveedores y distribuidores, de modo de dar coherencia a sus planes frente a circunstancias cambiantes, sino también de establecer alianzas con otras empresas para adquirir un rápido acceso a las capacidades de las que carecen.

La globalización de los mercados acompañada de inestabilidades macroeconómicas, segmentación y volatilidad de la demanda aumenta los riesgos y los costos de la internalización de las diversas actividades que componen la estructura productiva de las empresas autosuficientes. A la vez, la creciente importancia de un nuevo paradigma tecno-organizativo en el que la tecnología de la información juega un rol clave posibilita la disminución de los costos de coordinar actividades con agentes económicos externos a la empresa.³

El establecimiento de acuerdos de complementación o cooperación entre firmas industriales, en particular en lo que refiere al involucramiento de empresas medianas y pequeñas, ha sido una estrategia aún no muy transitada en el proceso de industrialización de América Latina en general y también de Uruguay en particular. No obstante, la transformación en las condiciones de funcionamiento de las economías nacionales y la emergencia de los procesos de integración regional plantean oportunidades y amenazas para las empresas, que exigen como respuesta nuevas estrategias competitivas. En este nuevo contexto, la ampliación del mercado en el que las empresas venían operando abre la posibilidad de desarrollar relaciones de cooperación interempresarial con el objetivo de acelerar un proceso de especialización productiva, aprovechamiento de economías de alcance, penetración en nuevos mercados e incorporación de progreso técnico.

punto de vista de la asignación de recursos. Ver Salas Fumás, Vicente, Acuerdos de cooperación entre empresas: bases teóricas, en Economía Industrial, Ministerio de Industria y Energía de España, Madrid, marzo-abril, 1989; y Milgrom, P. y Roberts, J. Economía, organización y gestión de la empresa, Editorial Ariel, Barcelona, 1993.

³ Ferraro, Carlo y Gatto Francisco, Cooperación empresarial en la que intervienen firmas brasileñas y argentinas. Primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo, Proyecto INTAL/CEPAL sobre Acuerdos Empresariales en el Mercosur, CEPAL, Buenos Aires, 1994.

B. LAS APROXIMACIONES TEÓRICAS AL FENÓMENO DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN

Desde el punto de vista teórico, el tratamiento de los acuerdos de cooperación es aún incompleto. Algunos autores atribuyen esta situación no sólo a la dificultad que representa la conceptualización del propio fenómeno, sino también al predominio del análisis neoclásico en el estudio del comportamiento de las empresas. Dado que para esta vertiente del pensamiento económico, las empresas presentan idénticas funciones de producción como hipótesis, es imposible justificar, en ese marco, la existencia de la cooperación empresarial. Por otra parte, en los modelos que analizan el funcionamiento del mercado en el marco de la teoría del oligopolio, los acuerdos son considerados manifestaciones de comportamientos colusorios que disminuyen la competencia y, por lo tanto, constituyen una amenaza al logro de una mayor eficiencia de la estructura productiva.

El primer intento significativo de dar fundamento económico a este fenómeno, en el ámbito de la teoría de la empresa, se desarrolló con el uso de los instrumentos conceptuales de la teoría de los costos de transacción. Este marco teórico ofrece herramientas analíticas para la discusión de las ventajas relativas, en términos de costos, de las distintas formas de organización industrial, teniendo en cuenta las condiciones del entorno en el que las firmas desarrollan su actividad.

1. Estructuras de organización de las transacciones

La empresa que debe efectuar cualquier transacción, ya sea en el ámbito de la actividad directamente productiva o en el de otras actividades vinculadas tales como *marketing*, investigación y desarrollo, etc., tiene frente a sí una gama de posibles estructuras de gobierno del conjunto de transacciones que definen esa actividad. Estas estructuras varían desde la realización de dichas transacciones a través del mercado hasta su internalización total en la organización, sustituyendo a aquél por una estructura de tipo jerárquico. Al respecto, Milgrom y Roberts afirman que “el mercado y la jerarquía -a veces contemplados como los dos modos alternativos más importantes de organizar la actividad económica- son en realidad dos formas extremas de contrato organizativo en las que la negociación voluntaria caracteriza al mercado y las relaciones de autoridad a la jerarquía”.⁴ Entre ambos extremos se sitúa la cooperación como una modalidad intermedia de organización de las transacciones. Por lo tanto, cuando se procede al análisis de una formulación determinada de acuerdo, su justificación desde el punto de vista económico, debe realizarse comparándola con las dos formas organizativas alternativas: la internalización total de las transacciones (la empresa) o la externalización total (el mercado).

a. Las transacciones en el mercado

La regulación de las transacciones a través del mercado supone la inexistencia de derechos residuales. El marco contractual en el que se realizan los intercambios especifica todas y cada una de las contrapartidas, no quedando derechos por asignar, al tomar una decisión referente al uso de un activo, que no esté explícitamente previsto por el contrato o el marco jurídico en que éste se inscribe. Esta definición se ajusta al modelo de mercado competitivo donde “...la relación entre los agentes económicos se reduce a operaciones de compraventa por las cuales un agente paga un precio, perfectamente conocido por él, y recibe a cambio un bien o servicio. La relación entre los agentes queda concluida una

⁴ Milgrom, P. y Roberts, J., *op. cit.*, p. 35.

vez que se ha realizado el intercambio y si se repite vuelve a producirse en las mismas condiciones iniciales.... La relación entre comprador y vendedor es totalmente casual y no programada de antemano, produciéndose en un contexto donde múltiples oferentes y demandantes podrían haber sido sustitutos perfectos de aquéllos que, en el contacto casual, llevaron a término la operación de compraventa. Los beneficios y costos de la relación entre los agentes son todos privados, por lo que los precios reflejan verdaderos costos de oportunidad». ⁵

b. Las transacciones en la empresa

La empresa, en cambio, implica una relación continua entre los miembros que componen su organización. Esta interacción permanente origina relaciones específicas e idiosincráticas entre ellos, por lo que no opera la sustituibilidad perfecta entre los miembros pertenecientes a la organización y los que están fuera de ella. Las decisiones procuran por tanto optimizar intereses colectivos y es a través de una relación jerárquica que se ejerce la autoridad para dar órdenes y vigilar su cumplimiento. Un conjunto de derechos sobre el uso de determinados recursos productivos no está asignado en forma previa -contratos incompletos- lo que confiere un poder discrecional a la jerarquía. "...los superiores jerárquicos pueden tomar decisiones que impliquen un comportamiento u otro de los subordinados y (...) vigilar que dichas decisiones sean ejecutadas de acuerdo a lo previsto." ⁶

c. Los acuerdos de cooperación

Un acuerdo de cooperación entre empresas se constituye, entonces, en un marco que regula el intercambio entre agentes económicos -empresas- y que combina rasgos del modelo de empresa y mercado. Se aproxima al mercado en tanto se realiza entre unidades empresariales que mantienen su independencia jurídica y, en general, sin que se verifiquen relaciones de subordinación entre ellas. Opera solamente sobre determinados recursos o actividades concretas, en tanto que aquellos no comprendidos en este tipo de relación estarán regulados por cualquiera de las otras dos formas alternativas. Al igual que las transacciones de mercado, el intercambio previsto entre las partes puede tener una duración limitada en el tiempo, momento en el cual pueden volver a renegociarse las condiciones o retornar a una estrategia independiente.

A la vez, el acuerdo comparte rasgos del modelo jerárquico de la empresa en tanto las relaciones que se establecen tienen mayor estabilidad que las meras transacciones de mercado. Esta permanencia en el vínculo crea también una suerte de relación idiosincrática entre las partes, por lo que, al igual que en el caso de los miembros pertenecientes a la empresa, los participantes en el acuerdo no son perfectamente sustituibles por otros agentes que no formaron parte de él. Cuanto mayor es la interdependencia que se genere entre los socios, más necesaria se hará alguna optimización conjunta de los intereses puestos en común, al igual que en las empresas. La optimización de estos intereses exige de un marco contractual donde se establezcan sin ambigüedades los derechos y deberes de cada participante en la relación. Cuanto más difícil resulte la compatibilización de los intereses individuales y colectivos, más importante se tornará el marco jurídico de protección y, con ello, el costo asociado a este tipo de estrategia.

A partir de lo anterior, la pregunta que cabe formularse es ¿cuáles son las circunstancias que favorecen la utilización de los distintos modelos en los que es posible estructurar las transacciones?

⁵ Ver Salas Fumás, Vicente, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁶ *Ibid.*, p. 49.

Partiendo del supuesto que las empresas procuran siempre la maximización de sus beneficios, el aporte de la teoría de los costos de transacción consiste en que los costos considerados en dicha maximización no son sólo los costos de producción sino además los de transacción. Los primeros dependen de la tecnología de producción, la estructura de los mercados de insumos, etc.; los segundos, de la forma en que se organizan los intercambios. En consecuencia, una estructura organizativa será preferida a otras cuando implique menores costos totales de organización de las actividades.

2. Los costos de transacción

A diferencia del marco neoclásico convencional, en este enfoque los individuos tienen la intención de comportarse racionalmente (desean «maximizar» cuando toman decisiones) pero se encuentran limitados en su capacidad efectiva para hacerlo. El horizonte que es posible abarcar en el marco de una decisión es limitado pero, además, la propia búsqueda tiene un costo. Se parte entonces de la existencia de un umbral de satisfacción, más allá del cual se acepta una alternativa, que no tiene por qué ser la óptima. Por ejemplo, al redactar un contrato que da sustento a una transacción, los individuos son incapaces de prever la totalidad de las contingencias que sobrevendrán una vez realizada la transacción. Por otra parte, como la selección de formas en las cuales organizar las transacciones tiene un costo, el proceso de optimización se detiene al encontrar una estructura que satisface a las partes.

Existe además la eventualidad de la presencia de comportamientos oportunistas que, si bien pueden considerarse de carácter no genérico, obliga a los contratantes -de acuerdo a sus posibilidades y vulnerabilidades- a protegerse formulando previsiones en el propio contrato que minimicen los incentivos para su aparición.

La minimización de los costos de transacción supone, entonces, encontrar la estructura de administración óptima de una determinada transacción en un marco en que los agentes tienen una racionalidad limitada y están expuestos a la eventualidad de comportamientos oportunistas.

Cuando los individuos intercambian derechos de propiedad sobre bienes o servicios de naturaleza económica y hacen valer sobre ellos sus derechos, deben asumir el costo de definir y negociar un contrato *ex-ante* (qué es lo que van a intercambiar, con quién y bajo qué condiciones), así como el de monitorearlo y hacer respetar lo pactado *ex-post*.

Las transacciones de mercado requieren determinar los precios y el conocimiento recíproco de compradores y vendedores implica que éstos se reúnan a los efectos de establecer la transacción. En la práctica, esto se manifiesta de muchas formas, que implican gastos tanto para los oferentes como para los demandantes. Del lado de la oferta los departamentos de ventas de las empresas gastan en investigaciones de mercados para determinar los gustos de los compradores, así como en publicidad y comercialización para dar a conocer el producto o servicio. Del lado de la demanda se incurre en la asignación de tiempo a la búsqueda de proveedores, y a la identificación de calidades y de los mejores precios. Este tipo de costos de transacción se denomina **costos de coordinación**.

Los costos de coordinación no surgen sólo en las transacciones realizadas a través del mercado sino también cuando aquéllas se producen al interior de la firma, a partir de una relación de jerarquía. Ellos son los costos de reunir la información necesaria, elaborar con ella un plan eficiente y transmitirlo

a los encargados de su ejecución. Estos costos incluyen no sólo los derivados de acumular y transmitir la información, sino también los resultantes del hecho que la propia información se transmite siempre en forma imperfecta y quien tiene que ejecutar decisiones posee datos insuficientes o inexactos generándose problemas de ajuste.

Existen dos tipos de costos adicionales, asociados al llamado problema de la **motivación**. Cuando las partes de una transacción real o potencial no poseen toda la información necesaria para determinar si los términos de un acuerdo son mutuamente aceptables y si serán efectivamente cumplidos, se originan costos por la existencia de asimetrías de información o información incompleta. Por ejemplo, al interior de una empresa puede resultar particularmente difícil para un gerente supervisar el rendimiento de un determinado grupo de trabajadores. En una transacción de mercado, el comprador puede abrigar serias dudas sobre las cualidades del producto o servicio ofrecido comunicadas por el vendedor. En segundo lugar, están los costos originados en las conductas oportunistas. El reconocimiento que tanto las promesas como los castigos previstos en la realización de una transacción pueden no cumplirse resta credibilidad. La transacción puede no llegar a realizarse por este motivo o alternativamente se necesitará destinar recursos adicionales para protegerse de esta eventualidad.

3. Tipos de transacciones y estructuras de gobierno

La conveniencia del uso de una determinada estructura de gobierno en lugar de otra, depende de las características propias de dicha transacción. Algunas variables como la frecuencia con que éstas ocurren, el monto de las inversiones específicas que requieren, los fallos de mercado asociados a ellas, junto con condiciones propias de la empresa tales como su nivel tecnológico y su estructura organizativa, constituyen los elementos en los que se basa la evaluación de los costos asociados a una estructura de gobierno u otra.

a. Frecuencia y duración

En el caso de transacciones ocasionales, la firma recurrirá al mercado dado que carece de sentido una estructura formal costosa para una transacción que no va a repetirse. Sólo en el caso de activos de alta especificidad o de gran materialidad en transacciones ocasionales se justifica la posibilidad de un gobierno de la transacción por un tipo de contrato costoso o directamente de la producción al interior de la firma. Ahora bien, cuando las transacciones son recurrentes se justifica tanto un contrato o acuerdo entre las partes, como la internalización en la firma.

Cuando una transacción del mismo tipo se repite con frecuencia durante un largo período entre las mismas partes, se establecen naturalmente premios y castigos muchas veces sobreentendidos, que reducen la necesidad de cualquier tipo de mecanismo formal muy costoso en la opción de un gobierno bilateral. En este caso, externalizar este tipo de transacciones fuera de la empresa puede ser conveniente ya que basta con el establecimiento de un procedimiento de rutina que las gobierne, como por ejemplo un acuerdo marco. Un ejemplo de ello lo constituyen los acuerdos de abastecimiento de materia prima de largo plazo.

b. Especificidad de las inversiones necesarias y riesgos de expropiación

El criterio contable que distingue entre costos fijos y variables no es relevante a la hora de definir una estructura de gobierno de una transacción. La distinción relevante es entre activos específicos y

relocalizables. Un activo es específico cuando está concebido a la medida de la transacción. Desde el punto de vista de su naturaleza puede ser capital humano, capital físico o cualquier otro tipo de bien o servicio, cuyo mejor uso alternativo generará rentas por debajo de las que se originarían al ser usado en una transacción distinta de la que fue pensada.

Un caso particularmente importante de activos específicos son los llamados activos co-especializados. Esto es, aquellos que tienen mayor productividad cuando se utilizan conjuntamente y pierden gran parte de su valor si son usados individualmente para producir bienes o servicios en forma independiente. Cuando los activos co-especializados están en manos de distintos agentes -dos empresas independientes, por ejemplo- gran parte del valor de la inversión de uno de ellos depende del comportamiento del otro. Ello abre el riesgo de un comportamiento oportunista cuya consecuencia es que ambas partes pueden temer verse forzadas, más tarde, a aceptar términos desventajosos una vez que la inversión ya se realizó. A ello se le llama el problema de la retención o riesgo de expropiación. En estas situaciones el valor actual de las inversiones se reduce por la probabilidad de sufrir este tipo de expropiación de rentas.

Al igual que en los otros casos, la estructura organizativa debe minimizar los costos de transacción referidos a los riesgos de eventuales expropiaciones. En estas condiciones, un acuerdo de largo plazo o la integración de dicho activo al patrimonio de la empresa reduce dicho riesgo.

Cuando una empresa, para constituirse en proveedor de otra, debe tomar la decisión de invertir en una línea de producción para la fabricación de un insumo específico exigirá determinadas características contractuales en su relación como proveedor. Se trata de una inversión específica en la medida que no es fácilmente reutilizable para la fabricación de un insumo alternativo. La empresa no efectuará la inversión si, por ejemplo, no tiene asegurada la demanda por un lapso que le permita, al menos en parte, la recuperación de lo invertido. Este tipo de transacciones precisan de un procedimiento o contrato que proteja al inversor de una eventual cancelación anticipada o de una renegociación de las condiciones de la relación de producción. Si la empresa demandante considera que estos costos de transacción son menores que los que debería enfrentar si internalizara esa línea de producción en su empresa, aceptará establecer un contrato que de garantías a su proveedor.

c. Incertidumbre y externalidades

La presencia de externalidades en la producción y/o el consumo de bienes y servicios constituye un fallo de mercado que restringe la asignación eficiente de los recursos. En el caso particular de las actividades de investigación y desarrollo, estas externalidades se manifiestan fundamentalmente en el grado de derrames -*spillover*- de los resultados realizados por la actividad de investigación de una empresa en beneficio de otras, eventualmente competidoras en sus mismos mercados. Esta apropiación de beneficios no sólo es incobrable por parte de aquella que incurrió en los costos de investigación sino que además la propia difusión de los nuevos conocimientos disminuye los ingresos por licencias que eventualmente podrían cobrarse por su uso. Complementariamente, estas actividades tienen un alto grado de incertidumbre en cuanto a sus resultados. La consecuencia es un bajo nivel de incentivos por parte de las empresas industriales a destinar recursos a este tipo de actividades.⁷

En presencia de estas externalidades, los acuerdos de cooperación pueden constituir una modalidad de organización más adecuada. La puesta en común de estas actividades por parte de las empresas

⁷ Se ha procurado disminuir este desincentivo a través del mejoramiento del marco regulatorio de patentes o mediante subsidios.

permite compartir costos y riesgos reduciendo al mismo tiempo el número de beneficiarios de la eventual externalidad.

4. Principales críticas al enfoque de los costos de transacción

Si bien el enfoque anterior ofrece uno de los más rigurosos instrumentos hasta hoy disponibles para el estudio del fenómeno de la cooperación entre empresas, no está exento de problemas. En primer lugar, plantea la dificultad operativa de definir los límites entre lo que constituye el ámbito interno de la empresa y el de las relaciones que deben atribuirse al dominio del mercado. En segundo lugar, aunque esta delimitación pudiera hacerse con precisión, tipificar los acuerdos como una organización intermedia entre ambos es, como definición, demasiado vaga. En el amplio interregno que se abre entre esas dos formas de organización encaja un muy variado número de interrelaciones empresariales cuyas motivaciones no siempre pueden explicarse en forma satisfactoria en este marco.

Por otra parte, esta aproximación ha recibido críticas desde otros ángulos. Algunos autores plantean que este enfoque brinda una explicación parcial del fenómeno de la cooperación ya que ha sido concebido para estudiar, fundamentalmente, relaciones verticales entre empresas mientras que un número importante de vínculos de cooperación se verifica en relaciones de tipo horizontal. Más aún, se señala que la naturaleza intangible de los recursos intercambiados en este tipo de vínculos hace, a menudo, imposible la definición de precios y volúmenes intercambiados, lo que dificulta su contrastación empírica.⁸

Otros autores entienden que en el marco de la teoría de los costos de transacción los acuerdos de cooperación adquieren un rol transitorio, es decir, se trata de un fenómeno que tendería a evolucionar en el tiempo hacia alguno de los dos polos: jerarquía o mercado.⁹ En la medida que se trata de un análisis de estática comparada, la flexibilidad y la rapidez con la que se pueden modificar las estrategias no se consideran como factores explicativos fundamentales en la determinación de un acuerdo. Sin embargo, al decir de Montebugnoli y Schiatarella: “.....la flexibilidad del acuerdo y la rapidez con la que, a través del mismo, se pueden replantear estrategias y adecuar las condiciones internas de la empresa a los cambios del ambiente exterior, se encuentran, probablemente, entre los factores de mayor relieve que explican las características que asumen los acuerdos”.¹⁰

5. Un enfoque complementario: el análisis costo-beneficio

Si bien esta aproximación ha sido planteada para dar un marco explicativo a los acuerdos de cooperación horizontal y, en particular, al caso específico de los *joint-ventures*, se presenta aquí con un carácter

⁸ Ver Mariti, Paolo, Los acuerdos de cooperación entre empresas en las economías modernas. Algunos apuntes para su reflexión, en *Economía Industrial*, *op. cit.*

⁹ Ver Montebugnoli, E. y Schiatarella, R., Consideraciones en torno a los acuerdos entre empresas: particular referencia a las PYMES, en *Economía Industrial*, *op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 89, *op. cit.*

más general y al sólo efecto de proporcionar un marco analítico complementario del anteriormente expuesto.¹¹

El análisis costo-beneficio implica un estudio del costo de oportunidad de la cooperación. Es decir, es la valuación de los beneficios netos que no pueden obtenerse por estrategias alternativas, como la fusión, el desarrollo interno o el uso del mercado. El análisis se reduce a la confrontación de los beneficios estratégicos con los costos estratégicos.¹²

Entre los beneficios estratégicos se encuentran: el obtener economías de escala o de aprendizaje en la planta o actividad puesta al servicio de los socios; el adquirir o vender el acceso al conocimiento o la capacidad para realizar una actividad; la reducción de riesgos cuando la varianza del rendimiento de una determinada decisión es muy grande y, también, el ordenamiento de la competencia a través de colusiones en el precio, mediante la influencia en el costo de los competidores o por la estandarización de una tecnología o formato de producto.

Como costos estratégicos se identifican: los requerimientos de coordinación administrativa y costos de control no sólo del desempeño del propio acuerdo sino también de la difusión de la información entre los socios, restringiéndola a lo estrictamente necesario; los costos en términos de competencia, ya que la transferencia de experiencia y el acceso al mercado pueden fortalecer a la contraparte hasta tal punto que la fuente de ventaja competitiva del otro desaparezca; y, por último, al igual que en el enfoque anterior, el costo que implica el riesgo de realizar inversiones irreversibles que pueden sufrir expropiaciones por el socio.

La diferencia entre estos beneficios y costos constituye el llamado núcleo de poder en la negociación de la cooperación frente al socio. Cuando se discute el acuerdo base, lo que se confronta es precisamente este núcleo de poder.¹³

Ahora bien, el valor de los recursos puede cambiar en el transcurso de la cooperación y si además son transmisibles al socio, lo que constituía un determinado poder negociador puede desvanecerse en el tiempo, modificándose las relaciones de poder iniciales. Por ejemplo, cuando el poder de negociación descansa en la puesta a disposición del socio de los canales de distribución, a medida que transcurre el acuerdo el producto del socio empieza a desarrollar su propio mercado -su marca comienza a ser conocida, determina preferencias en los consumidores, etc.- y el valor de los canales de distribución iniciales disminuye. Como consecuencia, el aporte de dicho recurso al poder de negociación de su propietario se reduce.

Un tercer elemento es la existencia de alternativas o la necesidad de establecer el acuerdo. Aquel que posea más alternativas tiene obviamente un costo de oportunidad más alto, que incrementa su poder negociador frente a quien no las tiene. Por el contrario, quien tenga mayor necesidad de la complementación puede quedar sometido a una dilación del proceso de negociación que deprecie a tal punto el valor de sus recursos que el acuerdo deja de tener sentido, originándose una simple absorción por su eventual socio.

¹¹ Para una exposición más detallada ver Mordezki, Alfredo, La cooperación entre empresas: visiones estratégicas, Tesis de Maestría en Economía Internacional, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1992.

¹² Porter, M. y Fuller, M., Coaliciones y Estrategia Global, Revista de Información Comercial Española, núm. 658, Madrid, 1988.

¹³ En el caso particular de la formación de una empresa común *-joint-venture-*, los recursos que cada integrante vuelca al acuerdo constituyen un segundo componente del poder negociador.

C. DEFINICIÓN Y TIPOS DE ACUERDO

La dificultad de la conceptualización teórica de este fenómeno se traslada también a su identificación. En algunas clasificaciones se comprende a todos los fenómenos de complementación, mientras que en otras se opta por un alcance más restrictivo.

En un sentido amplio, los acuerdos implican, por un lado, el mantenimiento de la personería jurídica independiente de las empresas quedando por tanto excluidas las fusiones y, por otro, el establecimiento de fórmulas de colaboración en proyectos, nacionales o transnacionales, tanto de investigación y desarrollo, como de producción y comercialización.¹⁴

Cuando se le agrega el adjetivo estratégico, se excluye la simple complementariedad: “Los acuerdos de cooperación estratégica constituyen una nueva forma de organización intermedia -de mayor complejidad que las relaciones de transacción del mercado o que las simples de complementariedad- basada en vínculos de coordinación y colaboración entre empresas que exigen ajustes *ex-ante* de sus planes de producción y de inversión».¹⁵ Muy próxima a la anterior es la definición que exige la interdependencia en la toma de decisiones, según la cual se está en presencia de un acuerdo cuando dos o más empresas independientes se unen o comparten parte de sus capacidades y/o recursos, sin llegar a fusionarse, estableciendo un cierto grado de interrelación con el objeto de incrementar sus ventajas competitivas.¹⁶ En este caso, las licencias de explotación y las franquicias, por ejemplo, quedarían excluidas al no haber coparticipación en las decisiones.

Si el énfasis se pone en el plazo y la formalidad se recurre al concepto de coalición y los acuerdos se definen entonces como “... alianzas formales y a **largo plazo** entre empresas que unen algunos aspectos de sus actividades, pero que no llegan a fusionarse.”

En el mismo sentido, algunos autores definen un acuerdo como “... un convenio claro, concertado **para una larga duración** entre dos o más empresas, que puede incluir o no una remuneración financiera. A veces se exige un pago para ciertos bienes y servicios, a veces las partes contratantes acuerdan intercambiar informaciones u otros bienes y servicios. Lo usual es que los acuerdos de cooperación estén formalizados por escrito con formas jurídicas muy diversas, aunque también pueden celebrarse en forma verbal”.¹⁷

De las propias definiciones presentadas se desprende que la modalidad que pueden adoptar los acuerdos es variada e implica distintos grados de complejidad. Sin intentar constituir una enumeración taxativa, se pueden distinguir los siguientes tipos:¹⁸

- i. la creación de una nueva entidad jurídica por empresas independientes con el fin de realizar actividades de investigación, fabricación, venta o distribución de productos (*joint-venture*). En esta modalidad de cooperación las empresas, en general de mayor tamaño, ponen en común recursos a los efec-

¹⁴ Ver Costa Campi, María, La cooperación entre empresas, nueva estrategia competitiva, en Economía Industrial, *op. cit.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Ver Mordezky, Alfredo, *op. cit.*

¹⁷ Ver Mariti, P. y Smiley, R., Co-operative agreements and the organization of the industry, en The Journal of Industrial Economics, núm. 31, citado en Ferraro, C. y Gatto, F., *op. cit.*

¹⁸ Esta tipología, con algunas modificaciones, es la utilizada en el análisis empírico realizado en el Capítulo II.

tos de soportar los elevados costos de investigación y desarrollo, diluir riesgos, alcanzar escalas óptimas en la provisión de algún insumo, etc. Es la forma de cooperación que impone una estructura más rígida y, por lo tanto, la que más se aproxima a una modalidad de internalización de las transacciones en la empresa. La nueva empresa común tendrá sus propios órganos de dirección y control, y su vínculo con los socios propietarios es asimilable al de un departamento o división con el directorio de la empresa.

- ii. los acuerdos de distribución o comercialización, en los que una empresa pone a disposición de otra su infraestructura de ventas. Mediante este tipo de cooperación la empresa que pone a disposición sus canales de distribución y sus establecimientos de venta aumenta sus economías de escala y de gama en esta actividad y, por lo general, accede además al mercado de su contraparte. Para la contraparte, disponer de una infraestructura ya instalada disminuye sus costos de ingreso a nuevos mercados. Este tipo de acuerdo ha recibido el nombre de cooperación canguro o *piggy back*.
- iii. los acuerdos de cooperación que posibilitan la **utilización conjunta de recursos** complementarios para desarrollar nuevos productos, intercambiar tecnología, recursos humanos, etc. Este tipo de vínculo se da, en general, entre empresas de similar tamaño o poder de negociación. En el caso de empresas competitivas en los mismos mercados, estos acuerdos pueden plantear dudas acerca de su posible parentesco con prácticas colusorias o anti-competitivas.
- iv. cuando las empresas son subcontratadas para la elaboración del producto en determinada fase, pero participan además en su concepción y en la incorporación de los avances técnicos, se califica a la **subcontratación** como de tipo **avanzada**. En algunos casos se verifica para un conjunto de empresas -subcontratación conjunta- lo que obliga a la empresa subcontratista a establecer una relación de mayor complejidad que exige que cualquier variación de diseño o en la tecnología de producto deba ser difundida para el conjunto. Esta forma de cooperación se da mayoritariamente entre grandes y pequeñas empresas, dando origen para las primeras al nombre de empresa-red. Más recientemente, este tipo de vínculos de cooperación ha sido estimulado por las propias firmas mediante diversos procedimientos de tercerización de actividades -*spin off*-. La “empresa madre” estimula y apoya la creación de pequeñas unidades formadas por sus propios trabajadores con las que, posteriormente, mantiene acuerdos de suministro de distintos servicios o procesos productivos.
- v. por el contrario, el tipo de vínculo establecido en la **subcontratación tradicional** sólo da lugar a una relación estable como proveedor de un determinado insumo o proceso. Es frecuente que se verifique una relación de subordinación de la empresa subcontratada -en general unidades de menor tamaño- por parte de su subcontratante -por lo general empresas grandes-. A excepción de especificaciones de calidad y coordinación en plazos de entrega, es una relación de cooperación muy cercana a la transacción de mercado.

D. LA COOPERACIÓN ENTRE EMPRESAS Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

El interés por generar una interpretación analítica rigurosa de estos fenómenos se ha trasladado al ámbito de la política industrial. Si este tipo de vínculo representa una respuesta al nuevo contexto competitivo, el accionar de la política industrial debiera tenerlo en especial consideración. No es, por tanto, casual que ya se verifique la aparición de diversos instrumentos de política que tienen como objetivo crear condiciones favorables al logro de ventajas competitivas apropiables, exclusivamente, en forma asociativa. Esto ha determinado un cambio radical en la concepción de las políticas públicas, pues en esta opción el objetivo del análisis y de la acción deja de ser la empresa individual o el sector, para pasar a ser el

conjunto de relaciones y la calidad de los vínculos que las empresas pueden desarrollar entre sí y con los servicios que ofrece el entorno institucional.¹⁹

Tal como ya fuera planteado en la presentación de la teoría de los costos de transacción, el intercambio se ve amenazado por la posibilidad de aparición de conductas oportunistas. Tanto en las transacciones realizadas al interior de la empresa como en aquellas efectuadas a través del mercado, la estructura de los contratos que regulan las relaciones entre los agentes intentan minimizar el riesgo de comportamientos oportunistas. De todos modos, el principio jerárquico en el caso de las primeras, y la sustitución de la contraparte en el caso de las segundas, castigan la aparición de estas conductas. En el caso de las relaciones de cooperación, ninguno de los dos mecanismos puede verificarse en forma completa, por lo que las garantías descansan en la estructura de los contratos que las regulan. No obstante, éstos tampoco pueden prever todas las contingencias posibles y el sólo hecho de intentar preverlas puede representar elevados costos de negociación, redacción y supervisión de las reglas, creando un claro desincentivo a emprender este tipo de estrategia. Es entonces la relación de confianza inicial entre las partes la que hace posible enfrentar estas asociaciones sin incurrir en altos costos de transacción y, posteriormente, la reputación alcanzada por el propio vínculo permite su estabilidad en el tiempo. Un ejemplo de la importancia de la confianza en este tipo de interrelaciones es que no resulta excepcional que gran parte de las interrelaciones que se establecen descansen en relaciones contractuales implícitas. En este aspecto, un marco de mera racionalidad en el comportamiento empresarial en el sentido convencional ofrece serias limitaciones a la hora de diseñar instrumentos de política. Al menos debería tomarse en consideración el vínculo entre el comportamiento racional y la cultura empresarial predominante.

En segundo lugar, las nuevas modalidades de organización industrial, de las que este fenómeno forma parte, se han desarrollado en espacios nacionales caracterizados por un importante nivel de desarrollo económico, una considerable difusión de progreso técnico entre los distintos agentes y, además, procesos socio-culturales y sistemas institucionales fuertemente estructurados. Es precisamente en dichos contextos que han prosperado formas de producción fuertemente descentralizadas en las que las pequeñas y medianas empresas juegan un papel muy relevante.

En economías de menor desarrollo relativo, como las que predominan en la región, las características más frecuentes son, por el contrario, la alta heterogeneidad de su estructura productiva y tecnológica y la fragilidad de sus sistemas institucionales. Se trata, asimismo, de economías que emergen de períodos prolongados de inestabilidad macroeconómica y de ausencia de crecimiento sostenido. Cabe esperar, por tanto, que la intensidad y la modalidad de estas nuevas formas organizativas sean también diferentes. El diseño de instrumentos para su fomento debería contemplar estas especificidades. Para la implementación de políticas en este ámbito, es ineludible la evaluación de las experiencias -en términos de costos, impactos, diseño institucional, etc.- en países similares de la región.

En tercer lugar, el modelo de competencia de mercado se basa en la rivalidad competitiva para asegurar una eficiente asignación de los recursos. La cooperación puede anularla desembocando en prácticas colusivas. Esta eventualidad implica evaluar no sólo los beneficios y costos privados, sino también los beneficios y costos sociales en términos de bienestar como eje orientador de una política que estimule la cooperación.

¹⁹ Ver Casalet, Mónica, La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial, en Comercio Exterior, Vol. 47, núm. 1, México, enero, 1997.

Por último, una política de estímulo a la creación de acuerdos tiene un alcance limitado como instrumento de reconversión productiva. El acuerdo potencia capacidades ya existentes o permite adquirir otras complementarias, pero partiendo de la presencia de una ventaja competitiva que lo justificó. Más aún, la estabilidad de este tipo de relacionamiento depende de que dichas capacidades se recreen continuamente, evitando la aparición de asimetrías que desestabilicen el vínculo y generen un escenario propicio para su degeneración hacia otro tipo de estructura de transacción (fusión o retorno al mercado).



II. LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL: UN ESTUDIO DE CASOS

En contraste con otros países, donde las estrategias de cooperación empresarial han sido motivo de estudio desde hace varios años, en Uruguay se dispone de pocos antecedentes sobre las relaciones de asociatividad existentes en la industria nacional y las condiciones locales que favorecen u obstaculizan la concreción de acuerdos interempresariales. En general, la información disponible suele referirse a casos específicos de cooperación exitosa en algunas ramas industriales o a articulaciones intersectoriales entre el agro y la industria (complejos agroindustriales). El análisis presentado en este capítulo pretende contribuir al conocimiento de la realidad uruguaya en esta área, con el fin de disponer de mayores elementos de juicio para diseñar y ejecutar una política de apoyo a la cooperación interempresarial en la industria nacional.

La identificación sistemática del universo de empresas industriales que tienen o han tenido acuerdos de cooperación rebasaba ampliamente las posibilidades del presente proyecto. Se optó entonces por realizar una encuesta de alcance limitado, cuyos resultados cuantitativos no son representativos de la industria en su conjunto al no poder seleccionar las empresas a entrevistar de acuerdo a un muestreo aleatorio. No obstante, el criterio de selección procuró cumplir con el objetivo de cubrir la mayor cantidad posible de ramas industriales y contar con, por lo menos, un caso en cada tramo de tamaño por rama, excluyendo aquellas empresas consideradas micro-empresarios. Por otra parte, a los efectos de lograr una mejor percepción del comportamiento y desempeño propios de las empresas con acuerdo de cooperación, se seleccionó también un grupo de empresas sin acuerdo de modo que operara como un "grupo testigo". El análisis efectuado corresponde así a un estudio de casos de empresas seleccionadas teniendo en cuenta la existencia o no de un vínculo de cooperación con otra, su rama de actividad y su tamaño.

La consulta de diversas fuentes permitió identificar 272 empresas con algún tipo de acuerdo de cooperación y 481 que, en principio, aún no habían incursionado en este tipo de estrategia.²⁰ De cada grupo se eligió una treintena de empresas, respetando la cobertura de las ramas más importantes así como el tamaño, aunque con énfasis en las pequeñas y medianas empresas. El proceso de selección de las empresas a entrevistar así como de las propias entrevistas realizadas llevó a que, finalmente, el análisis incluyera un total de 58 empresas -36 con acuerdo de cooperación vigente y 22 sin acuerdo- cuya distribución por rama se aprecia en el Cuadro 1 y por tamaño en el Cuadro 2.²¹

Independientemente de esta clasificación cabe señalar que, del conjunto de empresas entrevistadas, 4 presentaban alguna relación de asociatividad anterior que ya había culminado, 8 habían intentado negociar algún tipo de acuerdo sin lograr concretarlo y 6 se encontraban en negociación al momento de la realización de las entrevistas. Además, de las 22 empresas sin acuerdo vigente tan sólo 2 manifestaron no tener intenciones de establecer algún tipo de vínculo de cooperación. Estos resultados de carácter general estarían indicando una propensión significativa a establecer relaciones de asociatividad.

²⁰ Las principales fuentes de información fueron: i) la encuesta antes mencionada de la CEPAL sobre políticas de inversión y recursos humanos en empresas industriales; ii) la Bolsa de Subcontratación de la Cámara de Industrias del Uruguay; iii) la Cámara de la Vestimenta; y iv) artículos periodísticos.

²¹ Durante el trabajo de campo, la clasificación original de las empresas con y sin acuerdo sufrió cambios en función de la situación vigente en el momento de la entrevista. Por otra parte, el descarte de casos por diversos motivos (calidad deficiente de la entrevista; empresas ya no productivas sino de comercialización; reducción del personal que colocaba a la empresa fuera del tamaño de interés; etc.) implicó seleccionar casos adicionales. En total, 70 empresas fueron entrevistadas y 12 descartadas.

Por otra parte, las entrevistas a las empresas con acuerdo vigente procuraron investigar el acuerdo que, a juicio del empresario, era considerado principal. Si bien el análisis que sigue no incluye consideraciones en torno a posibles acuerdos secundarios, una pregunta de la encuesta permitió identificar la existencia de éstos. Su procesamiento dio como resultado un promedio de 2.5 acuerdos por empresa -considerando el acuerdo principal y otros-, explicado fundamentalmente por la multiplicidad de este tipo de vínculos en empresas cuya actividad se sustenta en la subcontratación de procesos. Este tipo de empresas se encuentra fundamentalmente en los sectores textil, vestimenta y metalmeccánico.

Los formularios utilizados para las entrevistas a ambos grupos de empresas se encuentran en el Anexo.

Cuadro 1 - Empresas entrevistadas según rama de actividad

Rama y código CIU	Empresas con acuerdo		Empresas sin acuerdo		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Alimentos y bebidas (31)	11	31	9	41	20	34
Textiles, prendas y cueros (32)	10	28	5	23	15	26
Industria de la madera (33)	0	0	3	14	3	5
Papel, imprentas y editor. (34)	1	3	0	0	1	2
Química, caucho y plásticos (35)	6	17	3	14	9	16
Minerales no metálicos (36)	1	3	0	0	1	2
Metálicos, equipos y maq. (37)	7	20	2	9	9	16
Total	36	100	22	100	58	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo.

Cuadro 2 - Empresas entrevistadas según tamaño

Estrato (Núm. de empleados)	Empresas con acuerdo		Empresas sin acuerdo		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Menos de 50	12	33	7	32	19	33
Entre 50 y 99	9	25	3	14	12	21
Entre 100 y 500	14	39	11	50	25	43
Más de 500	1	3	1	5	2	3
Total	36	100	22	100	58	100

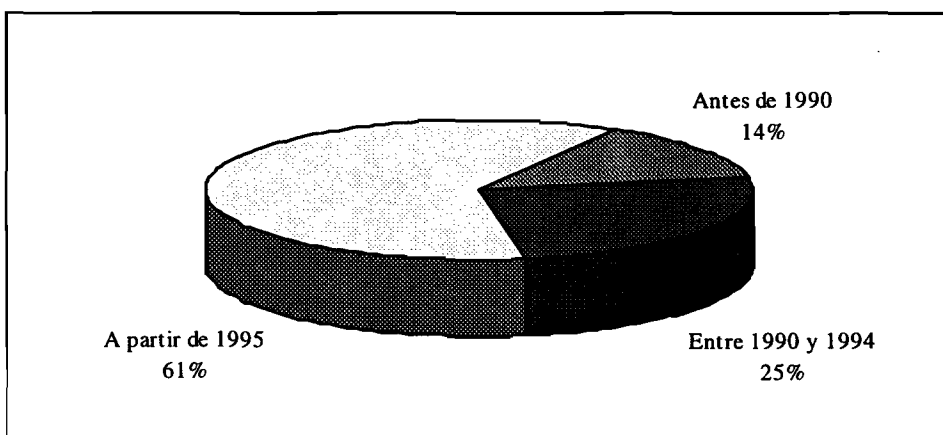
Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo.

A. CARACTERIZACIÓN DE LOS ACUERDOS VIGENTES

1. Características generales de los acuerdos identificados

De la evidencia recogida a partir de las entrevistas en profundidad a las 36 empresas con acuerdo de cooperación surge, al igual que en estudios anteriores,¹ que el fenómeno de los acuerdos de cooperación es reciente en el ámbito de la industria manufacturera local. De los casos analizados, un 61% ha comenzado a operar a partir de 1995 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1 - Período de comienzo de los acuerdos



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Esta “juventud” del proceso de cooperación ha sido también constatada en otros países de la región.²³ Entre las condiciones que se supone inhibieron la emergencia de este tipo de vínculos se menciona el contexto de alta inestabilidad macroeconómica en que operaban las empresas hasta fines de la década de los ochenta y un ambiente de menor presión competitiva. El primer factor habría determinado una baja previsibilidad de mediano plazo como para decidir “invertir” en este tipo de relaciones, combinado con altos costos de contacto y negociación entre las empresas. La menor presión competitiva, por su parte, determinó una débil relación interfirmas y un menor estímulo para adoptar este tipo de estrategia.²⁴

Por el contrario, el escenario de los noventa se caracteriza en la región y también en el país por una mayor estabilidad macro y una fuerte presión competitiva en el sector manufacturero. La mayor

²² Ver al respecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *op. cit.*, 1996; y Ramos, J., Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales, CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

²³ Ver Gatto, Francisco, El desafío de la internacionalización y el Mercosur para las PYMES argentinas, CEPAL, Buenos Aires, 1994; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Cooperación empresarial en la que intervienen firmas brasileñas y argentinas. Primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo, CEPAL, Buenos Aires, 1994.

²⁴ Kantis, Hugo, Inercia e innovación en las conductas estratégicas de las PYMES argentinas. Elementos conceptuales y evidencias empíricas, CEPAL, Buenos Aires, 1996.

internacionalización de la economía aumentó el riesgo de las firmas al obligarlas a enfrentar demandas más inestables y segmentadas y un ciclo de vida de los productos más breve. Ello ha obligado a adoptar una respuesta organizacional flexible, que permita además concentrar esfuerzos en el “corazón competitivo” de la firma. La cooperación aparece entonces como una estrategia que cumple con ambos requisitos: flexibilidad y acceso a activos especializados disponibles por otras empresas.

a. Tipos de acuerdo

Para poder caracterizar el tipo de vínculos establecidos mediante esta modalidad de relacionamiento entre empresas se solicitó al entrevistado, en forma de pregunta abierta, una completa descripción del principal acuerdo de cooperación vigente en la empresa. Cuando la identificación por parte del entrevistado no resultó inmediata, el criterio para establecer esta jerarquización, en el caso de empresas con más de un acuerdo vigente, fue la incidencia en la facturación anual.

A partir de las descripciones proporcionadas, los acuerdos fueron clasificados mediante la siguiente tipología. El primer tipo abarca los casos en que se crea una **nueva entidad jurídica** a partir del acuerdo entre empresas independientes, con objetivos diversos tales como la realización de actividades de investigación, fabricación, venta o distribución de productos. En este grupo se clasificaron los consorcios de exportación, los *joint-ventures* para la distribución de productos, la creación de una nueva empresa para lograr volúmenes mínimos para exportar, entre otros.

El segundo tipo refiere a **acuerdos de distribución** en los que una empresa pone a disposición de otra su infraestructura nacional de ventas a cambio del pago de una comisión o compra directamente el producto para comercializarlo en sus propios canales de distribución. Bajo este tipo se agruparon casos de importación de bienes complementarios a los de la empresa, con marca en exclusividad o específica, la distribución de la producción bajo la marca de la contraparte, etc.

El tercer tipo comprende casos en que las empresas acuerdan la **utilización conjunta de recursos complementarios** para desarrollar nuevos productos, intercambiar tecnología o recursos humanos, realizar inversiones conjuntas, comercializar productos, etc. Este agrupamiento se diferencia del primero por tratarse de acuerdos que no implican la creación de una nueva entidad empresarial, y del segundo, por abarcar acuerdos que no se limitan a la distribución o comercialización de productos.

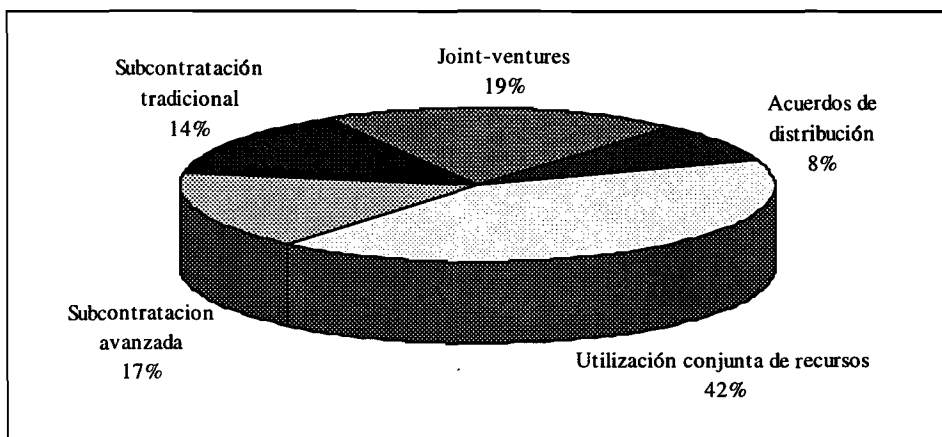
El cuarto tipo refiere a **acuerdos de subcontratación** de procesos de transformación intermedios o al **abastecimiento de insumos intermedios o materia prima**, en los que la relación entre las firmas comprende, además de la transacción de compraventa, aspectos tales como: la asistencia técnica a la firma proveedora a los efectos de garantizar la calidad, introducir nuevas tecnologías o suministrar información acerca de los planes de producción a largo plazo para facilitar la coordinación con el desarrollo de la contraparte; la concesión de garantías y de financiamiento que aseguren la realización de la producción encomendada; la asistencia en el entrenamiento en los niveles gerenciales; etc.

El quinto tipo agrupa los casos de **subcontratación tradicional**, que se limitan al aprovisionamiento de insumos intermedios o procesos de transformación, con o sin la entrega de la materia prima por parte de la empresa subcontratante, pero que no implican los otros vínculos presentes en el agrupamiento anterior.

Esta clasificación permite distinguir diferentes grados de involucramiento de las firmas y/o de exigencia de toma de decisiones en forma conjunta. Así, en primer lugar el tipo 1, luego el 3 y en menor grado los acuerdos de tipo 4 plantean una modalidad de asociatividad más compleja que los tipos 2 y 5.

La aplicación de esta tipología a los 36 casos investigados dio como resultado que un 42% se clasificara como acuerdos de utilización conjunta de recursos complementarios (tipo 3), un 19% como creación de nuevas entidades empresariales con distintos objetivos (tipo 1) y un 17% como subcontratación de actividades o abastecimiento de insumos (tipo 4). Por su parte, la modalidad de subcontratación tradicional (tipo 5) se identificó en un 14% mientras que los acuerdos de distribución (tipo 2) sólo conformaron el 8% del conjunto (ver Gráfica 2).

Gráfica 2 - Tipos de acuerdo



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

El resultado anterior podría llevar a inferir que el tipo de relacionamiento predominante es de cierta complejidad ya que tanto la subcontratación tradicional como los acuerdos de distribución son los de menor incidencia en el conjunto. Sin embargo, este resultado podría deberse a un sesgo de selección originado en la metodología aplicada. En la medida que estos tipos de acuerdo tienden a concentrarse en algunas ramas, adoptar como criterio la obtención de un similar número de observaciones por rama tiende a su subrepresentación. En segundo lugar, la identificación de acuerdos se realizó en base a fuentes diversas, algunas de las cuales daban cuenta de las relaciones de mayor complejidad, por lo cual es probable que los acuerdos de tipo 1, 3 y 4 hayan quedado sobrerrepresentados.²⁵ En todo caso, antes que inferir de la distribución relativa de los acuerdos identificados algún patrón que se aplique al sector industrial en su conjunto, conviene destacar la diversidad de tipos de acuerdo observada en una muestra acotada de empresas. Una ilustración se encuentra en el Recuadro 1 en el que se describen algunos acuerdos pertenecientes a los distintos tipos identificados.

En un 47% de casos el acuerdo involucra el área de comercialización, en un 72% la de producción y en una tercera parte el área tecnológica. El cruzamiento de la clasificación anterior con el área de la empresa a la que se vinculó el acuerdo permitió una mejor caracterización del tipo de relación. Del Cuadro 3 surge con claridad la concentración del impacto de los *joint-ventures* y acuerdos de distribución en el área de comercialización. Si bien lo último era de suponer, en el primer caso esta concentración obedece al hecho de que se incluyeron allí, entre otros, los consorcios de exportación y las empresas conjuntas

²⁵ Esto sería el caso de las fuentes periodísticas y de informantes calificados que, lógicamente, han destacado casos particularmente interesantes, como algunos consorcios establecidos con el apoyo del Programa de Consorcios de la Cámara de Industrias del Uruguay.

creadas con el sólo objetivo de la distribución de productos. A partir de esta evidencia, se podría plantear como hipótesis que la creación de una nueva firma en el caso uruguayo no necesariamente se asocia a la mayor complejidad o compromiso entre las partes.

En cambio, el resto de los acuerdos tiene un impacto predominante en el área productiva. No obstante, con excepción de la modalidad tradicional de subcontratación, estos vínculos afectan simultáneamente las otras áreas de la empresa, en particular -en la mitad de los casos- la tecnológica. En la medida en que el acuerdo involucra varias áreas es dable suponer no sólo que tenga un impacto más amplio en la empresa sino también que corresponda a una mayor complejidad o compromiso entre las partes. En este sentido, el Cuadro 4 confirma que las modalidades de utilización conjunta de recursos y subcontratación avanzada son las que afectan el mayor número de áreas.

Cuadro 3 - Tipos de acuerdo según área de impacto en la empresa
(en número de casos y porcentajes)

Tipo de acuerdo	Número de casos	Área de impacto*		
		Comercialización %**	Producción %**	Tecnológica %**
<i>Joint-venture</i>	7	87	43	14
Acuerdo de distribución	3	100	-	-
Utilización conjunta de recursos	15	40	87	53
Subcontratación avanzada	6	33	100	50
Subcontratación tradicional	5	-	100	-
Total	36	47	72	33

* Puede incluir más de un área. ** Con respecto al total de casos del tipo de acuerdo considerado.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 4 - Tipos de acuerdo según número de áreas involucradas en la empresa
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	Afecta 1 área %	Afecta 2 áreas %	Afecta 3 áreas %	Total %
<i>Joint-venture</i>	71	29	-	100
Acuerdo de distribución	100	-	-	100
Utilización conjunta de recursos	47	27	27	100
Subcontratación avanzada	33	50	17	100
Subcontratación tradicional	100	-	-	100
Total	60	26	14	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Recuadro 1 - Las relaciones de cooperación identificadas son muy variadas

La descripción de algunos acuerdos representativos de cada uno de los tipos definidos para el análisis ilustra la variedad encontrada a pesar del número reducido de empresas investigadas.

Como acuerdo de tipo 1 -*joint-venture*- se incluyó, entre otros, el realizado por una pequeña empresa nacional, con 20 empleados, con otra radicada en Europa y de capitales europeos. La empresa local posee la capacidad de diseño y el *know how* pero enfrenta fuertes dificultades para operar en el mercado internacional. El acuerdo determinó la creación de una nueva empresa radicada en el país de la contraparte con el objetivo de fabricar dos productos de uso médico. La complementariedad establecida se traduce en que la empresa local aporta la tecnología para el montaje de la nueva fábrica, el diseño de los productos y la producción y recibe, por lo tanto, una participación en el capital de la nueva empresa conjunta. La contraparte ofrece la posibilidad de colocación rápida de los productos en Europa en sus propios canales de distribución, además del acceso a un crédito no reintegrable disponible en su país.

Otro tipo de acuerdo es el realizado por una gran empresa local, la que estableció un vínculo con una empresa brasileña para la distribución cruzada de productos. La empresa brasileña, si bien opera en la misma rama, lo hace en productos distintos. El mayor desarrollo de los canales de distribución de esta última empresa permite acceder a compradores de mediano y pequeño tamaño a los que la empresa entrevistada no podría llegar en forma directa. El acuerdo establece que la contraparte realice la venta directa de los productos o actúe como representante de la empresa uruguaya en Brasil. A su vez, la empresa uruguaya realiza las mismas actividades en el mercado doméstico. Ello incluye una política de *marketing* elaborada de común acuerdo, además de la comercialización bajo una marca conjunta.

Los llamados acuerdos de utilización conjunta de recursos complementarios pueden ilustrarse a partir del siguiente caso. Una empresa radicada en el país, de capital extranjero y especializada en el procesamiento de gases, utiliza el humo generado por la combustión de las calderas a leña de otra empresa local de curtiembre. El procesamiento permite el reciclaje del humo, parte del cual es reincorporado al proceso productivo de la curtiembre como materia prima, en tanto que el resto se comprime y comercializa para la elaboración de bebidas gaseosas. Las ganancias derivadas de la comercialización del excedente se reparten por partes iguales entre las dos empresas. Esto redundó en que el proceso productivo de la curtiembre, de características altamente contaminantes, se realice con una "tecnología limpia" (eliminación del uso del ácido sulfúrico) y con menores costos.

Como fue expuesto en la presentación de la tipología de acuerdos, la subcontratación llamada «avanzada» se diferencia de la tradicional porque al abastecimiento de insumos o procesos intermedios se agregan otros vínculos que implican asistencia técnica, coordinación de planes de producción, concesión de garantías, etc. Uno de los casos que reúne estas características es el acuerdo establecido por una pequeña empresa nacional de tejidos de punto que exporta la cuarta parte de sus ventas. Esta empresa poseía una larga experiencia de múltiples subcontratos simultáneos de tipo tradicional. En 1997, establece un nuevo acuerdo con una única empresa, con menor nivel de facturación pero mayor cantidad de personal, mediante el cual logró centralizar el abastecimiento de ciertas materias primas y la subcontratación de procesos. El mejor nivel técnico de esta empresa contraparte le permitió también dejar de realizar procesos que se incluyeron en el nuevo acuerdo. Con ello obtuvo ganancias de eficiencia en la propia gestión de la subcontratación y en su proceso productivo, además de un significativo aumento de la calidad. El acuerdo implica especificaciones de calidad, asesoramiento en el uso y compra de maquinaria por parte de la empresa entrevistada y prevé la realización de planes de inversión en forma conjunta.

Los acuerdos de subcontratación de tipo tradicional son de uso muy difundido en la industria de la vestimenta. A nivel local se conocen como contratos de *façon* los que, en general, implican una subcontratación de procesos con entrega de materia prima o de un producto intermedio. Un ejemplo de acuerdos de este tipo es el establecido por una empresa nacional que confecciona prendas de vestir y cuyas ventas de exportación representa más del 80% de sus ventas totales. La contraparte es una empresa pequeña sin capital de giro ni capacidad de venta directa, pero que garantiza a la primera calidad y cumplimiento de los plazos de entrega. Este último aspecto reviste una importancia clave en estos acuerdos. Debido a que en los picos estacionales de alta demanda es frecuente que los talleres subcontratistas contraigan compromisos que exceden su capacidad de producción, se genera un alto riesgo de incumplimiento. La empresa entrevistada logró mayor especialización en algunos productos y flexibilidad para responder en la época de alta demanda sin necesidad de ampliar su capacidad instalada.

b. Formalidad de los acuerdos

Otro aspecto tenido en cuenta en el análisis de las relaciones de cooperación es su grado de formalización y/o naturaleza jurídica. La relación tenderá a un mayor grado de formalización en los acuerdos en los que los riesgos de incumplimiento son particularmente relevantes. Los resultados alcanzados con respecto al tipo de relación contractual establecida -esto es, si el vínculo es de hecho o, por el contrario, existe un compromiso escrito- arrojan que en la gran mayoría de los acuerdos (61%) el vínculo se enmarca en un contrato escrito.

Como era de esperar, el tipo de acuerdo con mayor grado de formalización es el *joint-venture* y el de menor, la subcontratación tradicional. En los restantes tres tipos, el porcentaje de acuerdos con contrato escrito alcanza como mínimo al 60% (ver Cuadro 5). Estos resultados señalan un índice significativo de formalización para el conjunto de los acuerdos considerados.

Cuadro 5 - Tipos de acuerdo según grado de formalidad
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	De hecho		Escrito		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
<i>Joint-venture</i>	1	14	6	86	7	100
Acuerdo de distribución	1	33	2	67	3	100
Utilización conjunta de recursos	6	40	9	60	15	100
Subcontratación avanzada	2	33	4	67	6	100
Subcontratación tradicional	4	80	1	20	5	100
Total	14	39	22	61	36	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

c. Impacto de los acuerdos en la generación de ingresos

La importancia de los acuerdos se analizó a través de su incidencia en la facturación de la empresa (ingresos brutos). Si bien es sabido que este tipo de relacionamiento genera externalidades y/o determina la trayectoria de los ingresos futuros de la empresa, se optó por una aproximación objetiva y de fácil respuesta por parte de los entrevistados, a sabiendas que se cometería una subvaluación de su importancia. A partir de esta jerarquización, resultó que para un poco menos de la cuarta parte de las empresas, los ingresos originados en el acuerdo son significativos, al involucrar por lo menos 50% de la facturación anual, en tanto que en el 43% de los casos la incidencia del acuerdo en la generación de ingresos es menor, al no alcanzar el 20% (ver Cuadro 6).

A los efectos de verificar si la tipología elaborada permitía inferir algún tipo de asociación con la importancia del acuerdo, en los términos definidos anteriormente, se realizó el cruzamiento por dicha variable. Los resultados presentados en el Cuadro 6 señalan que los tipos de acuerdo que la literatura cataloga como más complejos (*joint-venture* y utilización conjunta de recursos) son los que tienen menor importancia como fuente de los ingresos de las empresas. En contraste, los dos tipos de subcontratación presentan una incidencia significativa. No es éste un resultado llamativo ya que, en estos dos últimos casos, las empresas que son subcontratadas o que realizan *façon* para otras se especializan en este rol, por lo que la mayor parte de sus ingresos se originan en este tipo de

relacionamiento.²⁶ En cambio, la observación planteada con respecto a que la consideración del peso en los ingresos subvalúe el impacto de los acuerdos es precisamente aplicable a los acuerdos más complejos, en los que las transacciones pecuniarias comprenden tan sólo una parte de los efectos totales y quizás no la más importante. En estos casos, los impactos originados en el aprendizaje, prestigio y perspectivas futuras de desarrollo de la empresa suelen ser los más relevantes.

Cuadro 6 - Importancia de los acuerdos según incidencia en la generación de ingresos
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	Incidencia en la generación de ingresos (%)			Total
	menos de 20%	entre 20 y 50%	50% o más	
<i>Joint-venture</i>	57	29	14	100
Acuerdo de distribución	33	33	33	100
Utilización conjunta de recursos	47	40	13	100
Subcontratación avanzada	17	50	33	100
Subcontratación tradicional	50	0	50	100
Total	43	34	23	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Para complementar el análisis anterior, se realizó el cruzamiento de la importancia del acuerdo en los ingresos totales por dos variables de tamaño: el nivel de facturación y el personal ocupado. En el primer caso, cualquiera sea el nivel de facturación la incidencia del acuerdo en ésta se concentra en niveles inferiores o iguales a 50%, lo que no permite ninguna inferencia (ver Cuadro 7). Cuando la variable indicativa del tamaño es el personal ocupado, no se llega tampoco a ningún resultado contundente. Parecería que la importancia del acuerdo respecto a la generación de ingresos crece con el tamaño de la empresa si no fuera que en uno de los tramos (entre 100 y 500 empleados) -que representa el 39% de todos los acuerdos- se observa la relación inversa. Por lo tanto, la incidencia del acuerdo en la generación de los ingresos brutos de la empresa no parece claramente vinculada a su tamaño.

A pesar de que la asociación de la tipología a la complejidad o compromiso entre las partes no resultó del todo clara, se realizó un cruzamiento por los años de concreción de los acuerdos a los efectos de analizar si alguno de los tipos se concentraba más recientemente. De la observación del Cuadro 8, surge que tan sólo en el caso de las relaciones de subcontratación tradicional su concentración no se verifica en los últimos años. De los 5 casos detectados 2 eran acuerdos anteriores a 1990 y también 2 lo eran a partir de 1995. En el resto de los tipos de acuerdo su mayor concentración se da a partir de 1995.

El análisis de la importancia de los ingresos originados en los acuerdos de cooperación tomando en cuenta su "edad" no arrojó una asociación clara. Probablemente el hecho que se estén considerando varios tipos de acuerdo determina que el ciclo de maduración no se correlacione con los ingresos, en la medida que, como ya fue expuesto, la calificación de la importancia de estos vínculos a partir de los ingresos en ellos originados depende del tipo de complementación establecida. En cambio, sí se ha verificado una asociación entre la «antigüedad» del acuerdo y una aproximación más

²⁶ Esto se verificó por la lectura individual de los casos correspondientes a acuerdos de subcontratación tradicional: en todas las empresas subcontratantes el ingreso involucrado resultó menor al 20%, mientras que en el 67% de las empresas subcontratadas los ingresos involucrados superaban el 50%.

comprehensiva de su impacto, como lo es el balance costo-beneficio por la empresa, aspecto que se analiza más adelante.

Cuadro 7 - Incidencia de los acuerdos en la generación de ingresos según tamaño de empresa
(en porcentajes por tamaño de empresas)

Variable de tamaño	Incidencia del acuerdo en la generación de ingresos (%)				
	Menos de 20%	Entre 20 y 50%	50% o más	NS/NC	Total
Facturación en US\$	%	%	%	%	%
Menos de 1 millón	29	29	29	14	100
Entre 1 y 5 millones	47	27	27	-	100
Más de 5 millones	43	43	14	-	100
Total	42	33	22	3	100
Tramo de personal	%	%	%	%	%
Menos de 50	42	33	25	-	100
Entre 50 y 99	22	33	33	11	100
Entre 100 y 499	57	36	7	-	100
Más de 500	-	-	100	-	100
Total	42	33	22	3	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 8 - Antigüedad de los acuerdos según tipo de acuerdo
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	Núm. de casos	Período de comienzo			Total (%)
		Antes de 1990 (%)	Entre 1990 y 1994 (%)	Después de 1995 (%)	
<i>Joint-venture</i>	7	-	29	71	100
Acuerdo de distribución	3	-	-	100	100
Utilización conjunta de recursos	15	13	33	53	100
Subcontratación avanzada	6	17	17	67	100
Subcontratación tradicional	5	40	20	40	100
Total	36	14	25	61	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

d. Tamaño y nivel tecnológico de las empresas

La asociación de la tipología con el tamaño de las empresas, tomando como variable indicativa de éste el nivel de facturación, muestra que tanto los acuerdos que dieron lugar a la creación de una nueva entidad empresarial como los de distribución o aquellos que implicaron la utilización conjunta de recursos o la subcontratación avanzada se asocian a unidades empresariales de mayor tamaño. En cambio, la subcontratación tradicional se verifica mayoritariamente en empresas más pequeñas. (ver Cuadro 9).

De la misma manera, en estos tres tipos de acuerdo se concentran las empresas con el nivel tecnológico más actualizado (ver Cuadro 10). En cambio, la subcontratación de tipo avanzado se reparte por igual entre los tres niveles contemplados y la tradicional se concentra fuertemente en empresas con un nivel tecnológico insatisfactorio.

Cuadro 9 - Tipos de acuerdo según nivel de facturación de la empresa
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	Núm. de casos	Nivel de facturación (en US\$)			Total %
		Menos de 1 millón	Entre 1 y 5 millones	Más de 5 millones	
		%	%	%	
<i>Joint-venture</i>	7	29	57	14	100
Acuerdo de distribución	3	-	67	33	100
Utilización conjunta de recursos	15	7	40	53	100
Subcontratación avanzada	6	17	33	50	100
Subcontratación tradicional	5	60	20	20	100
Total	36	19	50	39	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 10 - Tipos de acuerdo según nivel tecnológico de la empresa
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	Núm. de casos	Nivel tecnológico*			Total %
		De frontera	Promedio	Insatisfact.	
		%	%	%	
<i>Joint-venture</i>	7	43	43	14	100
Acuerdo de distribución	3	67	-	33	100
Utilización conjunta de recursos	15	60	27	13	100
Subcontratación avanzada	6	33	33	33	100
Subcontratación tradicional	5	-	20	80	100
Total	36	44	28	28	100

* Respecto al nivel internacional, según estimación del propio empresario.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

e. Tamaño relativo de las empresas intervinientes

El tamaño relativo de las empresas intervinientes brinda señales sobre la existencia de posibles asimetrías o relaciones de subordinación entre las partes, las que, además de asociarse a los tipos de acuerdo, pueden determinar perspectivas de mayor o menor estabilidad en el vínculo establecido. Al respecto es posible encontrar argumentos contradictorios. Los acuerdos con socios mayores poseen amplia potencialidad desde el punto de vista de los “activos” a los que la empresa puede acceder -tecnología, conocimiento de mercado, red de distribución, prestigio, etc.-; sin embargo, un vínculo altamente asimétrico comporta riesgos para la futura evolución del acuerdo ya sea por la existencia de culturas empresariales muy diferentes o la eventualidad de una absorción por parte del socio mayor.²⁷

De las empresas con acuerdo aquí analizadas, en un 57% de los casos la contraparte es mayor mientras que en un 29% es menor y tan sólo en un 14% es similar, considerando nuevamente como variable de tamaño el nivel de facturación.²⁸ Surge claramente del Cuadro 11 que a mayor tamaño de empresa corresponde una proporción más elevada de contrapartes con niveles superiores de facturación anual.

Cuadro 11 - Tamaño relativo de la empresa y su contraparte
(en porcentajes por nivel de facturación)

Nivel de facturación de la empresa	Núm. de casos	Nivel de facturación relativo de la contraparte			Total (%)
		Mayor (%)	Menor (%)	Similar (%)	
Menos de US\$ 1 millón	6	33	33	33	100
Entre US\$ 1 millón y 5 millones	15	53	33	13	100
Más de US\$ 5 millones	14	71	21	7	100
Total	35*	57	29	14	100

* Una empresa no respondió a esta pregunta.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Similar resultado se encuentra cuando se analiza el tamaño relativo de las empresas intervinientes a partir de una “variable resumen” que toma en cuenta todos los atributos registrados en el formulario de la encuesta: nivel de facturación, personal, capacidad tecnológica, capacidad de gestión, red comercial y conocimiento de mercado, y experiencia previa en el mercado internacional. Por tipo de acuerdo, se constata que la formación de una nueva entidad empresarial parecería estar asociada a cierta similitud entre las unidades participantes, mientras que en los restantes tipos la mayoría de los casos presenta relaciones de asimetría²⁹. El cruzamiento por tipo de acuerdo confirma que, a excepción de los *joint-ventures*, las relaciones que predominan son asimétricas. En un 78% las empresas contrapartes son mayores o menores (ver Cuadro 12) y, cuando la contraparte no es local, su dimensión relativa es mayor en el 87% de los casos (ver Cuadro 13).

²⁷ Ver Kantis, Hugo, *op. cit.*

²⁸ En el formulario utilizado en las entrevistas, se previó un conjunto de variables para establecer el posicionamiento relativo entre las empresas (ver Anexo).

²⁹ El criterio adoptado fue que, en aquellos casos en los que más de cuatro de los atributos registrados fueron señalados con algún signo (menor, mayor o similar), la empresa contraparte adoptaba dicho signo. En los que eventualmente hubiera “empate” de uno u otro signo, predominaba lo declarado en los tres primeros atributos (nivel de facturación, personal y capacidad tecnológica).

Cuadro 12 - Posición relativa de la contraparte según tipo de acuerdo
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	Núm. de Casos	Posición relativa de la contraparte*			Total (%)
		Menor (%)	Mayor (%)	Similar (%)	
<i>Joint-venture</i>	7	14	29	57	100
Acuerdo de distribución	3	-	100	-	100
Utilización conjunta de recursos	15	13	67	20	100
Subcontratación avanzada	6	33	50	17	100
Subcontratación tradicional	5	60	40	-	100
Total	36	22	56	22	100

* Según una variable 'resumen' que toma en cuenta un conjunto de atributos.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 13 - Posición relativa de la contraparte extranjera según tipo de acuerdo
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	Núm. de casos	Posición relativa de la contraparte*		Total (%)
		Menor (%)	Mayor (%)	
<i>Joint-venture</i>	3	33	67	100
Acuerdo de distribución	2	-	100	100
Utilización conjunta de recursos	9	11	89	100
Subcontratación avanzada	1	-	100	100
Total	15	13	87	100

* Según una variable 'resumen' que toma en cuenta un conjunto de atributos.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

En el Cuadro 14 se presentan desagregados cuatro atributos de los seis investigados, a efectos de establecer la dimensión relativa entre las empresas, distinguiendo por localización de la contraparte. Los resultados muestran que, si bien en el caso de acuerdos entre empresas locales las relaciones asimétricas predominan (para cada uno de los cuatro atributos considerados el porcentaje excede el 50% de los casos), cuando la contraparte no es local la asimetría es en la mayoría de los casos de un sólo signo: la empresa contraparte tiene mayor capacidad tecnológica, mayor capacidad de gestión, mayor red comercial y conocimiento de mercado y también mayor experiencia previa en el mercado internacional. En particular en el caso del penúltimo atributo mencionado dicha asimetría se verifica en el 80% de los casos.

Cuadro 14 - Posición relativa de la contraparte según atributo y localización
(en porcentajes por localización)

Atributo	Contraparte local %	Contraparte del exterior %	Total %
Capacidad tecnológica			
Mayor	29	60	42
Menor	24	27	25
Similar	19	7	14
NS/NC/No corr.	29	7	20
Total	100	100	100
Capacidad de gestión			
Mayor	29	60	42
Menor	29	27	28
Similar	19	7	14
NS/NC/No corr.	24	7	17
Total	100	100	100
Red comercial y conocimiento del mercado			
Mayor	29	80	50
Menor	24	13	19
Similar	24	0	14
NS/NC/No corr.	24	7	17
Total	100	100	100
Experiencia previa en el mercado internacional			
Mayor	33	67	47
Menor	19	27	22
Similar	19	0	11
NS/NC/No corr.	29	7	20
Total	100	100	100
Número de casos	21	15	36

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

f. Tipo de actividad y localización de la contraparte

La consideración del tipo de actividad de la empresa contraparte debió realizarse a dos dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU, Revisión 2) dado que el número de casos no permitía un análisis a un nivel de desagregación superior. El resultado alcanzado señala que en la gran mayoría de los casos las empresas contrapartes pertenecen a la misma división que la entrevistada. Esto confirma el hecho que los acuerdos tienden a establecerse entre empresas de giros próximos, ya sea con una relación de tipo vertical u horizontal, cualquiera sea el tipo de acuerdo de que se trate.

Con respecto a la localización de la contraparte, en el 58% de los casos ésta es local, un 17% pertenece a alguno de los países del Mercosur y un 25% a países de fuera de la región. No obstante, la incidencia de la contraparte nacional disminuye cuando se considera el origen del capital (ver Cuadro

15). Si bien la contraparte con capitales nacionales es el caso más frecuente, su participación en el conjunto de acuerdos sólo alcanza al 42%. En una proporción similar (44%), el origen del capital es extrarregional o regional, con mayor incidencia del primero.

Cuadro 15 - Localización y origen del capital de la contraparte
(en porcentajes)

Localización de la contraparte	Casos	%
Uruguay	21	58
Mercosur	6	17
Extrarregional	9	25
Total	36	100
Origen del capital de la contraparte		
Uruguay	15	42
Mixto	3	8
Extrarregional	11	30
Mercosur	5	14
NS/NC	2	6
Total	36	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Para las dos modalidades de subcontratación previstas, la localización de la contraparte en el ámbito local es muy alta (83 % y 100% de los casos respectivamente), seguida por el caso de formación de *joint-ventures* (57%) en que el resultado se explica por el peso de los consorcios de exportación dentro de este grupo de empresas (ver Cuadro 16). En los acuerdos de subcontratación, la proximidad geográfica reviste una importancia clave al reducir los costos de coordinación y de transacción, por lo que este resultado no es inusual. Además, el establecimiento de este tipo de vínculos con empresas de los países vecinos parece enfrentar algunas dificultades, tal como fue señalado por algunos de los empresarios entrevistados (Recuadro 2).

Cuadro 16 - Tipos de acuerdo según localización de la contraparte
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de acuerdo	Núm. de casos	Localización de la contraparte			Total %
		Uruguay %	Mercosur %	Extrarregional %	
<i>Joint-venture</i>	7	57	-	43	100
Acuerdo de distribución	3	33	67	-	100
Utilización conjunta de recursos	15	40	27	33	100
Subcontratación avanzada	6	83	-	17	100
Subcontratación tradicional	5	100	-	-	100
Total	36	58	17	25	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Recuadro 2 - El CAUCE y la subcontratación de servicios industriales

Una empresa textil con más de 100 empleados, exportadora a la región, enfrentaba problemas de calidad en la fase de acabado del producto (proceso de teñido y planchado del tejido crudo) en el mercado doméstico. La presencia de una gran empresa localizada en Argentina, especializada exclusivamente en dichos procesos, le brindaba la oportunidad no sólo de mejorar la calidad sino también de reducir costos. El acuerdo era viable en tanto pudiera ampararse en el Acuerdo núm. 104 del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) que refiere a servicios industriales o *façon*. Por dicho acuerdo la salida y el ingreso de las mercaderías se hacen en condiciones de exportación e importación temporaria, liberadas de todo gravamen y sujetas a las normas de origen previstas en el CAUCE. Este tipo de acuerdo debe presentarse a la oficina conjunta del Convenio de Cooperación para ser analizado por las autoridades de ambos países, las que deben determinar la existencia o no de capacidad ociosa en el país de la empresa solicitante para su aprobación.* La existencia de capacidad ociosa en este proceso en el mercado doméstico determinó una respuesta negativa de las autoridades. Este obstáculo impidió la concreción del acuerdo, obligando a la empresa solicitante a una mayor integración vertical mediante una inversión en la fase de acabado. Esta inversión determinó operar con capacidad ociosa en este proceso.

* En el capítulo IV de este texto, bajo el título Acuerdos bilaterales con Uruguay, se realiza un análisis detallado del CAUCE.

En cambio, tanto los acuerdos de distribución como los de utilización conjunta de recursos se han realizado en su mayoría con contrapartes no locales. Las dos terceras partes de los acuerdos de distribución lo han sido con empresas pertenecientes al Mercosur, y el 60% de los otros se realizó con contrapartes regionales o extrarregionales. De este resultado se desprende que los acuerdos de distribución están claramente asociados a estrategias ya sea de penetración de mercados externos o de defensa de la participación de la empresa en el mercado local. En el caso de las asociaciones para la utilización conjunta de recursos, el análisis de los casos allí clasificados indica que dichas estrategias también están presentes, agregándose a ellas el componente tecnológico o de transferencia de *know-how*.

2. Objetivos de los acuerdos

a. Tipos de objetivo

Al igual que con respecto a la descripción de los acuerdos, la identificación de los objetivos buscados por la empresa al concretar este tipo de vínculo se planteó bajo la modalidad de pregunta abierta en el formulario de entrevista. El análisis de estas respuestas se codificó en siete tipos de objetivo, a saber:³⁰

Objetivo 1: Mejorar la **competitividad**, en sentido amplio, a través del uso más eficiente de los recursos de la empresa (reducción de costos, mejora de la calidad, introducción de algún cambio tecnológico, etc.);

Objetivo 2: Participar en un circuito de **transferencia de tecnología** y de **innovación** de productos;

Objetivo 3: Penetrar en **mercados externos** o aumentar el grado de penetración existente;

Objetivo 4: Lograr mayores **economías de alcance** en la distribución o producción;

Objetivo 5: Lograr mayores **economías de escala**, tanto en la producción -lo que generalmente se vincula a fenómenos de especialización productiva- como en la comercialización;

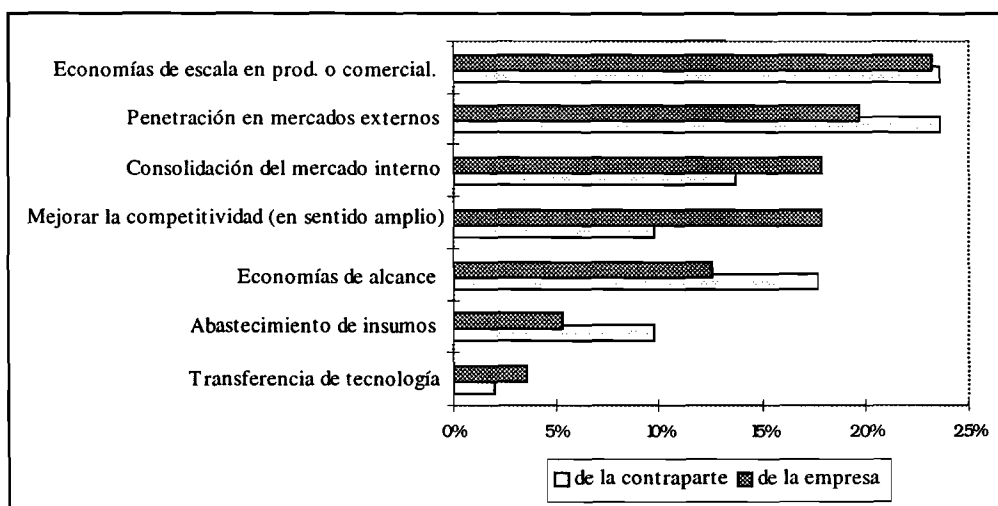
³⁰ Cada respuesta se analizó teniendo en cuenta esta clasificación, desglosándose en más de un objetivo si correspondía, por lo que el número de respuestas es superior al de las empresas analizadas.

Objetivo 6: Consolidar la participación en los **mercados internos** a través del control del acceso de la contraparte o de otros competidores al mercado local, en cuyo caso el acuerdo opera como una barrera a la entrada;

Objetivo 7 : Asegurarse el **abastecimiento de materia prima o de insumos** intermedios.

En términos globales, el objetivo más mencionado ha sido el logro de mayores economías de escala -23% de las respuestas-, seguido por el de penetrar nuevos mercados externos -20%. La consolidación del mercado interno y la búsqueda de mejoras en la competitividad de la empresa han tenido un nivel apenas ligeramente menor -18% en ambos casos. En su conjunto, los dos objetivos de mercado (inserción externa y consolidación a nivel interno) representan el 38% de las respuestas. A su vez, cuando se agrupan las respuestas en las que se identificó como objetivo el procurar algún tipo de economía -ya sea de escala o de alcance- el resultado alcanza a un 36% (ver Gráfica 3).

Gráfica 3 - Objetivos de los acuerdos para las empresas y su contraparte



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

b. Objetivos, tamaño y nivel tecnológico de las empresas

Cuando se analizan los objetivos por alguna variable de tamaño de las empresas, tales como el nivel de facturación o el personal ocupado, se verifica que algunos de ellos están claramente correlacionados con esta variable.

Con respecto al nivel de facturación anual, la búsqueda de actualización tecnológica, economías de alcance y mayor inserción en los mercados externos conforma objetivos que se relacionan mayormente con los tramos de facturación superiores (ver Cuadro 17). En cambio, el de consolidar o estabilizar mercados existentes se asocia a empresas de menor tamaño, lo que sugiere que la realización de acuerdos se enmarca, en estos últimos casos, en una estrategia de carácter defensivo.

Al vincular los objetivos con el tamaño en términos de personas ocupadas, aparecen resultados similares aunque con algunos matices (ver Cuadro 18). Se verifica la búsqueda de economías de alcance y de actualización tecnológica en los tramos superiores de tamaño, pero el segundo de estos objetivos es igualmente importante para las empresas medianas. Las economías de escala, por su parte, son un objetivo perseguido por todos los tamaños de empresas, casi por igual. En este cruzamiento aparece aún más

nítido que en el anterior el hecho que la realización de acuerdos como estrategia defensiva se asocia a las unidades de menor tamaño relativo. La mención al objetivo de consolidar la participación en el mercado interno o establecer una barrera a la entrada de competidores se hace más frecuente a medida que disminuye el tamaño relativo.

Cuadro 17 - Objetivos de los acuerdos según nivel de facturación de la empresa
(en porcentajes por objetivo)

Objetivo	Núm. de resp.	Nivel de facturación (US\$)			Total %
		Menos de 1 millón	Entre 1 y 5 millones	Más de 5 millones	
		%	%	%	
Mejorar la competitividad	10	20	50	30	100
Transferencia de tecnología	2	-	-	100	100
Penetrar/cons. mercados externos	11	18	46	36	100
Economías de alcance	7	-	57	43	100
Economías de escala	13	15	54	31	100
Consolidar mercados internos	10	40	40	20	100
Abastecimiento de insumos	3	-	67	33	100
Total	56	18	48	34	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 18 - Objetivos de los acuerdos según tramo de personal ocupado
(en porcentajes por objetivo)

Objetivo	Núm. de resp.	Tramo de personal ocupado				Total %
		Menos de 50	Entre 50 y 99	Entre 100 y 499	Más de 500	
		%	%	%	%	
Mejorar la competitividad	10	40	30	30	-	100
Transferencia de tecnología	2	-	50	50	-	100
Penetrar/consolidar merc. ext.	11	36	9	55	-	100
Economías de alcance	7	29	-	57	14	100
Economías de escala	13	31	31	39	-	100
Consolidar mercados internos	10	50	30	20	-	100
Abastecimiento de insumos	3	33	33	33	-	100
Total	56	36	23	39	2	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

En los Recuadros 3 y 4 se ilustran dos tipos de estrategias empresariales. El acuerdo de cooperación descrito en el primero de ellos se establece por parte de la empresa ante el aumento de la competencia externa y la pérdida de participación en su propio mercado. No obstante, el caso permite observar que, aun en este marco, la estrategia de cooperación incluye un objetivo de adquisición de nuevas ventajas competitivas. De allí que se pueda caracterizarla como una estrategia defensiva dinámica. En el segundo recuadro se presenta un caso de estrategia de tipo ofensivo apoyada en la búsqueda activa de una relación de complementación con el objetivo de incorporar un cambio tecnológico para ampliar la participación en el mercado regional.

Recuadro 3 - Los acuerdos de distribución como estrategia defensiva dinámica

Los acuerdos de distribución cruzados son una práctica cada vez más frecuente en el marco de la integración regional. Sirven tanto para completar las líneas respectivas de ventas con productos complementarios como para aprovechar las cadenas de distribución, evitando los costos de su constitución y permitiendo superar más fácilmente las barreras de conocimiento comercial y normativo. Se trata, en general, de una relación simétrica entre las empresas en las que cada una goza de una sólida ventaja competitiva en sus respectivos mercados.

Ahora bien, no siempre es éste el caso. Los canales de comercialización se constituyen en el capital más valioso -muchas veces el único- para aquellas empresas que, por distintas razones, ven comprometida su existencia productiva. En esta situación el vínculo que se establece es altamente asimétrico y, por ello, se considera que un acuerdo de estas características es una organización inestable, cuya evolución más probable sea que la empresa industrial se transforme en distribuidora o representante de su contraparte, abandonando la actividad manufacturera.

Es posible diferenciar de los dos casos anteriores el acuerdo de distribución que se implementa como una defensa ante una situación como la descrita en último término pero que implica simultáneamente la adopción de una reestructuración productiva. En este caso quien recurre al acuerdo no es tanto quien goza de ventajas competitivas (y realiza el acuerdo para su mejor aprovechamiento) o quien no puede desarrollarlas en la misma actividad, sino quien debe, en un tiempo limitado, financiar el proceso de adquisición de nuevas ventajas competitivas. Esta última situación puede ilustrarse a partir del acuerdo establecido por una bodega local de tamaño pequeño, no exportadora, cuyo principal producto son los vinos comunes. El segmento de vinos comunes en el país atraviesa una fuerte competencia externa en calidad y costos por lo que la empresa se encontraba ante una disminución significativa de su demanda. Precisamente el acuerdo que estableció con una empresa argentina le permite distribuir vinos comunes de dicho origen bajo una marca exclusiva. Simultáneamente, la empresa ha comenzado a desarrollar una línea de vinos finos donde no operan tan acentuadamente las restricciones de escala y en la que la industria vitivinícola nacional ha incursionado con éxito. La perspectiva es lograr una profundización del acuerdo que permita a la empresa uruguaya acceder, a su vez, al mercado argentino con su nuevo producto.

Recuadro 4 - Los acuerdos como instrumento para la incorporación de cambio técnico

Algunos autores han señalado que la tendencia hacia el establecimiento de acuerdos por parte de las empresas, además de expresar sus propias estrategias, se relacionan con condiciones estructurales del sector en el que actúan. En particular, los acuerdos han sido utilizados crecientemente al aumentar la dimensión de las empresas y elevarse la intensidad tecnológica de la rama de actividad. La necesidad de una adecuación tecnológica continua en ramas cuya competitividad está fuertemente relacionada con la innovación empuja hacia este tipo de estrategia.

El caso de una de las empresas entrevistadas podría contextualizarse en este marco. Se trata de una empresa gráfica, líder a nivel doméstico, que se planteó aumentar su presencia en la región mediante la incorporación de la impresión electrónica inteligente de datos. Este objetivo se apoyó en la búsqueda de un «socio» que le diera acceso a la tecnología necesaria. La concurrencia a ferias internacionales permitió a los directivos de la empresa realizar la búsqueda de la contraparte adecuada. El acuerdo se concretó finalmente con una gran empresa europea que tenía interés en ingresar a la región y que proveyó el equipamiento requerido. El acuerdo implica una fase de aprendizaje en la que la contraparte brinda asesoramiento técnico y capacitación del personal en su propio país y durante el cual se produce para el mercado interno. La relación de cooperación prevé establecer unidades de producción conjunta en otros países de la región con el eventual concurso de socios en dichos países.

Los resultados del cruzamiento de los objetivos buscados por las empresas con su nivel tecnológico brindan una aproximación complementaria a las dos anteriores. Las menciones a objetivos de penetración en mercados externos y de economías de escala o alcance se concentran en el grupo de empresas que se ubican en la frontera internacional (ver Cuadro 19, datos en filas). Dentro de este grupo, estos mismos objetivos son también los que más frecuentemente han sido mencionados (ver Cuadro 19, datos en columnas). Para las empresas de nivel tecnológico promedio o insatisfactorio la distribución de los objetivos es más dispersa, aunque se observa una mayor tendencia a buscar el control de acceso de la contraparte a sus mercados o la estabilización de su participación actual y la mejora de la competitividad en un sentido amplio.

Cuadro 19 - Objetivos de los acuerdos según nivel tecnológico de la empresa
(en porcentajes)

Objetivo	Nivel tecnológico de la empresa*							
	De frontera		Promedio		Insatisfact.		Total	
	% fila	% col	% fila	% col	% fila	% col	% fila	% col
Mejorar la competitividad	40	15	40	25	20	15	100	18
Transferencia de tecnología	50	4	50	6	-	-	100	4
Penetrar mercados externos	64	26	27	19	9	8	100	20
Economías de alcance	57	15	29	13	14	8	100	13
Economías de escala	61	30	8	6	31	31	100	23
Consolidar merc. internos	20	7	40	25	40	31	100	18
Abastecimiento insumos	33	4	33	6	33	8	100	5
Total	48	100	29	100	23	100	100	100

* Respecto al existente a nivel internacional, según estimación del propio empresario.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

c. Tipos de objetivo y ubicación geográfica de la contraparte

La localización geográfica de la empresa contraparte en el acuerdo se vincula con los objetivos perseguidos. A partir del Cuadro 20 es posible realizar alguna afirmación con respecto a los casos cuya contraparte es local o del Mercosur, ya que en los acuerdos cuya contraparte es extrarregional las respuestas se dispersan entre la mayoría de los objetivos que se consideraron.

Cuando la empresa contraparte es local, la búsqueda de economías de escala tanto en la producción como en la comercialización representa el 29% de los objetivos, seguida por la estabilización o consolidación de los mercados existentes, con el 19%. En el caso de las contrapartes radicadas en alguno de los países pertenecientes al Mercosur, la penetración de los mercados externos y la especialización fueron los principales objetivos, con un 40% y 30% respectivamente.

Considerando en forma conjunta los casos de acuerdos con contraparte del Mercosur y extrarregional, de modo de lograr un mayor número de observaciones por objetivo, se verifica que la localización de la contraparte no discrimina en la búsqueda del objetivo de mejorar la competitividad en sentido amplio, esto se procura tanto con contrapartes locales como externas. En cambio, el objetivo de penetración de mercados está claramente asociado a contrapartes externas -en el 64% de los casos-, mientras que la especialización y la preservación de los mercados existentes se procura en mayor medida con contrapartes locales, representando el 82% y 70% respectivamente.

Cuadro 20 - Objetivos de los acuerdos según localización de la contraparte
(en número de respuestas)

Objetivo	Localización de la contraparte			Total
	Uruguay	Mercosur	Extrarregional	
Mejorar la competitividad	5	2	3	10
Transferencia de tecnología	-	-	2	2
Penetrar o consolidar merc. externos	4	4	3	11
Economías de alcance	5	-	2	7
Economías de escala	9	3	1	13
Consolidar mercados internos	7	1	2	10
Abastecimiento de insumos	2	-	1	3
Total	32	10	14	56

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Con respecto a esto último, cabe referirse al Cuadro 14 donde se observó que en el 80% de los acuerdos realizados con empresas del exterior la contraparte presentaba una mayor red comercial y un mejor conocimiento de mercado que la empresa local. La combinación de dichos resultados con el reciente análisis sobre los objetivos de los acuerdos confirma que, más allá de los objetivos explicitados, este atributo de la contraparte es determinante en este tipo de estrategia.

d. Objetivos perseguidos por la empresa contraparte y la empresa local

En términos globales, el conjunto de objetivos perseguidos por las empresas contrapartes en los acuerdos se asemeja a los tipos de objetivo identificados en el caso de las empresas entrevistadas

(ver Gráfica 3, página 39). En ambos casos, se observa cierta concentración en la búsqueda de economías de escala, la inserción en mercados externos y la consolidación del mercado interno. En ambos casos, se observa cierta concentración en la búsqueda de economías de escala, la inserción en mercados externos y la consolidación del mercado interno. En cambio, la búsqueda de economías de alcance y el abastecimiento de insumos constituyen objetivos más frecuentes en las empresas contrapartes, mientras que la mejora de la competitividad es comparativamente menos buscada por esta vía.³¹

A los efectos de observar qué tipo de asociación existía entre los objetivos de la empresa entrevistada y los de su contraparte -lo que constituye el núcleo fundamental de la estrategia de complementación- se analizó el cruzamiento de los objetivos de las empresas intervinientes en los acuerdos. La realización de este tipo de cruzamiento tropieza con el exiguo número de casos considerados por lo que los comentarios se reducen a aquellos resultados que agrupan un número de respuestas significativas (ver Cuadro 21).

Cuadro 21 - Correspondencia entre los objetivos de la empresa y su contraparte
(en número de respuestas)

Objetivo de la empresa	Objetivo de la contraparte							Total
	Obj.1	Obj.2	Obj.3	Obj.4	Obj.5	Obj.6	Obj.7	
Obj. 1 - Mejorar la competitividad	4	1	3	3	2	2	-	15
Obj. 2 - Transferencia de tecnología	1	-	1	-	-	-	1	3
Obj. 3 - Penetrar/consolidar merc. ext.	-	1	5	6	6	1	2	21
Obj. 4 - Economías de alcance	1	-	5	4	3	-	2	15
Obj. 5 - Economías de escala	1	-	7	4	7	4		23
Obj. 6 - Consolidar mercados internos	2	-	4	1	3	1	2	13
Obj. 7 - Abastecimiento de insumos	-	-	-	-	-	2	1	3
Total	9	2	25	18	21	10	8	93

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Se constata, en primer lugar, que tan sólo 22 de las 93 respuestas totales -poco menos de la cuarta parte- se situaban en la diagonal. Es decir, los acuerdos verificaban una coincidencia en por lo menos alguno de los objetivos perseguidos por las empresas intervinientes. En segundo lugar, el 51 % de las respuestas se ubicaba en la combinación de tres tipos de objetivo solamente.³² Los tres objetivos mencionados son la penetración de mercados externos y la obtención de mayores economías de alcance y de escala.

El análisis de las combinaciones entre estos objetivos confirma lo señalado en investigaciones anteriores sobre el tema. La especialización recíproca -búsqueda de economías de escala- tanto en la producción como en la comercialización de productos así como la obtención de economías de alcance

³¹ La pregunta sobre los objetivos que, a juicio de la empresa, persiguió la contraparte en el acuerdo también fue realizada en forma abierta. Se le aplicó la misma codificación elaborada para los objetivos indicados por la empresa entrevistada. Del mismo modo que en el caso anterior, la codificación admitió la identificación de más de un objetivo por respuesta, por lo que el número de ellas nuevamente excede al de las empresas analizadas.

³² Más allá de los sesgos que pudiera haber impuesto la codificación de respuestas abiertas, no deja de ser una evidencia de interés dado el nivel de dispersión que presentan las restantes combinaciones de objetivos.

y la penetración en mercados externos son los objetivos que subyacen en la concreción de los acuerdos de cooperación.

3. Obstáculos enfrentados para la concreción de acuerdos

a. Tipos de obstáculos

La estrategia de cooperación implica costos. En primer lugar los originados en la coordinación entre los socios. Estos costos serán tanto mayores cuanto más difieran los objetivos, las necesidades y las estrategias de los participantes. En segundo lugar, existen costos asociados a la incertidumbre sobre la evolución del vínculo establecido en la medida que es posible la formación de una asociación alternativa o la vuelta a una estrategia independiente. En tercer lugar, los costos vinculados a la eventualidad de aparición de conductas oportunistas en la que algunos de los socios quiera erigirse en dominante e intente apropiarse de una parte de los beneficios superior a la que le corresponde en razón de su contribución. Las dificultades para la minimización de estos costos se transforman en importantes obstáculos para que la estrategia de cooperación prospere.

La investigación del tipo de dificultades que las empresas debieron sortear para establecer la relación de cooperación se vincula, de uno u otro modo, a la presencia de estos costos. Su indagación se realizó bajo la modalidad de pregunta abierta. El análisis posterior de estas respuestas dio lugar a un agrupamiento de las consideraciones señaladas por los empresarios en seis tipos, a saber:

- Dificultad para determinar y **valorar el aporte de cada uno de los socios** en el acuerdo;
- Dificultades enfrentadas para **establecer un vínculo de confianza** entre las partes;
- Dificultades relacionadas con **carencias de atributos empresariales** o deficiencias en la calidad del producto, con respecto tanto a la empresa local como a la contraparte. Incluye dificultades de cumplimiento de exigencias básicas para la concreción de acuerdos, tales como capital de trabajo o inversiones requeridas para mejorar la calidad o aumentar la capacidad productiva;
- Dificultades originadas en **asimetrías entre las empresas**, ya sea en tamaño, capacidad productiva, origen del capital, etc.;
- Dificultades para encontrar empresas con **objetivos comunes y/o complementarios**;
- **Otras** dificultades.

La referencia a las dificultades para encontrar empresas con objetivos comunes y/o complementarios o relacionadas con carencias de atributos empresariales de las posibles contrapartes se originan en la necesidad de minimizar los costos de coordinación. Del mismo modo el señalamiento de dificultades originadas en vínculos asimétricos o en la construcción de la confianza entre las partes refleja la necesidad de minimizar la incertidumbre sobre la evolución del acuerdo a establecer. Por último, el riesgo de emergencia de conductas oportunistas se pone de manifiesto tanto cuando la dificultad tuvo relación con la valoración y el aporte de las partes como en la construcción de la confianza entre ellas.

Previo al análisis de estas dificultades, es de destacar que 9 de los 36 empresarios entrevistados no identificaron ningún tipo de obstáculo de consideración y tan sólo 5 mencionaron alguna dificultad para la continuidad del acuerdo, estrictamente originada en las empresas o en la dinámica de su relacionamiento. Se refirieron a problemas de competitividad por costos, a la evolución asimétrica de las firmas o a la diferencia de culturas empresariales.

En lo que concierne a los obstáculos para la concreción de los acuerdos, éstos se concentran en las dificultades de definición y valoración del aporte de cada empresa interviniente (28%) y de adaptación a los requerimientos exigidos por el acuerdo (22%) (ver Gráfica 4). El análisis de estas respuestas por tipo de acuerdo, a los efectos de identificar si, a su vez, algún tipo de obstáculo se encontraba asociado a la modalidad del vínculo concretado, enfrenta la dificultad del exiguo número de casos considerado (ver Cuadro 22). No obstante, se optó por realizar algún comentario, en la medida que aparecen ciertas evidencias útiles para el análisis posterior.

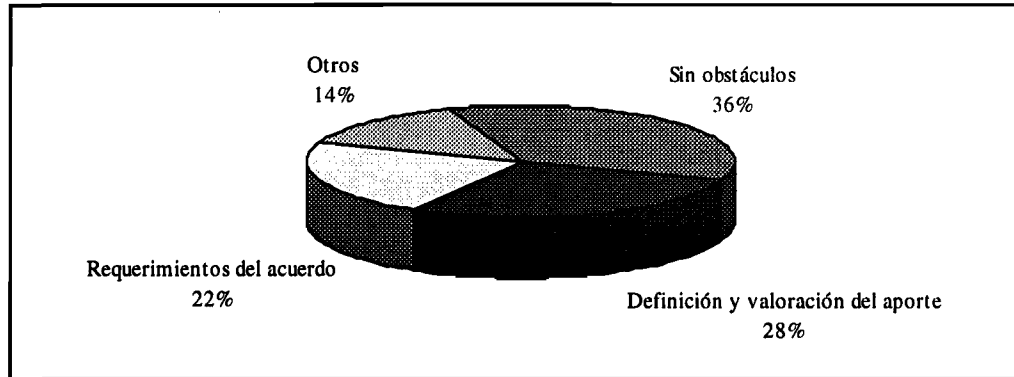
En los acuerdos de *joint-venture* la principal dificultad consistió en definir y valorar el aporte de cada uno al emprendimiento conjunto. Este obstáculo se observa también en los otros tipos de acuerdo, aunque en forma marginal. Por otra parte, es en los acuerdos de subcontratación avanzada y en los que implican la utilización conjunta de algún recurso que se concentran los casos sin dificultades. En la subcontratación tradicional, el obstáculo principal es la exigencia de adaptación de la empresa, ya sea en capacidad productiva o en calidad.

Estos resultados confirman por un lado que el tipo de vínculo puede determinar una ponderación distinta de las fuentes de costos de la cooperación y, por otro, que cuanto más «simple» es la relación establecida los costos de la cooperación son menores y de allí la menor presencia de obstáculos.

b. Obstáculos, tamaño de las empresas y localización geográfica de la contraparte

Aun consolidando tramos de tamaño a los efectos de lograr un mayor número de observaciones, el cruzamiento de los obstáculos por las variables de tamaño utilizadas -nivel de facturación y personal ocupado- no arrojó ningún resultado claro. La sola excepción la constituye el hecho que aquellas empresas que declararon no haber enfrentado obstáculos en el proceso de negociación del acuerdo pertenecen a los tramos superiores de facturación anual. Tampoco la localización de la contraparte resultó una variable discriminante, por lo que el resultado de este cruzamiento no justificó ninguna consideración, con dos excepciones: en 9 de 13 casos en los que no se identificó ningún tipo de obstáculo la contraparte es local y, en segundo lugar, en los dos únicos casos en los que la dificultad consistió en la construcción de un vínculo de confianza entre las partes, la empresa contraparte no estaba radicada en el país.

Gráfica 4 - Obstáculos para el establecimiento de acuerdos
(en porcentajes de empresas)



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 22 - Obstáculos según tipo de acuerdo
(en porcentajes por tipo de acuerdo)

Tipo de obstáculo	Tipo de acuerdo									
	<i>Joint-ventures</i>		Ac. de distribución		Util. conj. de recursos		Subcontr. avanz.		Subcontr. tradicion.	
	Resp.	%	Resp.	%	Resp.	%	Resp.	%	Resp.	%
Definición del aporte de c/u	6	86	1	33	1	7	1	17	1	34
Const. vínculo de confianza	-	-	-	-	1	7	-	-	-	-
Carencia de atributos empresar.	-	-	1	33	-	-	-	-	-	-
Requerimientos del acuerdo	-	-	-	-	4	27	-	-	4	66
Asimetrías con contraparte	-	-	1	33	-	-	-	-	-	-
Sin obstáculos	1	14	-	-	7	47	5	83	-	-
Otros	-	-	-	-	2	13	-	-	-	-
Total	7	100	3	100	15	100	6	100	5	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

4. Aspectos que favorecieron la concreción de acuerdos

a. Tipología de aspectos favorables

Los aspectos que colaboran a la reducción de los costos de la estrategia de cooperación se constituyen en factores favorables. Podrían definirse como aquellos factores que neutralizan en parte la aparición de dichos costos. En ese sentido, todas aquellas características que hacen posible definir una estrategia conjunta, la presencia de determinados atributos en los participantes que hagan viable la configuración de un estilo y una cultura comunes, y la posibilidad de establecer principios y criterios que permitan solucionar los conflictos originados en el solapamiento entre cooperación y competencia conforman un conjunto de factores que favorecen el establecimiento de la cooperación.

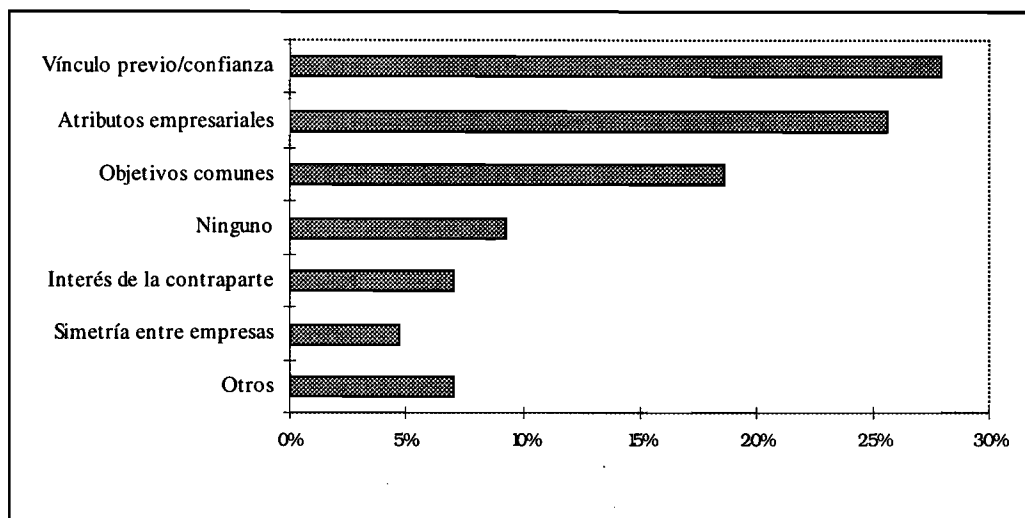
Por lo anterior, para analizar los aspectos que favorecieron el éxito de la negociación se aplicaron criterios de agrupamiento de los contenidos de las respuestas abiertas que implicaran, de alguna manera, el opuesto de los tipos elaborados para el análisis de los obstáculos. Esto permitió una interpretación más inmediata de ambos aspectos en forma conjunta. De este modo los factores que surgieron de las respuestas de los empresarios se clasificaron en cinco grupos:

- **Vínculo anterior o relación de confianza preexistente** a la concreción del acuerdo;
- **Atributos empresariales o nivel de calidad del producto** de la empresa local o de la contraparte que facilitaron la negociación o que implicaron un alto interés por parte de las empresas para establecer el vínculo;
- **Objetivos comunes y/o complementarios** que justificaban por sí la necesidad de establecer un acuerdo;
- Características similares entre las empresas (tamaño, calidad de la producción, canales de comercialización, inserción de mercado), lo que se identificó como la existencia de **simetrías entre las partes**;
- **Otros.**

En el total de respuestas el elemento con mayor cantidad de menciones es la existencia de un vínculo anterior y/o de confianza entre las partes -28% de respuestas-. En segundo lugar, la existencia de algún atributo de las empresas intervinientes que favoreció la realización del acuerdo -26% de respuestas; y, en tercer lugar, el encontrar una contraparte con objetivos comunes o complementarios (ver Gráfica 5).

El primer resultado explica por qué la mención a la construcción de un vínculo de confianza entre las empresas presentó tan sólo dos menciones en oportunidad de la identificación de obstáculos. Los acuerdos realizados se originaron, en un importante número de casos, a partir de vínculos empresariales preexistentes que implicaban un apreciable conocimiento mutuo entre las partes. Probablemente, esto contribuya también a explicar el alto número de casos en que no se manifestó obstáculo alguno.

Gráfica 5 - Aspectos favorables para la concreción de acuerdos



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

b. Aspectos favorables según tipo de acuerdo y tamaño de la empresa

El análisis de los factores favorables por tipo de acuerdo ilustra y fortalece el hecho que la construcción del vínculo de confianza se encuentra entre los factores claves para la concreción de estos vínculos, en la medida que es el elemento que reúne un importante número de menciones, cualquiera sea el tipo de acuerdo considerado.

La realización de un acuerdo plantea incertidumbres ante la posible amenaza de un comportamiento oportunista de la contraparte, tales como que el socio pretenda dominar la relación desconociendo las fórmulas de apropiación de los beneficios previamente acordadas o la formación de una coalición alternativa, etc. El acuerdo de cooperación se realiza entre unidades económicas autónomas por lo cual el control de los intereses comunes no puede quedar en manos de una unidad jerárquica superior como ocurre con las actividades desarrolladas al interior de una empresa. El contrato entre las partes -ya sea formal o de hecho- establece las condiciones que garantizan el óptimo cumplimiento de dichos intereses, delimitando los deberes y derechos que le corresponden a cada uno de los participantes. Garantizar dicho óptimo obliga a una enumeración de contingencias que puede llegar a ser compleja y muy costosa y, de todos modos, no exonera de la necesidad de vigilancia y supervisión mutuas una vez que la cooperación entra en vigor. Esto lleva a las empresas a incurrir en significativos costos (la especificación de los contratos, la supervisión y vigilancia de su cumplimiento) los que, frecuentemente, constituyen un freno a la implementación de este tipo de vínculos. De allí que las numerosas menciones que realizaron las empresas sobre la seriedad, fiabilidad, confianza o ética empresarial que le ofrecía la contraparte no constituyen otra cosa que la manifestación de la minimización de dichos costos, en la medida que esa percepción ofrece *ex-ante* la garantía de que los términos del contrato serán respetados voluntariamente *ex-post*.

Con respecto a los restantes aspectos que reunieron la mayor cantidad de menciones, la existencia de atributos empresariales de interés es una determinante positiva de particular consideración por parte de las unidades más grandes, tanto considerando el nivel de facturación como el personal ocupado. Cerca de la mitad de las menciones a algún atributo empresarial corresponde a empresas que perte-

necen al tramo de facturación superior a un millón de dólares y a un nivel de personal ocupado superior a 100. Teniendo en cuenta que, en general, estas empresas han establecido acuerdos con empresas de mayor tamaño (ver nuevamente el Cuadro 11), predomina en ellas, como elemento que favoreció el establecimiento del acuerdo, el hecho que la contraparte gozara de una cualidad o atributo empresarial que fortalecía el interés en la cooperación como decisión estratégica. Los atributos mencionados refieren a la capacidad empresarial o al mayor conocimiento de mercado o de *know how*. Cuando las respuestas se refirieron a atributos de la empresa entrevistada, el énfasis se situó en la calidad o eficiencia de los productos o procesos, o en su posicionamiento en el mercado.

Por último, el hecho de contar con una contraparte que ya presentaba objetivos complementarios es un factor que se presenta asociado a las unidades de menor tamaño relativo, ya que el 63% de las menciones corresponde a empresas de menos de 100 personas ocupadas. Este resultado podría confirmar lo que, para algunos autores, constituye una característica diferenciadora de las relaciones de cooperación establecidas por las empresas de menor tamaño. Para este tipo de empresas el objetivo buscado existe previo al establecimiento del vínculo y es la reciprocidad de intereses la que mueve a las empresas a colaborar. En las relaciones de cooperación establecidas por las unidades empresariales de mayor tamaño el objetivo común se realiza a través del propio acuerdo.³³ Es posible que su mención como elemento favorable esté indicando, además, la mayor dificultad que las empresas de menor tamaño relativo enfrentan para encontrar contrapartes adecuadas.

El mismo aspecto favorable fue mencionado en la mayoría de los casos de acuerdos de *joint-venture*. Al respecto cabe señalar que la creación de empresas conjuntas constituye la modalidad de cooperación de mayor rigidez frente a los otros tipos, por lo que el temor a posibles incompatibilidades entre los participantes es más importante. La existencia de un objetivo común a ser alcanzado mediante el acuerdo, unido al hecho que estas relaciones se dieron en situaciones de simetría entre las empresas, definen la situación propicia para su formación.

Como ilustración de los factores que pueden favorecer el establecimiento de acuerdos interempresariales y de las dificultades que éstos implican vencer, se presenta en el Recuadro 5 una modalidad de cooperación que han adoptado varias empresas locales en forma grupal en los últimos años con el fin de facilitar la inserción en mercados externos.

³³ Ver Mariti, Paolo, *op. cit.*

Recuadro 5 - La formación de Consorcios de Exportación: obstáculos y factores que favorecieron el vínculo entre las empresas

La posibilidad de compartir riesgos y costos asociados a una actividad es uno de los motivos que da origen a la cooperación. Por esta razón, las operaciones que implican un importante volumen de recursos financieros y una mayor incertidumbre respecto a sus resultados futuros son las más proclives a la cooperación. La explotación y desarrollo de mercados externos en forma directa por parte de las empresas es una actividad que reúne estas características. Cuando las empresas, por distintas razones, consideran que la penetración en un mercado externo no puede darse a través de agentes intermediarios o importadores, el costo de acceso a dicho mercado implica establecerse directamente en él, conocer su normativa, investigar y desarrollar los canales de comercialización y distribución, etc. Estas actividades implican costos significativos que deben ser soportados durante lapsos no siempre cortos.

Dentro del estudio realizado, tres empresas de las entrevistadas formaban parte de dos consorcios de exportación en el rubro alimenticio, uno de ellos con 4 años de antigüedad mientras que el segundo es de reciente formación. En las tres entrevistas fue señalado en forma coincidente que las empresas participantes tienen características que propiciaron la cooperación: no compiten entre sí, poseen similar tamaño y elaboran productos líderes en sus respectivos mercados domésticos; sus dimensiones y la tecnología de productos determinaban la necesidad de desarrollar en forma directa el mercado y, por último, los directivos de cada una de ellas tenían un vínculo personal entre sí, que auguraba un clima de confianza y respeto recíproco.

Al respecto, uno de los aspectos claves que favorecieron la concreción del acuerdo y su continuidad fue mencionado por uno de los entrevistados: «Estas empresas tenían el convencimiento que para crecer debían llegar al mercado externo. Tenían además la capacidad requerida para soportar no sólo los costos de iniciar este proceso sino también las decisiones equivocadas que se tomaron. Las empresas nacionales no son conscientes que el ingreso a un mercado tiene costos. Las cinco empresas tampoco lo teníamos muy claro al principio, no obstante tuvimos la suficiente madurez empresarial para, rápidamente, darnos cuenta y persistir en el objetivo común planteado.»

En ambos casos el principal obstáculo señalado fue la definición y valoración del aporte a realizar por los integrantes y los servicios a que ello daba derecho. Tres fueron los aspectos fundamentales que debieron acordarse: la modalidad de comercialización, las inversiones a realizar y el reparto de los costos de funcionamiento.

En el consorcio más antiguo se discutió largamente si la comercialización de los productos se haría en forma conjunta o por empresa. La primera modalidad originaba la desconfianza de que la especificidad de cada producto no fuera atendida adecuadamente. Finalmente se decidió que la empresa creada no se responsabilizara de la comercialización, sino que la política de ventas se definiera por cada uno de las participantes en forma independiente. Esto permitió que cada integrante decidiera la modalidad que consideró más adecuada: unas contrataron personal, otras recurrieron a comisionistas. Esta solución debió cuidar el hecho que la oferta no se fragmentara por empresa perdiéndose la ventaja de la oferta conjunta. Como fue manifestado por uno de los entrevistados «...cada producto por separado representa menos que el conjunto. Por eso, [a pesar de la decisión tomada] cuando se establece el contacto con una cadena de supermercados, por ejemplo, no se ofrece un único producto sino el paquete. Por otro lado, la fuerza de un producto ayuda a los otros. Si bien no hay obligatoriedad de comprar el conjunto, el hecho que ingrese uno de ellos primero 'instala' la relación con el consorcio y facilita el ingreso posterior de los restantes.»

La modalidad de distribución de los costos de funcionamiento fue también ampliamente discutida. Se arribó a una solución en la que los ingresos por ventas se acreditan a la empresa respectiva, distribuyéndose los gastos en una parte fija y otra proporcional al volumen de ventas. Es la empresa creada en el mercado de destino quien se ocupa de la internalización de los productos, pone a disposición la infraestructura física -almacenaje en depósitos y cámaras de frío-, realiza la facturación correspondiente, el pago de tributos, etc y vierte a cada uno de los socios el remanente.

5. Balance costo-beneficio y otros efectos positivos de los acuerdos

a. Balance costo-beneficio y "edad" de los acuerdos

Los acuerdos tienen un ciclo de maduración hasta que comienzan a dar resultados. Esto supone un mejoramiento del balance costo-beneficio a lo largo del tiempo y, por lo tanto, un saldo más favorable en aquellos acuerdos con cierto tiempo de vigencia. A pesar de lo reciente del fenómeno en el país, al preguntar qué signo tenía el balance entre los costos y beneficios originados en el acuerdo, en el 72% de los casos la respuesta fue positiva y solamente un 8% contestó negativamente. De todos modos, el Cuadro 23 permite verificar una asociación con la "edad" de los acuerdos. El porcentaje de respuestas positivas crece a medida que los acuerdos son más antiguos.

Se optó por analizar las respuestas sobre el balance costo-beneficio de estos vínculos tomando en cuenta el signo de la asimetría entre las partes. Las respuestas positivas alcanzan al 75% de los casos en que la contraparte es mayor o similar. Este porcentaje se reduce al 63% en los casos en que la contraparte es menor (ver Cuadro 24). Este resultado sugiere que, más allá de los riesgos señalados en oportunidad de analizar el grado de asimetría, las empresas perciben mayores beneficios que costos en el caso de asociaciones con empresas mayores, al menos con el tiempo de maduración que hoy presentan estos acuerdos.

Cuadro 23 - Balance costo-beneficio de los acuerdos según tiempo de vigencia
(en porcentajes por tiempo de vigencia)

Balance	Tiempo de vigencia de los acuerdos						Total	
	Menos de 2 años		Entre 2 y 4 años		Más de 4 años		Casos	%
	Casos	%	Casos	%	Casos	%		
Positivo	11	61	7	78	8	89	26	72
Negativo	2	11	1	11	-	-	3	8
No sabe	5	28	1	11	1	11	6	20
Total	18	100	9	100	9	100	36	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 24 - Balance costo-beneficio de los acuerdos según tamaño relativo de la contraparte
(en porcentajes por tamaño relativo)

Tamaño relativo de la contraparte	Balance costo-beneficio según los empresarios						Total	
	Equilibrado		Desequilibrado		No sabe		Casos	%
	Casos	%	Casos	%	Casos	%		
Menor	5	63	-	-	3	38	8	100
Mayor	15	75	1	5	4	20	20	100
Similar	6	75	1	13	1	13	8	100
Total	26	72	2	6	8	22	36	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

b. Efectos positivos

Cuando se hizo referencia a la incidencia en la facturación de los ingresos originados en los acuerdos, se relativizaron los resultados a partir del hecho que este tipo de relacionamiento genera externalidades y/o determina la trayectoria de los ingresos futuros de la empresa, efectos que no se “capturan” por una aproximación como la realizada.³⁴ Tal como se afirmó en dicha oportunidad las transacciones pecuniarias comprenden, probablemente, tan sólo una parte de los efectos totales y quizás no la más importante. Existen otros impactos originados en el acceso a determinados activos intangibles de la contraparte, tales como aprendizaje en distintos ámbitos, prestigio, información, etc., cuya aproximación cuantitativa es de difícil estimación. Para realizar una aproximación de tipo cualitativo a estos aspectos, se introdujo una pregunta, a continuación de la referida al balance costo-beneficio, en la que el entrevistado debió identificar los principales efectos positivos del acuerdo en la actividad general de la empresa.

Para visualizar los “desbordes o derrames” ilustrados por estos efectos con respecto al objetivo buscado mediante el acuerdo, se optó por presentar casi textualmente las respuestas más significativas, ordenándolas por tipo de objetivo. Los casos fueron así clasificados en términos de la mayor o menor proximidad al objetivo declarado y a la estrategia de asociatividad, teniendo en cuenta únicamente los objetivos explicitados con mayor concreción y los que reunieron el mayor número de menciones. Por lo tanto, se descartaron los objetivos de mejora de la competitividad en sentido amplio, de abastecimiento de materia prima o insumos intermedios y de participación en un circuito de transferencia de tecnología o de innovación de productos.

Como se observa en el Cuadro 25, que presenta los resultados de este ejercicio, las respuestas sobre los efectos positivos son elocuentes. Por un lado, amplían los determinantes de la estrategia de cooperación con respecto a la necesidad de disminuir incertidumbres y riesgos; por otro, ponen en evidencia efectos que se trasladan a otros ámbitos no previstos inicialmente. Asimismo, algunas respuestas evidencian la dinámica de la propia estrategia a partir del señalamiento de perspectivas futuras de interrelacionamiento o de toma conjunta de decisiones en el marco del mismo vínculo.

6. Proceso de negociación y modalidad de vinculación de las empresas

a. Costos del proceso de negociación

El costo del proceso de negociación de acuerdos puede transformarse en un obstáculo en sí mismo para que las empresas emprendan este tipo de acciones, fundamentalmente en el caso de las unidades más pequeñas o con menor capacidad empresarial. El establecimiento de un acuerdo no implica solamente el costo de la búsqueda de información para la identificación de una contraparte con la cual negociar, sino además poder enfrentar la instancia de negociación. Para realizar una aproximación a este aspecto se solicitó, en las entrevistas, una estimación de los costos incurridos por la empresa originados en viajes, contratación de consultorías, preparación de muestras o prototipos, etc., así como también del lapso durante el cual se prolongó la negociación y del número de encuentros empresariales que se mantuvieron.

³⁴ Cabe recordar al respecto que para el conjunto de los acuerdos analizados la aproximación a su importancia por medio de su incidencia en la facturación arrojó que, en un importante porcentaje, ésta no es muy significativa.

Cuadro 25 - Ilustración de los efectos positivos de los acuerdos según objetivo declarado

Efectos positivos	OBJETIVO: PENETRAR O CONSOLIDAR MERCADOS EXTERNOS
Vinculados al objetivo del acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ● Diversificación de la clientela en el mercado externo, llegándose a casi 400 compradores individuales de bajo poder de compra. Las ventas totales sólo se duplicaron pero se produjo una gran ganancia en estabilidad de la demanda. ● Como consecuencia del intercambio de productos, recibo de más materia prima de la necesaria para abastecer el mercado interno llevando a la empresa a exportar a otros destinos. ● Instalación de la marca antes de que el mercado esté maduro, lo que no suelen hacer los distribuidores convencionales; sin embargo, cuando el mercado “despega” la marca ya instalada es la que absorbe la mayor parte, por lo menos en el caso de los productos de esta empresa. ● Aprendizaje en la venta directa en un mercado externo. ● Única vía posible de acceso a operaciones a escala internacional, ante carencias de la propia empresa y las características del mercado del producto.
No vinculados al objetivo del acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ● Intercambio de <i>know-how</i>, asesoramiento técnico, aprendizaje de nueva tecnología. ● Abastecimiento de materia prima a una contraparte que la industrializa. ● Aumento del nivel de producción al máximo de la capacidad instalada. <p>No vinculados al objetivo del acuerdo</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Estandarización de toda la producción para poder competir conjuntamente con las ofertas de las empresas contrapartes. ● Adecuación de los niveles de producción y de calidad a la demanda. ● Mejora general de la gestión de la empresa. La adaptación a volúmenes de producción mayores y la coordinación con la contraparte requirieron de una organización más eficiente.
Derivados del aprendizaje cooperativo	<ul style="list-style-type: none"> ● Aprendizaje en este tipo de estrategias, llevando a considerar aún más convenientes los acuerdos de producción que los de comercialización. Como consecuencia, la empresa está negociando seis acuerdos de cooperación adicionales. ● Aprendizaje en el trabajo coordinado con otras empresas.
Efectos positivos	OBJETIVO: CONSOLIDAR MERCADOS INTERNOS
Vinculados al objetivo del acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ● Estabilización de la demanda, pudiéndose así soportar costos fijos. ● Permitió enfrentar una caída en la demanda. ● Estabilidad en volúmenes y precios. ● Colocación de parte de la producción, con un importante grado de seguridad. ● Única forma de obtener capital de giro para seguir en actividad. ● Estabilización de la oferta de materia prima. ● Aumento del <i>mix</i> de productos, mejorándose así la posición en el mercado y la flexibilidad para responder a cambios en el mismo. ● Atenuación de las fluctuaciones de precios, siendo el producto muy atado a las variaciones de precios de la materia prima. Si la relación fuera estrictamente de mercado, los precios serían mucho más variables.

Continúa

No vinculados al objetivo del acuerdo	<p>(continuación Cuadro 25)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad respecto al precio futuro del envase, el cual incide en un 50% en el costo unitario del producto. • Crecimiento de las ventas en un período menor al previsto. • Mejora en la calidad de los procesos que se complementan. • Acceso al mercado internacional en forma indirecta, dado que los socios son exportadores. • Experiencia en la operativa del comercio internacional al comenzar a importar. • Uso de la red de distribución del acuerdo para otros productos de la empresa. • Mayor seguridad por el prestigio e importancia en el mercado de la contraparte. • Posición de prestigio en el mercado por asociarse con una empresa reconocida a nivel internacional. • Mejor aprovechamiento de la capacidad instalada de la empresa.
Derivados del aprendizaje cooperativo	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva de que la relación se transforme en intercambio bilateral, permitiendo el ingreso de los productos de la empresa local al mercado de la contraparte.
Efectos positivos	OBJETIVO: AUMENTAR LAS ECONOMÍAS DE ESCALA O DE ALCANCE
Vinculados al objetivo del acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del <i>mix</i> de productos, mejorándose así la posición en el mercado y la flexibilidad para responder a cambios en el mismo. • Mejora general de la gestión de la empresa. La adaptación a volúmenes de producción mayores y la coordinación con la contraparte requirieron de una organización más eficiente. • Aumento del ritmo de producción al máximo de la capacidad instalada. • Reestructuración global de la empresa, volviéndola más viable y eficiente por efecto de la especialización • Optimización del uso de la capacidad instalada, dado que la especialización en ciertos productos permitió responder con la oferta suficiente en la época de alta demanda. La internalización de toda la producción exigiría una ampliación de la capacidad de producción con un consecuente alto nivel de ociosidad parte del año, además de los riesgos de cambios en la demanda
No vinculados al objetivo del acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión de las exigencias de calidad y de su control a toda la producción. • Fortalecimiento de ventajas competitivas futuras al posicionarse con un proceso productivo de bajo nivel de contaminación en una rama caracterizada por su alto poder contaminante. • Mejora en la gestión por mayor control de los subcontratos con carga administrativa reducida. • Aproximación al costo óptimo de producción en el proceso objeto del acuerdo para evaluar si conviene reintegrarlo a la empresa en el futuro. • Como consecuencia del intercambio de productos, recibo de más mat. prima de la necesaria para abastecer el mercado interno lo que llevó a exportar a otros destinos. • Incremento indirecto de la participación en el mercado local.
Derivados del aprendizaje cooperativo	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje en el trabajo coordinado con otras empresas • Perspectivas de realización de planes conjuntos de inversión.

Para el 42% de los empresarios que contestaron a esta pregunta, los costos habían sido mínimos y fueron absorbidos por la propia actividad de la empresa, por lo que no se cuantificaron. En cambio, para el 35% los costos en que se incurrió habían superado los 10 mil dólares. Asimismo, el tiempo de negociación no había superado los 6 meses en el 67% de los casos, mientras que en un 25% de ellos había sido superior a los 12 meses. Por su parte, el número de encuentros realizados entre los representantes de las empresas presenta un promedio de poco más de 7 (ver Cuadro 26).

Cuadro 26 - Costo, tiempo y número de encuentros en el proceso de negociación según localización de la contraparte
(en porcentajes por localización de la contraparte)

	Localización de la contraparte						Total	
	Uruguay		Mercosur		Extrarregional		Casos	%
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Costo de la negociación								
Sin costos	11	55	3	50	1	12	15	44
Menos de US\$ 10 mil	4	20	3	50	-	-	7	21
Más de US\$ 10 mil	5	25	-	-	7	88	12	35
Total	20	100	6	100	8	100	34*	100
Tiempo de negociación								
Menos de 6 meses	12	76	5	83	3	33	24	67
Entre 6 y 12 meses	2	10	-	-	1	11	3	8
Más de 12 meses	3	14	1	17	5	56	9	25
Total	21	100	6	100	9	100	36	100
Número de encuentros								
Menos de 3	9	45	3	60	-	-	12	36
Entre 3 y 10	4	20	2	40	5	56	11	32
Más de 10	7	35	-	-	4	44	11	32
Total	20	100	5	100	9	100	34*	100

* Dos empresas no respondieron a esta pregunta.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

No parece, entonces, que los procesos de negociación enfrentados por las empresas para el establecimientos de los acuerdos vigentes hayan sido muy onerosos. Por otra parte, este costo no presentó asociaciones claras con la incidencia del acuerdo en el nivel de facturación de la empresa. Por el contrario, el cuadro recién mencionado permite verificar un proceso de negociación más costoso y prolongado a medida que la contraparte se sitúa en un espacio más lejano al de la empresa local. En términos de costos de negociación, mientras que un 55% de los acuerdos realizados con empresas locales no tuvo costos tangibles, este porcentaje es del 50% en el caso de acuerdos cuya contraparte pertenece al Mercosur y se reduce a un 12% cuando la contraparte es extrarregional. Del mismo modo, en esta última situación el 88% de los empresarios manifestó un costo estimado del proceso de negociación que excedió los 10 mil dólares. Similar asociación se verifica con respecto al tiempo de negociación. En el 76% de los casos cuya contraparte es local el lapso de negociación fue inferior a 6 meses, mientras que en acuerdos con una contraparte extrarregional aquél se extendió a más de un año en el 56% de los casos.

Estos resultados sugieren la existencia de una barrera adicional -el costo del proceso de negociación- para las empresas pequeñas y medianas en el establecimiento de acuerdos con empresas extrarregionales, el que se agrega a sus menores posibilidades de contacto o información sobre este tipo de potenciales socios. Esta barrera parece ser significativamente menor en el caso de contrapartes regionales.

b. Modalidad de conocimiento previo entre las empresas intervinientes

La vía por la cual las empresas establecen los primeros contactos con la eventual contraparte puede ser muy variada. En la entrevista se previeron las más frecuentes, además de distinguir la participación de instituciones públicas o privadas a los efectos de comenzar a evaluar el rol que pudieran estar cumpliendo algunas unidades institucionales vinculadas a la industria en este ámbito.³⁵

La amplia mayoría de los vínculos iniciales o de los primeros contactos se originó en relaciones propias de la actividad de la empresa: la contraparte era un proveedor, un cliente o un competidor en los mismos mercados o tenía algún tipo de vínculo a través de ellos. Este tipo de conocimiento de la contraparte reúne al 78% de los 36 casos analizados, en tanto que los eventos empresariales de variado tipo -ferias empresariales, rondas de negocios, etc.- vincularon al 17% de las empresas y las instituciones privadas sólo al 5% (ver **Cuadro 27**).

Cuadro 27 - Origen de la relación empresarial según tamaño de la empresa
(en porcentajes por modalidad)

Modalidad del primer contacto	Núm. de casos	Personal ocupado				Total %
		Menos de 50 %	Entre 50 y 99 %	Entre 100 y 499 %	Más de 500 %	
Cliente	8	50	25	25	-	100
Proveedor	6	17	17	50	17	100
Competidor	6	33	33	33	-	100
Vínculos indirectos	8	38	50	13	-	100
Ferias y otros	4	25	-	75	-	100
Instituciones	2	-	-	100	-	100
Compulsa	2	50	-	50	-	100
Total	36	33	25	39	3	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Probablemente este resultado se asocie al predominio de acuerdos locales y/o a la importancia otorgada al vínculo de confianza como factor clave en el establecimiento de los acuerdos, por lo que la necesidad de un conocimiento cercano de la modalidad de comportamiento empresarial de la eventual contraparte se cumpla más claramente cuando éste ha sido proveedor, cliente o competidor de la empresa. Al mismo tiempo, resulta evidente el escaso rol operado por parte del marco institucional así como también de instrumentos como ferias y/o rondas de negocios, coincidiendo con el resultado en un estudio específico

³⁵ De todos modos, la casuística superó las previsiones por lo que se procedió a una recodificación posterior y a la apertura de una modalidad no prevista como lo fue la compulsión de la contraparte. Esto es, el llamado a ofertas como modalidad de búsqueda de contrapartes, aplicable a dos casos de los investigados.

sobre este último mecanismo.³⁶ Reafirmando lo anterior, en la indagación sobre las personas o instituciones que jugaron un rol clave en el proceso de negociación del acuerdo, sólo en el 11% de los casos se mencionó una institución pública y en un caso, una privada. En consecuencia, el proceso de negociación descansó sobre el propio empresario o, en el caso de las empresas de mayor tamaño, en su nivel gerencial.

El análisis de las vías o formas en que se originó el vínculo con la contraparte, por tipo de acuerdo, arroja que fue sólo en aquellos casos que implicaron la creación de una nueva empresa que los instrumentos tales como eventos empresariales o institucionales tuvieron algún rol. Ello se explica, entre otros, porque este tipo de acuerdo comprende los casos de formación de consorcios de exportación, algunos de los cuales se han beneficiado de apoyos institucionales tales como el Programa de Exportaciones No Tradicionales Agropecuarias (PENTA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y el Programa de Consorcios impulsado por la Cámara de Industrias.

El análisis por tamaño de las empresas revela que el vínculo previo al acuerdo, originado en los ámbitos de la actividad propia de la empresa, si bien es importante en todos los tramos, presenta una asociación más nítida con las empresas de menos de 100 personas ocupadas. Entre éstas, un 56% manifestó conocer previamente a la contraparte ya sea como cliente, proveedor o competidor (ver nuevamente el Cuadro 27).

La localización de la empresa contraparte, en particular si ésta no es local o, más aún, no pertenece al ámbito regional, puede presentar modalidades de conocimiento específicas. No obstante, la lectura del Cuadro 28 señala que la forma de vinculación empresarial no difiere significativamente en el ámbito local o en el Mercosur. En la amplia mayoría de los casos en que la contraparte es local o regional, ésta ha sido inicialmente cliente, proveedor o competidor de la empresa. Ni el instrumento de ferias, rondas de negocios, etc., ni el institucional operaron como mecanismo en el establecimiento de acuerdos en el ámbito del Mercosur. Sí lo fue el primero de ellos en 3 de los 8 casos en los que la contraparte era una empresa de fuera de la región.

Cuadro 28 - Origen de la relación empresarial según localización de la contraparte
(en porcentajes por modalidad y por localización de la contraparte)

Modalidad del primer contacto	Núm. de casos	Localización de la contraparte						Total	
		Uruguay		Mercosur		Extrarregional		% fila	% col.
		% fila	% col.	% fila	% col.	% fila	% col.	% fila	% col.
Cliente	8	50	19	25	33	25	22	100	22
Proveedor	6	83	24	17	17	-	-	100	17
Competidor	6	67	19	33	33	-	-	100	17
Ferías y otros	4	25	5	-	-	75	33	100	11
Instituciones	2	100	10	-	-	-	-	100	6
Compulsas	2	50	5	-	-	50	11	100	6
Otros vínculos	8	50	19	13	17	38	33	101	22
Total	36	58	100	17	100	25	100	100	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

³⁶ Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Rondas de negocios en Uruguay ; Instrumento para la complementación industrial?, CEPAL, Montevideo, 1997.

B. COMPARACIÓN ENTRE LAS EMPRESAS CON Y SIN ACUERDO

1. Principales atributos diferenciadores

A los efectos de identificar las principales características o atributos que distinguen al grupo de empresas que logró con éxito el establecimiento de algún vínculo de cooperación, con respecto al resto, se realizaron diversas comparaciones a partir de algunas variables cuya información se recabó para ambos tipos de empresas. Estas variables incluyeron: el nivel tecnológico, el tamaño según nivel de facturación y personal ocupado, la propiedad del capital, el grado de inserción en mercados externos -porcentaje de ventas destinadas a la exportación-, la fecha de iniciación de las actividades de la empresa, la concentración de sus ventas, la concentración de su demanda y la estrategia productiva.

a. Nivel tecnológico

En primer lugar, se consideró necesario dilucidar en qué medida la cooperación entre empresas es posible para aquellas unidades con deficiencias técnicas en sus procesos productivos. Esto se vincula a consideraciones sobre el alcance de este tipo de estrategias con respecto al proceso de reconversión de las firmas. Si bien la manifestación de este último concepto desborda el de nivel tecnológico restringido al ámbito productivo, ello se justificó por ser de más fácil aproximación a partir de la autopercepción empresarial. De otro modo, la entrevista debía profundizar en aspectos de gestión empresarial en sentido amplio a partir de un número mayor de preguntas.

Como ya fue planteado en oportunidad del análisis de los acuerdos de cooperación vigentes, la aproximación a la actualización tecnológica de cada empresa se realizó de la siguiente manera: se pidió al entrevistado posicionar a la empresa con respecto a sus competidores locales -en la frontera tecnológica, en un nivel intermedio o en un nivel insatisfactorio-, además de reiterar la pregunta con respecto a la frontera internacional en el ámbito de su producción específica. La comparación de los distintos posicionamientos del grupo de empresas con acuerdo vigente y de aquellas que no tenían en la actualidad ninguno se presenta en el Cuadro 29.

El resultado es elocuente con respecto a que el grupo de empresas con acuerdo de cooperación se encuentra, en su amplia mayoría, en la frontera local -75% de este grupo- mientras que, por el contrario, casi un 60% de las que no tienen acuerdos se encuentran en una situación intermedia o insatisfactoria. La diferencia es aún más notable cuando se considera la situación con respecto a la frontera internacional: el 44% de las empresas que declararon tener alguna relación de asociatividad se autoperciben como situadas en la frontera tecnológica internacional, porcentaje que se reduce a 4% en el caso de las empresas sin acuerdo. En conclusión, es ésta una variable claramente discriminante entre ambos grupos de empresas.

Cuadro 29 - Nivel tecnológico de empresas con y sin acuerdo*
(en porcentajes por tipo de empresa)

Nivel tecnológico	<u>Sin acuerdo</u>		<u>Con acuerdo</u>		<u>Total</u>	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
En la rama en el país						
De frontera	9	41	27	75	36	62
Promedio	11	50	9	25	20	35
Insatisfactorio	2	9	-	-	2	3
Total	22	100	36	100	58	100
A nivel internacional						
De frontera	1	5	16	44	17	29
Promedio	13	59	10	28	23	40
Insatisfactorio	8	36	10	28	18	31
Total	22	100	36	100	58	100

* Según estimación de los empresarios entrevistados

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

b. Tamaño

Contrastar el tamaño de las empresas con y sin acuerdo obedeció a la intención de identificar si las relaciones de asociatividad reconocían algún tipo de restricción vinculada no sólo a la escala de producción sino también al nivel de gestión empresarial, participación en el mercado y otros atributos asociados, en general, a las unidades de mayor tamaño. Tal como se afirma en un estudio para el caso argentino, si bien entre las determinantes para emprender una estrategia de acuerdos se encuentra la necesidad de superar restricciones de escala, también existe un nivel mínimo de tamaño económico por debajo del cual las firmas no podrían enfrentar este tipo de vínculo por falta de tiempo y de los recursos financieros necesarios para la administración de esta estrategia.³⁷ La participación en acuerdos de cooperación sería entonces viable solamente para las unidades de mayor tamaño entre las pequeñas y medianas.

Considerando el tamaño de las empresas según el nivel de facturación, los resultados no son concluyentes.³⁸ El vector de empresas sin acuerdo presenta una composición por tramo de facturación muy similar al de empresas con acuerdo, siendo levemente superior la incidencia de empresas pertenecientes al tramo de entre 1 millón y 5 millones de dólares en estas últimas (ver Cuadro 30).

³⁷ Kantis, Hugo, Alianzas exportadoras y gestión estratégica en las PYMES: evidencias del caso argentino, Documento de Trabajo, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Buenos Aires, 1997.

³⁸ Para el análisis de esta variable se consideró solamente el nivel de facturación, dado que la selección de empresas pertenecientes a uno y otro grupo se realizó a partir del indicador de personal ocupado de modo de obtener similar número de observaciones en cada tramo, siempre que esto fuera posible. Por lo tanto, resulta obvio que el personal ocupado no puede ser considerado como variable discriminante.

Cuadro 30 - Nivel de facturación de empresas con y sin acuerdo
(en porcentajes por tipo de empresa)

Nivel de facturación US\$	Sin acuerdo		Con acuerdo		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Menos de 1 millón	5	23	7	19	12	21
Entre 1 millón y 5 millones	8	36	15	42	23	40
Más de 5 millones	9	41	14	39	23	40
Total	22	100	36	100	58	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

c. Orientación exportadora

La orientación exportadora de la empresa es un aspecto de importancia en la medida que este tipo de estrategia de cooperación se ha manifestado fuertemente asociada a la penetración de mercados externos. En algunos estudios se verifica, además, que se parte de una experiencia exploratoria previa, realizada en forma aislada, que permite identificar las restricciones a la exportación en ese mercado así como el potencial de una eventual contraparte.³⁹ Los acuerdos con el objetivo de penetración en mercados externos aparecen entonces "...como opciones superadoras de etapas experimentales basadas en procesos de prueba y error."⁴⁰ No obstante, dado que el presente análisis no se reduce a acuerdos cuyo objetivo es solamente la penetración de mercados externos, es posible distinguir también el grado de asociación de este tipo de estrategia con el objetivo de enfrentar en mejores condiciones el mayor debilitamiento de las barreras a la entrada en sus mercados domésticos.

El presente estudio permite, en primer lugar, confirmar que la orientación exportadora de la empresa es un atributo que tiende a discriminar en favor de la asociatividad empresarial. El 41% de las empresas sin acuerdo no realiza exportaciones mientras que esta proporción disminuye a 31% en el caso de las con acuerdo vigente (ver Cuadro 31).

Cuadro 31 - Inserción exportadora de empresas con y sin acuerdo
(en porcentajes por tipo de empresa)

Empresa	No exporta		Exporta menos de 50%		Exporta más de 50%		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Sin acuerdo	9	41	8	36	5	23	22	100
Con acuerdo	11	31	15	42	10	28	36	100
Total	20	34	23	40	15	26	58	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

³⁹ Ver, en particular, Kantis, Hugo, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibidem*, p. 90.

Por otra parte, el análisis por intensidad de la inserción exportadora muestra que es en el tramo intermedio -exportaciones menores al 50% de las ventas totales- donde se concentra la incidencia de las empresas con acuerdo, mientras que aquellas firmas donde las exportaciones superan dicho límite representan poco más de la cuarta parte del grupo con acuerdo.

d. Antigüedad de las empresas

El considerar la fecha de iniciación de actividades de las empresas y de la actual razón social se sustenta en la hipótesis de que el proceso de apertura iniciado hacia mediados de los años setenta implicó el advenimiento de una nueva generación de empresas y empresarios cuya actividad desde sus comienzos se dio en un marco de competencia mayor, determinando no sólo una vocación exportadora desde el inicio de la actividad empresarial sino, además, un sistema de gestión más innovador. En este sentido, podría plantearse como hipótesis una mayor proclividad por parte de este tipo de empresarios a adoptar estrategias “novedosas”, entre las que se ubica la cooperación empresarial.

Esta hipótesis no se verifica de forma contundente en el presente análisis. De acuerdo a la fecha de inicio de actividades son, a la vez, las empresas más antiguas y las más jóvenes las que presentan mayor incidencia de los acuerdos: el 63% de las empresas que iniciaron sus actividades antes de 1975 y el 80% de las creadas después de 1985 tienen un acuerdo de cooperación vigente (ver Cuadro 32). Tomando en cuenta la antigüedad de la actual razón social el resultado no varía significativamente, si bien el mayor número de casos en el rango de constitución más reciente confirmaría la proclividad de empresas “jóvenes” a establecer relaciones de asociatividad, independientemente de lo que ocurre en empresas creadas en épocas anteriores.

Cuadro 32 - Período de inicio de actividades de las empresas con y sin acuerdo
(en porcentajes por período)

Período de inicio	Empr. sin acuerdo		Empr. con acuerdo		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
De las actividades de la empresa						
Antes de 1975	16	37	27	63	43	100
Entre 1975 y 1985	4	50	4	50	8	100
Después de 1985	1	20	4	80	5	100
NS/NC	1	50	1	50	2	100
De las actividades bajo actual razón social						
Antes de 1975	12	36	21	64	33	100
Entre 1975 y 1985	5	71	2	29	7	100
Después de 1985	5	31	11	69	16	100
NS/NC	-	-	2	100	2	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Por otra parte, dentro de las características que hacen a la constitución de las empresas, la propiedad del capital podría ser considerada un atributo de interés. Es posible pensar que el vínculo con las propias filiales en el caso de empresas transnacionales será priorizado a la hora de realizar alianzas, desestimulando los acuerdos con otras empresas, aunque, por otro lado, el mayor relacionamiento y

conocimiento de los mercados internacionales genera menores costos de coordinación.⁴¹ No obstante, el escaso número de casos de empresas con alguna participación de capital extranjero -6 en los 58 casos analizados- no permitió efectuar ninguna consideración respecto a esta variable.

e. Estrategias productivas y morfología de su oferta y demanda

Finalmente, se indagó el tipo de estrategia productiva seguida por las empresas en los últimos cinco años, es decir, si ésta había tenido como objetivo la especialización o la diversificación productiva mediante la incorporación de nuevas líneas de producción. En la medida que los acuerdos, en su gran mayoría, corresponden a este período es posible considerar su asociación con la estrategia productiva, a la vez que la concentración de las ventas en términos de productos brinda una aproximación complementaria. Asimismo se consideró la morfología de la demanda, aunque en este aspecto la literatura consultada no permitió establecer hipótesis rigurosas en cuanto a su asociación con la cooperación.

Cuadro 33 - Tipo de estrategia en empresas con y sin acuerdo
(en porcentajes por tipo de empresa)

Estrategia productiva	<u>Empresa sin acuerdo</u>		<u>Empresa con acuerdo</u>		<u>Total</u>	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Diversificación	12	60	15	45	27	51
Especialización	8	40	18	55	26	49
Total	33	100	20	100	53	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

El Cuadro 33 permite observar que la estrategia de diversificación corresponde en mayor medida a las empresas sin acuerdo (en un 60%), en tanto que entre las con acuerdo predomina la especialización (en un 55%). Sin embargo, la diferencia no es tan marcada como para poder inferir una relación lineal entre las estrategias de especialización y de cooperación. Es probable que influya simultáneamente una combinación de otros elementos -tales como la rama de actividad manufacturera, el tipo de acuerdo, el tamaño de la empresa, etc.- cuyo análisis correlativo con la estrategia productiva se ve impedido por la exigüidad de la muestra, además de no ser ésta representativa del sector industrial en su conjunto. De hecho, cuando se considera la concentración de la oferta a nivel de productos como otro factor indicativo de la estrategia de especialización, no se observa una diferencia significativa entre las empresas con y sin acuerdo. En ambos grupos, aquellas empresas que exhiben la mayor concentración (sus 5 principales productos representan más del 90% de sus ventas totales) conforman la amplia mayoría, si bien es algo superior en el grupo de empresas con acuerdo (ver Cuadro 34).

⁴¹ Al respecto, cabe recordar que el fenómeno de la cooperación o complementación se originó precisamente entre grandes empresas transnacionales.

Cuadro 34 - Concentración de la oferta en empresas con y sin acuerdo
(en porcentajes por tipo de empresa)

Empresa	Peso de los 5 principales productos genéricos en la facturación							
	<u>Menos del 70%</u>		<u>Entre 70 y 90%</u>		<u>Más de 90%</u>		<u>Total</u>	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Sin acuerdo	1	5	5	23	16	73	22	100
Con acuerdo	2	6	3	8	31	86	36	100
Total	20	34	23	40	15	26	58	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Por el contrario, el tipo de estructura de demanda que enfrentan uno y otro grupo de empresas difiere claramente. En las empresas sin acuerdo se observa una mayor dispersión de los clientes: para algo más de la tercera parte de éstas, los diez principales clientes no alcanzan a representar el 30% de la demanda, mientras que sólo el 14% de las empresas con acuerdo tienen el mismo grado de dispersión (ver Cuadro 35). Cuando se consideran los cinco principales clientes, en el 55% de los casos éstos representan menos del 30% de las ventas de las empresas sin acuerdo, mientras que en el grupo con acuerdo este porcentaje es de tan sólo 22%. Tal fragmentación de la demanda puede estar reflejando una dificultad adicional para el establecimiento de una relación estable de cooperación y/o una estrategia alternativa de disminución de riesgos.

Cuadro 35 - Concentración de la demanda en empresas con y sin acuerdo
(en porcentajes por tipo de empresa)

Empresa	<u>Menos del 30%</u>		<u>Entre 30 y 60%</u>		<u>Más del 60%</u>		<u>Total</u>	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
<u>Participación en las ventas de los 10 principales clientes</u>								
Sin acuerdo	8	36	5	23	9	41	22	100
Con acuerdo	5	14	11	31	20	56	36	100
Total	13	22	16	28	29	50	58	100
<u>Participación en las ventas de los 5 principales clientes</u>								
Sin acuerdo	12	55	3	14	7	32	22	100
Con acuerdo	8	22	16	44	12	33	36	100
Total	20	34	19	33	19	33	58	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

En síntesis, es posible distinguir las siguientes características diferenciadoras de las empresas con y sin acuerdo:

Empresas con acuerdo	Empresas sin acuerdo
<ul style="list-style-type: none">• Nivel tecnológico más próximo a la frontera• Incidencia levemente superior en el tramo de facturación mayor a 1 millón y menor a 5 millones de dólares• Mayor presencia de empresas con un nivel de exportaciones inferior al 50% de sus ventas• Mayor presencia de empresas que aplicaron estrategias de especialización productiva en los últimos 5 años• Concentración de la demanda en pocos clientes• Mayor concentración de las ventas en pocos productos	<ul style="list-style-type: none">• Nivel tecnológico más alejado de la frontera• Mayor presencia de empresas no exportadoras• Mayor presencia de empresas que aplicaron estrategias de diversificación productiva en los últimos 5 años• Demanda dispersa en muchos clientes• Mayor dispersión de sus ventas en varios productos

2. Comparación entre objetivos y obstáculos de las empresas con y sin acuerdo

a. Objetivos

En las entrevistas a las empresas sin acuerdo vigente, se indagó respecto a su experiencia anterior en este tipo de estrategia mediante preguntas referidas a acuerdos logrados pero ya finalizados, negociaciones fracasadas, acuerdos en negociación y situaciones de búsqueda o de simple interés en acuerdos futuros. A los efectos de comparar los objetivos perseguidos por las empresas con y sin acuerdo vigente, se descartaron los correspondientes a las dos primeras situaciones de modo de realizar solamente la contrastación en relación a los objetivos de acuerdos en negociación y los manifestados en la búsqueda o mera intencionalidad de transitar en este tipo de estrategia. De otro modo, la inclusión de las finalidades perseguidas en el pasado -correspondientes a acuerdos ya finalizados o a negociaciones fracasadas- hubiera implicado mezclar los objetivos de hoy con aquéllos que respondieron a otro momento de las empresas.

El Cuadro 36 plantea que la finalidad de mejorar la competitividad en sentido amplio y la de penetrar o consolidar mercados externos es mayor en el caso de las empresas sin acuerdo que en el resto. Esto podría obedecer a una menor precisión en la identificación de los objetivos en las primeras, en la medida que, a excepción de las seis empresas que se encuentran en un proceso de negociación, éstos pudieron haberse explicitado de manera más vaga. Cuando, a los efectos de minimizar este sesgo, se consolida bajo el objetivo de mejora de la competitividad la búsqueda de economías de alcance o de escala, la incidencia es similar: 50% para el grupo de empresas sin acuerdo y 54% para las con acuerdo (ver Gráfica 6). La diferencia que permanece significativa es la mayor incidencia del objetivo de penetración de mercados externos en las firmas sin acuerdo, lo que es coherente con el hecho que estas empresas tienen, en promedio, una menor inserción externa que el resto.

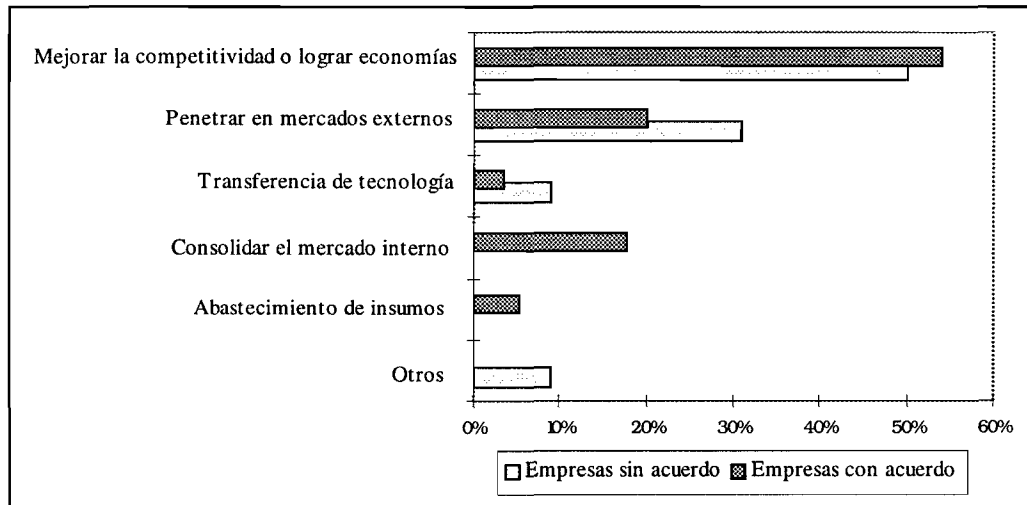
No obstante lo anterior, la comparación de las áreas de impacto en las empresas para cada uno de los grupos no difiere significativamente en uno y otro caso, verificándose el mismo ordenamiento en ambos: primero el área de producción, luego el de comercialización y, en tercer lugar, el área tecnológica (ver Cuadro 37).

Cuadro 36 - Objetivos perseguidos por las empresas con y sin acuerdo
(en porcentajes por tipo de empresa)

Objetivo	Sin acuerdo		Con acuerdo		Total	
	Resp.	%	Resp.	%	Resp.	%
Mejorar la competitividad	9	28	10	18	19	22
Transferencia de tecnología	3	9	2	4	5	6
Penetrar o consolidar mercados externos	10	31	11	20	21	24
Economías de alcance	3	9	7	13	10	11
Economías de escala	4	13	13	23	17	19
Consolidar mercados internos	-	-	10	18	10	11
Abastecimiento de insumos	-	-	3	5	3	3
Otros	3	9	-	-	3	3
Total	32	100	56	100	88	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Gráfica 6 - Comparación de objetivos de empresas con y sin acuerdo



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 37 - Áreas de impacto reales o previsibles de los acuerdos vigentes o buscados
(en porcentajes por tipo de empresa)

Área de impacto en la empresa	<u>Sin acuerdo</u>		<u>Con acuerdo</u>		<u>Total</u>	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Comercialización	8	30	17	31	25	31
Producción	12	44	26	47	38	46
Tecnológicos	5	19	12	22	17	21
Otros	1	4	-	-	1	1
No sabe	1	4	-	-	1	1
Total	27	100	55	100	82	100

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

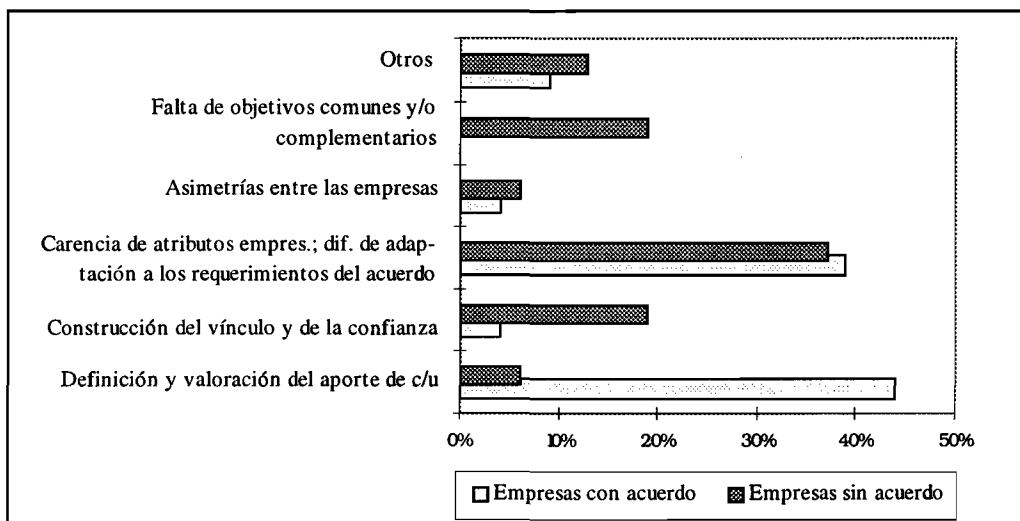
b. Obstáculos

La identificación y análisis de los obstáculos enfrentados por el grupo de empresas hoy sin acuerdo presenta dificultades adicionales, ya que coexisten en ellas situaciones muy disímiles en cuanto a la información disponible acerca de las trabas que plantea la adopción de este tipo de estrategia. Por esta razón, para el análisis de las respuestas no se siguió el criterio anterior, sino que se consideró más correcto incluir los obstáculos identificados también en las situaciones de acuerdos ya finalizados y negociaciones fracasadas. De este modo se obtuvo una información más «compatible» con la de las empresas con acuerdo vigente. No obstante, ello no resuelve la disparidad de situaciones involucradas. La empresa que se encontraba al momento de la entrevista con un proceso de negociación en curso y/o con una experiencia anterior debió disponer de más elementos para señalar las dificultades o restricciones enfrentadas que aquellas que simplemente manifestaron su intención de emprender este tipo de estrategia sin ningún grado de experiencia previa. Esto se evidenció en que 6 de las 22 empresas sin acuerdo no pudieran identificar obstáculo alguno. Las 16 empresas restantes mencionaron algún tipo de dificultad, ya fuera originada en el ámbito empresarial o en la construcción del propio vínculo (55%) o de tipo contextual (45%).

Al analizar los obstáculos vinculados al ámbito empresarial que reportaron las empresas con y sin acuerdo, se verifica lo señalado en cuanto a la esperable diferente percepción de las dificultades de implementación de acuerdos por parte de uno y otro grupo (ver Gráfica 7). Se observa así que, para el grupo de empresas sin acuerdo vigente, las dificultades que implican construir un vínculo de confianza y encontrar contrapartes con objetivos comunes o complementarios representan el 39% de las menciones, mientras que en aquellas empresas que lograron implementar acuerdos estos obstáculos concitaron tan sólo un 4% de respuestas. Asimismo, la definición y valoración del aporte de cada empresa al acuerdo ha sido principalmente experimentada por empresas con acuerdo.

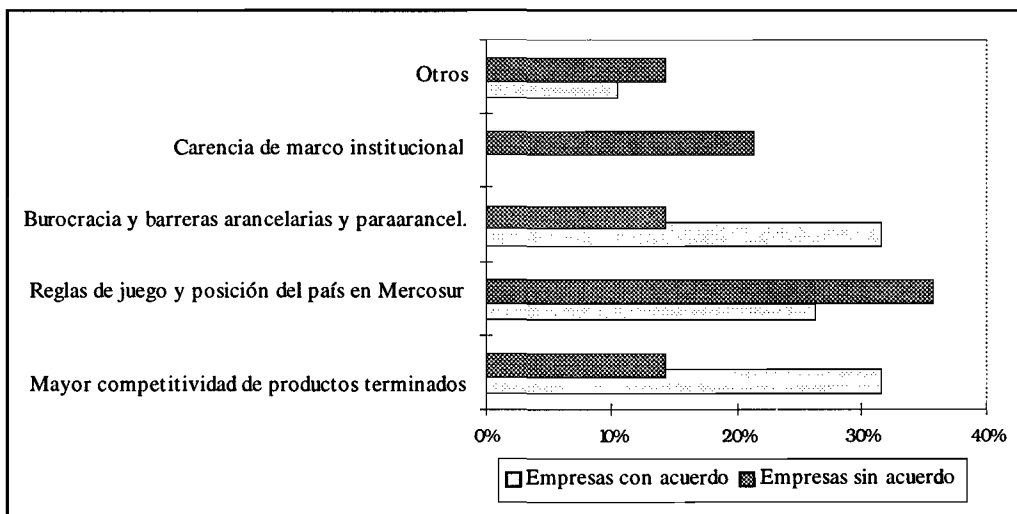
Del mismo modo, cuando se comparan los obstáculos de tipo contextual señalados por uno y otro grupo, es probable que la diferencia significativa de menciones a barreras de tipo arancelario o para-arancelario obedezca al menor grado de experimentación de este tipo de dificultades por parte de las empresas sin acuerdo (ver Gráfica 8). Por el contrario, mientras que las empresas con acuerdo no realizaron mención alguna a carencias del marco institucional, entre las sin acuerdo al menos el 21% de las menciones se refirió a obstáculos de este tipo.

Gráfica 7 - Comparación de los obstáculos vinculados al ámbito empresarial entre las empresas con y sin acuerdo



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Gráfica 8 - Comparación de los obstáculos contextuales entre las empresas con y sin acuerdo



Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que la mayoría de las respuestas clasificadas como “restricciones burocráticas o de tipo arancelario y para-arancelario” hacen referencia al funcionamiento del Mercosur (particularmente en lo que tiene que ver con las relaciones comerciales con Brasil) y que las respuestas clasificadas bajo el obstáculo “reglas de juego” aluden a dificultades originadas en ese mismo ámbito, la mitad de las respuestas -tanto de las empresas sin acuerdo como de las con acuerdo- se clasifica en estos dos tipos de obstáculos. La diferencia que se verifica comparando las respuestas en las dos situaciones de empresas obedece precisamente al diferente grado de experimentación de la complementación de unas y otras. Las empresas con acuerdo son capaces de identificar las restricciones regulatorias con precisión -de allí el mayor porcentaje de respuestas bajo la denominación de restricciones de tipo arancelario y para-arancelario- mientras que las sin acuerdo hacen mención a factores más genéricos clasificados bajo la denominación “reglas de juego”.

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que las empresas visualizan al Mercosur como una fuente tanto de oportunidades para establecer relaciones de cooperación en el marco de la integración, como de incertidumbres e inestabilidades que les impide iniciarse en esta estrategia y/o considerarla de largo plazo (ver Recuadro 6).

3. El concepto empresarial de estrategia de cooperación

Las entrevistas a las empresas con y sin acuerdo vigente permitieron también observar ciertas diferencias entre uno y otro grupo con respecto al concepto de cooperación o complementación interempresarial. Este aspecto fue objeto de una pregunta específica a los empresarios; en el Cuadro 38 se presentan las respuestas más ilustrativas, clasificadas en tres categorías según el carácter de las definiciones, ya fueran amplias, restringidas o imprecisas.

Salvo algunas excepciones, el conocimiento de la cooperación parece todavía muy difuso e incompleto en el ámbito empresarial, fundamentalmente por parte de aquellas empresas pequeñas y medianas que no han incursionado en este tipo de estrategia. Pero aun en aquellas pequeñas unidades que han logrado establecer un vínculo de cooperación se percibe una visión acotada a su propia experiencia, pocas veces inserta en una visión estratégica de mediano plazo.

Tal como fue expresado en un taller realizado en el marco de esta investigación, “la internalización de conceptos modernos es un proceso lento y, en todo caso, predomina la adopción de esta estrategia por descarte en función de los fracasos anteriores en otros tipos de relación”. Contribuir a un mejor conocimiento de las oportunidades y ventajas que ofrece la cooperación interempresarial debería entonces formar parte de cualquier política industrial que busque fomentar la complementación. De hecho, los empresarios han manifestado explícitamente en las entrevistas la necesidad de conocer otras experiencias, en términos generales y en su propio sector de actividad, requerimiento que se analiza con mayor especificidad en la sección C del Capítulo III.

Recuadro 6 - La cooperación en la actual fase del proceso de integración del Mercosur

Es más viable estructurar acuerdos cuando es factible imponer un enfoque de largo plazo en el vínculo. Esto permite que la relación madure, que se establezca una reputación y que el proceso se refuerce por sí solo. Este horizonte permite afrontar los costos iniciales de la cooperación por los beneficios potenciales a futuro. Al igual que en cualquier decisión que implique incurrir en costos hundidos, es necesario un entorno de previsibilidad que permita evaluar la conveniencia de la estrategia con un significativo nivel de certeza. Si, por el contrario, se prevé que los cambios en el entorno son de naturaleza incierta, el efecto sobre el interés de los socios será, por tanto, también incierto. La estrategia de cooperación se vuelve entonces altamente inestable, por lo que es mejor, en este caso, ni siquiera iniciarla.

Como se plantea en el Capítulo IV, la consolidación de un mercado común en el que los costos de acceso a los países vecinos sean mínimos determina para Uruguay -por su localización- múltiples oportunidades de cooperación con empresas radicadas en las regiones más próximas de los países socios. Asimismo, el efectivo acceso al mercado ampliado torna a las empresas uruguayas en socios atractivos para empresas extrarregionales. Al respecto, las consideraciones para la localización de inversiones pueden extenderse al fenómeno de la cooperación. El establecimiento de vínculos de cooperación con una empresa perteneciente a uno de los países de menor tamaño relativo podrá resultar conveniente cuando las reglas de juego sean estables y el costo de acceso a los otros mercados bajo. En caso contrario, el socio ubicado en el mercado que concentra la mayor proporción de la producción siempre resultará más conveniente.

La percepción de las empresas es que la actual fase del proceso de integración conforma un escenario de estímulo al establecimiento de este tipo de estrategia, al mismo tiempo que presenta fuertes restricciones para su implementación o continuidad. En los casos de acuerdos con empresas de la región, la investigación de los obstáculos para su concreción o para la continuidad de la relación establecida muestra dificultades de consideración, tal como lo ilustran las respuestas siguientes:

- «La principal dificultad que enfrento para establecer acuerdos de cooperación es la inestabilidad del Mercosur. No se sabe qué rumbo va a tomar. Hasta que esto no esté claro, no se puede desarrollar ninguna estrategia de complementación. Esto genera desconfianza en los posibles socios. Brasil podría *trancar* la frontera o devaluar, lo que genera gran incertidumbre.»

- «Las reglas de juego que hoy rigen el comercio regional no son inamovibles. Por el contrario, están signadas por los cambios que introducen los socios más grandes. Además, por encontrarse la integración en un período de transición, no es fácil conseguir interés en instalarse en el país más chico de la región... Se necesitan reglas más claras y no estar subordinados a Brasil.»

-«Los eventuales socios tendrían que tener condiciones más claras para instalarse en Uruguay. Los beneficios promocionales no son suficientes. Cuando Brasil cambia las reglas de juego en la financiación de importaciones, perjudica la captación de inversiones por parte de los socios menores. Para un inversor no es indiferente, en este escenario, instalarse en Uruguay o en Curitiba. Esa medida, más que una preocupación por la balanza comercial, refleja una política de captación de inversiones por parte de Brasil.»

La asimetría del tamaño relativo de las empresas que predominan en la estructura industrial uruguaya frente a la de sus socios representa también cierta desventaja a la hora de establecer una relación de cooperación. En ausencia de una total integración de mercados, la cooperación transfronteriza es más costosa que la realizada entre empresas pertenecientes a un mismo país. Ello debe ser compensado por fuertes ventajas de costos o por la disponibilidad de otros recursos excepcionales. Es claro que, por obvias razones de escala, Uruguay no ofrece el primer tipo de ventajas y es al menos dudosa la presencia de las del segundo tipo. Nuevamente las consideraciones de los entrevistados son elocuentes:

-«Tanto las empresas argentinas como brasileñas tienen fuertes economías de escala frente a las uruguayas. Nuestro mercado es un mercado de excedentes para ellos. Es probable que para la contraparte argentina comience a resultarles más beneficioso buscar un socio en su propio mercado. Esto pondría fin al acuerdo.»

-«Mientras que para nuestra empresa el acuerdo tiene un lugar importante en nuestra estrategia, el gran tamaño de la empresa brasileña hace que ésta tenga otras prioridades. Durante el proceso de concreción del acuerdo, los acontecimientos relacionados con la caída de la bolsa en Brasil generaron que la otra empresa estuviera más preocupada por eso, desatendiendo el acuerdo.»

Cuadro 38 - Definiciones de la cooperación empresarial según los empresarios entrevistados

1. DEFINICIONES AMPLIAS

Empresas con acuerdo

- Puede implicar dos modalidades distintas:

- una división de tareas que conforman partes de un proceso productivo único, entre dos empresas.
- un acuerdo de distribución de productos generados en forma independiente. A diferencia de una simple transacción de compraventa, este tipo de acuerdo implica la fijación de una estrategia conjunta para la distribución de los productos.

- Existen dos tipos de acuerdo distintos:

- los de producción, donde cada parte se especializa en una fase de un proceso productivo
- los de distribución, donde las empresas cruzan sus productos para comercializarlos en sus respectivos mercados. Se trata de unificar potencialidades de las empresas de manera de ganar en competitividad, ya que la optimización del uso de los recursos de cada integrante hace posible aprovechar las ventajas de la especialización y de la articulación de una estrategia común en torno a determinados productos.

- Puede abarcar cualquier ámbito de la actividad empresarial, en la medida que implique cierta cooperación de las capacidades de las empresas: intercambio de tecnología, marketing, *know-how*, ventas cruzadas, etc.

- Puede darse en distintas áreas: comercial, productiva, tecnológica. El relacionamiento puede tomar distintas modalidades: consorcios para presentarse a licitaciones, *joint-ventures*, contratos de licencias, cooperación unilateral o bilateral en productos. Existen también acuerdos de tipo progresivo en donde se comienza con un acuerdo de distribución del producto de otra empresa, logrando un espacio en el mercado, para posteriormente -dependiendo de la evolución de esta primera etapa- pasar a una segunda en la que se realiza una actividad industrial conjunta para ampliar la presencia ganada en el mercado.

- Modalidad que puede resultar positiva para la empresa en algunos rubros, dependiendo del tipo de empresa. Abarca actividades como la producción, la compra o la comercialización de productos. Puede favorecer la estabilidad de la demanda, el acceso a mercados internacionales, compras conjuntas etc. En el ámbito productivo permite la especialización de cada empresa en una etapa del proceso.

- Aprovechamiento de la especialización de cada empresa de manera de optimizar su utilización, sin tener que desviar la atención hacia el desarrollo de tareas que no son el centro de la empresa.

- Contribución de varias empresas con distintos factores a un mismo proceso, o el compartir costos comunes en actividades que resultan de interés para las dos partes.

- Acuerdos que permiten aprovechar las sinergias entre empresas. La conjunción de intereses de cada una puede dar un resultado más inmediato y más beneficioso que si cada empresa lo hiciera por separado. Implica la utilización de la especialización de cada empresa con beneficios mutuos y equivalentes.

Empresas sin acuerdo

- Consiste en que aquellas tareas que no conformen el negocio principal de la empresa tengan su 'fuente' fuera de ella, permitiendo concentrar los recursos en el negocio que mejor se domina.

- Cooperación de un proceso productivo entre dos empresas, donde cada parte aporta distintos factores: trabajo, tecnología, fórmulas, maquinaria, capacidad de distribución, etc.

- Acuerdos que implican un intercambio bilateral, lo cual los diferencia de las transacciones de mercado. En ese sentido, la mera distribución de un producto de otra empresa no constituiría un acuerdo de cooperación, sino un intercambio de mercado. Los acuerdos bilaterales implican que cada empresa desarrolle al máximo sus ventajas competitivas en algún proceso industrial complementario al de la otra firma.

- Significa que dos empresas tengan objetivos intermedios comunes que les permiten articular esfuerzos para que cada una logre un objetivo final.

(continúa)

DEFINICIONES RESTRINGIDAS

Empresas con acuerdo

- Consiste en la producción en países distintos de diferentes partes de un único proceso productivo. Puede implicar transferencia de tecnología.
- Implica que una parte se encargue de realizar una etapa del proceso productivo y la otra de terminarlo.
- Comercialización en forma conjunta de productos de dos empresas distintas.
- Relación estable con otra empresa para lograr una mayor tecnificación vía la cooperación de capital, lo cual permite realizar inversiones que no podrían emprenderse en forma individual
- Concreción de licencias y asistencias técnicas que permiten desarrollar un proceso productivo que, de lo contrario, no sería viable.
- Acuerdos con empresas del exterior para no competir en los mercados, permitiendo que cada parte produzca ciertos bienes intermedios o finales, para finalmente comercializar el producto bajo la marca que una de las partes ya tiene impuesta en el mercado.
- Producción conjunta con aportes tecnológicos de una de las partes.
- Utilización de la maquinaria de otra empresa para la realización de una fase del proceso productivo que, de realizarse internamente, implicaría importantes costos de inversión.
- Unión de dos empresas para producir conjuntamente un producto o, alternativamente, acuerdo para comercializar en forma cruzada los productos de cada una.

Empresas sin acuerdo

- Envío de un producto a una empresa del exterior para aplicarle un proceso, luego de lo cual se devuelve a la empresa original para que lo termine, o viceversa.
- Acuerdo entre una empresa que produce y otra que dispone de una red de comercialización. También existen acuerdos vinculados a la adquisición conjunta de materia prima.
- Utilización de la red de comercialización de otra firma, o acuerdo de asistencia tecnológica.
- Relación de intercambio entre dos empresas especializadas en productos distintos, o asociación financiera para la compra de equipamiento.
- Especialización de cada empresa en un determinado producto o partes del mismo para producir un producto final de forma conjunta, evitando la inversión en tecnología que implicaría la producción integral del producto por cada empresa. Debe existir un beneficio tecnológico o económico para las empresas.
- Realización de tareas junto con otras empresas del ramo, de modo que cada empresa se especialice en determinados productos o procesos, lo cual permite realizar trabajos en conjunto.
- Acuerdo entre empresas con objetivos comunes y capacidades complementarias para esforzarse conjuntamente por penetrar un nuevo mercado.
- Posibilidad de producir subproductos que ya no se manufacturan en series largas.

DEFINICIONES IMPRECISAS

- Trabajo en equipo entre empresas locales y extranjeras.
- Creación de empresas virtuales por parte de dos o más empresas para lograr un fin, luego de lo cual desaparecen.
- Acuerdo en donde ambas partes obtienen un beneficio o condiciones ventajosas, a la vez que existe un respeto mutuo entre las empresas participantes.
- Apoyo para incorporar tecnología.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

C. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado es posible destacar algunas evidencias de interés, a saber:

- El fenómeno de los acuerdos de cooperación interempresarial es reciente en el ámbito de la industria manufacturera local. De los casos analizados, más de un 60% se ha realizado a partir de 1995, resultado coincidente con los hallados en otros estudios sobre este tema en el país y otros países de la región.
- Teniendo en cuenta la tipología aplicada para el análisis, la mayoría de los acuerdos bajo estudio consisten en relaciones de asociatividad de cierta complejidad o compromiso entre las partes y de impacto en variadas áreas de actividad de la empresa. El 42% de los casos resultaron en vínculos en los que las partes acordaron la utilización de recursos en forma conjunta para desarrollar nuevos productos, intercambiar tecnología o recursos humanos calificados, realizar inversiones conjuntas, etc., a lo que se suma un 19% en el que el acuerdo se explicita en la formación de una nueva empresa. Asimismo, los acuerdos presentan un nivel de formalización significativo. En más del 60% de los casos, el vínculo establecido se dio en el marco de un contrato escrito.
- Los acuerdos de mayor complejidad o compromiso entre las partes se asociaron, en general, a unidades empresariales de mayor tamaño y mejor nivel tecnológico. Presentan a su vez menores asimetrías y se han acordado, en un número significativo de casos (42%), con socios no locales.
- Tanto en las relaciones de subcontratación avanzada como en la tradicional, la concentración de la contraparte en el ámbito local es muy alta (83% y 100% de los casos, respectivamente). En estos acuerdos la proximidad geográfica reviste una importancia clave, por lo que este resultado no es inusual. No obstante, también indica que este tipo de vínculo con los países más próximos de la región no se encuentra aún muy desarrollado, pudiendo estar enfrentando ciertas dificultades, lo que ha sido señalado por algunos de los empresarios entrevistados.
- La especialización recíproca -búsqueda de economías de escala- tanto en la producción como en la comercialización de productos, así como la penetración en mercados externos, son objetivos que predominan en la concreción de la relación de cooperación, aunque se observa una gran variedad de objetivos.
- Las estrategias de carácter más agresivo vehiculizadas a través de los acuerdos se asocian a las unidades de mayor tamaño relativo y situadas en su mayoría en la frontera tecnológica, en tanto que las estrategias de tipo defensivo están implícitas en los acuerdos establecidos por las unidades relativamente más pequeñas y con nivel tecnológico inferior. Al respecto, el objetivo de participar en un circuito de transferencia de tecnología y de innovación de productos, así como de potenciar la penetración o inserción en mercados externos, se vincula a los acuerdos establecidos por las unidades empresariales de mayor tamaño. En cambio, el control de acceso de la contraparte a los mercados en los que opera la empresa y la estabilización de su inserción se asocian a unidades de menor tamaño e inferior nivel tecnológico.
- La aproximación a la importancia de los acuerdos por medio de su incidencia en la facturación muestra que, en un porcentaje elevado, ésta no es muy significativa. En el 43% de los casos los ingresos que involucra el acuerdo no alcanzan al 20% de los ingresos brutos de las empresas.

- No obstante, este tipo de aproximación al impacto de los acuerdos parece subvaluar sus efectos en la medida en que, frecuentemente, éstos no se circunscriben a una única área de la empresa (producción, comercialización o tecnológica) sino que, al contrario, se manifiestan de manera muy difundida en todas sus actividades. Además, esto se puso de manifiesto en la aproximación cualitativa a “otros efectos positivos” originados en los acuerdos, no directamente vinculados al objetivo inicialmente buscado. Estas externalidades incluyen, por ejemplo, mejoras en la gestión de la empresa, reducción de la capacidad ociosa, extensión de la estandarización a productos no objeto del acuerdo, mejoras en la calidad y en su control, intercambio de *know-how*, utilización de la red de distribución para productos que no formaban parte del acuerdo y adquisición de prestigio en el mercado internacional, así como diferentes formas de aprendizaje (en la coordinación del trabajo, en aspectos operativos del comercio internacional, en la propia estrategia de cooperación, etc.). Es así que, pese a la relativa “juventud” de los acuerdos, la gran mayoría de los empresarios ya ha podido determinar que los beneficios obtenidos han superado los costos incurridos. Solamente en el 8% de los casos, el balance resultó claramente negativo.
- Los obstáculos enfrentados para el establecimiento del acuerdo consistieron, fundamentalmente, en las dificultades que implica definir o valorar el aporte de cada empresa interviniente y adaptarse a los requerimientos exigidos por aquél en términos de capacidad de producción, estándares de calidad, inversiones en activo fijo, etc.
- La construcción de un vínculo de confianza recíproca se encuentra entre los elementos clave para la concreción de las relaciones de asociatividad. Este aspecto se manifiesta en el hecho que los acuerdos realizados se originaron, en un importante número de casos, a partir de vínculos empresariales preexistentes que implicaban un apreciable conocimiento mutuo entre las partes, además de que la presencia de un vínculo anterior y/o de confianza entre las empresas fue el elemento favorable más mencionado. Este resultado explica, a su vez, por qué la construcción de un vínculo de confianza entre las empresas presentó escasas menciones en oportunidad de la identificación de obstáculos y el alto número de casos en que no se identificó obstáculo alguno.
- La amplia mayoría de los vínculos iniciales o los primeros contactos se originaron en relaciones propias de la actividad de la empresa, en tanto que el proceso de negociación fue sostenido exclusivamente por las empresas. Los instrumentos institucionales han tenido una incidencia no significativa en uno y otro caso. Este resultado confirma, por un lado, la importancia otorgada al vínculo de confianza, el que exige un conocimiento muy cercano de la modalidad de comportamiento empresarial de la eventual contraparte, al mismo tiempo que pone en evidencia el escaso impacto del marco institucional y de los instrumentos orientados al desarrollo de la cooperación interempresarial.
- El resultado de la contrastación entre las empresas con acuerdo y sin acuerdo arroja como elementos diferenciadores que las primeras son empresas de mejor nivel tecnológico -se encuentran más próximas a la frontera internacional- y mayormente orientadas a la exportación. Se ubican en un tramo de tamaño intermedio y son más propensas a implementar estrategias de especialización productiva. Por el contrario, las empresas sin acuerdo poseen un nivel tecnológico inferior y conforman un grupo con mayor presencia de empresas no exportadoras. La diversificación de la producción, la dispersión de las ventas en varios productos y la fragmentación de la demanda en gran número de clientes son fenómenos más frecuentes en este grupo de empresas.

- Con respecto a los objetivos perseguidos por uno y otro tipo de empresas no se observan diferencias significativas, siendo la mejora de su competitividad en sentido amplio la finalidad que se pretende alcanzar mediante la cooperación empresarial. No obstante, para las empresas sin acuerdo, el objetivo de mejorar la penetración de mercados externos mediante un vínculo interempresarial tiene una incidencia aún mayor. Estas empresas presentan, como ya fue mencionado, una inserción externa más débil que el resto, por lo cual es razonable que asignen a la cooperación el objetivo de disminuir sus costos de acceso a estos mercados.
- Las diferencias entre los obstáculos enfrentados por uno y otro grupo de empresas responden razonablemente al hecho de haber o no implementado esta estrategia. En este sentido, resulta lógico que si las empresas sin acuerdo manifiestan dificultad en encontrar contrapartes confiables y adecuadas a sus objetivos reclamen del marco institucional un apoyo a estos efectos. Del mismo modo, resulta coherente que aquellas empresas que ya han transitado por esta estrategia manifiesten obstáculos que se originan en una experimentación más avanzada en este tipo de relacionamiento, tales como los vinculadas a la valoración y aporte de cada una de las partes o a la operativa del propio acuerdo cuando aluden, entre otras, a dificultades originadas en la existencia de barreras arancelarias y para-arancelarias.
- Finalmente, la noción que tienen los empresarios de la cooperación o complementación industrial es, en general, difusa y parcial. Predominan conceptos que hacen referencia a la situación particular de la firma y, aun cuando la concepción es amplia, pocas veces se enmarca dentro de una estrategia global de expansión empresarial.

III. EL APOYO INSTITUCIONAL A LA COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL

El renovado interés que han suscitado iniciativas exitosas de cooperación interempresarial en distintas partes del mundo se ha traducido en intentos de fomento de la asociatividad, desde ámbitos públicos como privados, en varios países de América Latina.⁴² En Uruguay, los instrumentos implementados en la década del noventa han sido motivados principalmente por preocupaciones en torno a la competitividad, en particular de las pequeñas y medianas empresas, en el contexto de la creciente apertura de la economía e integración regional. Sólo muy recientemente el tema de la cooperación industrial ha sido incorporado explícitamente en la agenda de temas debatidos en el seno del Mercosur, por cierto a iniciativa de las autoridades uruguayas.⁴³

Sin haber sido entonces objeto de una política nacional específica, la cooperación o complementación industrial ha formado parte de los objetivos de diversas instituciones que buscan, primordialmente, apoyar la inserción externa de empresas uruguayas o su internacionalización. En el presente capítulo, se analiza un conjunto de quince instituciones, públicas y privadas, algunas de las cuales tienen como función principal la promoción de las exportaciones y, con este fin, propician el encuentro de exportadores uruguayos con potenciales socios comerciales o apoyan la conformación de consorcios de exportación. Otras favorecen los procesos de cooperación de manera más general, sin restringir su ámbito de acción al área comercial.

A. INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA LA INSERCIÓN EN MERCADOS EXTERNOS

Cuando se analizan las actividades que desarrollan los principales organismos de promoción de exportaciones -presentadas en el Cuadro 39-, se observa que el servicio más visible que ofrece la mayoría de ellas en materia de cooperación empresarial concierne a la promoción u organización de encuentros empresariales tales como rondas de negocios, misiones comerciales y ferias, en Uruguay y en el exterior. La globalización de los mercados y la conformación de bloques económicos regionales son fenómenos que han tendido a dinamizar el uso de este mecanismo a nivel mundial, dado que éste permite no sólo explorar la viabilidad de exportar hacia nuevos mercados sino también establecer relaciones empresariales de mayor alcance que las que implican una exportación puntual. En Uruguay, las instituciones mencionadas han acompañado esta tendencia; incluso, en varias de ellas el fomento de la vinculación interempresarial entre países y regiones en el contexto de la creciente apertura de mercados ha

⁴² Así, en los años noventa, “en países latinoamericanos como Chile, México y en menor medida Argentina, las iniciativas de cooperación interempresarial marcarían una nueva intervención de las instituciones de fomento industrial y tecnológico. Después de algunos años de experimentación ... las políticas industriales tenderían a estimular la articulación del tejido productivo y crear instancias de integración con el entorno político e institucional. Se trata de un elemento novedoso, junto con la creciente necesidad de vinculación real entre instituciones públicas y privadas que participan en la elaboración de programas de fomento de la competitividad y el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas.” Casalet, Mónica, *op. cit.*, p. 15.

⁴³ En 1997, en la primera reunión de los Ministros de Industria del Mercosur, Uruguay propuso y logró que la complementación industrial conformara un programa cuya instrumentación quedó a cargo del subgrupo de trabajo número 7.

Instituciones	Servicios ofrecidos	Costo servicio	Rec. humanos
A. Públicas			
Dirección de Programación Comercial (DPC, Min. de RREE)	<ul style="list-style-type: none"> • Organiza misiones comerciales oficiales. • Realiza estudios de mercado en el exterior. • A nivel interno ofrece información sobre potenciales importadores de la oferta exportable uruguaya y, en el exterior, ofrece información sobre empresas uruguayas que desean exportar. 	Sin costo.	6 profesion. y 20 pasantes.
Programa de Exportaciones no Tradicionales Agropecuarias (PENTA, MGAP)	<ul style="list-style-type: none"> • Cofinancia proyectos de exportación de productos no tradicionales de origen agropecuario; apoya proyectos pilotos de exportación. • Financia especialistas en sectores específicos; realiza estudios de mercado. • Dispone de fondos para apoyar la participación de exportadores uruguayos en rondas de negocios y ferias, formación de consorcios de exportación, etc. 		Secretaría técnica (5 técnicos) y Unidad coordinadora (4 personas).
PromoExport (LATU*)	<ul style="list-style-type: none"> • Brinda asesoramiento en comercio exterior; expone la oferta exportable en su <i>show room</i>. • Organiza ferias, misiones y rondas de negocios; acompaña misiones empresariales en el exterior y representa a exportadores uruguayos. 	Contratos con empresas por 12 ó 18 meses.	5 personas
Uruguay XXI*	<ul style="list-style-type: none"> • Organiza actividades de promoción del país en el exterior, en particular a través de misiones, rondas de negocios y ferias. • Elabora planes de internacionalización para las empresas y asiste en la búsqueda de socios para empresas uruguayas. • Define oportunidades de negocios en el país para inversionistas extranjeros (sectores seleccionados). 	Los servicios a empresas individuales se cobran.	1 director ejecutivo, 10 profesionales y 4 administrativos. Tercerización de algunos servicios.
B. Privadas			
Unión de Exportadores del Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Organiza misiones, rondas de negocios y ferias en el país y en el exterior, y promueve las empresas con potencial exportador. • Ofrece capacitación, en particular a micro y pequeñas empresas del interior del país, sobre modalidades de exportación y formación de consorcios de exportación. • Comunica las dificultades de los exportadores a autoridades gubernamentales. 	Cuota mensual de afiliación.	1 secretaria ejecutiva, 5 técnicos. Tercerización de estudios de mercado y de la capacitación del personal.
División de Consorcios de Exportación (CIU)	<ul style="list-style-type: none"> • Brinda asesoramiento en la conformación de consorcios de exportación (identificación de necesidades en común, contratación de especialistas en marketing y adaptación de productos, pasantías, etc.). 	Los servicios se cobran.	3 pers. (medio tiempo). Tercerización (consultorías internacion.)

* Institución de derecho público no estatal.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

pasado a conformar una de sus principales actividades.¹ Existe además la percepción que, desde la conformación del Mercosur, la dimensión reducida del mercado uruguayo ya no es una limitante para atraer el interés de empresas del exterior, para las que Uruguay puede constituir una puerta de entrada a un mercado más amplio.

Otro tipo de apoyo a la cooperación interempresarial, pero esta vez a nivel local, es el que ofrecen tres instituciones a la formación de consorcios de exportación. La División Consorcios de Exportación de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) fue creada específicamente con este propósito, en tanto que el Programa de Exportaciones No Tradicionales Agropecuarias (PENTA) ofrece algunos recursos financieros para este fin y la Unión de Exportadores del Uruguay organiza seminarios-talleres sobre la forma de encarar negocios de exportación que incluyen un módulo sobre la formación de consorcios.

Las características presentadas en el cuadro mencionado, junto con el análisis de las entrevistas realizadas, permiten efectuar algunas observaciones de carácter general:

- En forma directa o indirecta, cuatro ministerios están vinculados a la promoción de la cooperación comercial: el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la División de Programación Comercial (DPC); el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), con el Programa PENTA; el Ministerio de Economía y Finanzas, vía su apoyo a la creación del Instituto Uruguay XXI; y el propio Ministerio de Industrias, Energía y Minería, cuyo Ministro preside el Directorio del LATU (PromoExport).
- Cuando se suman, en el Cuadro 39, los profesionales y técnicos de los que disponen las instituciones, se obtiene una cantidad nada desdeñable de recursos humanos dedicados a la promoción de las exportaciones. No obstante, la insuficiencia de recursos humanos estables ha sido mencionada por prácticamente todas estas instituciones como una de sus principales debilidades. Ello sería la consecuencia de recursos financieros restringidos, lo que impone límites a la calidad, el alcance y la continuidad de los servicios brindados. Pero, a la vez, los entrevistados han destacado la calidad y el dinamismo del personal existente como factores que han contribuido a la agilidad, credibilidad y eficiencia de los servicios brindados.
- En general, no existe una especialización o división formal del trabajo entre estas instituciones. El PENTA es el único programa que se dirige a un sector específico (productos de origen agropecuario), en tanto que los otros organismos pretenden cubrir el conjunto de los sectores exportadores; si bien algunos programas se dirigen prioritariamente a las PYMES industriales, en los hechos pueden llegar a atender empresas de cualquier tamaño. Lo anterior indicaría una posible duplicación de esfuerzos en ciertas áreas, en particular con respecto a la organización de encuentros empresariales.

Con excepción del PENTA (actualmente en espera de aprobación de una nueva etapa), todas las instituciones tienen acceso a Internet, aunque no es claro si el uso de esta nueva herramienta está en una etapa experimental o si realmente ha permitido dinamizar los servicios. Asimismo, cada una tiene acceso a

⁴⁴ Además de las instituciones presentadas en el Cuadro 39, existen otras que también apoyan la organización de encuentros empresariales, como la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del MIEM, la Cámara de Comercio del Uruguay, la Cámara Mercantil de Productos, Trade Point, el Eurocentro de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la ONG internacional DEVNET y la Asociación Civil EMPRETEC. Algunas de éstas son analizadas en la siguiente sección.

bases de datos distintas (como las del BROU, DPC, INE, DNA, TIPS, ALADI y SEBRAE⁴⁵), aunque no se han detectado intentos de uniformizar o integrar las diferentes fuentes de información.

- La reducida escala del medio facilita la interacción entre las instituciones, la que varía según el caso desde una simple consulta a una base de datos hasta la organización conjunta de un evento. No obstante, estas interacciones no están formalmente definidas sino que se producen más bien de manera espontánea e informal, de modo que no redundan en una efectiva coordinación.

Por otra parte, se ha indagado las acciones de seguimiento que emprenden las instituciones con posterioridad al apoyo brindado. Algunas instituciones reconocen serias limitaciones al respecto al no disponer de fondos para este fin: la División Consorcios de Exportación de la CIU, por ejemplo, deplora que sus obligaciones con cada consorcio terminen una vez que finaliza la consultoría de apoyo y la preparación de los integrantes del consorcio para enfrentar las dificultades previsibles. Otras instituciones parecen contentarse con un seguimiento que consiste esencialmente en informes sobre actividades puntuales y reuniones con empresarios para intercambiar ideas sobre eventos pasados y futuros. Si bien los organizadores de encuentros empresariales reconocen que las rondas y misiones son sólo el primer paso de una negociación que, eventualmente, se resolverá posteriormente, el apoyo a los empresarios en esta segunda fase no forma parte de su mandato.

Los promotores de encuentros empresariales argumentan también que resulta extremadamente difícil cuantificar los logros alcanzados y traducirlos en indicadores.⁴⁶ Sostienen que, pese al 'estrecho contacto' que mantienen con los empresarios, estos últimos son muy celosos de su propia información y no comunican los negocios concretados, invocando razones de orden fiscal o de competencia que encubren, en realidad, cierta idiosincrasia empresarial.

Obviamente, las instituciones suelen tener algún mecanismo interno de evaluación de las rondas y misiones -tal como un informe que el organizador eleva a consideración de sus superiores- pero no se ha avanzado en un trabajo interinstitucional que se traduzca en una metodología común o un ejercicio global de evaluación. Parecería, sin embargo, de interés para los mismos organizadores detectar en forma más sistemática los factores que limitan el éxito de las rondas para poder ajustar su oferta a la demanda. Podrían rescatarse de una serie de encuentros empresariales de diversos tipos, y después de cierto tiempo, los factores positivos y los obstáculos encontrados para así definir criterios a tener en cuenta en el futuro.

Un mayor énfasis de las instituciones en la evaluación de sus actividades sería particularmente relevante considerando que, en una encuesta empresarial realizada durante esta investigación, se ha detectado un nivel elevado de insatisfacción con respecto a los resultados alcanzados en las rondas de negocios y otros eventos similares. En otras palabras, los organizadores tienen una evaluación bastante más positiva de estos encuentros que los empresarios entrevistados. Sin entrar en un análisis detallado de este desajuste, conviene aclarar que el principal problema no se relaciona tanto con la capacidad de organización de las instituciones o los aspectos operativos de las rondas sino, primordialmente, con cierta inercia en torno a la concepción de los encuentros empresariales.⁴⁷ En efecto, el nivel de exigencia de los empresarios parece crecer a medida que adquieren más experiencia en este tipo de eventos, en tanto que del lado institucional no se observa una adecuación del diseño de este instrumento a las necesidades actuales de las empresas. Podría decirse que ya pasó la etapa en que los empresarios valoraban

⁴⁵ Ver el glosario de siglas, p. 121.

⁴⁶ La Unión de Exportadores intenta cuantificar el aumento de las exportaciones pero sin disponer de elementos que permitan discernir el impacto de las acciones de promoción de otros factores, como la coyuntura económica.

⁴⁷ Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Rondas de negocios ...*, *op. cit.*

cualquier oportunidad de sentarse a dialogar con empresarios de regiones o países alejados que, si no fuera por estas rondas o misiones, quizás nunca encontrarían. La calidad de los encuentros, antes que su frecuencia, parece ser actualmente el factor determinante para el empresario. El hecho que a las citas concertadas para los exportadores uruguayos lleguen frecuentemente empresarios interesados en vender sus propios productos contribuye a un creciente descreimiento en las posibilidades reales que ofrecen las rondas y misiones. Aunque los empresarios siguen valorando la potencialidad de este instrumento para fomentar los intercambios comerciales y la cooperación, objetan el proceso de selección de las contrapartes, además de otros factores tales como: la alta frecuencia e incluso la superposición de estos eventos; el insuficiente nivel de preparación de los participantes, tanto uruguayos como extranjeros, en torno a la negociación de acuerdos comerciales y los aspectos normativos y legales de la cooperación; la información deficiente sobre las empresas participantes o la falta de transparencia en cuanto a sus verdaderos intereses; la imposibilidad de recurrir a medios modernos de comunicación (fax, e-mail/Internet) para establecer un contacto preliminar con las posibles contrapartes;⁴⁸ etc. En síntesis, para mejorar la eficacia de las rondas de negocios parece necesario ajustar la oferta institucional a la demanda empresarial: organizar menos rondas y transformar las que realmente se justifican en el punto final de un largo proceso de preparación profesional.

En cuanto al apoyo a la formación de consorcios de exportación, se trata de un esfuerzo importante que contribuye a la construcción de una cultura de cooperación entre empresas locales y que ha tenido algunos resultados tangibles. Aún no se ha alcanzado un efecto demostración que estimule la demanda de pequeñas y medianas empresas hacia este recurso y permita cierta 'masificación' del impacto. La poca espontaneidad que manifiestan los empresarios de PYMES industriales para aunar esfuerzos, pese a las reconocidas ventajas que ofrece la cooperación empresarial, parece justificar que se estimule la asociatividad y se asesore a los empresarios en el establecimiento de emprendimientos conjuntos. Aunque el tema no ha sido totalmente desatendido en el área de la exportación, se observa cierta debilidad en el plano institucional derivada de la dependencia de fondos de la cooperación internacional y de la consecuente incertidumbre acerca de la supervivencia de los programas. En caso de discontinuidad del apoyo financiero internacional surge la dificultad de asegurar el autofinanciamiento, en parte debido a la débil configuración de la demanda hacia el servicio, pero también porque la restricción de recursos humanos (en cantidad y especialidad) no permite estimular y atender adecuadamente esta demanda, lo que contribuyó precisamente al retiro de la ayuda externa.⁴⁹

En conclusión, las instituciones analizadas han integrado a su estrategia de exportación dos instrumentos que tienden a favorecer la cooperación empresarial. El más extendido a nivel institucional -al punto de producirse cierta duplicación de esfuerzos- es el apoyo a rondas de negocios, misiones y ferias, como instancias que propician los contactos entre empresas locales y sus pares a nivel regional o intercontinental. El segundo, de aplicación mucho más restringida, es el apoyo a la conformación de consorcios de exportación, que beneficia la cooperación entre empresas locales. Hasta no disponer de indicadores para medir la envergadura de las acciones que se realizan, resulta imposible evaluar con precisión los impactos de las mismas. En las entrevistas realizadas, así como en los folletos promocionales, las instituciones describen el tipo de actividades que desarrollan y, eventualmente, ilustran sus acciones con casos concretos, pero no difunden -si es que existen- indicadores de impacto de sus acciones y del alcance de las mismas en términos de cobertura de grupos objetivo. Una de las consecuencias a nivel institucional es la aparición reiterada de nuevos organismos o programas con objetivos similares a otros que ya existen, pero que pretenden llenar espacios que supuestamente no cubren los anteriores o lograr

⁴⁸ Los organizadores no entregan datos que permitan identificar a las empresas participantes antes del evento, sino perfiles anónimos.

⁴⁹ La acción de la División de Consorcios de Exportación del CIU se circunscribe actualmente a la creación de no más de dos consorcios por año.

un mayor nivel de eficiencia en la aplicación de instrumentos similares. No es de extrañar que, en este contexto, tampoco exista un nivel de coordinación interinstitucional adecuado.

B. INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA LA COOPERACIÓN EMPRESARIAL TRANSFRONTERIZA

A diferencia del anterior grupo de instituciones, las que se consideran en esta sección tienen explícitamente entre sus cometidos el fomento de la cooperación entre empresas. Los servicios o apoyos que brindan cada una de ellas y que se vinculan directamente a la cooperación están resumidos en el Cuadro 40. La mayoría de estas instituciones promueve cualquier forma de cooperación empresarial, sea ésta comercial, financiera o tecnológica, aunque la CEGETEC y el Centro de Cooperación Valencia-Conosur apuntan a acuerdos tecnológicos, y la Bolsa de Subcontratación se dirige a la cooperación productiva.

Una característica común a todas las instituciones, con excepción de la CND, es el uso de redes internacionales como principal herramienta para alcanzar sus objetivos. En las entrevistas, casi todos los representantes de estas instituciones han afirmado que la calidad de las redes que utilizan representa la mayor fortaleza de sus programas. Llama la atención, sin embargo, la actual proliferación de redes (a nivel subregional, regional e internacional) y la conformación de distintas bases de datos a nivel nacional, aparentemente sin ningún tipo de 'entrecruzamiento' de la información. El acceso a estas redes de información por parte del empresario uruguayo tiene un costo variable: en algunos casos es elevado, en otros es sin cargo. Podría resultar interesante indagar en torno a los factores que determinan que un empresario consulte una u otra red, ante la diversidad de posibilidades y de costos asociados. Más aún, ¿conocerá el empresario uruguayo la diversidad de opciones disponibles?

Por otra parte, cabría analizar si se justifica recurrir a tantas redes distintas considerando que varias de las instituciones que las manejan comparten el mismo objetivo de 'búsqueda de socios', o si alguna coordinación al respecto redundaría en una mayor eficacia. Asimismo, convendría considerar la factibilidad de integrar las bases de datos a nivel nacional por parte de un organismo rector que centralizara el conjunto de información actualmente dispersa. Ciertamente esto facilitaría la búsqueda de información desde el exterior, además de las obvias ventajas que significaría para los agentes locales.

El Cuadro 40 permite también observar que varias de las instituciones recurren -al igual que el grupo institucional analizado previamente- a la organización de encuentros empresariales como metodología de trabajo. La diferencia estaría marcada por un mayor énfasis en la promoción de una cooperación que trasciende el área meramente comercial, como las 'alianzas estratégicas' entre empresas, los *joint-ventures*, etc. En este sentido, los *Partenariats* pretenden distinguirse de las rondas de negocios por su énfasis en el establecimiento de una vinculación empresarial más sólida y duradera, y por implicar un mayor nivel de preparación de los encuentros.

Instituciones	Servicios vinculados con la cooperación	Costo servicio	Recursos humanos ^a
A. Públicas			
Dirección Nacional de Pequ. y Med. Empresas - DINAPYME (MIEM)	<ul style="list-style-type: none"> • Facilita y promueve la vinculación de PYMES con el exterior, en particular con sus homólogas en América Latina y España, a través de la Red Internacional de Apoyo a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (OLAMP); difunde ofertas y demandas de las PYMES. • Es nodo de OLAMP en Uruguay; tiene acceso a las redes TIPS y SUR, y página Web en Internet. 	Sin costo.	1 director y 4 técnicos.
Corporación Nacional para el Desarrollo - CND ^b	<ul style="list-style-type: none"> • Participa en la creación de <i>joint-ventures</i> entre inversionistas extranjeros y locales. • Como ejecutor local del Programa ECIP (European Community Investment Partners) ofrece subvenciones y créditos para la creación de empresas conjuntas entre socios de la Unión Europea y América Latina: i) para estudios de preinversión, prototipos: anticipos sin intereses, transformables en subvención, préstamo o participación en el capital; ii) para la creación o ampliación de una empresa conjunta: participación transitoria en el capital o préstamos participativos para la inversión; iii) para el desarrollo de los recursos humanos de la empresa (formación de ejecutivos) o una asistencia técnica temporal: préstamos sin intereses.^c 		
B. Privadas			
Bolsa de Subcontratación (CIU)	<ul style="list-style-type: none"> • Vincula la oferta y demanda de partes, piezas, componentes y procesos intermedios a nivel nacional e internacional (principalmente en el sector metalúrgico y a nivel de la región latinoamericana). • Facilita contactos a través de ferias de subcontratación y misiones comerciales. • Difunde en la Revista de Cooperación Empresarial ofertas y demandas de productos y procesos de los países miembros de la asociación regional de bolsas (ALABSUB) y la U.E. • Pertenece a la Red Latinoamericana de Bolsas de Subcontratación, tiene acceso a Internet y cuenta con base de datos propia. 	Sin costo.	2 profesionales a medio tiempo
Eurocentro-AI Invest ^d (CIU)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoya la búsqueda de acuerdos entre empresas nacionales y sus pares en América Latina y Europa, a través de las redes de cooperación empresarial COOPECO (Red de consultores de la U.E.), BC-NET (Red de cooperación de negocios), BRE (Oficina de acercamiento de empresas), RIOST (Red internacional de organismos de subcontratación), ALABSUB (red de bolsas de subcontr. en A.L.) y TIPS. • Apoya la internacionalización de negocios mediante estudios de competitividad y de mercado, asesoramiento en calidad y gestión de ISO 9000, búsqueda de socios, etc.; y difunde propuestas de empresarios uruguayos en el exterior. • Organiza encuentros sectoriales para favorecer la inversión conjunta, la transferencia de tecnología y otros vínculos empresariales de larga duración entre empresas de la Unión Europea y América Latina. • Cuenta con base de datos propia y tiene acceso a las redes mencionadas. 	Algunos servicios se cobran, otros no.	1 director, 1 director operativo y 2 asesores técnicos a medio tiempo, 1 pasante. Tercerización ocasional de servicios. <i>(continúa)</i>

Programa Bolívar (CIU)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoya la búsqueda de socios, a través de la Red Enlace Bolívar, para la comercialización o representación de productos y servicios en otros mercados, y la transferencia de tecnología. • Vincula empresas con instituciones financieras e inversionistas. • Permite acceder a los servicios de las Redes Asociadas de Consultoría Empresarial: planes de negocios, asesoramiento jurídico, estudios de mercado y de preinversión, etc. • Tiene acceso a la Red Bolívar y a la red del BID. 	Los servicios se cobran.	1 representante nacional, 2 consultores técnicos a tiempo completo y 1 consultor a tiempo parcial.
Centro de Gestión Tecnológica-CEGETEC (CIU)	<ul style="list-style-type: none"> • A través del Programa Iberoeka, apoya el desarrollo de proyectos conjuntos de innovación tecnológica entre empresas de países iberoamericanos, España y Portugal. • Tiene acceso a la Red CYTED (España), al Sistema de información científica y tecnológica del Mercosur y a la Red Bolívar. 	Los servicios se cobran.	1 gerente y 1 profesional. Tercerización de algunos servicios.
Centro de Cooperación Tecnológica y Comerc. Cono Sur/ Valencia - CCTC (CIU)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoya la concreción de negocios entre Valencia y Uruguay, en particular en proyectos de transferencia de tecnología; asiste en la formación de <i>joint-ventures</i>. • Identifica líneas de financiamiento para la cooperación. • Tiene acceso a Internet y a una red de instituciones valencianas que abarca 14 instituciones tecnológicas, la Universidad y la Cámara de Comercio. 	Los servicios se cobran.	1 profesional (gestión). Tercerización de los servicios ofrecidos.
Asoc. Emprendedores de Base Tecnológica - EMPRETEC	<ul style="list-style-type: none"> • Asesora en la elaboración de proyectos de cooperación financiera, tecnológica, productiva y/o comercial con vista a su presentación en el exterior. • Prepara empresarios a misiones empresariales y rondas de negocios, y brinda asesoramiento posterior. • Cuenta con base de datos propia y tiene acceso a Internet y a las bases de datos del SEBRAE y del BROU. 	Los servicios se cobran.	16 técnicos, 8 instructores, 3 facilitadores y pasantes. Tercerización de ciertos servicios.
DEVNET - ONG internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece un servicio de intercambio de información sobre ofertas y demandas de tecnologías, productos y servicios de las empresas miembros de la red TIPS (Technological Information Promotion Service), que abarca todos los países en desarrollo. • Organización de rondas de negocios y misiones empresariales. • Tiene acceso a la Red TIPS y a Internet. 	Los servicios se cobran.	

^a No todos estos recursos se dedican necesariamente a los servicios mencionados en la columna previa.

^b Institución de derecho público no estatal.

^c ECIP ofrece una 'facilidad' adicional a la que no tienen acceso directo las empresas sino cámaras de comercio, asociaciones profesionales e instituciones financieras; consiste en una subvención de hasta 100 mil ecus para financiar hasta el 50% del costo de identificación de proyectos y socios potenciales para empresas conjuntas.

^d AL-Invest es un programa de la Comisión Europea que apoya la realización de inversiones, transferencias de tecnología, sociedades mixtas y acuerdos comerciales de larga duración entre empresas de la Unión Europea y de América Latina. Opera a través de una red de Eurocentros en América Latina.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

No ha sido posible, en el marco de este Proyecto, analizar el alcance y los impactos de las actividades desarrolladas, ni la eficacia de los instrumentos aplicados. No obstante, en las entrevistas se solicitó a los representantes de las instituciones seleccionadas que indicaran los aspectos más frágiles de las mismas (ver Cuadro 41). Varias instituciones se han referido a ciertas restricciones financieras y, en particular, a limitaciones con respecto a los recursos humanos (escasez de personal frente a la amplitud de las tareas o dedicación horaria restringida), a veces como consecuencia de la poca importancia relativa otorgada al programa por la institución que lo patrocina. Ello contribuiría a limitar el alcance de los programas en términos de grupos objetivo. También han sido mencionadas varias restricciones externas a las instituciones, desde la falta de profesionalismo de los empresarios objetivo de los programas hasta la insuficiente preparación a nivel local para encarar procesos flexibles de producción o la carencia de un entorno nacional favorable para la innovación. En algunos casos se reconoce la limitación del alcance territorial de los servicios, que se concentran generalmente en Montevideo, así como la insuficiente coordinación interinstitucional.

Con respecto al último punto mencionado, el nivel de interrelación entre las diferentes instituciones es elevado en el sentido de un contacto ágil entre la mayoría de ellas, pero no parece implicar articulación, coordinación o división del trabajo. Estos contactos son de diversos tipos; a menudo consisten en consultas puntuales o intercambios de información pero pueden llegar a ser más complejos e implicar, por ejemplo, la búsqueda de socios en la red de otra institución.

En cuanto a la evaluación de las actividades desarrolladas, ninguno de los representantes institucionales entrevistados ha reportado el uso de indicadores que permitan determinar la eficacia y eficiencia de los programas. Los programas apoyados por la cooperación internacional prevén algún tipo de evaluación, puesto que debe justificarse el uso de los fondos, y las instituciones tienen ciertos lineamientos al respecto. Sin embargo, en términos generales las acciones parecen enfocadas a cuantificar el número de solicitudes recibidas y atendidas, antes que a evaluar el alcance de los servicios que aportan.

Varios de los entrevistados han reportado actividades de seguimiento con las empresas que han recurrido a sus servicios, tal como puede observarse del Cuadro 42. Dicho seguimiento consiste esencialmente en mantener el contacto con las empresarios atendidos.

En síntesis, en este apartado se han identificado las principales instituciones que apoyan el proceso de cooperación empresarial, a nivel local e internacional, y los instrumentos que utilizan para este fin. Este 'mapeo institucional' ha sido acompañado de comentarios en torno a sus características más visibles. Quedaría pendiente una evaluación en profundidad del alcance de las actividades llevadas a cabo, tanto en términos de resultados concretos como de beneficiarios. La evaluación de la eficacia de los instrumentos aplicados es un tema delicado, que no podría deslindarse del análisis de otros temas que hacen a las condiciones en que opera cada institución, en particular:⁵⁰

- ¿cuenta con legitimidad política para realizar su función?
- ¿cuenta con financiamiento suficiente y estable para ello?
- ¿cuenta con funcionarios idóneos?
- ¿los usuarios potenciales de los servicios recurren efectivamente a la institución?
- ¿la difusión de sus actividades es acorde con sus posibilidades reales de atención?

⁵⁰ Al respecto, ver Sutz, Judith, La caracterización del Sistema Nacional de Innovación en el Uruguay: enfoques constructivos, Montevideo, mimeo, 1997.

Cuadro 41 - Limitaciones percibidas por los representantes de instituciones de promoción de la cooperación interempresarial

Instituciones	Limitaciones autopercibidas
Bolsa de Subcontratación	<ul style="list-style-type: none"> • Escaso desarrollo industrial local en las áreas en que más suele subcontratarse (automotriz, minería y petróleo). • La dimensión del país, o de su sector industrial, implica que existen pocos contratistas y como éstos ya conocen la oferta de subcontratistas no necesitan la intermediación de la Bolsa. • Falta de preparación de las empresas subcontratistas locales para responder a las demandas del exterior. Existen limitaciones económicas, productivas y tecnológicas, vinculadas a la falta de demanda y la escala del mercado, que impiden encarar procesos de producción flexibles.
Eurocentro	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo limitado de la CIU. • Atrasos en la entrega de fondos por la Comisión Europea, que entorpecen el desarrollo oportuno de las actividades locales. • Alcance limitado del programa, tanto a nivel territorial como en términos de los empresarios objetivo.
Programa Bolívar	<ul style="list-style-type: none"> • Poca agilidad de la Secretaría General del Programa, con insuficiencias en su función de coordinación. • Obsolescencia del equipo de computación, atrasos en el pago de sueldos e inexistencia de apoyo secretarial. • Faltan actividades de promoción en el interior del país por escasez de recursos. • El costo de entrada a la red actúa como freno a la demanda.
DINAPYME	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de medios técnicos. • El alcance a los empresarios es limitado, a la vez que los servicios están subutilizados.
EMPRETEC	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en encontrar patrocinadores para los gastos fijos del programa. • Insuficiencia de recursos humanos permanentes ante la imposibilidad de ampliar los gastos fijos.
CEGETEC	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos humanos y baja dedicación horaria. • Carencias a nivel de identificación de las necesidades tecnológicas y de incurción en temas tecnológicos.
DEVNET	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos financieros para difundir los servicios que ofrece la Red TIPS (<i>marketing</i>). • Falta de recursos financieros para capacitar a los operadores internacionales de la Red respecto a nuevos productos creados. • Poca capacidad de respuesta (lentitud) de los mercados del Sur frente al acelerado ritmo de cambio en los mercados del Norte.
Centro Valencia-Cono Sur (CCTC)	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un sistema nacional de innovación en el país. • Ausencia de una red general y de interacciones de las infraestructuras de interfase. • Falta de coordinación entre las instituciones. • Carencia de un entorno favorable para la innovación.
CND	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de profesionalismo de los empresarios. • Dificultades para encontrar socios que permitan concretar los proyectos.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

Cuadro 42 - Actividades de seguimiento desarrolladas por las instituciones de promoción de la cooperación interempresarial

Instituciones	Actividades de seguimiento
Eurocentro	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas telefónicas a los empresarios asistidos para averiguar si la información brindada resultó útil. • En el caso de AL-Invest, el seguimiento es obligatorio y el último pago se efectúa 6 meses después de la actividad para poder evaluar si los empresarios concretaron negocios.
Programa Bolívar	<ul style="list-style-type: none"> • Se 'acompaña' a los empresarios hasta el cierre del negocio; participación en reuniones con los empresarios para brindar apoyo en las negociaciones, convenios, contabilidad y normativas comerciales.
EMPRETEC	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento a través de los estrechos vínculos creados con los empresarios asistidos, estimulándolos a actualizarse, innovar y realizar acuerdos de cooperación.
Centro Valencia-Cono Sur (CCTC)	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de las sociedades conjuntas, indagando sobre las necesidades y dificultades de los socios.
CEGETEC	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas telefónicas con los empresarios asistidos para detectar si se han concretado acciones entre el ofertante y el demandante de tecnología.
DINAPYME	<ul style="list-style-type: none"> • No hay seguimiento.
Bolsa de Subcontratación	<ul style="list-style-type: none"> • No hay seguimiento.
DEVNET	<ul style="list-style-type: none"> • No hay seguimiento, salvo si el empresario solicita una consultoría.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

C. REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES DE APOYO SEGÚN LOS EMPRESARIOS

En la encuesta sobre los acuerdos de cooperación, cuyos resultados fueron analizados en el segundo capítulo, se pidió a los empresarios que indicaran qué tipo de apoyo institucional facilitaría el establecimiento de relaciones de cooperación y/o cooperación industrial. Esto se hizo al finalizar la entrevista, es decir después de una larga serie de preguntas que habían llevado al empresario a reflexionar sobre los diferentes aspectos de la cooperación. Por lo tanto, puede razonablemente suponerse que el entrevistado tenía muy presente los obstáculos o dificultades implicados en el desarrollo de este tipo de estrategia empresarial.

Aunque la metodología aplicada no asegura que las repuestas sean representativas de la opinión del sector industrial en su conjunto, tanto la diversidad de los requerimientos expresados como la imposibilidad para un grupo de empresas de definir medidas ilustran la complejidad del tema. La caracterización más general que podría aventurarse es que no existe una demanda que se estructure en torno a algunos instrumentos claves mencionados por una mayoría.⁵¹ El Cuadro 43 ilustra el tipo de requerimientos

⁵¹ Esta misma característica fue observada en un taller empresarial organizado en el marco de la presente investigación.

que manifestaron los empresarios, ordenados según su vinculación directa o indirecta con el establecimiento de acuerdos.

En términos generales, las respuestas se refieren a la necesidad de instrumentos de carácter horizontal, es decir, que no se relacionan con una problemática sectorial específica. También es notorio que, de acuerdo a los instrumentos descritos en el ya mencionado Cuadro 40, existe una oferta de servicios en varias áreas que han sido señaladas como carentes de apoyo (acercamiento de partes con objetivos comunes; búsqueda de socios que aporten capital de riesgo; apoyo para la inversión implicada en el establecimiento de acuerdo; créditos blandos para modernizar equipos e invertir en activos fijos y tecnología; exoneraciones fiscales para la importación de maquinaria; asesoramiento y apoyo en gestión empresarial y tecnológica; formación en *marketing* para la exportación; apoyo a la inserción externa; información sobre tendencias de mercado; etc.). El hecho que los empresarios no se hayan referido a estos instrumentos existentes sugiere dificultades de acceso a la información pero parecería indicar también algunas limitaciones de los programas de apoyo a las PYMES industriales, en todo caso en términos de cobertura.

Por otra parte, un número importante de empresarios aludió a medidas de diversa índole antes que a instrumentos específicos para establecer acuerdos, lo que indica que una política de cooperación exclusivamente centrada en medidas concretas y puntuales de apoyo a la concreción de acuerdos podría tener serias limitaciones. El entorno en el que se desempeñan las empresas y las dificultades que encuentran en particular las PYMES industriales para ofrecer ventajas competitivas a sus potenciales socios son aspectos determinantes de las posibilidades reales de transitar en este tipo de estrategia empresarial y que, por ende, la política industrial debe igualmente atender.

Aparece también con nitidez la necesidad de tener acceso a mayor información sobre distintos aspectos relacionados con el establecimiento de acuerdos de cooperación, principalmente a través de una suerte de 'transferencia' de conocimientos y experiencias. Una vez más, se confirma el desconocimiento que prevalece en torno a la estrategia de cooperación empresarial, aun en el caso de empresas que ya han establecido acuerdos.⁵² No obstante, las empresas que han transitado por la experiencia de la cooperación parecen tener mejores elementos para identificar dificultades que podrían ser superadas a través de una acción por parte del sector público, dado que el 33% de ellas identificó algún tipo de requerimiento específico en comparación con un 24% en el caso de las empresas sin acuerdo.

La frecuente 'juventud' de los acuerdos existentes implica que los empresarios estén en un proceso de experimentación al respecto, en tanto que muchos de los que no han incursionado en esta modalidad no tienen una clara conceptualización ni de la cooperación empresarial ni de sus exigencias. Así, el 10% de los entrevistados contestó explícitamente no saber qué tipo de apoyo sería de utilidad, proporción que alcanzó el 16% en el caso de las empresas sin acuerdo de cooperación vigente. En cambio, estas últimas se refirieron en mayor medida que las con acuerdo a la dificultad que implica concebir una estrategia de cooperación empresarial transfronteriza en el actual estado del proceso de integración del Mercosur. Se percibe que el país debería desempeñar un papel más activo en este proceso, negociando un marco para la cooperación empresarial que permita contrarrestar la frecuente subordinación de los países pequeños a las acciones de los socios mayoritarios. Esta cuestión es abordada con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

⁵² Al respecto, ver también el Capítulo II, p. 69.

Cuadro 43 - Ilustración del tipo de apoyo institucional requerido por los empresarios

APOYOS ESPECÍFICOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS

- Información sobre experiencias de acuerdos (en general y por rama); apoyo para la transferencia de experiencias; 'metodología' para el establecimiento de acuerdos.
- Asesoramiento de especialistas del exterior sobre el funcionamiento de acuerdos interempresariales.
- Acercamiento de partes interesadas, facilitando contactos y conexiones por tipo de actividad.
- Puesta en contacto con empresas interesadas en trabajos *a façon*.
- Búsqueda de socios dispuestos a aportar capital de riesgo.
- Apoyo para superar dificultades operativas en el establecimiento de acuerdos con empresas del exterior.
- Apoyo financiero en la etapa inicial del proceso, sin exigencia de garantías reales.
- Apoyo para poder efectuar la inversión que implica el establecimiento de un acuerdo.
- Revisión de los costos de ingreso al país del *façon* industrial subcontratado en el exterior.

APOYOS INDIRECTAMENTE VINCULADOS CON EL ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS

- Formación en *marketing* para la exportación; apoyo para penetrar mercados externos.
- Asesoramiento respecto a las tendencias del mercado interno e internacional.
- Apoyo en gestión empresarial y en gestión y desarrollo tecnológico.
- Apoyo a la competitividad de las empresas en sentido amplio (no específicamente vinculado a acuerdos de cooperación).
- Fomento de un ambiente apto para la inversión, con mejores condiciones para la instalación en el país de una eventual contraparte.
- Política de prefinanciación o de acceso a capitales, asociada a la promoción de exportaciones (luego de la promoción de mercados la cooperación viene sola).
- Unificación de esfuerzos entre los distintos organismos del Estado, mejorando la coordinación y evitando las fragmentaciones existentes.
- Créditos blandos de largo plazo para la modernización de equipos.
- Eliminación del IVA en la importación de maquinaria.
- Reducción de costos del Estado.
- Implementación de un nuevo sistema de admisión temporaria en el marco del Mercosur.
- Seguridad con respecto a las fuentes de aprovisionamiento de materias primas.
- Simplificación de los trámites que implica la puesta en funcionamiento de una nueva empresa.
- Sistema de reintegros para el sector industrial.
- Reducciones impositivas para el sector industrial.

REQUERIMIENTOS RESPECTO AL MARCO REGIONAL

- Negociación por las autoridades uruguayas de un marco de cooperación/complementación en el Mercosur.
- Lograr una situación más estable entre los países socios del Mercosur, evitando cambios en las reglas de acceso a los mercados dado que ello perjudica la captación de inversiones por parte de los socios menores.
- Igualar las condiciones en que operan las empresas con respecto a los otros países de la región, en términos de costos laborales, energía, etc.
- Debe definirse cuál va a ser el rumbo del Mercosur y fijar condiciones claras, antes de instrumentar una política de cooperación interempresarial.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a una encuesta realizada en octubre de 1997.

IV. EL MARCO REGULATORIO PARA LA COOPERACIÓN EMPRESARIAL TRANSFRONTERIZA

En este capítulo se revisan las normas y regulaciones que inciden en el establecimiento de vínculos empresariales entre empresas uruguayas y sus pares argentinas o brasileños, en particular aquellas susceptibles de dificultar esta vinculación. Los obstáculos pueden categorizarse en función de distintos criterios. En primer lugar, existen dificultades derivadas de la existencia o ausencia de normas constitucionales, legales o administrativas que regulen en forma total o parcial dichos vínculos. En segundo lugar, de acuerdo al ámbito espacial en que operan, pueden distinguirse los obstáculos que se derivan de normas nacionales (internas) o de acuerdos internacionales (bilaterales o multilaterales). En tercer lugar, según la materia, se distinguen los que se interponen al movimiento de capitales, de trabajadores y de bienes a través de las fronteras nacionales o al establecimiento de empresas de un país en territorio extranjero. Finalmente, en función de su alcance, pueden diferenciarse las trabas de carácter general, referidas a todas las actividades económicas, de otras que afectan específicamente a ciertos sectores o actividades.

Un análisis sistemático y exhaustivo de los diferentes tipos de obstáculos rebasaba los límites de la presente investigación, tanto por la heterogeneidad de vínculos empresariales como por la diversidad de los propios obstáculos, ya sean económicos o jurídicos, que pueden enfrentar las empresas. Por lo tanto, se adoptó un enfoque pragmático: en base a los criterios señalados se clasificaron los obstáculos que teóricamente podrían dificultar los emprendimientos empresariales conjuntos y se procedió a:

- analizar la normativa relevante, en particular las principales leyes que regulan la inversión extranjera directa, las regulaciones cambiarias y los tratados internacionales; también se examinaron normas y regulaciones que se relacionan con ciertas preocupaciones manifestadas por empresarios en el estudio de casos sobre acuerdos de cooperación (Capítulo II) o por los agentes mencionados a continuación;
- entrevistar a agentes calificados que operan en el sector público o privado. En el sector público se consultó a funcionarios que participaron en negociaciones en el marco del Mercosur o en el seguimiento de acuerdos bilaterales. En el sector privado se seleccionaron agentes calificados por su experiencia empresarial en el establecimiento de vínculos con Argentina o Brasil, profesionales y asesores;
- aplicar la misma metodología para la detección de dificultades sectoriales específicas, en el entendido que no todos los obstáculos se encuentran en el marco general, ni afectan por igual a todos los sectores. A título ilustrativo, se seleccionaron los sectores lácteos y de vestimenta.

A partir de este relevamiento, se organizó el análisis en torno a tres ejes temáticos: las condiciones vigentes para el establecimiento de empresas o el desarrollo de actividades empresariales en otro país dentro del Mercosur,⁵³ las regulaciones en torno al movimiento de bienes en la región y los mecanismos jurídicos que permiten exigir el cumplimiento de los compromisos empresariales adoptados.

⁵³ No fue posible investigar en el marco del presente proyecto el caso de Paraguay.

A. EL ESTABLECIMIENTO DE EMPRESAS O VÍNCULOS EMPRESARIALES

Los obstáculos que pueden surgir en el establecimiento de empresas o vínculos empresariales en el exterior pueden derivarse del derecho societario del país en que se pretende operar, del tratamiento a la inversión extranjera, de los sistemas migratorios (otorgamiento de visas de trabajo, reconocimiento de títulos profesionales), de los sistemas impositivos, de los regímenes cambiarios y del régimen laboral o previsional. Asimismo, la existencia de tratados internacionales puede modificar el marco regulatorio nacional para el establecimiento de acuerdos de cooperación empresarial. En esta sección se aborda únicamente los aspectos relacionados con el tratamiento de la inversión extranjera, el otorgamiento de visas de trabajo, los regímenes cambiarios y los acuerdos internacionales en estas materias. Otros temas, como las asimetrías en los sistemas impositivos y los regímenes laborales y previsionales, requieren un tratamiento específico por parte de especialistas en estas áreas.⁵⁴

1. Normativas nacionales

En términos generales, Argentina y Uruguay tienen regímenes de tratamiento de la inversión extranjera muy similares y menos restrictivos que el brasileño. No existen requisitos de aprobación de la inversión extranjera y la remesa de utilidades y repatriación de capitales se hace libremente, sin restricciones cambiarias. Los procedimientos migratorios y la obtención de visas de trabajo son también relativamente sencillos.

En Uruguay, la ley establece el mismo régimen de admisión y tratamiento de las inversiones para inversionistas nacionales y extranjeros (“Igualdad de tratamiento de la inversión extranjera y nacional”).⁵⁵ El Estado garantiza la libre transferencia al exterior de capitales y utilidades, así como de otras sumas vinculadas a la inversión, la que se efectuará en moneda de libre convertibilidad. Los estímulos que establece la ley para las inversiones en actividades industriales o agropecuarias, así como los incentivos adicionales en áreas específicas, se aplican igualmente a la inversión nacional y extranjera. No existe tampoco discriminación en el tratamiento tributario.

Por otra parte, un inversionista extranjero puede operar en el país a través de cualquier tipo de sociedad. No requiere registrarse para realizar actos aislados en Uruguay, excepto si abre una sucursal o agencia. Tampoco existen requisitos de nacionalidad o residencia para los accionistas y socios, ni impedimentos para la contratación de personal extranjero. Si la sociedad está destinada a cumplir su objeto principal en Uruguay, se rige por las leyes uruguayas.

En Argentina, la legislación actual garantiza también un trato igualitario a los inversionistas nacionales y extranjeros.⁵⁶ Al igual que en Uruguay, no se requiere una aprobación especial para las inversiones de capital extranjero y los inversionistas extranjeros tienen derecho a repatriar sus capitales y enviar al exterior las utilidades generadas, en cualquier momento. Existe sin embargo una diferencia con respecto al registro de la inversión. Éste, si bien optativo, es necesario para poder remitir utilidades

⁵⁴ Algunos de estos temas ya han sido objeto de estudio; ver, por ejemplo, Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Facultad de Derecho, El derecho laboral del Mercosur, FCU/RELASUR/OIT, Montevideo, 1994.

⁵⁵ Ver la Ley de Inversiones 16.906 del 7/1/98.

⁵⁶ El régimen actual para inversiones extranjeras se rige de acuerdo al Decreto 1853 (1994) del Poder Ejecutivo argentino, que aprueba el texto ordenado de la Ley 21382 (T.O. 1993), modificada por las Leyes 23697 y 23760.

o repatriar capitales en períodos de control de cambios, cuando debe demostrarse el efectivo ingreso de la inversión para obtener el beneficio que otorga la ley de inversiones.

Tanto los inversionistas extranjeros como las sociedades constituidas en el extranjero pueden formar empresas en Argentina, adoptando cualquiera de las figuras societarias o contratos de colaboración en el marco jurídico vigente.⁵⁷ Estas empresas están sujetas al mismo tratamiento que cualquier otra constituida por ciudadanos o residentes argentinos, salvo unas pocas limitaciones. Cuando una sociedad constituida en el extranjero instala una sucursal o una representación permanente, se debe probar la existencia de la empresa en el país de origen, fijar una sede en Argentina, declarar el monto de capital asignado y nombrar un representante. El trámite para transferir personal a la sociedad argentina, establecido en las normas migratorias, es sencillo.

Por otra parte, con el objeto de crear condiciones atractivas para la inversión extranjera tanto Uruguay como Argentina se han adherido a sistemas internacionales de garantía para las inversiones extranjeras, como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), y a sistemas de solución de conflictos, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones con sede en el Banco Mundial.

Brasil, en cambio, ha sido tradicionalmente un país con mayores restricciones para el establecimiento de capitales extranjeros. Sin embargo, esa política ha tendido a cambiar. Actualmente, un objetivo central de la política industrial brasileña es el fomento de la inversión y el aumento de las inversiones extranjeras. Con dicho objetivo, en 1995, se introdujeron varias enmiendas a la Constitución de 1988, algunas de las cuales son analizadas más adelante. También se ha dispuesto completar la reglamentación para aplicar las enmiendas constitucionales, proseguir el programa de privatizaciones, crear un organismo para atraer inversiones y tecnología extranjera y, en especial, se ha elaborado un programa de concesiones para estimular la inversión en la industria automotriz.

A pesar de los cambios introducidos, la inversión extranjera sigue estando más regulada que en otros países de la región.⁵⁸ El registro de los capitales extranjeros es obligatorio y debe efectuarse dentro de los treinta días siguientes a la entrada de los fondos al país; se otorga en forma automática y no está sujeto a aprobación, pero es indispensable para poder repatriar el capital o transferir beneficios y dividendos. También se exige el registro de las reinversiones de capital y de las remesas de los retornos del capital hacia el exterior, así como de los cambios en el valor monetario del capital de las empresas extranjeras. El Banco Central, a través de su Departamento de Fiscalización y Registro de Capitales Extranjeros (FIRCE) expide los certificados de registro de la inversión extranjera.⁵⁹

Las inversiones directas pueden realizarse en divisas o en bienes materiales, previa aprobación por el Banco Central si son mercancías. En caso de tratarse de bienes inmateriales, deben ser autorizadas por el Instituto Nacional de Propiedad Industrial.

⁵⁷ Al respecto, ver la Ley 19.550 y sus reformas posteriores. Ver también Trujillo, Federico Moisés, "Derecho de establecimiento en la República Argentina", en Revista de Derecho del Mercosur, año 1, núm. 1 y 2, mayo y setiembre de 1997.

⁵⁸ Las principales disposiciones que regulan las inversiones extranjeras directas son la Ley 4131 del 3/9/62 y la Ley 4390 del 29/8/64, el Decreto 55762 del 17/2/65, la Ley 8383 de 1991 y la Resolución 1289 del Banco Central de Brasil.

⁵⁹ La Resolución 2275 del 30/4/96 del Banco Central estableció sanciones pecuniarias para quienes no cumplan en plazo con el requisito de registro.

Una vez registrada la inversión extranjera, se puede remesar la totalidad de las utilidades generadas, excepto en el caso de capitales aplicados a la producción de bienes suntuarios o en situaciones de grave desequilibrio de la balanza de pagos. No se permite la remesa por pago de regalías para el uso de patentes y marcas entre una filial o subsidiaria establecida en Brasil y la casa matriz. La remesa de divisas al exterior ha sido flexibilizada por el Banco Central facilitando los contratos de cambio.

Una de las enmiendas constitucionales incorporadas en 1995 eliminó la distinción entre una empresa brasileña de capital nacional y una brasileña de capital extranjero y, por ende, desapareció también el tratamiento preferencial acordado a la primera. Actualmente, se entiende por capital extranjero el que proviene del exterior y pertenece a inversionistas domiciliados en el extranjero,⁶⁰ en tanto que una empresa brasileña es cualquier empresa que tenga su sede y administración en el país, independientemente del origen de su capital. El capital extranjero y el nacional están sujetos a idéntico tratamiento⁶¹ y, si bien ciertas actividades se mantienen vedadas al inversionista extranjero, las últimas enmiendas constitucionales han abierto nuevos campos al capital extranjero.⁶² En términos generales, dichas enmiendas tienden a dar mayor flexibilidad y a abrir la participación del sector privado y del capital extranjero en actividades que estaban reservadas al Estado o a capitales nacionales, tales como la producción de energía hidroeléctrica, la prospección minera, la distribución de gas natural, la investigación, prospección, extracción, refinación, comercialización y transporte de petróleo, etc.

Con el objeto de volver más atractiva la inversión extranjera, se ha tendido a liberalizar el movimiento de capitales y reducir la discrecionalidad de las decisiones administrativas, agilizándolas y otorgándoles mayor transparencia. Así, se han adoptado criterios más coherentes para el registro de las inversiones y las mercancías, para el registro de inversiones extranjeras bajo la forma de patentes o marcas de fábrica y para la reinversión de beneficios provenientes de ingresos financieros. Además, desde enero de 1996, los beneficios y dividendos provenientes de inversiones directas están exentos del impuesto sobre los ingresos.

La existencia de dos mercados de divisas, que funcionan en forma simultánea, plantea algunas complejidades adicionales en Brasil. En el primero de ellos -el mercado de tipos flotantes (dólar turístico)- se realizan todas las operaciones que tienen que ver con viajes internacionales, transferencias personales e inversiones brasileñas en el extranjero. En el segundo -el mercado de tipos libres- se establecen las transacciones relacionadas con importaciones y exportaciones, remesas de beneficios y dividendos, repatriación de capitales, pagos por servicio de la deuda externa e inversiones extranjeras registradas. Las operaciones en este último mercado están sujetas a aprobación, lo que implica llevar a cabo gestiones que, obviamente, insumen tiempo.

⁶⁰ Es decir, cuando por lo menos el 50% del capital con derecho a voto pertenece a personas físicas o jurídicas radicadas en el exterior.

⁶¹ Artículo 2 de la Ley 4131.

⁶² La Constitución de 1988 preveía monopolios estatales que abarcaban una amplia gama de actividades, en tanto que otras actividades estaban reservadas al capital nacional. Entre otros, el artículo 222 de la Constitución limitaba la propiedad de empresas editoras o de radiodifusión a los brasileños de nacimiento o a personas que se hubieran naturalizado por lo menos 10 años antes, excluía a los inversionistas extranjeros del transporte marítimo y aéreo, así como de la prestación de servicios médicos, y limitaba su participación en el sector minero, etc. Entre las enmiendas constitucionales incorporadas en 1995 se destacan las siguientes: la apertura a empresas privadas de la concesión pública de distribución de gas (enmienda 5), la eliminación de la distinción entre empresas nacionales y empresas nacionales de capital brasileño (enmienda 6), la eliminación de la disposición que reservaba el transporte de mercancías entre puertos brasileños (enmienda 7), la autorización a la participación del sector privado en telecomunicaciones (enmienda 8) y la eliminación del monopolio del petróleo.

Por otra parte, aunque en ambos mercados el tipo de cambio se establece por la oferta y la demanda, el Banco Central ha mantenido su capacidad de influir en ellos. La aparición de una brecha en la cotización de la moneda en uno y otro mercado puede así dar lugar a una dificultad de carácter económico. No obstante, desde el establecimiento del Plan Real el Banco Central ha dejado de intervenir en el mercado cambiario y se ha producido una apreciación real de la moneda; la brecha entre ambos mercados tendió a estrecharse, aunque en 1997 sufrió algunas variaciones mayores.

Finalmente, la legislación brasileña establece que cualquier empresa que opere en el país debe tener un administrador o representante residente en el país. Esto ha sido uno de los principales escollos encontrados por los empresarios uruguayos y argentinos que han querido operar en el mercado brasileño, dada la dificultad de obtener una visa de trabajo para dicho representante. El trámite migratorio es engorroso; se requiere un contrato de trabajo aprobado por el Ministerio de Trabajo o efectuar una inversión que implica una transferencia de capital mayor a US\$ 200 mil. Lógicamente, este requisito desestimula especialmente las inversiones relativamente pequeñas, como la instalación de sucursales o representaciones para la distribución de productos. A menudo, la única alternativa para pequeñas y medianas empresas ha sido la operación a través de un representante local ficto. Sin embargo, este obstáculo está en vías de salvarse a través de un protocolo de facilitación de actividades empresariales, cuyas características son analizadas más adelante.

2. Tratados internacionales

Existen acuerdos internacionales que tienden a otorgar a la inversión extranjera directa condiciones de estabilidad y garantías para su localización en el país. Algunos de los principios contemplados en estos tratados parecen redundantes dado que se limitan a reiterar principios ya contemplados en el orden jurídico interno. No obstante, la consagración de estos principios en los tratados bilaterales o multilaterales implica no sólo una reafirmación de los mismos por parte del Estado contratante sino también la asunción de una responsabilidad internacional. Ello, sin perjuicio de considerar que la modificación de un tratado internacional puede resultar más dificultosa que la modificación de una ley interna.

a. Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur

Este Protocolo, que fue firmado el 17 de enero de 1994 y forma parte del Tratado de Asunción (Mercosur), confirma principios ya contemplados en las legislaciones de los Estados Partes. Su propósito consiste en promover, en cada país del Mercosur, las inversiones directas e indirectas de inversionistas de otros países socios, otorgándoles un tratamiento no menos favorable que el de las inversiones nacionales o de terceros Estados. Incluye también la concesión de un tratamiento justo y equitativo a tales inversiones, así como plena protección legal, permitiendo la libre transferencia de los capitales y de las ganancias en moneda convertible.

El tratado admite para cada Estado Parte una lista limitada de sectores temporalmente excluidos y reconoce que el establecimiento de las inversiones no puede estar ligado a requisitos de desempeño, aunque

se admiten algunas excepciones.⁶³ También incluye cláusulas de protección en caso de expropiaciones, en tanto que para la solución de controversias remite a la aplicación de los procedimientos previstos en el Protocolo de Brasilia de Solución de Controversias (tratado más adelante). En cambio, el Tratado no hace mención a la cuestión de la doble tributación. Si bien Brasil y Argentina habían firmado, en 1983, un acuerdo para evitarla, Uruguay y Paraguay no tenían ningún acuerdo de armonización tributaria con sus países vecinos y tampoco han progresado en la materia desde entonces.⁶⁴

b. Tratado para el Establecimiento de un Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas

Este Tratado, firmado en julio de 1990 en Buenos Aires, entró en vigencia en 1992, al ser ratificado por Brasil. Tiene como objetivo la creación de condiciones favorables para el desarrollo de empresas binacionales, liberándolas de las trabas burocráticas a las que estaban sujetas las inversiones extranjeras en los dos países.⁶⁵

El Tratado establece las condiciones de integración del capital social para adquirir el estatuto de empresa binacional argentino-brasileña, entendida como una empresa cuyo control real y efectivo está en manos de personas físicas domiciliadas en cualquiera de los dos países.⁶⁶ Con este estatuto, la empresa se beneficia del mismo tratamiento que la empresa nacional en el país de su sede, en particular en materia de tributación, registro, acceso al crédito interno, beneficios o incentivos, y acceso a compras del Estado. Los bienes y servicios producidos por la empresa binacional son equiparados a la producción de empresas de capital nacional. El Tratado aborda diferentes aspectos del funcionamiento de estas empresas, como la transferencia de capital y de personal, la remesa de utilidades y el acceso al crédito interno.

⁶³ En Argentina, quedaron principalmente exceptuados los inmuebles en zona fronteriza, el transporte aéreo y la industria naval; en Brasil, la investigación y extracción de minerales, el aprovechamiento de energía hidráulica, la asistencia a la salud, los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, la adquisición o arrendamiento de propiedades rurales, la intermediación financiera, los seguros, etc.; y, en Uruguay, la electricidad, los hidrocarburos, la petroquímica básica, la energía atómica, la exploración de minerales estratégicos, la intermediación financiera, etc. A la vez, Brasil se reservó excepciones respecto a las compras del Estado previstas en el art. 171, párrafo 2 de la Constitución, en tanto que Argentina y Brasil se reservaron el derecho a mantener requisitos de desempeño en el sector automotriz.

⁶⁴ En 1986, Brasil firmó también un acuerdo con Chile al respecto.

⁶⁵ Ver Czar de Zalduendo, Susana, "Empresas binacionales: el Estatuto Argentino-Brasileño", en Integración Latinoamericana, núm. 184, año 17, 1992, pp. 16-25; de Almeida, Paulo Roberto, "Estatuto de empresas binacionais Brasil-Argentina", en Boletín de Integração Latino-Americana, núm. 5, abril-junio de 1992; y Fradera, Vera y Granado, Ernesto, "Empresas binacionales", en Ghersi, Mercosur. Perspectiva desde el derecho privado, Buenos Aires, Ed. Universidad, 1993. Existe un estatuto similar entre Paraguay y Argentina, pero aún no ha sido ratificado.

⁶⁶ Quedan, por lo tanto, excluidas del estatuto las filiales de empresas extranjeras. En cuanto a las otras *condiciones* que debe cumplir la empresa binacional, éstas son: i) al menos un 80% del capital social y de los votos debe pertenecer a inversionistas de Argentina y Brasil; ii) la participación del conjunto de los inversionistas nacionales de cada uno de los dos países tiene que alcanzar por lo menos un 30% del capital social; y iii) el conjunto de los inversionistas nacionales de cada uno de los países tiene derecho a elegir por lo menos un miembro de los órganos de administración y fiscalización interna de la empresa constituida. Se entiende por *inversionista nacional*: i) una persona física domiciliada en cualquiera de los dos países; ii) una persona jurídica de derecho público de cualquiera de los dos países; y iii) personas jurídicas de derecho privado de cualquiera de los dos países cuando la mayoría del capital social, de los votos y del control administrativo pertenezca a inversionistas del tipo i y ii.

En particular, el Tratado garantiza a las empresas binacionales la repatriación de capitales y remesas de utilidades sin restricciones, aun en períodos de desequilibrios en la balanza de pagos. Esto ha tendido a facilitar principalmente las operaciones de empresarios argentinos en el mercado brasileño, dado que -tal como se indicara previamente- las restricciones a la repatriación no afectan las inversiones extranjeras en Argentina, siempre y cuando estas últimas hayan sido debidamente registradas.

Por otra parte, dado que hasta 1995 la ley brasileña diferenció a las empresas de capital nacional y extranjero, otorgando un tratamiento preferencial a las primeras, el Tratado permitió a las empresas binacionales que operaran en Brasil beneficiarse de las mismas ventajas que las empresas de capital nacional. Este tratamiento preferencial desapareció automáticamente con la enmienda constitucional introducida en 1995, que eliminó la distinción en el origen del capital.

Finalmente, las previsiones del Tratado con respecto a medidas que facilitaran la movilidad del personal de las empresas binacionales (otorgamiento de visas de residencia temporaria o definitiva, reconocimiento recíproco de títulos profesionales, etc.) fueron posteriormente ampliadas y reglamentadas en un nuevo tratado, que se analiza más adelante.

Estas últimas observaciones permiten entender el hecho que el estatuto se haya concretado en relativamente pocas iniciativas.⁶⁷ Las principales ventajas que ofrecía el Tratado se fueron diluyendo a medida que aparecieron nuevas legislaciones que determinaron la redundancia del primer instrumento. Actualmente, la única ventaja que subsiste parece ser la garantía a la repatriación de capitales y utilidades sin restricción alguna.

c. Acuerdos bilaterales para la facilitación de actividades empresariales

El avance del proceso de integración puso en evidencia la falta de adecuación entre las normas de cada país miembro del Mercosur y las exigencias de una creciente interrelación empresarial. Ante las situaciones que impedían el normal desenvolvimiento de empresarios de un país en el territorio del otro, cuya solución escapaba frecuentemente a las previsiones legales, Argentina y Brasil iniciaron tratativas que dieron origen a la firma, el 15 de febrero de 1996, del *Acuerdo sobre Facilitación de Actividades Empresariales*.⁶⁸ Las disposiciones más importantes son las siguientes:

- los empresarios de cualquiera de las partes podrán establecerse en el territorio de la otra para el desarrollo de sus actividades, sin más limitaciones que las que rijan para los empresarios de la misma actividad del Estado receptor;
- se excluyen del Acuerdo las actividades que la legislación considere privativas de los nacionales de cada país; y

las visas concedidas en virtud de este acuerdo serán de residencia permanente o temporaria y permitirán celebrar actos de adquisición, administración o disposición necesarios para el establecimiento del empresario, su familia y el ejercicio de su actividad empresarial (operaciones bancarias, administración de empresas, ingreso de equipos, herramientas, muestras que habiliten su actividad, representación legal

⁶⁷ Según un informe publicado en junio de 1996, "... este régimen ha sido poco utilizado. El número de empresas presentadas para su constitución como 'binacional' en Brasil llega a doce, según datos del Departamento Nacional del Registro de Comercio. (...) Por la parte argentina, según datos de la Inspección General de Justicia, se cuentan también doce empresas." Ver Embajada Argentina en Brasil, Argentina-Brasil. Comercio, inversiones e integración física, Embajada Argentina en Brasil, 1996 (4a. edición), p. 106.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 108.

y jurídica de su empresa, operaciones de comercio exterior y firma de balances).

Por su parte, el 6 de mayo de 1997 los Presidentes de Uruguay y Brasil firmaron un acuerdo muy similar: el *Protocolo Adicional al Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre Facilitación de Actividades Empresariales*. Este Protocolo otorga a los empresarios nacionales de cualquiera de los Estados Partes el derecho a establecerse en el territorio de la otra Parte para el ejercicio de sus actividades. Cada Parte se compromete a otorgar visas o permisos de residencia temporal o permanente a dichos empresarios, siempre que acrediten la existencia de la empresa de la que son titulares y prueben que la empresa tiene un patrimonio mínimo de US\$ 50 mil. En el caso de una inversión directa, se exige una inversión mínima de US\$ 100 mil. Este protocolo aún no ha entrado en vigor al no haber sido ratificado por los parlamentos de los Estados Partes.

Ambos acuerdos tienen por objeto superar dificultades reales de empresarios argentinos y uruguayos para establecer empresas en Brasil o realizar actividades empresariales. Los Tratados prevén la creación de una visa especial para empresarios y hombres de negocios que les permite actuar por sí mismos en el otro país, ser representante legal de sus propias sociedades, gestionar sus propios negocios, tener cuentas bancarias, etc., sin tener que cumplir con exigencias generales de los regímenes de migraciones. Estas visas se dirigen tanto a industriales, como comerciantes y prestadores de servicios.

Sin lugar a dudas, la ratificación del acuerdo firmado entre Brasil y Uruguay debería ser un objetivo prioritario de la política de cooperación industrial de este último país en el marco del Mercosur.

B. EL MOVIMIENTO DE BIENES

El comercio de bienes está regulado por los acuerdos del Mercosur que liberan de gravámenes u otras barreras no arancelarias a la mayor parte del universo arancelario. No obstante, para algunos productos la liberalización del comercio ha sido más lenta y, durante el período de transición, siguen vigentes acuerdos previos a la constitución del Mercosur que amparan ciertas operaciones.

1. Barreras al libre comercio intrarregional

La mayor parte del comercio entre los Estados Partes del Mercosur se encuentra libre de gravámenes arancelarios. Subsiste, sin embargo, una serie de obstáculos al libre comercio intrarregional, principalmente los siguientes.

a. Régimen de adecuación final a la unión aduanera

En respuesta a la constatación de diferencias económicas regionales y de zonas productivas sensibles, los Estados Partes del Mercosur acordaron otorgar plazos adicionales para la reconversión productiva de determinados productos. Los ítems arancelarios en 'régimen de adecuación' -sujetos a un cronograma lineal, progresivo y automático de reducciones arancelarias- varían según los países socios y son muy superiores en número en los más pequeños.⁶⁹ Argentina declaró 'sensibilidades' en varios productos de la industria del papel, tejidos de punto y metales, y Brasil en los tejidos de lana y los productos de caucho. En el caso de Paraguay y Uruguay el régimen de adecuación cubre una amplia gama de productos. En el primero incluye, entre otros, carnes, lácteos, aceites, químicos, textiles sintéticos, tejidos de punto, vestimenta y calzado. En el segundo, las ramas donde aparece mayor número de restricciones son las de química, papel, textil sintético y de algodón, tejidos de punto, vestimenta, calzado y metales.

Según el cronograma establecido, quedarían eliminados todos los aranceles intrarregionales a partir del primero de enero de 1999 en el caso de Argentina y Brasil, y del primero de enero de 2000 para Paraguay y Uruguay.

b. Restricciones no arancelarias

En el marco del Mercosur, se elaboraron también listados de las restricciones no arancelarias que aplican cada uno de los países miembros y se propuso un cronograma para su eliminación.⁷⁰ En principio, dichas limitaciones deberían desaparecer antes del 30 de mayo de 1998. Sin embargo, es probable que la tarea que implica identificar restricciones no arancelarias y acordar su eliminación se extienda más allá de la fecha fijada.

En Argentina, las restricciones no arancelarias más importantes se encuentran en los sectores automotriz y azucarero. En el primero existen cupos y exigencias de contenido nacional, y en el segundo, 'derechos variables'. A ello se suma una enorme cantidad de disposiciones sanitarias, fito-sanitarias y normas técnicas, muchas de las cuales deberán armonizarse y otras eliminarse.⁷¹

En el caso de Brasil, las dificultades para equilibrar las cuentas externas han llevado a mantener una serie de regulaciones complejas -fundamentalmente asociadas a los trámites de importación y despacho aduanero- que se manejan con una fuerte discrecionalidad en función de las condiciones económicas. Esto genera una gran incertidumbre sobre las posibilidades de mantener corrientes exportadoras hacia ese país y, probablemente, constituya un desincentivo para el establecimiento de vínculos empresariales estables entre empresas ubicadas en Uruguay y Brasil. Algunas de las restricciones no arancelarias se asocian a medidas adoptadas por el gobierno federal, pero en otros casos se vinculan con el nivel estadual.⁷²

⁶⁹ Uruguay negoció la inclusión de 939 ítems, Paraguay 433, Argentina 223 y Brasil 29. Ver Decisiones núm. 5/94 y 24/94 del Consejo del Mercado Común del Sur y Resolución 48/94 del Grupo Mercado Común.

⁷⁰ Decisiones núm. 3/94, 9/94 y 17/97 del Consejo del Mercado Común del Sur y Resoluciones 123/94, 32/95 y 80/97 del Grupo Mercado Común.

⁷¹ Ver ALADI, Argentina. Medidas no arancelarias aplicadas a las importaciones, ALADI/SEC/di448.1/rev.5, 10 de mayo de 1996.

⁷² Con respecto a la política comercial de Brasil, ver OMC, Examen de políticas comerciales. Brasil. Informe del Gobierno, WT/TPR/G/21, Ginebra, OMC, setiembre, 1996; y OMC, Examen de políticas comerciales. Brasil. Informe de la Secretaría, WT/TPR/S21, octubre, 1996.

Entre 1992 y 1996, la normativa brasileña imponía una diversidad de trámites asociados a la importación, como licencia de importación, factura comercial, conocimiento de embarque y declaración de importación.⁷³ Las empresas, organismos públicos y personas naturales debían también inscribirse en un Registro de Importadores y Exportadores. En 1996, se estableció un nuevo sistema de gestión aduanero con el cual quedaron eliminadas las licencias de importación, los contratos de divisas y las declaraciones de importación (salvo en algunos casos en que se requiere autorización previa).⁷⁴ Teóricamente, el nuevo procedimiento debía simplificar considerablemente la tramitación de una importación. No obstante, en los hechos, la normativa brasileña respecto a la operación aduanera sigue siendo compleja, poco transparente y de difícil acceso para el exportador. En particular, se exigen numerosos requisitos muy específicos (fechas, medidas, plazos) que agregan costos financieros, a la vez que permiten a las autoridades brasileñas actuar con un cierto margen de discrecionalidad.

Existen también barreras no arancelarias que afectan a determinados sectores, tales como restricciones cuantitativas, exigencias de contenido nacional, precios mínimos, reglamentaciones en materia de envasado y etiquetado, normas técnicas y de calidad, así como normas para la protección de la salud y de la sanidad vegetal o animal. Esto implica, en particular, que el registro de productos de las industrias alimenticia y química implique un trámite especialmente complejo.⁷⁵

Finalmente, debe recordarse la nueva barrera no arancelaria que impuso el gobierno brasileño en 1997. El alto nivel de las tasas de interés en ese país determinaba que los exportadores extranjeros pudieran ofrecer a los compradores brasileños créditos en condiciones muy ventajosas. La importación se veía así incentivada -al volverse una forma de conseguir crédito barato-, lo que tendía a desequilibrar la balanza comercial del país. Con el fin de limitar el efecto perjudicial que ello entrañaba para el país, las autoridades brasileñas aplicaron una medida restrictiva en caso de financiamiento de las importaciones: el plazo de financiación debe ser de más de un año, lo que determina un costo financiero importante para los exportadores extranjeros y, por ende, desestimula su oferta de productos. Para los productos provenientes de países del Mercosur, el pago de las importaciones que no superan los US\$ 40 mil debe efectuarse dentro de los sesenta días del mes siguiente al que tuvo lugar la importación, en tanto que rige la restricción anterior para las importaciones que rebasan este límite.

c. Régimen de origen

Los requisitos de origen constituyen una barrera no arancelaria cuyos impactos sobre la protección efectiva son menos transparentes que los de un arancel. El uso generalizado de normas de origen es una fuente de distorsiones cuya magnitud es difícil de evaluar. En el caso de un país pequeño, la necesidad de cumplir con estos requisitos puede generar fuertes distorsiones en la asignación de recursos.

Teóricamente, en la medida que el Mercosur es (o tiende a ser) una unión aduanera, los requisitos de origen deberían utilizarse únicamente para los productos que están exceptuados del Arancel Externo Común (AEC). Sin embargo, en el actual período de transición se continúa exigiendo origen a todos

⁷³ La tramitación administrativa de importaciones era regulada por la Directiva DECEX No. 8 del 13/5/91 y los procedimientos aduaneros por la Instrucción Normativa SRF No. 40/74.

⁷⁴ Este sistema, conocido como SISCOMEX (Sistema Computarizado de Exportaciones de Brasil), ya se aplicaba desde 1992 en el caso de las exportaciones. Ver Decreto No. 660 del 25/9/92.

⁷⁵ Ver ALADI, Brasil. Medidas no arancelarias aplicadas a la importación, ALADI/SEC/448.3 Rev. 4, 3 de junio de 1996.

los productos del universo arancelario.⁷⁶ Esta decisión se justificaría por resultar prácticamente imposible elaborar listas exhaustivas del conjunto de productos, subproductos y derivados actualmente exceptuados. En efecto, las excepciones no sólo son numerosas y diferentes para cada país, sino que son de diversos tipos: productos en convergencia al AEC (con listas distintas para cada país, además de la totalidad de los bienes de capital e informática); productos en régimen de adecuación cuyo arancel dentro de la región es todavía superior al AEC; regímenes especiales de importación; sectores que aún no tienen una política externa común (como los sectores automotriz, azucarero y textil); productos cuyas partes y piezas están exceptuados del AEC; y numerosas preferencias comerciales otorgadas en el marco de acuerdos bilaterales, que 'perforan' el AEC.

En principio, esta situación es transitoria y sólo podrá exigirse el cumplimiento de origen en el comercio intrazonal hasta el 31 de diciembre de 1998.⁷⁷ Sin embargo, en la medida que no se logre implementar una política comercial común en las fechas previstas, es muy probable que dichos requisitos continúen exigiéndose.

Por otra parte, mientras subsisten restricciones a la unión aduanera queda vigente la exportación a países de la región en las condiciones ventajosas que otorgan el Régimen de Admisión Temporal y las zonas francas.⁷⁸

Es de destacar que, cuando el AEC se ponga en práctica universalmente (o con contadas excepciones) y se elimine el requisito de origen así como el Régimen de Admisión Temporal, se producirá un cambio substancial en el esquema de protección efectiva.

d. Regímenes especiales

En el marco del Mercosur se ha dispuesto elaborar regímenes especiales para los sectores automotriz, azucarero y textil. Estos regímenes, aun en etapa de preparación, deberán establecer la liberalización del comercio intrazonal, la adopción de una política comercial común y la eliminación o armonización de incentivos que distorsionan la competitividad.

2. Acuerdos bilaterales con Uruguay

En la medida que el Mercosur no ha alcanzado la eliminación total de barreras al comercio intrazonal, subsisten otros instrumentos comerciales que amparan operaciones no cubiertas por el Mercosur. Los más importantes son el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC), suscrito entre Uruguay y Brasil.

⁷⁶ Decisiones 1/93, 13/93, 6/94 y 23/94 del Consejo del Mercado Común y Resolución 39/94 del Grupo Mercado Común.

⁷⁷ Según decisión adoptada en el Mercosur en mayo de 1996. En esta decisión influyó el hecho que el 31 de diciembre de 1998 finalizan los regímenes de adecuación de Argentina y Brasil, además de que el cronograma de trabajo acordado preveía que para fines de ese año se habrían resuelto gran parte de las cuestiones aún pendientes. Al reducirse substancialmente el número de excepciones al AEC, se volvería entonces factible requerir las normas de origen exclusivamente para los productos exceptuados.

⁷⁸ Una decisión adoptada en octubre de 1994 por los países miembros del Mercosur habilita el uso del mecanismo de admisión temporal para los productos sujetos a origen.

a. Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE)

En esencia, con este convenio se acordó el ingreso a Argentina, sin aranceles, de todos los productos industriales uruguayos hasta por un volumen equivalente al 5% de la producción argentina, registrada para cada producto el año anterior.⁷⁹ Existen límites más bajos para productos calificados como 'sensibles' por las autoridades argentinas. Uruguay, por su parte, liberó de aranceles la importación de productos que no se fabrican en el país. Por otra parte, se estableció un régimen de origen que resultó menos exigente que el adoptado posteriormente en el Mercosur. En ambos casos se aplicó el criterio de la transformación substancial (implicando un cambio de posición arancelaria) pero, en caso de no cumplirse, el CAUCE estableció que el valor CIF de los insumos importados de terceros países no podía superar el 50% del valor FOB de exportación, mientras que en el Mercosur el límite se situó en 40%.

Si bien el convenio prevé otros instrumentos de cooperación industrial, en los hechos se ha limitado a amparar el comercio de bienes (fundamentalmente de exportaciones uruguayas) y los acuerdos de servicios industriales o *façon* (analizados más adelante).⁸⁰

En el período previo a la liberalización del comercio intrarregional en el marco del Mercosur, una de las dificultades experimentadas en la aplicación del CAUCE se originó en la falta de estadísticas oficiales de producción a nivel de ítem arancelario, que impedía la correcta determinación de los cupos. Se estimaban los volúmenes de producción a partir de consultas con los productores, que tendían a denunciar montos inferiores a los reales. Los mayores problemas se plantearon en los sectores textil y siderúrgico, en los que las dificultades económicas que enfrentaba Argentina llevaba a los productores a 'protegerse'. Esta modalidad tendió a quitar relevancia a los cupos y a crear incertidumbre con respecto al manejo de las concesiones, de suerte que el CAUCE nunca logró impulsar inversiones productivas.

A medida que avanzó la liberalización del comercio en el Mercosur, las preferencias negociadas en el CAUCE se fueron diluyendo. Así, mientras que en 1994 las exportaciones uruguayas al amparo del convenio alcanzaron US\$ 320 millones, en 1995 esta cifra cayó a US\$ 136 millones y en 1997 a US\$ 100 millones, con una fuerte concentración en la industria automotriz (50%) y, en menor medida, en la industria del papel. Para el primero de estos sectores aún no se ha alcanzado un acuerdo en el Mercosur y, por lo tanto, sigue vigente el protocolo adicional núm. 4 del CAUCE (agosto de 1997), que estableció un régimen para el comercio de productos del sector automotor. Por su parte, la industria papelera se encuentra en régimen de adecuación argentino.

En síntesis, actualmente el CAUCE sigue siendo utilizado por cuatro motivos:

- otorga preferencias para productos que están en régimen de adecuación en Argentina (por ejemplo, el papel);
- constituye la modalidad de canalización del comercio automotriz mientras no exista acuerdo sobre el régimen especial de este sector;
- permite que productos que no cumplen con las normas de origen del Mercosur (60% de origen nacional) se beneficien del comercio preferencial (50% de origen nacional); y
- permite realizar exportaciones desde zonas francas.

⁷⁹ Ver ALADI, Acuerdo de cooperación económica núm. 1 suscrito entre Argentina y Uruguay. Tercer y cuarto protocolos adicionales, Montevideo, 8 de enero de 1990 y 15 de agosto de 1997.

⁸⁰ El análisis de las exportaciones uruguayas que se han canalizado por el CAUCE muestra una fuerte concentración en algunos grupos de productos de los sectores papelero, químico (tocador) y automotriz.

Merece una mención especial el *Acuerdo Núm. 104 de la Comisión Monitora del CAUCE sobre 'Servicio Industrial o Façon'*. Se entiende por servicio industrial o *façon* el procesamiento en el territorio de una de las Partes de materias primas o productos sin terminar procedentes de la otra Parte. Los insumos deben ser producidos en su totalidad en el país de la parte que solicita el servicio industrial (excepto en casos expresamente aprobados por las autoridades competentes). La salida y el ingreso de las mercaderías se hacen en condiciones de exportación e importación temporaria, liberadas de todo gravamen y sujetas a las normas de origen previstas en el CAUCE. Sólo se exige la operación cambiaria por el valor agregado incorporado. Además, las exportaciones realizadas como resultado de la ejecución de un servicio industrial no son computadas en los cupos de exportación previstos en el CAUCE.

Los proyectos de acuerdos deben ser presentados a la oficina conjunta del CAUCE y son estudiados por las autoridades de ambos países. En el caso de Uruguay son analizados por la Dirección Nacional de Industrias del MIEM, quien determina si no existe capacidad ociosa de producción en el país, en cuyo caso son autorizados.⁸¹

Entre los sectores que hicieron uso de este instrumento, se encuentran: el metal-mecánico (principalmente para contratar servicios *a façon* en Argentina); el textil algodónero (fabricación de tejido en Uruguay con algodón bruto de Argentina, para su posterior transformación en calzado deportivo en Argentina); el de autopartes (acuerdos entre empresas para la producción *a façon* de partes, con importación de insumos libre de cupos y posterior reingreso al país de origen para su comercialización); y, más recientemente, el lácteo.

Las ventajas de este tipo de acuerdo parecen consistir en la seguridad de acceso y la simplificación de los trámites de aduana, la que redundará en una disminución de los costos de la operación. Pero la aplicación de este mecanismo se ve limitada al requerir que no exista capacidad de producción ociosa en el país de la empresa que desea subcontratar en el exterior. La disponibilidad de capacidad instalada no garantiza que el nivel de calidad sea satisfactorio para la empresa demandante de insumos o procesos. En este sentido, el mecanismo de determinación de capacidad ociosa es deficiente, en particular frente a las actuales estrictas exigencias de calidad de los potenciales compradores externos de la producción.

b. Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil (PEC)

Este Protocolo otorga acceso de mercado preferencial a productos específicos, cuya lista se encuentra anexada al acuerdo.⁸² La desgravación es total y no se aplica ninguna restricción cuando los productos son originarios y procedentes de los países miembros, salvo algunas excepciones específicamente mencionadas en el Protocolo. El régimen de origen es similar al establecido en el CAUCE.

Al igual que en el caso del CAUCE, el PEC perdió fuerza a medida que progresó la liberalización del comercio intrarregional en el marco del Mercosur. Ambos acuerdos siguen vigentes para productos en régimen de adecuación, pero el alcance es menor en el caso del PEC, dado que Brasil sólo tiene 29

⁸¹ En general, el trámite es más ágil en Uruguay que en Argentina. Si no aparecen convalidaciones, en Uruguay se obtiene el permiso para realizar las importaciones y exportaciones al amparo del acuerdo en cuatro semanas. En Argentina el trámite puede llevar dos meses. Una vez aprobadas las exportaciones e importaciones se realizan sin más trámites.

⁸² Ver Dirección de Comercio Exterior, Repr. Perm. de Uruguay ante ALADI y Cámara de Industrias del Uruguay, Acuerdo de cooperación económica núm. 2. Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil, noviembre de 1990, Montevideo.

productos en este régimen. A diferencia del CAUCE, el PEC no incluyó un acuerdo específico para el sector automotriz.

El futuro del CAUCE y del PEC es incierto. Se ha negociado su sobrevivencia con el compromiso de retirar progresivamente las concesiones, sin llegar a un nivel de concreción al respecto. La Cámara de Industrias del Uruguay ha solicitado al gobierno negociar una extensión del CAUCE y del PEC más allá del año 2000, anticipando que difícilmente se logrará la total eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias para esta fecha.

Parece altamente probable que estos instrumentos desaparecerán en forma natural, a medida que se sigan 'diluendo' las preferencias, se acuerde un régimen automotriz común y se generen las condiciones para eliminar los requisitos de origen en el marco del Mercosur.

3. Perspectivas

El 'Programa de acción del Mercosur hasta el año 2000' prevé una serie de acciones tendientes a consolidar y perfeccionar la Unión Aduanera, junto con otras acciones dirigidas a la profundización del Mercado Común. Con el objeto de eliminar obstáculos al comercio intrazonal, se acordó dar cumplimiento a los cronogramas previstos en el régimen de adecuación y llegar a la liberalización total del comercio en la región para el año 2000, eliminando o armonizando las restricciones y medidas no arancelarias. Respecto al perfeccionamiento de la política comercial común hacia terceros países, el Programa se propone terminar de implementar el AEC y acordar regímenes comunes para las industrias textil, azucarera y automotriz, sectores particularmente sensibles y/o de difícil reconversión.

Con respecto al sector automotriz, aún está pendiente un acuerdo entre los países miembros del Mercosur para eliminar las barreras al comercio intrazonal, adoptar una política comercial común y armonizar o eliminar los instrumentos de política que distorsionan la competitividad. La industria automotriz es un sector dominado por empresas transnacionales, en el que los países de la región han competido para atraer cuantiosas inversiones extranjeras directas mediante mecanismos de promoción. En general, se han mantenido aranceles relativamente altos y fuertes barreras no arancelarias. El arancel promedio para vehículos automotores (capítulo 87 del sistema armonizado) está en torno a un 75% en el caso de Brasil, en tanto que en Argentina es de 35% pero con restricciones cuantitativas. Se prevé que el AEC que finalmente adopte el Mercosur para estos productos será el más alto de todo el universo arancelario, en torno a un 35%. Por otra parte, el comercio intrazonal del sector automotriz se canaliza por acuerdos bilaterales en los que se otorgan preferencias arancelarias sujetas a cupos y, en muchos casos, se exigen exportaciones compensatorias o se establecen exigencias de contenido local. Argentina y Brasil tienen un acuerdo bilateral que se renegoció en 1996, en tanto que el de Uruguay y Brasil data de 1994 y el de Uruguay y Argentina de 1997.

En cuanto a los factores que pueden obstaculizar el movimiento de bienes en el Mercosur y, por ende, dificultar el establecimiento de vínculos entre empresas de los países miembros, deben diferenciarse los que son relevantes en el actual período de transición y los que adquirirán importancia a partir del año 2000.

En el primer período, los obstáculos más importantes se derivan de la persistencia de aranceles para determinados productos, requisitos de origen y múltiples barreras no arancelarias. Algunos de estos obstáculos se 'salvan' por la existencia de preferencias negociadas en el marco del CAUCE y el PEC, que han permitido que el mercado brasileño o argentino opere como una extensión natural del mercado

doméstico. No obstante, como estas preferencias están frecuentemente sujetas a restricciones cuantitativas, no han constituido un estímulo para ampliar la capacidad instalada en Uruguay. Por otra parte, dado que el régimen de origen previsto en el PEC y el CAUCE es menos exigente que el del Mercosur, estos acuerdos habilitan exportaciones preferenciales que no cumplen con las normas de origen de aquél. Otro elemento que persiste en el período de transición es la posibilidad de recurrir a los mecanismos de admisión temporaria y de zonas francas para productos que cumplen con las normas de origen.

El segundo período antes señalado recién se iniciará cuando se haya cumplido con los cronogramas de desgravación previstos en el régimen de adecuación, renegociado los acuerdos bilaterales de ALADI, acordado un régimen para los sectores azucarero, textil y automotriz, y eliminado o armonizado los regímenes especiales de importación. El Mercosur estará entonces en condiciones de establecer un territorio aduanero unificado y restringir el uso de normas de origen a una lista limitada de productos. En estas condiciones, Uruguay ya no podrá hacer uso del régimen de admisión temporaria ni de sus zonas francas para exportaciones preferenciales al Mercosur.

Existen ciertas dudas en relación a la factibilidad de lograr los objetivos propuestos en los tiempos previstos. El ejemplo de la Comunidad Europea es ilustrativo al respecto. En este caso -en que se avanzó hacia la formación de una unión aduanera desde el comienzo y nunca se exigieron requisitos de origen al comercio intracomunitario-, varios estudios realizados a mediados de los ochenta situaban los costos en que todavía se incurría al cruzar las fronteras internas entre un 5% y un 7% del valor del comercio intracomunitario. Por lo tanto, no debe descartarse que los obstáculos al comercio entre los países miembros del Mercosur subsistan por algún tiempo hasta que se logre una efectiva integración de los mercados.

Dada la incertidumbre con respecto a la duración del período de transición y la incidencia de los trámites fronterizos en los costos del comercio regional, parece pertinente considerar la conveniencia de habilitar para este período un instrumento parecido al Acuerdo núm. 104 del CAUCE,⁸³ aunque con mayor alcance. El mecanismo, que habilitaría la subcontratación de servicios industriales entre los países del Mercosur, debería aplicarse a un rango más amplio de operaciones que las previstas en el Acuerdo existente e independientemente de la existencia de capacidad de producción ociosa en el país de la empresa subcontratista. La simplificación de los trámites aduaneros, operaciones cambiarias y otros requisitos para la entrada y salida de los productos objeto de acuerdos empresariales constituiría una ventaja no menor.

C. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Los mecanismos jurídicos que permiten exigir el cumplimiento de los compromisos adoptados constituyen un factor de gran incidencia en las decisiones relativas al establecimiento de acuerdos entre empresas ubicadas en distintos países. En particular, las pequeñas y medianas empresas suelen considerar como remota o costosa la posibilidad de recurrir a un tribunal arbitral internacional, a la vez que existe poca confianza en la eficiencia de los sistemas judiciales.

En el marco del Mercosur funciona, desde 1991, el 'Mecanismo de solución de controversias', establecido en el Protocolo de Brasilia. Este mecanismo prevé tres instancias: i) la negociación directa,

⁸³ Ver referencia a dicho instrumento en la página 103.

ii) la mediación del Grupo Mercado Común y iii) la constitución de un tribunal especial cuyas decisiones no pueden ser objeto de apelación. De acuerdo a los plazos previstos, la resolución de una controversia puede extenderse hasta 180 días.

Por otra parte, la Comisión de Comercio ha servido de foro para consultas sobre problemas comerciales específicos, fundamentalmente de acceso a mercado. El Protocolo de Ouro Preto establece procedimientos específicos dentro del marco de la Comisión de Comercio del Mercosur para tramitar reclamaciones comerciales, incluso provenientes del sector privado. Estos procedimientos constituyen la fase preliminar del mecanismo de solución de diferencias del Protocolo de Brasilia.

Si bien es cierto que el Mercosur ha previsto diferentes procedimientos para la solución de controversias y conflictos, es quizás en una instancia anterior que convendría apoyar el establecimiento de acuerdos entre empresas de distintos países de la región. La conformación, a nivel regional, de instituciones intermedias que operen como avales (*clearing*) y mediadores limitaría los casos en que los empresarios tengan que recurrir a instrumentos más formales -y por ende más lentos- como los sistemas judiciales nacionales, los mecanismos del Mercosur o el arbitraje internacional. El acceso a estos últimos implica un costo particularmente difícil de asumir por parte de pequeñas y medianas empresas, a lo que se suma cierta desconfianza en cuanto a su operatividad y agilidad.

D. EJEMPLOS DE OBSTÁCULOS SECTORIALES

A los efectos de explorar una metodología de trabajo que permita identificar dificultades sectoriales específicas, se investigaron los sectores de vestimenta y lácteos. La selección de estos sectores se efectuó en base a consultas con especialistas y teniendo en cuenta antecedentes internacionales sobre la concertación de acuerdos empresariales en los mismos. Así, en la industria de la vestimenta es frecuente la subcontratación entre empresas ubicadas en distintos países, dada la flexibilidad del proceso productivo. La industria láctea parecía relevante como objeto de estudio en vista de la preocupación que existe actualmente en torno al comercio regional de sus productos y por conocerse antecedentes de acuerdos de cooperación entre empresas argentinas y brasileñas.

En realidad, la investigación en torno al sector de vestimenta mostró que las experiencias de acuerdos entre empresas de Uruguay y de países vecinos han sido escasas. Los empresarios consultados manifestaron que los principales obstáculos para el establecimiento de acuerdos empresariales eran de carácter económico y no se derivaban del marco regulatorio. En primer lugar, se refirieron a la inestabilidad macroeconómica observada en Argentina y Brasil, así como a los cambios en la capacidad de competencia ante las variaciones en los tipos de cambio reales bilaterales. Además, las empresas uruguayas no contarían con suficiente capital de trabajo para lograr acuerdos con empresas extranjeras, ni tampoco con el aporte de capital que exigen las contrapartes.

Por otra parte, el riesgo que corren las empresas cuando inician operaciones a nivel regional en condiciones macroeconómicas inciertas es mayor para empresas pequeñas y medianas que para las grandes. Cuando una empresa extranjera se instala en Brasil o Argentina con el objeto de colocar un determinado volumen de productos, el riesgo es menor para la empresa que comercializa de esta forma un porcentaje marginal de su producción que para una empresa pequeña, para la que este mismo volumen puede representar un porcentaje elevado de su producción. En este sentido, las reglas del juego parecerían discriminar en contra del tamaño de empresa predominante en Uruguay.

Finalmente, los empresarios tienden a considerar que no son claras las ventajas comparativas del sector textil uruguayo que permitan establecer acuerdos de cooperación tecnológica o de *façon* con

empresas de la región. A la vez, la instalación de una empresa en Uruguay o la subcontratación de una parte del proceso productivo por una empresa extranjera implica un costo adicional de acceso a los grandes mercados consumidores de la región (transporte y trámites aduaneros). Por lo tanto, el tipo de operaciones conjuntas mencionadas tienden a circunscribirse en torno a productos de vestimenta que se dirigen a los consumidores de mayor poder adquisitivo, dado que en este caso los costos adicionales pueden ser absorbidos en precios finales más elevados.

Con respecto al marco regulatorio, no parecen existir más obstáculos al movimiento de bienes que los que se derivan de las barreras arancelarias (productos en régimen de adecuación) y algunas no arancelarias de carácter general, como las ya mencionadas restricciones al crédito en Brasil.⁸⁴

En el sector lácteo, no se han identificado trabas específicas para la instalación de empresas en los países vecinos. Los obstáculos que surgen del marco regulatorio y que pueden afectar el establecimiento de acuerdos empresariales bilaterales son de carácter no arancelario, destacándose las siguientes:

- *Medidas administrativas aplicadas por el gobierno federal de Brasil.* Existe una serie de exigencias administrativas, de variable índole, que tienden a desalentar las importaciones y son manejadas con evidente discrecionalidad. La reglamentación es compleja de modo que siempre existe un margen para establecer limitaciones. Se exige, por ejemplo: la exacta coincidencia entre la factura comercial y la declaración de importación para productos en los que frecuentemente se producen variaciones de peso; la emisión del certificado de origen en la misma fecha en que se emiten los manifiestos de carga; y el registro del producto y del importador o, eventualmente, una licencia de importación.⁸⁵ El incumplimiento de estos requisitos da lugar al cobro de multas. Existen también obstáculos de carácter general, como las restricciones al crédito externo previamente mencionadas.
- *Medidas adoptadas a nivel estadual.* Ha sido motivo de preocupación la exigencia por parte del gobierno de Río Grande del Sur del pago de un impuesto a la circulación de mercaderías y servicios provenientes de otros Estados de Brasil o de otros países. Así, el ingreso de leche al Estado de Río Grande se vería afectado por un impuesto que alcanza el 12%. Esta medida -que ilustra la forma en que disposiciones estaduais pueden inferir en el marco regulatorio del Mercosur-, está actualmente cuestionada.⁸⁶

Finalmente, la investigación a la que se procedió en torno al marco regulatorio del sector lácteo reveló una estrategia de cooperación interempresarial entre Argentina y Brasil que contrasta con el poco dinamismo de Uruguay al respecto. Se ha relevado una decena de emprendimientos conjuntos, relativamente recientes, entre empresas lácteas argentinas y brasileñas, orientados al intercambio de tecnología, aprovisionamiento de insumos, utilización recíproca de canales de distribución, etc.⁸⁷

⁸⁴ Como inconveniente de menor alcance, los empresarios entrevistados han mencionado también diferentes exigencias de 'etiquetado' de las telas por parte de Argentina.

⁸⁵ Supuestamente, esta última medida iba a exigirse a partir de diciembre de 1997, aunque todavía no está claro si afectará a los productos uruguayos.

⁸⁶ Su exigencia ha sido suspendida por parte de un juez, pero aún no existe un fallo definitivo al respecto.

⁸⁷ Una descripción de estos emprendimientos se encuentra en Embajada Argentina en Brasil, *op. cit.*, pp. 109-138. Este tipo de acuerdo no se circunscriben al sector lácteo. En el estudio mencionado se identificaron 313 emprendimientos conjuntos argentino-brasileños, en sectores tan diversos como: alimentos y bebidas, automotriz, autopartes, textil, calzados, fertilizantes, químicos, vidrios, construcción y materiales de construcción, siderurgia, electrodomésticos, materiales eléctricos, electrónica, informática, energía y combustibles, máquinas agrícolas, maquinaria y equipo, metalurgia, muebles, petroquímica, plásticos, telecomunicaciones, prensa y comunicaciones, courier, publicidad, bancos, seguros, transporte, servicios empresarios y generales, *franchising* y *tradings*.

E. CONCLUSIONES

En este capítulo se examinan las regulaciones regionales, bilaterales y nacionales que facilitan o, por el contrario, obstaculizan el establecimiento de vínculos de cooperación entre empresas ubicadas en Uruguay y en Argentina o Brasil. Estos tres países han llevado a cabo procesos de liberalización de mercados, apertura comercial e integración con la región, a menudo en medio de fuertes desequilibrios macroeconómicos, lo cual ha determinado que las normas que regulan el movimiento de factores de producción y mercancías a través de fronteras hayan sufrido continuas transformaciones. En términos generales, las medidas adoptadas han tendido a promover la inversión extranjera, liberalizar el comercio y estrechar vínculos a nivel regional, pero esos procesos no han sido lineales.

Con respecto al **establecimiento de empresas**, se han generado condiciones no discriminatorias para la inversión extranjera, se ha tendido a facilitar los trámites para la instalación de empresas y se han otorgado facilidades para la remesa de utilidades y la repatriación de capitales. En el caso de Brasil, la legislación establece mayores requisitos para la inversión extranjera, que pueden eventualmente operar como trabas. Estos procedimientos incluyen:

- la exigencia del registro de las inversiones extranjeras, las reinversiones y las remesas de los retornos del capital hacia el exterior, y la sanción con multas en caso de no cumplimiento en los plazos establecidos;
- el requisito de aprobación de las operaciones que se realizan en el mercado libre de divisas (remesas de beneficios y dividendos, repatriación de capitales, inversiones extranjeras, importaciones y exportaciones);
- la posibilidad de limitar las remesas de utilidades al exterior en caso de graves desequilibrios de la balanza de pagos, mediante el control del mercado cambiario. Si bien este riesgo existe también en Argentina, en este caso afecta únicamente los capitales extranjeros no debidamente registrados;
- el nombramiento de un representante o administrador residente en el país, con la consecuente dificultad de obtener una visa de trabajo en el caso de un empresario extranjero. Ello ha significado una dificultad real para empresas o consorcios de exportación uruguayos, la que se solucionaría con la ratificación del acuerdo para el facilitamiento de actividades empresariales entre Brasil y Uruguay.

En lo que concierne al **movimiento de bienes** a través de las fronteras de la región, se distinguieron dos etapas. En la primera, que se extenderá en todo caso hasta fin de siglo, los principales obstáculos se derivan de:

- la subsistencia de gravámenes al comercio intrazonal para los productos en régimen de adecuación;
- la exigencia de requisitos de origen; y
- la persistencia de barreras no arancelarias.

En contrapartida, en este período Uruguay continúa utilizando sus zonas francas o el régimen de admisión temporaria para exportar a la región. La eliminación de estos instrumentos facilitará el movimiento de bienes dentro de la región, pero tenderá también a reducir algunas ventajas puntuales que ofrece actualmente el país para la localización de inversiones, derivadas de la persistencia de ciertos niveles de protección y del tratamiento preferencial que aún otorga el CAUCE a la exportación de determinados productos uruguayos a Argentina.

En el largo plazo, las nuevas condiciones para la localización de inversiones dependerán de qué tan efectiva integración de los mercados se logre. En principio, la consolidación de un mercado común en el que los costos de acceso a los países vecinos fueran mínimos abriría a Uruguay -por su ubicación

geográfica privilegiada- múltiples oportunidades de cooperación industrial con empresas ubicadas en el sur de Brasil o en la región central de Argentina.

No obstante, deben tenerse en cuenta algunas consideraciones generales que afectan tanto el período actual de transición como las condiciones futuras. En primer lugar, la posibilidad de que Argentina o Brasil establezcan controles cambiarios que limiten la remesa de capitales o de utilidades, o que restrinjan indirectamente sus importaciones ha sido un factor que ha acompañado la puesta en marcha del Mercosur. Ello ha tendido a generar una gran incertidumbre respecto a las reglas de juego (costos de acceso a los mercados y precios relativos), fundamentalmente en el caso de Brasil. Aunada a las economías de escala que permiten los mercados brasileño y argentino, dicha incertidumbre tiende a favorecer la localización de inversiones en los países de mayor tamaño relativo. La localización en un país pequeño puede ser conveniente cuando existen reglas de juego estables y bajos costos de acceso a los otros mercados pero, en caso contrario, resultará siempre más conveniente ubicarse en la proximidad del mercado al que se destina la mayor proporción de la producción.

En segundo lugar, pese a que los mercados regionales han llevado a cabo procesos de liberalización y desregulación de los mercados, Brasil sigue siendo un mercado muy regulado y los empresarios perciben que la normativa se maneja con discrecionalidad, en función de las condiciones económicas imperantes en distintos momentos del tiempo y en distintos mercados. Resulta difícil para empresas relativamente pequeñas asumir los costos que implica obtener la información adecuada y llevar adelante los múltiples trámites requeridos para salvar estas dificultades.

En tercer lugar, mientras que los mercados no estén totalmente integrados, un acuerdo entre empresas ubicadas en países distintos implica mayores costos que en el caso de empresas ubicadas en el mismo país o zona geográfica. Por lo tanto, la concreción de acuerdos empresariales binacionales dependerá de las ventajas que puede ofrecer cada parte, ya sean menores costos (de mano de obra, capital u otros recursos productivos) o acceso a mano de obra u otros recursos especializados. En este sentido, actualmente Uruguay no parece ofrecer ventajas claras respecto a sus vecinos, además de la obvia asimetría a nivel regional en términos de economías de escala. Las empresas ubicadas en Argentina o Brasil operan en mercados mayores y acceden también a mayores escalas y diversificación en los mercados de insumos y servicios. Para las empresas uruguayas puede resultar beneficioso aprovechar economías de escala, especializarse en determinadas líneas de productos y establecer acuerdos con empresas argentinas y brasileñas para subcontratar parte del proceso productivo o para diversificar líneas de productos. En cambio, para las empresas de los países vecinos los estímulos para establecer este tipo de acuerdo con sus pares uruguayos parecen ser menores.

En conclusión, muchas de las dificultades relacionadas con el marco regulatorio no se asociarían tanto a la presencia de trabas al movimiento de empresas o mercancías a través de fronteras, como a la ausencia de una regulación específica en el período de transición que tendiera a reconocer la desventaja de ser pequeño (mayores riesgos) y a establecer estímulos para la cooperación productiva y la inversión en los países pequeños o en las regiones rezagadas. Los instrumentos actualmente disponibles -como bolsa de subcontratación, sistemas de información y búsqueda de socios, apoyo a los consorcios de exportación, organización de rondas de negocios- no parecen ser suficientes para asegurar la incorporación de pequeñas y medianas empresas al esquema productivo y comercial regional.

Si bien corresponde al sector empresarial adecuar su estructura productiva a las nuevas exigencias de los mercados internacionales (en términos de especialización, calidad, etc.), tanto la política industrial nacional como la posición de Uruguay en las negociaciones del Mercosur deberían apuntar hacia el diseño y la defensa de un esquema de promoción de inversiones y cooperación productiva que

tenga en cuenta las especificidades de países pequeños. Este esquema debería contemplar instrumentos que operen en cuatro áreas en que subsisten inconvenientes para la cooperación: el acceso a la información, la seguridad jurídica de los contratos, las reglas de juego para la operación en los mercados vecinos y los costos de acceso a estos mercados derivados de la complejidad de los requisitos y trámites administrativos. El siguiente capítulo incluye, entre otras propuestas, algunas acciones orientadas a subsanar dichos inconvenientes.

V. ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTEREMPRESARIAL

En una visión de mediano y largo plazo, una estrategia de apoyo a la cooperación interempresarial debería entenderse como un conjunto de acciones tendientes a favorecer la articulación de la industria uruguaya con los sectores industriales de los países vecinos. Para Uruguay, el espacio económico ampliado con el Mercosur permite, en principio, aprovechar economías de escala, de alcance y otras que, junto con la actualización tecnológica a la que conduce la especialización productiva, llevarían a mejorar la eficiencia y la competitividad del sector. Idealmente, la cooperación interempresarial -en el ámbito local y regional- contribuiría entonces a la complementación productiva intrarregional, de tipo vertical (interindustrial) y/u horizontal (intraindustrial). Como este proceso de complementación deriva esencialmente de una especialización en la producción, en muchos casos requiere desverticalizar la producción a nivel de las unidades empresariales y reorganizar los patrones tecno-productivos. Un cambio global de esta naturaleza en el modelo productivo predominante en la industria nacional, si bien está en curso en ciertos sectores, sólo podría verse acelerado en el marco de una política industrial que -en consenso con los sectores productivos, institucional, científico y social- abarcara un gran número de áreas, atendiendo desde aspectos tecnológicos y organizacionales hasta cuestiones arancelarias y de asimetrías en las condiciones imperantes en los diferentes Estados miembros del Mercosur. El tipo de medidas que debería contemplar una estrategia nacional conducente a la complementación intrarregional ha sido esbozado en estudios realizadas en otros ámbitos.⁸⁸

Las líneas de acción presentadas en el marco de la presente investigación se concentran, en cambio, en algunos aspectos de la cooperación interempresarial. Un primer eje deriva de la necesidad de romper con el aislamiento que caracteriza a gran parte de las pequeñas y medianas empresas industriales, induciendo estrategias colectivas en torno a objetivos comunes en el ámbito local. Ello no es ajeno al fortalecimiento de la capacidad de cooperación entre empresas uruguayas y del exterior. Al verse fortalecidas las posiciones competitivas de las primeras, se abren mayores oportunidades de acceso a mercados externos y a formas diversas de complementación con empresas de otros países del Mercosur. El segundo eje, por su parte, se centra directamente en el establecimiento de mejores condiciones de acceso a operaciones de carácter intrarregional.⁸⁹

A. EL APOYO A LA ASOCIATIVIDAD INTEREMPRESARIAL EN EL ÁMBITO LOCAL

El análisis realizado en los capítulos anteriores, en cada uno de los cuales se privilegió una faceta distinta de la cooperación interempresarial, sugiere las siguientes reflexiones:

- A nivel mundial, las estrategias de cooperación interempresarial no son recientes, pero la globalización de los mercados ha impuesto nuevas modalidades de interacción, en las que las pequeñas y medianas empresas juegan un papel distinto. Los distritos industriales, los *clusters*, los sistemas productivos regionales o localizados, los agrupamientos en redes verticales u horizontales son algunas de las estrategias

⁸⁸ Ver, en particular, Luis Macadar, Mercosur, inversión y complementación productiva. Apuntes para su promoción, Montevideo, Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur, Sección Uruguay, 1997.

⁸⁹ Este capítulo se circunscribe esencialmente a plantear y fundamentar algunas medidas de carácter general para el fortalecimiento de la cooperación interempresarial, sin examinar aspectos más concretos de las propuestas que se derivarían de tales orientaciones.

tegrías cooperativas desarrolladas con diferentes grados de éxito en países industrializados. Con frecuencia, estas estrategias buscan aprovechar no solamente las economías de escala derivadas de la especialización sino también, de manera más amplia, las economías de aglomeración. Éstas reducen los costos de transacción y contribuyen a la creación de un tejido productivo denso y articulado con el marco socio-institucional.

- Así, en el mundo industrializado, e incluso en muchos países en desarrollo, la nueva organización industrial replantea los límites de la empresa como unidad productiva aislada y cede el lugar a nuevas formas de coordinación de la actividad económica que, en el plano productivo, se manifiestan en la conformación de redes empresariales. En su modalidad más sencilla, estas redes integran empresas jurídicamente independientes cuyas interacciones e interrelaciones, explícitas o implícitas, originan ventajas competitivas que la sola dinámica del mercado no generaría. En su máxima expresión, las redes son “de carácter multifuncional [y] asocian a un gran número de actores en una interacción multilateral originando procesos de innovación permanente”.⁹⁰ En este caso, no sólo incide la calidad de los vínculos que desarrollan las empresas entre sí, sino también las interrelaciones de éstas con el conjunto de instituciones que contribuyen al desarrollo de innovaciones y la difusión tecnológica en la sociedad.
- En términos de política industrial, las implicaciones son profundas: “En países industrializados como Japón, Francia, España e Italia, el desarrollo de la cooperación interempresarial partió de una estrategia emprendedora en la construcción de los apoyos a las pequeñas y medianas empresas (PME), la innovación y la formación de recursos humanos especializados, elementos básicos de la homogeneización de las posibilidades de las PME. Esa estrategia, con apoyos públicos y privados, se basó en el aprendizaje, la innovación y la circulación de la información (tecnología, organización, procesos y productos); además, suscitó cambios radicales en el comportamiento de los grupos sociales, especialmente de las asociaciones empresariales y los centros de investigación y diseño.”⁹¹
- En Uruguay, la apertura de los mercados y el proceso de integración han impuesto cambios profundos en los sectores productivos. En el camino hacia la reconversión industrial surgieron nuevas formas de cooperación interempresarial, que fueron ilustradas en el Capítulo II. En los últimos años, parecería manifestarse una mayor propensión a desarrollar estrategias asociativas, que trascienden las formas tradicionales de subcontratación. Se ha podido identificar así diversos acuerdos de utilización conjunta de recursos complementarios con diferentes objetivos, acuerdos que se materializan en la creación de nuevas entidades jurídicas (de tipo *joint-ventures* o consorcios de exportación), acuerdos para la distribución de productos y modalidades de subcontratación que implican vínculos adicionales a las transacciones de compraventa. La relevancia de los acuerdos de cooperación se manifiesta, entre otros aspectos, en sus impactos diversificados en la actividad de la empresa y en la valoración esencialmente positiva entre los empresarios que han adoptado este tipo de estrategia.
- No obstante, sería prematuro referirse a la aparición de redes empresariales y, más aún, al desarrollo de una cultura de la cooperación en el sector manufacturero local. Considerando la industria en su conjunto, predomina ampliamente un comportamiento empresarial que privilegia la acción individual.⁹² Asimismo, del estudio realizado se desprende que las empresas pequeñas y medianas que no

⁹⁰ Mónica Casalet, *op. cit.*, p. 10.

⁹¹ *Ibid.*, p. 14.

⁹² Esta característica es generalmente reconocida no sólo en el ámbito académico e institucional sino también por el propio sector productivo. En un estudio sobre el tema de la complementación productiva se observa que: “En general, se aprecia una pronunciada carencia de cooperación entre las empresas. Ni entre las pequeñas ni entre las grandes, y tampoco entre pequeñas y grandes. Los propios dirigentes empresariales expresan que ésta es una

han establecido acuerdos de cooperación tienen un conocimiento difuso y parcial del alcance de este tipo de estrategia. A la vez, al contrastar las empresas con y sin acuerdo, éstas últimas presentan en general un nivel tecnológico inferior, un grado menor de inserción externa y una estrategia de diversificación de la producción que se refleja en una mayor dispersión de sus ventas en términos de productos y clientes.

- Con respecto al marco institucional, ciertamente han aparecido instrumentos en el país que apuntan a desarrollar la cooperación en los ámbitos nacional e internacional. Existen alrededor de quince organismos y programas, públicos y privados, que apoyan o promueven determinadas actividades como: los encuentros empresariales que propician la vinculación entre empresas locales y del exterior; la conformación de consorcios de exportación; la 'búsqueda de socios' para la comercialización de productos, la producción conjunta o complementaria, la transferencia de tecnología, etc.; la elaboración de anteproyectos de cooperación interempresarial con vista a su promoción en el exterior; la creación de *joint-ventures* entre inversionistas europeos y locales; y la difusión de ofertas y demandas de tecnologías, procesos y productos a nivel regional e internacional.
- Pese a que muchos empresarios han manifestado que necesitan apoyo en estas áreas, sólo en contadas ocasiones los instrumentos existentes parecen haber cumplido algún rol en el establecimiento de los acuerdos de cooperación vigentes. Esto indicaría un desconocimiento de la oferta disponible, un reducido grado de cobertura y/o cierta desconfianza con respecto a la eficiencia institucional. Los representantes de instituciones y programas aluden, por su parte, a la exigüidad de los recursos como limitante de la calidad, del alcance y de la continuidad de los servicios prestados. No obstante, la evaluación del marco institucional (Capítulo III) pareció confirmar la existencia de debilidades en el conjunto de mecanismos disponibles que no siempre derivan de limitaciones financieras. Entre ellas se destacan: la falta de articulación y la duplicación de esfuerzos a nivel institucional; la proliferación de redes de información sin intentos serios de integración de las mismas; la inexistencia de indicadores de impacto que permitan determinar la eficacia del instrumento y su grado de cobertura real; el consecuente énfasis en la administración operativa del mecanismo, antes que en su ajuste dinámico a la demanda empresarial; y las dificultades inherentes a la interacción con un sector empresarial en el que la cultura de cooperación tiene escasa difusión y la información tiende a ocultarse.
- En suma, si bien existen avances en el apoyo institucional a la cooperación interempresarial, la repercusión de los instrumentos, programas y servicios parece relativamente débil en el sector industrial y, en todo caso, estos últimos no conforman una red articulada. A ello se añade el hecho que la vinculación entre la investigación, la formación técnica y la actividad industrial es muy débil o, cuando mucho, incipiente en algunas ramas.

Existe un amplio debate a nivel internacional -tanto empírico como conceptual- sobre las estrategias y aproximaciones más adecuadas para desarrollar industrias competitivas.⁹³ En el presente documento no se pretende plantear la cuestión global del patrón organizacional de una economía en transición hacia su integración al mercado regional y mundial. Pero interesa recordar que se tiende a admitir cada vez más que la competitividad industrial no surge espontáneamente al modificarse el contexto macroeconómico, ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu empresarial a nivel micro; es, en

realidad que debería superarse. Sin embargo, consideran que las perspectivas no son favorables para que en un futuro inmediato se entablen relaciones de cooperación entre empresas sin la implementación de algunas acciones exógenas que las induzcan, las promuevan y las apoyen." Luis Macadar, *op. cit.*, p. 35.

⁹³ Entre otras publicaciones que resumen el contenido y los alcances de este debate, ver K. Esser, W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer, Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas, Instituto Alemán del Desarrollo, Berlín, 1994.

cambio, el producto de un patrón de interacción complejo y dinámico entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad. Asimismo, aunque existen diferentes enfoques en torno a la intervención de la política pública en este proceso, parece haber cierto consenso sobre la 'subsidiariedad' del Estado (el aparato del sector público no debe remplazar a los empresarios en las decisiones y los riesgos propios de la gestión de negocios) y la necesidad de que las políticas estén guiadas por las señales de la demanda, expresadas por el sector empresarial. Por último, los instrumentos de fomento dirigidos a pequeñas y medianas empresas en forma individual han probado ser de alto costo, de cobertura limitada y, en última instancia, de escasa eficacia. Por ello, así como por razones de sinergia, las políticas industriales tienden actualmente a privilegiar medidas focalizadas hacia diferentes tipos de agrupamientos empresariales.

En este contexto global y a la luz de las investigaciones realizadas, resulta claro que la política industrial debería incluir acciones conducentes a la construcción, en el ámbito local, de un tejido productivo e interorganizacional mejor articulado. En este sentido, la política pública se dirigiría a proveer mecanismos de coordinación ausentes y a fortalecer las condiciones internas requeridas para ampliar y profundizar el proceso de complementación entre empresas uruguayas y del exterior. Ello implica, por una parte, desarrollar articulaciones horizontales y verticales en el sector productivo, induciendo y respaldando la conformación de grupos de empresas en torno a objetivos comunes. Según el alcance buscado, esto puede incluir desde la promoción de agrupamientos para el tratamiento colectivo de ciertos problemas o la inserción conjunta en mercados externos, hasta el desarrollo de programas de proveedores.

Parece también evidente que, en la organización de este tipo de apoyo, corresponde evitar la creación de un nuevo instrumento yuxtapuesto a los existentes (desconociendo estos últimos o superponiendo funciones ya parcialmente cumplidas), estructurando en cambio mecanismos que articulen los grupos empresariales con los diversos programas, instrumentos y servicios disponibles, tanto en la etapa de creación de los grupos como en la fase de implementación de sus estrategias colectivas. Así, para la identificación de empresas con intereses en común, la estrategia debería recurrir a las instituciones de fomento, públicas y privadas, que operan actualmente en el mercado y cuya experiencia en problemáticas propias de determinados sectores o segmentos de la industria puede resultar útil. Con respecto al desenvolvimiento de los grupos, en el diseño de los mecanismos que respalden las iniciativas, se debería tener en cuenta muy especialmente los siguientes factores:

- Para que la asociación interempresarial potencie capacidades y recursos, es esencial que cada empresa participante desarrolle su propia capacidad en las áreas en que se sustenta la potencial ventaja competitiva que dio origen a la alianza. De lo contrario, pueden aparecer asimetrías que desestabilicen el acuerdo colectivo y lleven a su degeneración. Teniendo en cuenta que una gran parte de los pequeños y medianos empresarios locales carece de los medios o conocimientos para diagnosticar adecuadamente su situación productiva y competitiva y, en función de ello, diseñar estrategias adecuadas, la asociatividad podría tener escasa viabilidad si el apoyo no se acompaña de un asesoramiento técnico y gerencial que atienda estas necesidades. En muchos países, en particular en los de la OECD, se han aplicado mecanismos propios del extensionismo agrícola al sector industrial, utilizando la figura de un intermediario, individual o institucional, que ayuda a los empresarios a identificar adecuadamente sus necesidades y a expresar estas demandas en el mercado. Se ha observado, además, que esta tarea no es el fruto de una capacitación externa puntual sino que implica un proceso continuo de aprendizaje.
- La cooperación interempresarial enfrenta una gama muy variada de obstáculos que, frecuentemente, trasciende aspectos meramente económicos. El estudio sobre los acuerdos de cooperación en la industria nacional muestra claramente que estas dificultades se extienden desde la construcción de vínculos de confianza recíproca hasta la propia internalización por los empresarios del concepto de cooperación como opción estratégica. Asimismo, la cuestión del liderazgo y de la gestión del grupo ha sido un punto clave en el éxito o fracaso de las iniciativas locales de conformación de consorcios

de exportación. Esto conforma una segunda razón por la que el apoyo a la asociatividad no puede desatender la función de gerencia y de dinamización de las agrupaciones.⁹⁴

- Finalmente, la provisión de gerentes o consejeros para las agrupaciones, además de apoyar la identificación de los requerimientos de las empresas, permite también asegurar que estas demandas se canalicen hacia los servicios disponibles. La estimulación de la demanda (actualmente escasamente configurada) generaría una presión sobre la oferta que debería desencadenar un proceso de mejoramiento de los instrumentos y de racionalización de la oferta en función de la demanda real. En todo caso, ello contribuiría a desarrollar las interrelaciones entre agentes institucionales y empresariales.

El régimen de incentivos a establecer para la difusión de estrategias empresariales de cooperación debe ser objeto de una evaluación minuciosa. Este proceso puede estimularse mediante un esquema de subvención que: i) en el período de despegue de emprendimientos colectivos, reduzca los costos en que deben incurrir las empresas; y ii) estimule la competencia entre los agentes institucionales intervinientes.

B. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE ACCESO A OPERACIONES INTRARREGIONALES

El estudio del marco regulatorio que rige las operaciones de carácter intrarregional permitió delinear algunas acciones que contribuirían a facilitar este tipo de iniciativas. Entre las que se presentan a continuación, las dos primeras apuntan a generar y difundir información en torno a la complementación industrial intrarregional en tanto que las siguientes se dirigen a proveer un marco jurídico más propicio para el desarrollo de un proceso de este tipo:

- Sistematización de información sobre el marco regulatorio.** En comparación con los países vecinos, existe un notorio rezago en Uruguay en términos de sistematización de normas y regulaciones nacionales y regionales.⁹⁵ Esto pone en situación de desventaja a los empresarios uruguayos interesados en explorar la viabilidad de operaciones binacionales o regionales, a la vez que implica un costo superfluo de acceso a la información para los empresarios extranjeros que intentan acercarse al mercado local. En consecuencia, se debe profesionalizar los servicios oficiales de información, estableciendo una base de datos computarizada en la que se registren sistemáticamente los cambios en las normas nacionales y regionales que afectan al marco regulatorio para la complementación industrial. Naturalmente, a esta información debería accederse vía Internet.
- Generación y difusión de información sobre la complementación intrarregional.** El análisis de casos de acuerdos de cooperación empresarial vigentes (Capítulo II) mostró que, en su amplia

⁹⁴ Esta función parece tan imprescindible que, en los estudios de los distritos italianos, suele identificarse como un componente esencial de las experiencias exitosas: "El gerente o *manager* necesario para el nacimiento del distrito debe conocer los problemas empresariales como todos los gerentes tradicionales, pero debe además ser capaz de echar a andar los elementos de cooperación entre empresas, la naturaleza de las relaciones con la administración pública y el sistema bancario, los aspectos de la política regional, el uso apropiado de los incentivos públicos, los problemas relacionados con la exportación, en una palabra, debe tener conocimiento y sensibilidad hacia aquellas 'variables invisibles' [mencionadas en un informe de la OECD]". Andrea Saba, El modelo italiano: la especialización flexible y los distritos industriales, Argentina, Ed. de la Universidad Nacional de la Plata, 1997, pp. 162-163.

⁹⁵ Con frecuencia los agentes institucionales y empresariales entrevistados para el estudio del marco regulatorio (Capítulo IV) disponían de información dispersa y poco precisa (por ejemplo, artículos de prensa) para respaldar sus observaciones, y sólo en contadas ocasiones hacían referencia a una documentación convalidada.

mayoría, éstos se establecieron entre empresas locales y que los pocos que se realizaron con empresas de otros países del Mercosur son predominantemente de carácter comercial. Aun cuando la profundización del proceso de complementación de la industria uruguaya con las de los países vecinos requiere superar dificultades de diversa índole, es probable que existan actualmente oportunidades al alcance de determinado tipo de empresas locales, que no han sido exploradas. Convendría, por lo tanto, no solamente analizar con mayor detenimiento las razones a las que puede atribuirse la falta de dinamismo de este proceso sino también identificar áreas con cierto potencial para la complementación y difundir los resultados obtenidos. Estos estudios deberían así analizar y evaluar los siguientes aspectos:

- los rubros en que la producción industrial uruguaya ha logrado algún posicionamiento en los mercados de los principales socios del Mercosur;
- la experiencia de los exportadores locales en términos de acuerdos de cooperación con empresas de Argentina y Brasil;
- la identificación de los sectores en los que la presencia de algunos 'elementos mínimos' generan un ambiente más propicio para establecer algún grado de complementación y cooperación;
- el grado de conocimiento que tienen los empresarios de los países vecinos de las potenciales 'firmas-socias' de Uruguay;
- la identificación de los principales obstáculos que perciben los empresarios tanto locales como del exterior en su relacionamiento.

iii. **Reducción de los riesgos de incumplimiento de compromisos asumidos en acuerdos de complementación.** Si bien se ha previsto (e instrumentado) en el Mercosur algunos mecanismos para la solución de controversias, el acceso a ellos -así como a cualquier sistema judicial- tiene un costo elevado para el empresario, tanto en tiempo como en dinero. La implantación de mecanismos de mediación y *clearing* regionales, con costos y plazos accesibles a las pequeñas y medianas empresas, contribuiría a reducir los riesgos de incumplimiento de los acuerdos. Por ejemplo, un sistema de *clearing* regional, como los que existen a nivel nacional, ofrecería mayores garantías iniciales a las empresas contrapartes. Además de favorecer la concertación de contratos entre empresas ubicadas en países distintos, ello disminuiría la probabilidad de llegar a controversias y tener que recurrir a los sistemas judiciales nacionales o a arbitrajes internacionales. Aun cuando un mecanismo de este tipo debería ser operado por agentes privados, algún tipo de apoyo inicial podría ser necesario para impulsar la creación de estos servicios.

iv. **Diseño de instrumentos regionales de apoyo a la cooperación empresarial.** La elaboración de instrumentos jurídicos que favorezcan los emprendimientos conjuntos en el Mercosur conforma una preocupación central del Grupo de Trabajo que, en el seno de este organismo, ha iniciado tratativas en torno al tema de la complementación industrial. Al respecto, es necesario efectuar algunas precisiones.

En primer lugar, en el estudio del marco regulatorio (Capítulo IV) se constataron algunos obstáculos relacionados con el costo de acceso a mercados vecinos en el actual período de transición. Concretamente, pueden diferenciarse los que se derivan de la complejidad de los trámites aduaneros ante los diversos requisitos administrativos y aquellos derivados de la incertidumbre respecto a la permanencia de las condiciones de operación en un mercado extranjero durante la vigencia de un acuerdo de cooperación o complementación. Evidentemente, estos costos y riesgos son más difíciles de asumir para las empresas pequeñas que para las grandes. Se argumentó también que las ventajas de localización de la inversión tienden a restringirse en los países más pequeños del Mercosur cuando no existen reglas de juego estables ni bajos costos de acceso a los mayores mercados consumidores.

Teniendo en cuenta lo anterior, sería conveniente analizar la viabilidad de un convenio de alcance regional que habilite dos tipos de operaciones en condiciones preferenciales: los servicios industriales de subcontratación y las inversiones conjuntas orientadas a la complementación de procesos o capacidades productivas. Las condiciones preferenciales se referirían a: i) la simplificación de los trámites aduaneros para la salida y el ingreso de las mercaderías involucradas en las actividades conjuntas, liberándolas de gravámenes y otros requisitos administrativos actualmente aplicados; y ii) la garantía del mantenimiento de determinadas regulaciones nacionales durante el período de vigencia de los acuerdos que, en el marco de este convenio, establezcan las empresas. En el contrato que defina la vinculación entre las empresas partes, estarían especificadas con precisión las 'reglas de juego' respecto a las que se aplicaría una garantía de estabilidad. Éstas variarían en función del tipo de acuerdo y del sector productivo de las empresas intervinientes. En términos generales, se referirían a la estabilidad de los regímenes impositivos y/o sociales de los países, regiones o estados en que estuvieran ubicadas las empresas, la disponibilidad de divisas, la remesa de utilidades hacia el exterior, etc.⁹⁶

En segundo lugar, el diseño de mecanismos regulatorios que promuevan y faciliten la asociación entre empresas industriales de distintos países del Mercosur debería tener en cuenta aspectos vinculados con los flujos financieros en las operaciones conjuntas de las empresas-socias. Como la esencia del problema es de orden fiscal (además de los obstáculos que puedan originarse en el manejo de los mercados cambiarios), la posibilidad para las empresas de vincularse por medio de acuerdos de doble tributación promovería ciertamente los emprendimientos industriales conjuntos. Dado que la armonización tributaria entre los países socios es una cuestión que deberá encarar el Mercosur en el futuro, estos acuerdos de doble tributación de alcance limitado a ciertos tipos de emprendimientos conjuntos conformarían una primera incursión y experiencia en un tema particularmente complejo.

Finalmente, un mecanismo de promoción de la cooperación empresarial transfronteriza, menos complejo que las iniciativas anteriores, consiste en la aplicación a nivel regional de la figura jurídica de Grupo de Interés Económico, creada hace varios años tanto en Uruguay como en Argentina. Las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE) son un ejemplo de este tipo de estatuto regional.⁹⁷ Este instrumento permite a varias empresas, personas u otras entidades jurídicas unir recursos y capacidades para desarrollar emprendimientos que permitan que cada miembro logre mejores resultados y rentabilidades que si actuara por sí solo, a la vez que conserva su propia independencia económica y jurídica. La actividad de la agrupación debe vincularse con la actividad económica de sus miembros sin sustituir a ésta, y debe ser de carácter auxiliar con respecto a la actividad de cada miembro. La finalidad de la AEIE no es la de realizar beneficios para sí misma y, cuando legítimamente genera utilidades propias, éstas se reparten entre los miembros y son sujetas a imposición en función de la legislación nacional de cada uno. Las funciones de la AEIE incluyen desde la interrelación, coordinación y organización de las actividades de sus miembros hasta la participación en licitaciones públicas o programas financiados con fondos públicos. En síntesis, la agrupación funciona esencialmente como una empresa de servicios para sus propios miembros.

⁹⁶ Esto significaría, por ejemplo, que una medida como la decisión reciente del Estado de Río Grande do Sul de levantar un impuesto interno al ingreso de mercancías provenientes de otros estados o países no afectaría el comercio entre las empresas amparadas por un acuerdo de complementación. Por otra parte, ante cualquier cambio en las normas o regulaciones consideradas explícitamente en el acuerdo que resultara beneficioso para las operaciones de las empresas socias, éstas tendrían la opción de cancelar el acuerdo y acogerse a las nuevas reglamentaciones.

⁹⁷ Ver Reglamento 2137/85 del Consejo de las Comunidades Europeas, del 25 de julio de 1985. Amplia información sobre este instrumento, así como un listado de las Agrupaciones conformadas desde 1989 a la fecha, están disponibles en Internet (D2@dg15.cec.be).

En la evaluación de este instrumento, debería tenerse en cuenta que la creación de un estatuto de este tipo puede resultar muy efectiva para promover la cooperación empresarial transnacional pero que no sustituye a un mecanismo directo de fomento a la complementación *productiva*. Si se usara esta figura jurídica para la producción de bienes destinados a terceros, las agrupaciones enfrentarían diferentes problemas operativos -tales como los previamente mencionados- cuya solución no está prevista en el instrumento.⁹⁸ En particular, el manejo financiero e impositivo de las operaciones de una AEIE se ve altamente simplificado debido a que, en contraste con una empresa industrial, su finalidad no es la de generar utilidades para sí misma. Al cambiar la naturaleza de las funciones del instrumento, su única virtud rescatable sería el estatuto jurídico. Y, en el marco del Mercosur, la sola creación de una figura jurídica para un emprendimiento conjunto, si bien relevante, no solucionaría ningún problema apremiante. En efecto, hemos visto que la legislación societaria se aplica de la misma manera para empresas extranjeras que nacionales en los distintos países miembros del Mercosur (Capítulo IV). En síntesis, la AEIE es válida como modelo para la cooperación empresarial regional siempre y cuando no se desvirtúe su propósito inicial.

⁹⁸ Prueba de ello es que, en las cerca de mil AEIE existentes en la Unión Europea, ninguna de ellas consiste directamente en la producción de bienes sino de servicios (frecuentemente para miembros que, ellos sí, desarrollan actividades productivas).

GLOSARIO DE SIGLAS

AL-INVEST	-	Programa de la Unión Europea para la Inversión (y Cooperación) en América Latina
ALABSUB	-	Asociación Latinoamericana de Bolsas de Subcontratación
ALADI	-	Asociación Latinoamericana de Integración
BC-NET	-	Red de Cooperación de Negocios
BID	-	Banco Interamericano de Desarrollo
BRE	-	Oficina de Acercamiento de Empresas
BROU	-	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAUCE	-	Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica
CCTC	-	Centro de Cooperación Tecnológica y Comercial Cono Sur/Valencia
CEGETEC	-	Centro de Gestión Tecnológica
CEPAL	-	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIU	-	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CIU	-	Cámara de Industrias del Uruguay
CND	-	Corporación Nacional de Desarrollo
COOPECO	-	Red de Consultores de la Unión Europea
DINAPYME	-	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas
DNA	-	Dirección Nacional de Aduanas
DPC	-	Dirección de Programación Comercial
ECIP	-	European Community Investment Partners
Ecu	-	Unidad monetaria de la Unión Europea
EMPRETEC	-	Asociación Empretec (Emprendedores de Base Tecnológica)
FIRCE	-	Fiscalización y Registro de Capitales Externos
INE	-	Instituto Nacional de Estadísticas
IVA	-	Impuesto al Valor Agregado
LATU	-	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MEF	-	Ministerio de Economía y Finanzas
Mercosur	-	Mercado Común del Sur
MGAP	-	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIEM	-	Ministerio de Industria, Energía y Minería
Min. de RREE	-	Ministerio de Relaciones Exteriores
Nc/Ns/Ncorr.	-	No contesta/No sabe/No corresponde
ONG	-	Organización no Gubernamental
PEC	-	Protocolo de Expansión Comercial
PENTA	-	Programa de Exportación No Tradicionales Agropecuarias
PNUD	-	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	-	Pequeñas y medianas empresas
RED OLAMP	-	Red Latinoamericana de Servicios de Apoyo a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
RIOST	-	Red Internacional de Organismos de Subcontratación (Europa)
SEBRAE	-	Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
TIPS	-	Sistema de Promoción de Información Tecnológica
UE	-	Unión Europea
Uruguay XXI	-	Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones Uruguay XXI

ANEXO

**FORMULARIOS PARA LAS ENTREVISTAS SOBRE LOS ACUERDOS
DE COOPERACIÓN**

MINISTERIO DE INDUSTRIA ENERGÍA Y MINERÍA

DIRECCIÓN NACIONAL DE INDUSTRIAS



1

**CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A EMPRESARIOS
SOBRE ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN INDUSTRIAL**

**PROYECTO URU/96/011
APOYO AL MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS EN EL SECTOR INDUSTRIAL**

Razón Social de la Empresa	
Dirección:	
Teléfono:	Fax y/o E-mail:

Rama de actividad (CIU)

Nombre del entrevistado:
Cargo en la empresa:

**LAS RESPUESTAS AL FORMULARIO ADJUNTO SERÁN CONSIDERADAS COMO
ESTRICTAMENTE CONFIDENCIALES Y SERÁN PROCESADAS EN FORMA ANÓNIMA**



**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
CEPAL**

I. DATOS DE LA EMPRESA

1. Fecha de iniciación de actividades de la empresa
2. Fecha de iniciación de actividades bajo la actual razón social.....
3. Personal ocupado (1996):

4. Nivel de facturación anual:

- | | | | |
|--------------------------------|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| Hasta U\$S 180.000 | <input type="checkbox"/> | Entre U\$S 1:000.000- 5:000.000 | <input type="checkbox"/> |
| Entre U\$S 180.000 y 1:000.000 | <input type="checkbox"/> | Entre U\$S 5:000.000-10:000.000 | <input type="checkbox"/> |
| | | Más de 10:000.000 | <input type="checkbox"/> |

5. Capital integrado:

- | | | | |
|----------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| 100% nacional | <input type="checkbox"/> | más del 50% extranjero | <input type="checkbox"/> |
| más del 50% nacional | <input type="checkbox"/> | 100% extranjero | <input type="checkbox"/> |

6. En los últimos años su empresa ha tenido una estrategia de especialización productiva o de diversificación productiva?

7. Señale los 5 principales productos genéricos que produce su empresa y cuál es la participación de los mismos en las ventas totales en 1996.

Productos	% en Ventas Totales:
a.	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 40px;"></div>
b.	
c.	
d.	
e.	

8.Cuál es la participación en sus ventas de:

	%
los 5 principales clientes	
los 10 principales clientes	

9. Indique el porcentaje que representan sus ventas de exportación en el total de ventas:

.....%

10. Señale los 5 principales productos de exportación y cuál es la participación de los mismos en las ventas de exportación totales en 1996.

Productos	% en las ventas de exportación
a.	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 40px;"></div>
b.	
c.	
d.	
e.	

11. Principales países de destino de las exportaciones

Países	% Export
Argentina	
Brasil	
Paraguay	
Resto de Aladi	
NAFTA	
Unión Europea	
Asia	
Otros	
	100%

12. Cómo evalúa Ud. el nivel tecnológico de su empresa en relación a la realidad actual de la rama de producción en el país y a nivel internacional?

En la rama		A nivel internacional	
de frontera	<input type="checkbox"/>	de frontera	<input type="checkbox"/>
promedio	<input type="checkbox"/>	promedio	<input type="checkbox"/>
insatisfactorio	<input type="checkbox"/>	insatisfactorio	<input type="checkbox"/>

II. ACUERDOS DE COMPLEMENTACION

1. Sabe Ud. en qué consiste una estrategia de complementación? Si
No

2. En caso afirmativo, explique brevemente qué entiende por tal.

.....

.....

.....

3. Ha realizado algún tipo de acuerdo con otra empresa industrial, local o extranjera, que implique algún tipo de cooperación o complementación?

Sí
No (pase a III - 2)

4. Dicho acuerdo está vigente?

Sí (pase a formulario 1)
No (pase a III - 1)

III. SIN ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN HOY

III-1- Con experiencia de acuerdos anteriores

1. Fecha de iniciación Fecha de finalización

2. El acuerdo realizado fue:

- de hecho
escrito

3. Si es escrito cuál es la forma del contrato:

- | | | | |
|---------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| Joint venture | <input type="checkbox"/> | Consortios | <input type="checkbox"/> |
| Franchising | <input type="checkbox"/> | Subcontratación | <input type="checkbox"/> |
| Licencias | <input type="checkbox"/> | Distribución | <input type="checkbox"/> |
| Uso de Marcas | <input type="checkbox"/> | Otros | <input type="checkbox"/> |
| | | Especifique..... | |

4. Cómo definiría el acuerdo según su característica predominante:

- de comercialización de producción tecnológico

5. Explique brevemente en qué consiste dicho acuerdo.

.....

.....

.....

6. Características de la empresa asociada:

- a. Localización: (Ciudad)
- b. Origen del capital (País).....
- c. Rama
- d. Posicionamiento relativo de la empresa asociada en términos de:

7. Cuáles fueron los motivos de la finalización del acuerdo?

.....

.....

.....

III-2- NEGOCIACIONES FRACASADAS

8- Intentó negociar algún acuerdo en los últimos 5 años y fracasó en el intento?

- Si
No (pase a III-3)

9. Cómo definiría el acuerdo que intentó negociar según su característica predominante:

- de comercialización de producción tecnológico

10. Explique brevemente en qué iba a consistir dicho acuerdo y cuáles eran los objetivos perseguidos por su empresa al intentar concretarlo.

.....

.....

.....

11. Características de la empresa con la que se iba a realizar el acuerdo:

- a. Localización: (Ciudad)
- b. Origen del capital (País).....
- c. Rama
- d. Posicionamiento relativo de la empresa con la que se negoció:

Atributos	Mayor	Menor	Similar
Nivel de facturación			
Personal			
Capacidad tecnológica			
Capacidad de gestión			
Red comercial y conocimiento del mercado			
Experiencia previa en el mercado internacional			

Observaciones.....

12. Cómo se estableció el contacto?

Especifique

- a. Cliente
- b. Proveedor
- c. Competidor en los mismos mercados
- d. Rondas de Negocios Multisectoriales
- e. Rondas de Negocios de su sector
- f. Rondas de Subcontratación
- g. Ferias
- h. Institución Pública
- i. Institución Privada
- j. Otros

13- Cuáles fueron las razones del fracaso de la negociación?

.....

.....

.....

III-3- Acuerdos en negociación

14. Se encuentra en estos momentos negociando algún acuerdo?

- Sí
- No (pase a capítulo III-4)

15. Cómo definiría el acuerdo en negociación según su característica predominante:

- de comercialización
- de producción
- tecnológico

16. Explique brevemente en qué consiste dicho acuerdo y cuáles son los objetivos perseguidos por su empresa al intentar concretarlo.

.....

.....

.....

.....

17. Características de la empresa con la que negocia:

a. Localización: (Ciudad)

b. Origen del capital (País).....

c. Rama

d. Posicionamiento relativo de la empresa con la que negocia, en términos de:

Atributos	Mayor	Menor	Similar
Nivel de facturación			
Personal			
Capacidad tecnológica			
Capacidad de gestión			
Red comercial y conocimiento del mercado			
Experiencia previa en el mercado internacional			

Observaciones.....

18. Cómo se estableció el contacto?

Especifique

a. Cliente

.....

b. Proveedor

.....

c. Competidor en los mismos mercados

.....

d. Rondas de Negocios Multisectoriales

.....

e. Rondas de Negocios de su sector

.....

f. Rondas de Subcontratación

.....

g. Ferias

.....

h. Institución Pública

.....

i. Institución Privada

.....

j. Otros

19. En qué etapa del proceso de negociación se encuentra?

a. Primera

b. Intermedia

c. A punto de culminarlo

d. A punto de fracasar

19. Ha surgido algún obstáculo para la continuidad futura del acuerdo?

a. Relacionado con su empresa o con la de la contraparte

.....

.....

.....

.....

b. Relacionado con el contexto

.....

.....

.....

.....

20. Está pensando en la posibilidad de profundizar el acuerdo? En qué sentido?

.....

.....

.....

.....

21. Ud. cree que ha transcurrido el tiempo suficiente como para saber si el acuerdo ha cumplido sus expectativas?

SI NO

22 Según su percepción, ¿hay un adecuado balance entre los costos y los beneficios suyos y los de su contraparte?

SI NO No sabe

Aclare.

.....

.....

.....

.....

23. Hasta la fecha el balance entre los costos y beneficios originados en el acuerdo es:

Positivo Negativo No sabe

24. Identifique los principales efectos positivos del acuerdo en la actividad de su empresa.

.....

.....

.....

.....

25. Está considerando la posibilidad de concretar algún acuerdo con otras empresas?

SI
NO

26. Qué tipo de apoyo requeriría Ud. por parte del Ministerio de Industria y Energía para ayudarlo en este tipo de estrategia?

27. Observaciones.

.....

III- RONDAS DE NEGOCIO

1. Su empresa ha participado en algunas rondas de negocios o encuentros empresariales en Montevideo o en el exterior, entre 1994 y 1995?

Cuáles?

2. Ud. está interesado en participar en rondas de negocios futuras?

En caso negativo, por qué?

En caso afirmativo, ¿cuáles serían sus objetivos (en orden de preferencia) y con empresas de qué países o regiones?

a.....

b.

c.



**CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A EMPRESARIOS
SOBRE ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN INDUSTRIAL**

**PROYECTO URU/96/011
APOYO AL MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS EN EL SECTOR INDUSTRIAL**

Razón Social de la Empresa	
Dirección:	
Teléfono:	Fax y/o E-mail:

Rama de actividad (CIU)

Nombre del entrevistado:
Cargo en la empresa:

**LAS RESPUESTAS AL FORMULARIO ADJUNTO SERÁN CONSIDERADAS COMO
ESTRICTAMENTE CONFIDENCIALES Y SERÁN PROCESADAS EN FORMA ANÓNIMA**



II. DATOS DE LA EMPRESA

1. Fecha de iniciación de actividades de la empresa
2. Fecha de iniciación de actividades bajo la actual razón social.....
3. Personal ocupado (1996):

4. Nivel de facturación anual:

- | | | | |
|--------------------------------|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| Hasta U\$S 180.000 | <input type="checkbox"/> | Entre U\$S 1:000.000- 5:000.000 | <input type="checkbox"/> |
| Entre U\$S 180.000 y 1:000.000 | <input type="checkbox"/> | Entre U\$S 5:000.000-10:000.000 | <input type="checkbox"/> |
| | | Más de 10:000.000 | <input type="checkbox"/> |

5. Capital integrado:

- | | | | |
|----------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| 100% nacional | <input type="checkbox"/> | más del 50% extranjero | <input type="checkbox"/> |
| más del 50% nacional | <input type="checkbox"/> | 100% extranjero | <input type="checkbox"/> |

6. En los últimos años su empresa ha tenido una estrategia de especialización productiva o de diversificación productiva?

7. Señale los 5 principales productos genéricos que produce su empresa y cuál es la participación de los mismos en las ventas totales en 1996.

Productos	% en Ventas Totales:
a.	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 40px; margin: 0 auto;"></div>
b.	
c.	
d.	
e.	

8.Cuál es la participación en sus ventas de:

	%
los 5 principales clientes	
los 10 principales clientes	

9. Indique el porcentaje que representan sus ventas de exportación en el total de ventas:

.....%

10. Señale los 5 principales productos de exportación y cuál es la participación de los mismos en las ventas de exportación totales en 1996.

Productos	% en las ventas de exportación
a.	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 40px; margin: 0 auto;"></div>
b.	
c.	
d.	
e.	

11. Principales países de destino de las exportaciones

Países	% Export
Argentina	
Brasil	
Paraguay	
Resto de Aladi	
NAFTA	
Unión Europea	
Asia	
Otros	
	100%

12. Cómo evalúa Ud. el nivel tecnológico de su empresa en relación a la realidad actual de la rama de producción en el país y a nivel internacional?

En la rama		A nivel internacional	
de frontera	<input type="checkbox"/>	de frontera	<input type="checkbox"/>
promedio	<input type="checkbox"/>	promedio	<input type="checkbox"/>
insatisfactorio	<input type="checkbox"/>	insatisfactorio	<input type="checkbox"/>

II. ACUERDOS DE COMPLEMENTACION

1. Sabe Ud. en qué consiste una estrategia de complementación? Si
 No

2. En caso afirmativo, explique brevemente qué entiende por tal.

.....

.....

.....

3. Ha realizado algún tipo de acuerdo con otra empresa industrial, local o extranjera, que implique algún tipo de cooperación o complementación? Si No

4. Dicho acuerdo está vigente? Sí No (pase a formulario 2)

5. Cuántos acuerdos vigentes tiene?.....

6.Cuál de ellos es el más importante?

III. PARA EMPRESAS CON ACUERDOS VIGENTES

(se contesta únicamente para el principal acuerdo)

1. Desde qué fecha?

2. El acuerdo realizado es:

de hecho (pase a preg.4)
 escrito

3. Si es escrito cuál es la forma del contrato:

Joint venture	<input type="checkbox"/>	Consortios	<input type="checkbox"/>
Franchising	<input type="checkbox"/>	Subcontratación	<input type="checkbox"/>
Licencias	<input type="checkbox"/>	Distribución	<input type="checkbox"/>
Uso de Marcas	<input type="checkbox"/>	Otros	<input type="checkbox"/>
		Especifique.....	

4. Cómo definiría el acuerdo según su característica predominante:

de comercialización de producción tecnológico

5. Explique brevemente en qué consiste dicho acuerdo.

.....

.....

.....

6. En relación a sus ventas totales, ¿qué porcentaje involucra el acuerdo?

7. Características de la empresa asociada:

a. Localización: (Ciudad)

b. Origen del capital (País).....

c. Rama

d. Posicionamiento relativo de la empresa asociada en términos de:

Atributos	Mayor	Menor	Similar
Nivel de facturación			
Personal			
Capacidad tecnológica			
Capacidad de gestión			
Red comercial y conocimiento del mercado			
Experiencia previa en el mercado internacional			

Observaciones.....

8. Cuáles han sido los objetivos perseguidos por su empresa al buscar el acuerdo?

.....
.....
.....

9. Cómo estableció el primer contacto con la empresa asociada?

Especifique

- a. Cliente
- b. Proveedor
- c. Competidor en los mismos mercados
- d. Rondas de Negocios Multisectoriales
- e. Rondas de Negocios de su sector
- f. Rondas de Subcontratación
- g. Ferias
- h. Institución Pública
- i. Institución Privada
- j. Otros

10. De quién fue la iniciativa para establecer el acuerdo?

- Suya
- De la contraparte

11. Cuáles han sido, para Ud., los objetivos perseguidos por la empresa asociada?

.....
.....
.....

12. Consideró otras empresas como posibles contrapartes en el acuerdo?

- Si
- No

13. Cuáles fueron los principales motivos que determinaron la selección? Nombre hasta tres motivos.

- A.....
- B.....
- C.....

14. Cuál fue el tiempo transcurrido y el número de encuentros entre el primer contacto establecido o la primer consideración de la posibilidad de establecer un acuerdo y su concreción? Y, a cuánto ascendieron los costos operativos para poder culminar el acuerdo?

Costos	Tiempo	No. de encuentros
.....

15. Cuál fue el principal costo en el que debió incurrir para establecer el acuerdo?

- a. Viajes
 - b. Preparación de informes sobre su empresa
 - c. Elaboración de muestras
 - d. Contratación de consultores
 - e. Otros
- Especifique.....

16. Señale las personas que cumplieron un rol clave en la negociación y en qué consistió ese rol.

a. Personal de la Empresa, quién? Rol
b. Organismos del Estado, cuales? Rol
c. Instituciones Privadas, cuales? Rol
d. Consultores externos quiénes? Rol
e. Otros quiénes? Rol

17. Cuáles fueron a su criterio los principales obstáculos que debieron sortearse para concretar el acuerdo?

a. Relacionados con su empresa o con la de la contraparte:

.....

b. Relacionados con el contexto:

.....

18. Cuáles fueron los principales aspectos que favorecieron la realización del acuerdo?

a. Relacionados con su empresa o con la de la contraparte

.....

b. Relacionados con el contexto

.....

20. Cuáles han sido los principales obstáculos enfrentados en el proceso de negociación?

.....
.....
.....
.....

III-4- Intencionalidad de realizar acuerdos

21. Ha intentado establecer recientemente algún tipo de contacto con otra empresa local o extranjera para realizar un acuerdo de complementación?

Sí o
No o (pase a preg. 27)

22. Cuál es el tipo de acuerdo que Ud. tiene interés en realizar?

.....
.....
.....
.....

23. Cuáles son sus objetivos?

.....
.....
.....
.....

24. Cuáles son las dificultades que enfrenta para establecer un acuerdo?

.....
.....
.....
.....

25. Ha establecido algún contacto con instituciones que le ayuden en este proceso o participado en algún evento (Ferias, rondas de negocios etc.) con la intención de concretar un acuerdo?

SI NO

Cuáles?
.....
.....

26. Qué otro tipo de acciones está emprendiendo para conseguir un acuerdo?

.....
.....
.....
.....

27. (Sólo para quienes respondieron NO en 21)

Si bien no ha desarrollado actividades con tal fin, ¿se encuentra interesado en realizar un acuerdo de complementación con otra empresa?

Si (seguir con 28,29,30)
NO (pase a preg. 31)

28. Cuál sería el tipo de acuerdo que Ud. tiene interés en realizar?

.....
.....
.....
.....

29. Cuáles son sus objetivos?

.....
.....
.....
.....

30. Cuáles son las dificultades que enfrenta para establecer un acuerdo?

.....
.....
.....
.....

31. (Sólo para quienes respondieron NO en 15)

Cuáles son los motivos por los que **no** está interesado en establecer acuerdos de complementación?

.....
.....
.....
.....

32- Qué tipo de apoyo requeriría Ud. por parte del Ministerio de Industria y Energía para ayudarlo en este tipo de estrategia?

.....
.....
.....
.....

33- Observaciones

.....
.....
.....
.....

IV RONDAS DE NEGOCIOS

1. Su empresa ha participado en algunas rondas de negocios o encuentros empresariales en Montevideo o en el exterior, entre 1994 y 1995?

Cuales?

2. Ud. está interesado en participar en rondas de negocios futuras?

En caso negativo, por qué?

En caso afirmativo, ¿cuáles serían sus objetivos (en orden de preferencia) y con empresas de qué países o regiones?

a.

b.

c.

Se terminó de imprimir en **EQUS Imprenta Editorial**
Artigas 932, Galería Solari Local 11, Pando, Canelones
Teléfonos 2885346 / 2927140
en el mes de diciembre de 1998. Depósito Legal 9114

