

1 Un Análisis sobre las Políticas de Integración Productiva en el MERCOSUR *

An analysis about the policy of the Production Integration in MERCOSUR

Mercedes Botto

FLACSO/CONICET

Argentina, Lic. en Sociología (UBA) y doctora en Political and Social Sciences (European University Institute). Investigadora Adjunta (CONICET) y profesora de Teoría de la Integración Regional (UBA).
Dirección: FLACSO, Ayacucho 555, C1026AAC - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
Email: mbotto@flacso.org.ar. Teléfono: +5411 5238-9300; Fax: +5411 4375-1373.

Andrea Molinari

CONICET/IIEP-BAIRES

Argentina, Lic. en Economía (Universidad de San Andrés), MPhil in Economics (University of Oxford) y PhD in Economics (University of Sussex). Investigadora Asistente (CONICET) y profesora de Economía Internacional (UBA).
Dirección postal: IIEP-BAIRES, Av. Córdoba 2122 - 2º piso, C1120 AAQ - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
Email: molinari@econ.uba.ar. Teléfono: +5411 4374-4448 (int. 6362).

► **Resumen**

En los últimos años, el MERCOSUR comenzó a plantear la integración productiva como política regional (IPR), incorporando a las PyMEs en el centro de la escena. Luego de comparar con la experiencia de otros bloques (NAFTA, ASEAN, UE), este trabajo analiza los (aunque aún escasos) avances de las iniciativas sectoriales de IPR. Las (varias) propuestas e iniciativas de IPR entre PyMEs han sido muchas y de distintos orígenes y sectores, con la mayoría apuntando a encadenamientos verticales entre una empresa ancla y sólo algunas a la integración horizontal, y todas ellas (salvo logística y transporte) se refieren a la producción de bienes y no de servicios. Así, encontramos que las iniciativas que más avanzaron fueron claramente lideradas por una empresa ancla o cámaras empresariales, y/o contaron con apoyo del sector privado (como mecanismo superador de los conflictos gubernamentales) y/o financiamiento. Por último, observamos un cambio en la óptica y visión por parte de los actores involucrados, centrando sus expectativas en demandas de mínima más que de máxima. Este trabajo está organizado en cuatro partes. En la primera presentamos los conceptos y los principales hallazgos de la literatura sobre IPR, para luego hacer un recorrido histórico sobre las distintas iniciativas, alcances y antecedentes de la IPR en el MERCOSUR. Una tercera sección describe y analiza las diversas propuestas que se están diseñando e implementando en la actualidad sobre la materia en el ámbito del MERCOSUR, para concluir con algunas reflexiones que aporten para el futuro del proceso.

Palabras clave: Integración Productiva, MERCOSUR, Capacidades Público-Privadas

* Agradecemos muy especialmente a Fernando Porta, Hugo Varsky, Andrés López y Cristina Alonso por sus valiosos aportes y comentarios, así como la colaboración de Valeria Bocsar en la edición. Cualquier error u omisión es total responsabilidad de las autoras.

► Abstract

In recent years, MERCOSUR began to raise the productive integration as a regional policy (IPR), incorporating SMEs in the center of the scene. After comparing with the experience of other blocs (NAFTA, ASEAN, EU), this paper analyzes advances (although still rare) in the IPR sectors initiatives. The (several) IPR proposals and initiatives among SMEs have been a lot and from different backgrounds and sectors, with most pointing to vertical linkages between a firm anchor and just some horizontal integration, and all them (except logistics and transport) refers to the production of goods and services. Thus, we find that the most advanced initiatives were clearly led by anchor company or business chambers, and /or were supported private sector (as a mechanism overcomes the governmental conflicts) and/or financing. Finally, we note a change in optics and vision of the actors involved, focusing their demands in minimum expectations rather than maximum. This paper is organized in four parts. In the first part, we present the concepts and the main findings of the literature on IPR and then we make a historical overview of the various initiatives, scope and history of the IPR in MERCOSUR. In the third section we describe and analyze the various proposals that are being designed and implemented at present on the subject in MERCOSUR, to conclude with some thoughts that contribute to the future of the process.

Key words: Productive Integration, MERCOSUR, Public-Private Capacity

Introducción

El concepto de integración productiva (IP) como política regional surge como tal América Latina. Su desarrollo conceptual es reciente y su aparición en la agenda del MERCOSUR fue el resultado de la decisión política de los gobiernos de progresar en la integración regional, superando los conflictos comerciales e incorporando a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) entre los beneficiarios de cooperación y complementación productiva transnacional, mediante su inserción en las cadenas regionales de valor (CRVs).¹

La literatura aplica este concepto para referirse a los procesos de complementación y/o especialización productiva en redes o cadenas de valor a través de estrategias verticales u horizontales. Si bien la existencia de estas CRVs requiere de condiciones estructurales, la económica política ha tendido a analizar a la IP como una herramienta de política pública, identificando el tipo de intervenciones estatales que favorecen esta complementariedad estructural. Es en esta discusión sobre el tipo y nivel de intervención estatal donde se observan las principales discordancias entre los economistas. Para algunos, esta intervención debe ser mínima y reducirse a la creación de condiciones que aseguren un (libre) mercado regional (e.g. López y Machado, 2009). Para otros, en cambio, la integración productiva regional (IPR) requiere de políticas más activas por parte de los estados miembro de un cierto bloque, con el fin de solucionar (o, al menos, paliar) las fallas de mercado y asimetrías existentes para una distribución justa y equitativa entre las partes (Porta, 2008).

1 A pesar del desafío que dicha inserción implica, muchas PyMEs logran adquirir una mayor modernización e importantes transferencias tecnológicas, aunque también se genera cierta dependencia económica y un desbalance de poder (UNIDO, 2011).

Por su parte, la teoría de la integración regional y el análisis comparado entre sus distintas experiencias de IPR (e.g. Unión Europea -UE, Asia, etc.) también aporta elementos a esta discusión. En primer lugar, es claro que existen distintos formatos posibles de acuerdo a los actores o motores –privados o Estados- que lideren el proceso. Asimismo, estas experiencias indican la importancia de las instituciones regionales “creíbles” para que los compromisos entre las partes sean posibles y durables en el tiempo. En este sentido, la literatura sobre integración (Moravcsik, 1993; Schmitter, 2011; Laursen, 2010) avanza sobre la identificación de las instituciones regionales -no sólo de índole política, sino también financieras y técnicas- que cada uno de estos procesos de coordinación regional pone en funcionamiento.

Es en estas dos líneas que el presente trabajo propone repasar las diversas iniciativas y/o políticas de integración productiva en el MERCOSUR, tanto en cuanto a sus antecedentes como respecto de las propuestas que están actualmente en discusión y sus posibilidades de implementación a futuro. Para ello, intentamos entender cómo fue evolucionando la idea de IPR en el MERCOSUR y cuáles son las experiencias aprendizaje que fue acumulando, cómo se trata este tema en la actualidad, y en qué medida están presentes en las distintas iniciativas los requisitos estructurales, políticos y técnicos necesarios para su implementación exitosa.

En breve, este artículo intenta hacer un repaso crítico sobre la discusión y los alcances de la agenda de integración productiva en el MERCOSUR, identificando luces y sombras del camino recorrido hasta ahora con voluntad de recomendaciones a futuro.

Nuestras conclusiones muestran al MERCOSUR como un proceso peculiar y distinto al resto de las experiencias. En primer lugar, las iniciativas y políticas de IPR han sido muy cambiantes y vulnerables a los cambios ideológicos del contexto. Con posterioridad a la crisis (1999-2002), y como consecuencia de los cambios de liderazgos nacionales, el foco de la IPR se centró en las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), muy presentes en el bloque, buscando paliar las consecuencias de las asimetrías generadas por la misma dinámica del proceso de integración. Desde entonces, identificamos la vigencia de (o superposición entre) dos modelos de IPR. Por un lado existe el desarrollo de cadenas verticales (principalmente liderado por Brasil y sus empresas de punta), y por el otro las cadenas productivas sectoriales (mayormente promovidas unilateralmente por el resto de los países miembro).

El trabajo está organizado en cuatro partes. En la primera se presentan los conceptos y los principales hallazgos de la literatura sobre IPR, para luego hacer un recorrido histórico sobre las distintas iniciativas, alcances y antecedentes de la IPR en el MERCOSUR. Una tercera sección describe y analiza las diversas propuestas que se están diseñando e implementando en la actualidad sobre la materia en el ámbito del MERCOSUR, para concluir con algunas reflexiones de política que aporten para el futuro del proceso.

I. Conceptos y otras experiencias regionales de IPR

El concepto integración productiva (IP) se refiere a la inserción de los aparatos productivos nacionales en redes o cadenas globales de valor (CGVs) a través de estrategias de integración de tipo vertical (por especialización) u horizontal (por complementación). En el ámbito regional, las CGVs se pueden identificar en el mapa productivo como CRVs verticales u horizontales.²

En términos de política económica, la IP es una herramienta que permite el establecimiento de políticas productivas coordinadas o comunes para ofrecer un entorno eficaz para la cooperación interempresarial. A nivel regional, la IP consiste, entre otras cosas, en el establecimiento de mecanismos estables de cooperación y asociatividad interempresarial; la coordinación de políticas sectoriales para el desarrollo de nuevos sectores y la reconversión por especialización; la coordinación de políticas de competitividad, tecnológicas y de innovación; la promoción de la integración de cadenas de valor regionales; y la definición de políticas de cooperación entre competidores (ver Porta y Peirano, 2011, Porta, 2011, Lucángeli, 2008). En este sentido, Hiratuka et al. (2009) justifican la existencia de políticas de IP en aquellos países que apunten a promover una integración que refuerce las economías de escala y de especialización, intensificando un proceso de industrialización hacia actividades de mayor valor agregado (Chudnovsky y Porta, 1991).

Dentro de la literatura más reciente, existen matices con respecto a los alcances de la intervención pública en políticas de IP. Para López y Machado (2009) la misma se debe reducir a la creación de instrumentos de política industrial no necesariamente proyectados para tal fin, como la creación de un mercado común que asegure la libre circulación de los factores y armonice y limite el uso de regulaciones nacionales de carácter discriminatorio. Para otros, en cambio, es necesaria la adopción de políticas activas que promuevan una mayor convergencia entre las estructuras internas de los países miembro (e.g. Porta, 2008).³

Existen diversos formatos de IPR, que se materializan de acuerdo a la fuerza o actor que motoriza la coordinación productiva (básicamente privado o estatal). Por un lado se encuentran los procesos liderados por actores privados (empresas multinacionales, desarrollo de cadenas de proveedores lideradas por una empresa o *clusters* regionales/sectoriales). Este tipo de procesos ha sido una de las principales características de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), donde las empresas automotrices japonesas primero, seguidas de las electrónicas, estructuran cadenas de producción vertical articulándose con los países del bloque a través de una división de trabajo de acuerdo a sus

2 Ver Bembi et al. (2012a) y Botto (2013) para mayores precisiones sobre el concepto de IP.

3 En este sentido, Porta (2007) advierte que, la liberalización arancelaria (propia de todo proceso de integración regional) favorecerá la complementación y la coordinación productivas entre los países del bloque siempre que los incentivos de escala sean efectivos (i.e. certidumbre sobre las condiciones de libre comercio intra-zona en el mediano y largo plazo) y que existan prácticas y políticas que alienten la cooperación interempresarial (e.g. una infraestructura y logística que ayude a “minimizar” los costos del comercio intrarregional, capacidades, recursos tecnológicos y de redes de circulación de información, saberes que permitan recorrer la curva de aprendizaje de una actividad automático, etc.).

ventajas comparativas. La presencia gubernamental es vía mínimos instrumentos de carácter regional, como la decisión de coordinar la política arancelaria tendiente a reducir los impuestos para atraer flujos de inversión extranjera directa (IED). El resto de los instrumentos de promoción productiva, como las políticas de exención de impuestos para atraer IED, los apoyos y subsidios a la producción y las políticas de capacitación de mano de obra, son diseñados y adoptados a escala nacional.

El ASEAN tampoco cuenta con instrumentos para reducir las asimetrías estructurales entre sus miembros, dado que son justamente empresas en las economías más pequeñas las principales proveedoras a las casas matrices (situadas en las mayores economías del bloque), con la consecuente transferencia tecnológica.⁴ Este mecanismo de mercado garantiza en el mediano y largo plazos mayores ingresos y competitividad⁵ en todos los eslabones de la producción (Shimizu 1999; Shimokawa, 2004; Nesadurai, 2005; Techakanont, 2008).

En el otro extremo existen los procesos liderados por la política regional, la cual regula y promueve las políticas de fragmentación/complementación a través de instrumentos activos que buscan resolver (o, al menos, paliar) las fallas de mercado existentes en toda economía. El caso ejemplar es el europeo, donde, a las políticas comerciales se suman otras medidas de promoción sectorial (coordinación, competencia y reconversión, entre otras), muchas de ellas implementadas a nivel supranacional. A estas políticas sectoriales se suman las iniciativas de otras instituciones regionales, que buscan compensar las pérdidas generadas y reducir las asimetrías productivas al interior del bloque (como los fondos estructurales, regionales, etc.).

Por su parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) constituye un caso ambiguo respecto a los dos anteriores. Por un lado, se replica la idea de cadenas regionales motorizadas por empresas estadounidenses que buscan armar redes productivas con empresas de países limítrofes para reducir costos y elevar la competitividad del producto a nivel global, pero por el otro no existe derrame tecnológico (modelo asiático) ni mecanismos regionales para achicar las asimetrías (UE). Por ello, se deja al proceso librado a las posibilidades de cada estado, lo que en los hechos significa no sólo la consolidación sino también, en muchos casos, la ampliación de las asimetrías entre los socios.

No obstante estas diferencias en términos de los motores e instrumentos de las políticas regionales, estos tres casos comparten una serie de características comunes. En primer lugar, son procesos con alcance selectivo, dado que en todos ellos la IP se inició con la industria automotriz, sector altamente concentrado en el que resulta más sencillo acordar reglas y distribuir los beneficios de la producción, extendiéndose luego a otros sectores de tecnología de punta, como ser los electrónicos. Por otra parte, se trata de procesos de integración vertical que buscan promocionar a las grandes empresas basadas en las economías

4 En este proceso, conocido como el "vuelo de los gansos", las económicas más pequeñas van incorporando de manera progresiva mayor valor agregado a su producción.

5 Pensamos aquí la competitividad como la capacidad de un país para producir bienes y servicios que puedan ser exportados a mercados internacionales, manteniendo y aumentando al mismo tiempo los ingresos reales de sus habitantes a largo plazo (UNCTAD, 2003).

líderes de la región. En el mejor de los casos, las PyMEs de Europa oriental o de México se incorporan al proceso como proveedoras de las casas matrices reforzando los liderazgos regionales de Alemania o Estados Unidos.

II. El MERCOSUR y la IPR

II.1. Antecedentes de políticas de IPR: el PICE

Se suele decir que las crisis son una ventana de oportunidad inusual para el surgimiento de nuevas ideas. Este parecería ser el caso de la generación de políticas de IPR en los procesos de integración regional en América Latina. Frente a la profunda crisis económica (conocida como la “crisis de la deuda”) que debieron enfrentar hacia mediados de los años '80 las democracias emergentes de América del Sur, surgió la idea de los gobiernos de Argentina (en manos de Raúl Alfonsín) y Brasil (con José Sarney) de firmar un acuerdo de complementación económica que proponía la integración productiva selectiva en aquellos sectores de ambas economías donde hubiere complementación natural y espontánea.

En julio de 1986 se firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), con el objetivo de estimular el crecimiento equilibrado del comercio bilateral estableciendo mecanismos para fomentar su complementación intrasectorial, con la intención de resolver cuestiones que habían atentado con las iniciativas previas (ver Bouzas y Fanelli, 2001; Botto, 2013). En primer lugar, se adoptó un enfoque sectorial, con el fin de obtener resultados concretos en plazos breves y excluir aquellas áreas sensibles en las primeras etapas. Asimismo, el acuerdo suponía gradualismo y la no imposición de plazos de cumplimiento de los acuerdos parciales (sobre la base de listas positivas de concesiones), con flexibilidad y mecanismos para revertir concesiones o implementar medidas compensatorias ante efectos no deseados, y una reestructuración productiva que minimizara costos.

Más allá de proponerse la creación de un mercado común hacia el año 2000, objetivo que no se logró alcanzar, el PICE lanzó una serie de iniciativas de cooperación industrial para sectores muy selectos donde se esperaba una complementación segura que más tarde generara un proceso de derrame hacia otros sectores de la economía. Entre otros, los sectores industriales elegidos fueron los de bienes de capital, automotriz, aeronáutico, siderúrgico y alimenticio), servicios y para coordinación de políticas.⁶

De todos los sectores el que más avanzó fue el de bienes de capital. El objetivo que perseguía este instrumento no era sólo promover una mayor complementariedad y especializaron

6 Se firmaron en total 24 Protocolos Sectoriales: Bienes de Capital, Trigo, Complementación de Abastecimiento Alimentario, Expansión del Comercio, Empresas Binacionales, Asuntos Financieros, Fondo de Inversiones, Energía, Biotecnología, Estudios Económicos, Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Accidentes Nucleares y Emergencias, Cooperación Aeronáutica, Siderurgia, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Comunicaciones, Cooperación Nuclear, Integración Cultural, Administración Pública, Moneda, Industria Automotriz, Industria de la Alimentación, Regional Fronterizo, y Coordinación de Políticas Macroeconómicas.

productiva, sino también minimizar el desbalance comercial a favor de Brasil –tanto cuantitativo como cualitativo.⁷ En este sentido, los sectores privados comprometidos en el tema se sentaron para definir la lista de bienes a intercambiar, mientras que los gobiernos establecieron una pauta cuantitativa. Por otra parte, los privados se sentaron con sus propios gobiernos a definir los productos con mayor potencial de complementariedad. Los resultados del acuerdo fueron positivos en el corto plazo. Las ventas argentinas de estos productos hacia Brasil se incrementaron fuertemente, con la consecuente reducción del déficit comercial bilateral del sector. Sin embargo, en el mediano y largo plazos estas mejoras no conllevaron cambios importantes en la estructura productiva argentina en términos de inversión. Este problema se explica, por las serias dificultades para el acceso al crédito y la difundida percepción de que la demanda brasileña sería sólo un hecho circunstancial y, por lo tanto, no sostenible en el tiempo (Porta y Fontanalls, 1989). En el resto de los sectores, como el siderúrgico y el automotriz, los obstáculos fueron mayores. No obstante, el acuerdo automotriz sentaría las bases para la consolidación de este sector en el MERCOSUR, instaurándolo como una de las principales políticas regionales.⁸

En conclusión, los avances del PICE en materia de integración productiva fueron escasos. Sus logros se limitaron a restablecer el flujo de comercio bilateral a los niveles previos a la crisis de la deuda, con un crecimiento en el comercio intraindustrial, el estímulo al comercio en bienes de capital, equipo de transporte y productos alimenticios (Bouzas y Fanelli, 2001). A principios de 1987 el PICE fuera perdiendo prioridad en las políticas gubernamentales como resultado del deterioro macroeconómico de ambos países, fruto de la baja coordinación entre ambos Estados, los conflictos antiburocráticos y las resistencias que surgieron de los propios lobbies privados.

II.2. Primeros pasos hacia políticas de IPR: la industria automotriz

Con el lanzamiento del MERCOSUR a principios de los '90, si bien continuó la idea del crecimiento económico a través de la complementación comercial, no se retomó explícitamente la idea de implementar políticas de IPR. No obstante, el MERCOSUR contribuyó a crear las condiciones para la integración de la industria automotriz a nivel regional a través de dos tipos de instrumentos. Por un lado se implementó una política de libre

7 Esto se debió principalmente a dos cuestiones. En primer lugar, la primarización de la economía argentina durante los años de la dictadura militar (1976-1983) contribuyó a ampliar la asimetría entre su patrón de especialización y el brasileño: las importaciones de productos industriales saltaron de un 30% del total a principios de los años '70 a un 60/70% a mediados de los ochenta. Por otra parte, los productos de exportación argentina a Brasil, en su mayoría *commodities* agrícolas (como el trigo), se vieron amenazados por la competencia de productos subsidiados provenientes de países desarrollados (Campbell, 1999).

8 En noviembre de 1990, Argentina y Brasil firman, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N°14 sobre el que más tarde se apoyaría el Tratado Automotriz. Allí se asientan las bases de la desgravación arancelaria y se incluye la idea de listas nacionales de productos sensibles. En el caso de la Argentina (con 300 productos), los bienes sensibles que se incluyeron fueron la siderurgia, los aparatos de audio, video y radiotelefonía, el café soluble, textiles, papeles y cartones, calzados y ropa de vestir. En el caso de Brasil (271), los sectores incluidos fueron lácteos, legumbres, hortalizas, tabaco y cigarrillos, aparatos y materiales eléctricos, aparatos fotográficos, productos de higiene y tocador (López et al., 2007).

comercio entre todos los países del bloque, lo cual ayudó a abaratar el costo de los insumos de la industria automotriz. Por otro, la adopción de un arancel escalonado permitió proteger la industria automotriz del MERCOSUR respecto de sus competidores externos, asegurándose un mercado de producción y consumo protegido.

De cualquier manera, la literatura sobre el tema remarca que ésta no fue una política regional, sino que su alcance fue más bien bilateral entre Argentina y Brasil, excluyendo ya desde sus comienzos a las economías más pequeñas del bloque, entre las que sólo sumaría a Uruguay en el año 2006. Asimismo, se resalta que, más que una política de integración industrial activa, consistió en una política de coordinación arancelaria, donde los países del acuerdo coordinaban sus propias políticas de promoción interna con el fin de asegurar un comercio administrado (López et al., 2007).

En este sentido, la integración productiva del MERCOSUR se inicia, como en el ASEAN, el NAFTA y la UE, a través de la integración de la cadena automotriz. Sin embargo, a diferencia de los bloques regionales mencionados, donde las casas matrices se encuentran en el mismo bloque y actúan como líderes de hecho de la integración, en el MERCOSUR el liderazgo estaría dividido entre estas empresas (ubicadas en otros países), y los Estados de la región. Esta división no sólo aumentó la dependencia de la producción con decisiones exógenas (por ejemplo, sobre dónde comprar ciertas partes y componentes), sino que también abrió una cuña en la relación entre los socios del bloque en términos de quién se beneficiaba y cómo de los flujos entrantes de IED.

De cualquier manera, lo cierto es que a través de este comercio administrado el MERCOSUR logró afianzar e institucionalizar la industria automotriz en la región (o, al menos en Argentina y Brasil), creando también redes privadas (*joint ventures*) que proveen de insumos al sector (Sánchez Bajo, 1999) y promoviendo la transnacionalización del accionar de las empresas (mayormente brasileñas) con filiales en los distintos países de la región.

II.3. La crisis como ventana de oportunidades: las PyMEs bajo la lupa

Así como en los años '90 se enfatizaba la formación (o no) de cadenas horizontales o verticales de acuerdo a las necesidades y requerimientos del mercado, con el estallido de la crisis del neoliberalismo manifestada a principios del nuevo siglo, se comenzó a hablar sobre la necesidad de promover el desarrollo a través de la integración de cadenas de valor que tuviera a las PyMEs como principales destinatarias.

Es claro que esta nueva crisis sufrida por la región mostró los límites de un crecimiento basado en el comercio desigual entre miembros del bloque. En esta dirección, en 2002 se lanzan dos iniciativas regionales que mostrarían un cambio en la formulación de políticas de IPR. Por una parte, se crea el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR para trabajar en diversos sectores, con el fin de promover en forma activa la conformación de cadenas horizontales de valor que integran y generan

cooperación y coordinación entre las PyMEs de las distintas economías del bloque.⁹ Esta iniciativa mostraba un importante aprendizaje respecto del PICE o la política automotriz, donde las principales beneficiarias habían sido las grandes empresas proveedoras de insumos para la industria manufacturera.

Por otra parte, y siguiendo la experiencia de la UE, el MERCOSUR creó el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) con el fin de achicar (o paliar) las diferencias y asimetrías entre los miembros del bloque. También en este sentido la decisión mostraba un aprendizaje respecto a la experiencia de integración comercial de los años previos, que, no habiendo previsto medidas e instrumentos que compensaran los mayores costos de la apertura comercial incurridos por las pequeñas economías, terminó por beneficiar a los mayores países del bloque, en especial a Brasil, que terminó erigiéndose en el principal ganador del comercio intra-MERCOSUR (Inchauspe, 2011).

No obstante, y a pesar de haber sido lanzadas en la misma época, estas dos iniciativas se pensaron y se implementaron de manera disociada. Los Foros de Competitividad apuntaron a los sectores de PyMEs con posibilidades de regionalizar la producción, como era la producción de maderas y muebles o los servicios turísticos. En este caso, el papel activo de los Estados del bloque se limitaría a promover el conocimiento y el intercambio de las PyMEs a través de reuniones y talleres (primero a escala nacional y luego a nivel regional). Por ello, aunque no exigiera mayor esfuerzo normativo y de coordinación, esta iniciativa requería de la implementación de un fondo regional que asegurara el acceso igualitario de todas las PyMEs.¹⁰

En este sentido, los gobiernos del bloque decidieron destinar el FOCEM a otros fines más vinculados con las necesidades nacionales urgentes (como de infraestructura) que con políticas de alcance regional. En efecto, el FOCEM terminó implementándose como un fondo de compensación para las economías y regiones más pobres que decidirían unilateralmente cómo gastarlo.

Tal vez por esta razón, el trabajo de los Foros de Competitividad terminó por evidenciar aún más las asimetrías estructurales entre los miembros, apoyadas en la hegemonía del sector productivo brasileño en todos los sectores de la cadena productiva vía la activa participación del sector privado y público brasileño en todos los foros (Botto et al., 2010).

9 Dec. CMC Nº 23/02.

10 En este sentido, el FoPyME, aprobado recién a fines de 2012, actuaría en la actualidad para ayudar a apalancar proyectos de IP de PyMEs (ver próxima sección).

III. Hacia la formulación de políticas explícitas de IPR

Recién en 2006 se produce un punto de inflexión en la formulación de las políticas de IPR del MERCOSUR. La oportunidad estaba signada por la presencia de nuevos liderazgos nacionales, que coincidían en revalorizar la idea del desarrollo y del Estado como generador activo de mecanismos de coordinación productiva (primero nacional y luego regional), superando lentamente la impronta privada que había caracterizado las políticas de IP en los años '90. El hito clave fue la cumbre del MERCOSUR a cargo de la Presidencia pro tempore de Argentina (en Córdoba, en julio de 2006), en la cual los Presidentes del bloque instruyen al Consejo Mercado Común (CMC) que defina las pautas para un Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional. Es en esa dirección que dos años más tarde se lanzan dos iniciativas: el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIP),¹¹ que faculta al Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP) para centralizar el tema de IP (sobre todo en lo sectorial) en el bloque, y la creación del Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (FoPyME) involucradas en iniciativas de integración productiva,¹² que en su primera fase instrumentaría un sistema de garantías.

El GIP (hoy Subgrupo de Trabajo –SGT- N° 14) fue creado en 2008¹³ con el fin de coordinar y ejecutar el PIP¹⁴ y todas aquellas propuestas y acciones relacionadas con la integración productiva. El trabajo del GIP, que comenzó sus funciones en septiembre de 2008 bajo la Presidencia pro tempore brasileña, se puede dividir en dos grandes grupos. En primer lugar se encuentran las actividades horizontales y los reportes sobre financiamiento, mientras que el segundo grupo contiene las iniciativas sectoriales o productivas.¹⁵

El GIP ha logrado avances importantes en materia "horizontal", mediante la organización de diversos encuentros que ayudaron a concientizar a los actores involucrados sobre las ventajas y obstáculos de avanzar hacia una mayor IP para afianzar el proceso de integración regional en el cono sur. Dentro de estas iniciativas se encuentra también el trabajo de divulgación liderado por el portal del GIP,¹⁶ puesto en marcha por el Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva (ORPIP), creado en septiembre de 2008,¹⁷ para trabajar en cuatro direcciones. Por un lado, se comenzó a realizar un mapeo de *clusters*, cooperativas y oportunidades (a cargo de Uruguay), mientras que Argentina coordinó el

11 Dec. CMC N° 12/08, Art. 1.

12 Dec. CMC N° 13/08.

13 Dec. CMC N° 12/08, Art. 2.

14 Aprobado por el Art. 1 de la citada Decisión, con el objetivo general del PIP de contribuir al fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, poniendo un especial énfasis en la integración de las cadenas productivas de las PyMEs y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque (Lucángeli, 2008).

15 También se pueden mencionar otros temas dentro de la agenda de negociación del GIP, como los alcances de la definición de IP y la metodología de presentación de proyectos.

16 Dirección del sitio: <http://www.gipmercosur.org>.

17 El ORPIP contó con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

armado de una base de datos legal empresarial. Asimismo, Paraguay lideró el trabajo sobre el portal empresarial del GIP, que incluye información sobre incentivos comerciales y financieros, y Brasil se encargó de una base de datos de instituciones de apoyo a las PyMEs en el MERCOSUR. Por último, se creó en el GIP de las Misiones un Centro de Asociatividad Empresarial (CEA).¹⁸

En cuanto al financiamiento para la integración productiva, cabe mencionar la reciente reglamentación del Fondo MERCOSUR de Garantías para Pequeñas y Medianas Empresas (renombrando también el FoPyME),¹⁹ con el fin de garantizar proyectos de IP, proyectos de inversión, operaciones de comercio intrazona, operaciones de empresas consideradas integradas (con un historial de operaciones comerciales con otras empresas del MERCOSUR), y operaciones de empresas localizadas en municipios de frontera. Si bien al momento resta la aprobación parlamentaria del desembolso por parte de cada país (equivalente a los aportes del FOCEM, pero con un importante apalancamiento, lo cual multiplica la potencialidad del instrumento), se considera que la aprobación de su reglamento ha sido un importante paso en el proceso de integración productiva en el MERCOSUR.²⁰

Otra iniciativa a resaltar es un convenio para la creación de un fondo bilateral entre el Banco de la Nación Argentina (BNA) y el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) de Brasil,²¹ que no llegó a viabilizarse debido a incompatibilidades en los estatutos de las instituciones bancarias involucradas. Asimismo, la Corporación Andina de Fomento (CAF) presentó, en el ámbito del GIP, algunas alternativas de financiamiento, como la capitalización del FoPyME (con un cronograma para la implementación del mismo en cuatro etapas).

Por último, cabe mencionar el flamante Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR (MFP), creado en diciembre del 2012,²² con el fin de promover el desarrollo de acciones integradas para fortalecer capacidades productivas conjuntas del bloque. Entre otros objetivos específicos,²³ se prevé el establecimiento de metodologías “para identificar, evaluar, aprobar e implementar proyectos e iniciativas para fortalecer y diversificar el tejido productivo regional, en base a estrategias de complementación y especialización”, lo cual está directamente relacionado con uno de nuestros principales hallazgos. Al momento, el GMC debe presentar una propuesta de reglamento para el MPF. El hecho de que esta Decisión reglamenta aspectos de la organización o del funcionamiento del bloque implica

18 El CEA se lanzó en abril de 2010.

19 Dec. CMC Nº 46/12.

20 Entrevista a un representante del GIP, Buenos Aires, abril 2013.

21 Este convenio consiste en la constitución de un fondo binacional específicamente asignado a iniciativas de IP con costos competitivos internacionalmente y plazos de hasta 15 años de extensión.

22 Dec. CMC Nº 67/12.

23 Promover evaluaciones integrales de los sectores productivos, facilitar la concepción e implementación de proyectos destinados a reforzar la competitividad sistémica de las cadenas productivas, promover asociaciones entre empresas de naturaleza pública y privada y su red de proveedores regionales, identificar las necesidades de coordinación en materia de instrumentos financieros, marcos regulatorios, sistemas comerciales y logísticos, dinamizar el comercio intrazona equilibrado, contribuir al fortalecimiento de industrias nacientes, dotar al bloque de instrumentos que faciliten la transferencia de tecnología.

que no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Parte, lo cual puede favorecer su rápida implementación.

III.1. Descripción de las iniciativas sectoriales

A lo largo de sus cinco años de trabajo, el GIP ha recibido un número muy elevado de iniciativas sectoriales. Se trata de propuestas que apuntan a sectores productivos muy diferentes y que han surgido como iniciativa del sector público o privado, lo cual sugiere que, aunque con distintos grados de desarrollo y profundidad, la integración regional es percibida por estos actores como un ámbito favorable para la complementación y la especialización productiva. Sin embargo, la pregunta que continúa pendiente es si este interés es suficiente para que progrese la IPR en el MERCOSUR.

En este apartado hacemos un análisis pormenorizado de cada una de estas (dieciocho) iniciativas sectoriales, identificando no sólo el origen y el objetivo (bien regional) que persiguen, sino también el grado de avance que han experimentado. Los datos que se presentan fueron sistematizados de fuentes secundarias -como actas y resoluciones del GIP -y entrevistas a sus protagonistas. En el próximo apartado, en cambio, evaluaremos la factibilidad de cada una de ellas en el mediano plazo, identificando la presencia (o no) de las variables que podrían contribuir a su concreción exitosa.

La iniciativa de integración productiva del sector **metalmecánico** surgió como iniciativa del sector privado con el liderazgo de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADMIRA). La propuesta, presentada en el GIP en el año 2009 por la delegación Argentina, busca integrar cadenas horizontales en distintos subsectores en donde haya complementariedad entre países para competir en el mercado regional o global.²⁴ Para ello, se trabajó sobre un mapeo de las empresas interesadas, la identificación de las potenciales cadenas de valor (analizando dónde se produce la desintegración, con acuerdos empresarios con los actores identificados), y culminar en un taller de empresarios con posibilidades de *joint ventures*, transferencia de tecnología, desarrollo de proveedores, etc. Estas actividades se están llevando adelante con el financiamiento de la AECID y con la participación activa de las cámaras de la región, a excepción de la brasileña.²⁵ Al momento, ya se cuenta con los resultados²⁶ de las encuestas a empresas metalúrgicas de Argentina, Paraguay y Uruguay, donde se identificaron oportunidades de IP entre

24 Este gran objetivo general se terminó traduciendo en uno más específico y concreto: la concreción de un número acotado de (5 a 8) proyectos concretos que ayuden, a su vez, a multiplicar y escalar la experiencia (entrevista a un representante de ADMIRA, Buenos Aires, abril de 2013).

25 Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, (ABIMAQ).

26 Por distribución de acuerdo al tamaño por tramo de ocupados, rango anual promedio de facturación en 2010/2011, empresas que cuentan certificaciones de calidad, origen de los insumos y componentes según procedencia, origen de los insumos y componentes por área geográfica, base y apertura exportadora, destinos de exportaciones por área geográfica, áreas en las que ha realizado proyectos en forma asociativa con proveedores y/o clientes estratégicos de la región, proyectos de IP en los últimos cinco años, preferencias de orientación de los programas de integración productiva regional, entre otros.

empresas metalúrgicas, los determinantes de la capacidad y la voluntad de estas empresas para afrontar un proceso de IPR.²⁷ Resta entonces la identificación de proyectos concretos entre empresas argentinas y uruguayas, dada actual la suspensión (momentánea) de Paraguay en el bloque.

La segunda iniciativa de IPR, presentada y liderada por Brasil en el año 2009, involucra a las cadenas **automotriz** y de **gas y petróleo** (“Programa de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul” y “Programa Mercosul de Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás”).²⁸ Esta iniciativa y procura fortalecer la competitividad de pequeños proveedores de autopartes y hacer viable la sustitución de importaciones de extrazona. En forma indirecta y no demasiado explícita, estos proyectos fueron generados para articular una red de PyMEs regionales que podrían (potencialmente, aunque no figura en forma explícita en los proyectos) provean de insumos a las empresas ancla (como Petrobras o terminales automotrices). Para alcanzar este objetivo, estos proyectos planean trabajar sobre cuatro componentes: gestión de la información,²⁹ competitividad,³⁰ gestión y gobernanza y acceso a mercados.³¹ Actualmente, ambos proyectos se encuentran en la fase de implementación. El proyecto del complejo automotriz ya cuenta con la selección de un total de 89 PyMEs beneficiarias de los cuatro estados miembro.³² En el año 2010 el FOCEM aprobó y dispuso dos partidas³³ para apoyar estas iniciativas. Tal vez debido al monto, estos proyectos de acotada envergadura, se limitan a iniciativas gubernamentales para acercar y contactar a unos pocos empresarios (en ambos casos se estableció un límite máximo de 100 empresas entre todos los miembros) a través de reuniones y rondas de trabajo donde se intercambia información y se capacita a las PyMEs participantes.

El tercer sector a mencionar es el de las energías alternativas, con especial atención a la eólica e incipientes trabajos sobre la solar. El tema de la **energía eólica** fue incluido en la agenda por Uruguay en 2010 mediante la propuesta de acciones concretas con Argentina y Brasil para construir (y homologar) un molino aerogenerador con partes regionales. Con esta propuesta se anexó luego un pedido de elevar el arancel externo común (AEC) sobre los aerogeneradores y otros componentes traídos del exterior, para lo cual el Grupo Mercado Común (GMC) instruyó a la Secretaría del MERCOSUR (SM) realizar un estudio sobre el impacto de dicha medida arancelaria sobre los costos de generación eléctrica para la región

27 El universo de estudio estuvo formado por todas las empresas industriales metalúrgicas de estos tres países, con especial énfasis en aquellas comprendidas en las cadenas de valor de los rubros Automotriz, Maquinaria y equipo, Maquinaria para alimentos, Proveedores de empresas petroleras y de gas y Actividad metalúrgica vinculada a la minería. La modalidad de relevamiento fue autoadministrada y con seguimiento telefónico, y se obtuvo una tasa de respuesta superior al 25% en los tres países participantes (más de 300 respuestas).

28 Respectivamente, Dec. CMC N°09/10 y CMC N°11/10.

29 Realización de un mapeo de la cadena productiva, un análisis de la política de compras de las empresas ancla y la consolidación y diagnóstico del grupo de empresas beneficiarias seleccionadas para participar del proyecto.

30 Realización de talleres de habilidades productivas y de gestión, seminarios de mejores prácticas y el desarrollo de la innovación tecnológica.

31 Realización de misiones comerciales entre proveedores y empresas ancla y rondas de negocios y encuentros sectoriales.

32 La lista contiene 26 empresas argentinas, 44 brasileñas, diez paraguayas y nueve uruguayas.

33 Cada proyecto tiene un costo aproximado de 4 millones de dólares.

y sobre los instrumentos que permitan desarrollar o faciliten la concreción de una cadena de valor para la producción. En esa dirección, en noviembre de 2011 se creó un Comité Técnico de Integración Productiva (CIP) de Energía Eólica pero hasta ahora no hay propuestas concretas.³⁴ En paralelo, dos empresas de Uruguay y Brasil³⁵ avanzaron en la presentación de un proyecto piloto bilateral para la construcción de parques eólicos en Uruguay para el primer semestre de 2013, dentro del cual Argentina podría entrar en la etapa intermedia de producción (procesando la materia prima brasileña, y enviando a Uruguay para su terminación). El sector de **energía solar**, en cambio, fue propuesto por Argentina en septiembre de 2012, mediante un diagnóstico nacional del sector y de las posibilidades de integración para la región. En diciembre del mismo año se creó el CIP de Energía Solar.

En junio de 2011, el GIP comenzó a incluir el sector de **juguetes**, en base a un mandato del CMC³⁶ para elaborar un programa de IP, seguido de la discusión sobre estrategias regionales para el sector entre privados de Argentina y Brasil (Cámara Argentina de Juguetes –CAIJ- y Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos –ABRINQ), así como el potencial impacto de la fijación de un AEC del 14% para proteger al mercado regional frente a la presión China. Al respecto, cabe destacar que Paraguay también sufre un alto costo para obtener las certificaciones del INMETRO (Brasil) e INTI (Argentina). Recientemente, la ABRINQ presentó las iniciativas en curso y sus propuestas, reiterando el pedido de modificación del AEC, pero sin encontrar más repercusión en el grupo que la intención de trabajar en un futuro, solicitando al GMC, a fines de 2012, una prórroga del mencionado mandato para mediados de 2013.

El GIP no trabajó directamente el sector de **madera y muebles**, ya que el mismo se mantuvo dentro del espectro del Subgrupo de Trabajo Nro. 7 “Industria” (SGT-7) dentro del Proyecto Regional de Competitividad de la Cadena Productiva y Desarrollo de Proveedores de Madera y Muebles -elaborado por el Foro de Competitividad de la Cadena de Madera y Muebles del MERCOSUR. Este proyecto se elaboró conjuntamente con el fin de ser presentado ante el FOCEM, lo cual nunca progresó. Aunque este es un sector particularmente interesante para todos los países de la región, uno de los únicos avances significativos fue la organización de dos ediciones del Concurso MERCOSUR de Diseño e Integración Productiva y también existió (en 2010) un incipiente trabajo bilateral entre Argentina y Brasil, el cual culminó con la realización de algunos encuentros empresariales para complementación entre PyMEs del sector.

Por su parte, las iniciativas del sector naval fueron inicialmente promovidas por Uruguay, y apoyadas fuertemente por Brasil, con la idea de buscar complementariedad regional en la construcción, reparación, mantenimiento de embarcaciones y capacitación de recursos humanos en el sector. En pos de ese objetivo, los gobiernos propusieron algunas actividades, que mostraron diferencias e intereses contrarios entre los países. En octubre de 2009

34 Luego de intensas negociaciones los países acordaron criterios básicos para efectuar un mapeo productivo. Brasil y Uruguay avanzaron en ello pero la Argentina aun no presentó la información correspondiente.

35 La Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y Electrobras.

36 Dec. CMC 60/10 y 37/11.

Uruguay planteó la necesidad de realizar un mapeo de suministros producidos y no producidos en la región para dicho sector. Brasil (como claro líder regional), buscó facilitar la aproximación entre proveedores y potenciales demandantes en la región promocionando el uso de su *Catálogo de Navipeças*, que establece ciertos patrones de calidad.³⁷ En noviembre de 2010, el *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* (MDIC) brasileño propuso la creación de una Asociación de la Industria Naval y Offshore del MERCOSUR para congregar asociaciones, sindicatos y federaciones de los miembros del bloque, así como el reconocimiento para el sector naval de contenido regional como local. Estas dos propuestas iban atadas a la aplicación del AEC del 14% y la prohibición de importación de navíos usados, lo cual provocó la negativa de Uruguay. Una vez más (como en el caso eólico), la manera de solucionar este conflicto fue mediante un pedido al GMC de instrucción a la SM para que elabore un estudio técnico que mida el impacto del establecimiento de un AEC del 14% sobre el capítulo 89 (“Barcos y demás artefactos flotantes”), y creó el CIP Naval (CIPN). Por el momento, la principal conclusión del CIPN fue que es necesario involucrar al sector privado en mayor medida, con el fin de nivelar las reglas de contenido local entre los socios.

La experiencia del sector **aeronáutico** es similar a la del naval. Si bien el primer proyecto es presentado por la Argentina en 2010,³⁸ es Brasil el que impone los ritmos y las decisiones en consonancia a sus necesidades nacionales, y de acuerdo a su estructura productiva favorable en este rubro. En este sentido, Brasil propuso un cronograma de trabajo y la creación de un Grupo de Trabajo Ad Hoc para tratar específicamente un plan de IP para el sector. Un año más tarde se crea el CIP Aeronáutico (CIPA), el cual estaría trabajando en la definición de los sectores o áreas específicas para actividades y capacitación y realizar un mapeo de la capacidad instalada en la región, en especial en el tema de certificaciones de las empresas aeronáuticas. Ninguno de estas acciones se ha concretado al momento.

En los inicios del trabajo del GIP también existió una pre-propuesta argentina sobre el sector de **agroquímicos y fertilizantes**, seguida de una propuesta de IP en el marco del complejo regional de productos fitosanitarios, con el fin de lograr un mayor nivel de autonomía del MERCOSUR y generar, en lo posible, saldos exportables de calidad internacional y a costos competitivos, la radicación de nuevas inversiones, el desarrollo de tecnologías, la creación de nuevos empleos. Luego de un largo recorrido, se acordó trabajar en la identificación de las dificultades provocadas por las diferencias en el registro de productos fitosanitarios de cada país. Al momento, sólo parecerían haber empezado este trabajo Argentina, Brasil y Paraguay mediante diversos encuentros entre sus organismos reguladores³⁹ y empresarios del sector, evidenciando una clara oportunidad para sustituir importaciones de extrazona en el MERCOSUR.

37 Tales como certificados de calidad (e.g. ISO), salud financiera de la empresa, calificación de su capital humano, certificado de contenido nacional, etc.

38 A mediados de 2010 Argentina presentó una propuesta de IP en materia aeroindustrial junto con el sector privado con el fin de propiciar coproducción de aeronaves agrícolas y entrenamiento básico entre los países miembros, creando nuevas cadenas de valor, transferencia de tecnología y de desarrollo en la industria aeronáutica del bloque.

39 Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en Argentina, *Agência Nacional de Vigilância Sanitária* (ANVISA) en Brasil, y Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) en Paraguay.

Inicialmente propuesto por Paraguay, y con expreso interés de Venezuela (incluyendo alimentos), en 2008 el sector **agroindustrial** entra en la agenda del GIP, con el sector de almidón/mandioca recibiendo un fuerte interés por parte de los gobiernos del bloque. Al respecto, en 2010 Argentina presentó ante su Unidad Técnica del FOCEM una propuesta para mejorar la productividad del sector a través de un intercambio de tecnología y conocimiento, dada la diferencia de rendimiento existente entre las distintas regiones del bloque. Luego de un par de propuestas de los miembros,⁴⁰ en el año 2012 el tema reaparecer en la agenda del GIP a través de un proyecto de Paraguay para fortalecer la cadena de valor horizontal de productores de almidón/mandioca, aprovechando el inicio de una cadena entre Paraguay y Brasil que exporta a extrazona, aunque el sector privado paraguayo no acompañó esta visión, señalando que el actual cuello de botella no está en el mercado sino en la falta de materia prima.

En 2008 Argentina presentó propuestas para el sector de **yerba mate**, tras lo cual, recién en 2011, se incluye un informe preparado por la SM con un análisis detallado del tratamiento de IP en este rubro, pero el tema no prosperó en este ámbito, a pesar de existir necesidades tanto en la armonización de niveles de calidad como en el estudio de potenciales mercados de exportación (como Medio Oriente, China, Estados Unidos y Europa).

El sector de **turismo** es otro rubro donde al principio surgieron iniciativas que luego se fueron diluyendo. En las primeras reuniones se menciona el Programa de Integración de las Cadenas Productivas Conectadas al Turismo en el MERCOSUR, indicando que se estructuraría de un proyecto FOCEM para este sector durante el año 2009. Sin embargo, en el 2009 el tema fue derivado a la Reunión Especializada de Turismo del MERCOSUR.

La cadena de **algodón/textil/confecciones** también fue propuesta en 2011 por Paraguay, que contó con el apoyo de Venezuela mediante su proyecto Misión Agro (que intenta aumentar el cultivo del algodón para las industrias). Se acordó, a propuesta de Brasil, dar lugar al Comité de Cooperación Técnica (CCT, órgano asesor del GMC) para la identificación de un tema para presentar un proyecto para financiamiento al FOCEM (u otra fuente) donde se planteen objetivos y actividades a ser desarrolladas.

El **sector farmacéutico**, tanto para **uso veterinario** como **humano**, fue introducido en el GIP a propuesta de Uruguay en 2008. Un año más tarde, ante la evidente necesidad de hacer un mapeo del sector, Uruguay informó que se encontraba preparando los términos de referencia de una consultoría para los cuatro países. Asimismo, en 2011 Uruguay intentó incluir, sin demasiada reacción por parte del resto de los socios, los sectores **farmacéutico** y de **bio y nanotecnología**, con algunas propuestas para el bloque.

Otros sectores con iniciativas incipientes que no llegaron a progresar, al menos al momento, son el de **apicultura y derivados de la miel**, con una pre-propuesta argentina

40 En 2011 Paraguay retoma plantea la necesidad de trabajar para fortalecer el sector primario y promover cadenas de valor agrarias e integración en agricultura familiar, mientras que Brasil propone la elaboración de términos de referencia para un proyecto de cooperación técnica para las empresas del sector.

(presentada en 2008), **construcción civil** (propuesto por Paraguay en 2008), y **vinos** (que no se trabajó en el GIP, sino a nivel bilateral entre Argentina y Brasil).

Por último, es interesante destacar la emergencia, aunque aún sin progresos concretos, de propuestas brasileñas para trabajar en el área de **transporte y logística**. En 2010 Brasil hizo presentó el ámbito de aplicación, los ejes y la etapa actual de ejecución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), pero el tema no prosperó más allá de ello.

A continuación, en el **Cuadro 1** sintetizamos en unos pocos parámetros las principales iniciativas que, de acuerdo a nuestro criterio, y de acuerdo a las entrevistas realizadas, han alcanzado algún tipo de avance concreto, o estarían en vías de hacerlo.

Cuadro 1: Síntesis de las principales iniciativas sectoriales

Sector	Primera propuesta	Bien regional a generar	Instrumentos/ propuestas	Sector que motoriza	Fondos (nac./reg.)	Estudios técnicos
Metalmecánica	2009	Articulación de redes transnacionales de PyMEs	Mapeo y diagnóstico; <i>macheo</i> entre empresas	Privado	AECID	SÍ
Gas y petróleo/ automotriz	2008	Articulación de proveedores PyMEs a empresas ancla	Identificación de proveedores; Mesas de diálogo e intercambio	Público (Brasil)	FOCEM	NO
Energías alternativas	2010	Construcción regional de aerogeneradores	Análisis del impacto de la elevación del AEC; Diagnóstico y mapeo productivo	Público (Uruguay)	-	NO
Juguetes	2011	Homogeneización de certificaciones	Análisis del impacto de la elevación del AEC	Privado	-	NO
Maderas y muebles	2002	Articulación de redes transnacionales de PyMEs	Mesas de negociación inter empresariales	Público (Brasil)	-	SÍ
Naval	2009	Articulación de redes transnacionales de proveedores	Análisis del impacto de la elevación del AEC; Diagnóstico; Mapeo productivo	Público (Uruguay y Brasil)	-	NO
Aeronáutico	2010	Articulación de proveedores PyMEs a empresas ancla	Mesas de negociación entre proveedores	Público (Brasil)	-	NO
Agroquímicos	2008	Coordinación interregional de registros y certificación; Sustitución de importaciones de extrazona	Identificación de dificultades; Reuniones inter-agencias	Público (Argentina)	-	SÍ

Fuente: elaboración propia en base a las actas del GIP.

III.2. Análisis de factibilidades

En este apartado analizamos los alcances de las iniciativas sectoriales y las posibilidades de que su implementación se concrete en el mediano plazo. Los criterios (incentivos/obstáculos) que definen el nivel de factibilidad de las mismas han sido construidos a partir de la literatura vigente, las experiencias pasadas del MERCOSUR y de los otros bloques regionales y las entrevistas efectuadas a actores involucrados en el proceso. En este sentido, nuestra conceptualización intenta contribuir al estudio de los procesos de integración productiva entre países de desarrollo medio, como es el MERCOSUR.

De acuerdo al marco conceptual planteado, consideramos que las iniciativas sectoriales se pueden agrupar en cuatro grandes grupos. En primer lugar, se encuentran los sectores que han logrado, en mayor o menor medida, una participación activa y tracción de las cámaras empresariales, como es el caso del sector metalmecánico y los proyectos para las cadenas automotriz y de gas y petróleo.

Un segundo grupo está formado por aquellas iniciativas donde hubo algún tipo de avance en la formulación de las propuestas, pero que, por diversas razones, no han alcanzado aún una formulación que permita lograr resultados concretos. Aquí encontramos a los sectores de agroquímicos y fertilizantes, juguetes, naval, madera y muebles, yerba mate, algodón/textil/confecciones, turismo, apicultura y derivados de la miel.

Por su parte, cabe mencionar a los sectores considerados estratégicos por los miembros, entre los cuales se encontrarían las energías alternativas, como el sector eólico, para el cual algunos países del bloque ya cuentan con mapeos sobre la capacidad instalada o el potencial eólico existente,⁴¹ y el resto ya se encuentra construyendo parques eólicos, o el de energía solar (ambos con tratamiento técnico en el ámbito de sus respectivos CIP). El sector agroindustrial también se debería mencionar dentro de este grupo.

El cuarto grupo, conformado por el resto de los sectores (aeronáutico, farmacéutico, bio y nanotecnología, construcción civil, vinos y transporte y logística) no prosperó, al menos dentro del ámbito del GIP de las iniciativas nacionales.

En cuanto a las condiciones, incentivos o factores que favorecen la IPR, una primera aproximación nos permite clasificarlos dentro del dualismo estructura y agencia. En el primer grupo ubicaremos aquellos incentivos vinculados con la estructura económica del país/sector/empresa a integrarse. Como se mencionó anteriormente, la teoría económica señala que un sector tiene más posibilidades de complementarse y de especializarse a nivel regional cuando existe una política arancelaria que lo privilegia y estimula la sustitución de insumos de extrazona por los producidos en la región. También se mencionan los factores vinculados a la infraestructura y a la logística, que minimizan los costos de operación del comercio intrazona. Asimismo, se habla de la existencia de recursos tecnológicos

41 En Paraguay, éste fue efectuado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), conjuntamente con Itaipú Binacional, mientras que el Centro de Referencia para Energía Solar y Eólica (CRESEB/CEPEL) de Brasil realizó un Atlas del potencial eólico brasileño.

y redes de información y conocimiento que permitan capacitar y especializar la mano de obra hacia niveles superiores (Porta, 2008). Por último, las experiencias comparadas de UE y el NAFTA también demuestran la importancia de los antecedentes previos, como la existencia de cadenas productivas bi- o multinacionales en el espacio regional, cuyos alcances puedan ser extendidos a nuevos proveedores.

En un segundo grupo cabe mencionar a los factores vinculados a la agencia, es decir a la voluntad de los actores con peso en la toma de decisiones. En este sentido, la experiencia comparada de los distintos bloques regionales muestra que en estos procesos de IPR es importante que exista un consenso mayoritario entre (al menos algunos de) los gobiernos parte sobre la relevancia estratégica y/o sensibilidad del sector para la región. En segundo lugar, cabe mencionar la necesidad de la participación e interés activos de los actores privados que se verán involucrados en (y, por ende, beneficiados por) la iniciativa. Para ello es necesario no sólo disponer de recursos financieros regionales (o administrados y distribuidos regionalmente) para su implementación, sino también la creación de un registro donde se informen las iniciativas concretas de IP que funcionen como efecto demostración.⁴² Por último, también es destacable la existencia de estudios técnicos sobre la factibilidad del proyecto y su contribución al bienestar regional, como mapeos de las cadenas de valor correspondientes (identificando la cadena de oferta con los procesos llevados a cabo localmente, sus conexiones con actividades externas y con los mercados finales, y la caracterización en cuanto a localización, tipo de actividad, y relaciones comprador-productor; UNIDO, 2011).⁴³ En efecto, la existencia de estos mapeos productivos se transforma en precondition para la puesta en marcha de la propia iniciativa, ya que en gran medida ayudan a consolidar el consenso gubernamental en torno al proyecto (Bembi et al., 2012b).

42 Entrevista a un representante de ADIMRA, Buenos Aires, abril de 2013.

43 En este sentido, consideramos que sería importante contar con estudios que contengan un mapeo de suministros producidos y no producidos en la región que ayude a optimizar la producción y productividad de la cadena en cuestión, un análisis del impacto de diversas medidas arancelarias sobre los costos para la región, una lista de instrumentos que permitan desarrollar o faciliten la concreción de una cadena de valor para la producción conjunta regional, y una evaluación de los posibles obstáculos que pudieran entorpecer la consolidación del proyecto de IP en cuestión y propuestas para removerlos.

IV. Conclusiones y recomendaciones de política

Si bien la integración productiva no es nueva en la región, en los últimos años se comenzó a plantear como política regional, incorporando también a las PyMEs en el centro de la escena. Esta tendencia va unida al agotamiento del modelo comercialista y a la coincidencia en el bloque de líderes nacionales con visiones más desarrollistas (y menos liberales) que en los años '90.

Tras comparar la experiencia del MERCOSUR en integración productiva regional respecto a otros bloques, llama poderosamente la atención el foco dado sobre el sector PyME a través de la implementación de políticas activas. Esto no parece suceder en los casos del NAFTA ni del ASEAN, donde la IP se da en sectores de gran capital, ni en el caso de la UE, donde las políticas no son directas, sino indirectas (vía infraestructura o capacitación de mano de obra).

No obstante, al momento los avances de estas iniciativas sectoriales son escasos. Las iniciativas que más avanzaron son aquellas que tienen un claro liderazgo productivo, es decir una empresa de punta (de origen brasileño, y con impulso gubernamental), o una cámara (en el caso del sector metalmecánico), por detrás. Otro aspecto a destacar es el apoyo del sector privado, que muchas veces funciona como mecanismo superador de los conflictos gubernamentales. Por último, cabe considerar la condición financiera, sin la cual la puesta en marcha de estas iniciativas es imposible.

Yendo a las peculiaridades y especificidades de la IPR en el MERCOSUR, es posible concluir que las propuestas e iniciativas de IP entre PyMEs han sido, como lo demuestra este recorrido, muchas y de distintos orígenes y sectores. Asimismo, la mayoría apunta a encadenamientos verticales entre una empresa ancla y sólo algunas a encadenamientos horizontales, todas ellas (con la única excepción de la logística y el transporte), se refieren a la producción de bienes y no de servicios.⁴⁴

En cuanto al alcance de las iniciativas, observamos un claro cambio en la óptica y visión por parte de los actores involucrados a lo largo del (aún corto) proceso, y respecto de sus antecedentes mediatos (como el PICE). En este sentido, luego de los cinco años de implementación de políticas activas de IPR, en lugar de centrar sus expectativas en demandas de máxima, domina en los gobiernos y cámaras empresariales una visión de mínima. En otras palabras, ya no se pretende que cada una de estas iniciativas involucre y beneficie al total de los gobiernos de la región, ni a todas las PyMEs empresas de un determinado sector productivo, sino que se flexibiliza la visión en cuanto a que es posible iniciar el proceso con pocos actores (ya sea países o empresas), para, una vez que tome fuerza, el mismo sea escalado y multiplicado. Este cambio de actitud es, sin lugar a dudas, uno de los principales aprendizajes de las experiencias pasadas y una apuesta a futuro diferente.

44 El sector de servicios está subestimado en el MERCOSUR y debería ser incluido en esta agenda, tanto por su intangibilidad como porque es uno de los que más flujos de inversión y comercio mueve en el globo (entrevista a un académico especialista en IPR, Buenos Aires, abril 2013).

Probablemente la utilización de mecanismos como el flamante MPF contribuyan a enfocar los esfuerzos hacia el principal objetivo de la IPR: fortalecer los sistemas productivos nacionales hacia una mayor integración del tejido productivo regional.

Pero más allá de estos incentivos, la cuestión determinante y necesaria es la voluntad política de los gobiernos de promover y asegurar la demanda para que esta integración sea posible. La experiencia también arroja aprendizajes para los decisores de política, quienes deberían poder lograr un mayor flujo de información sobre las iniciativas en curso, incluyendo la elaboración de mapeos productivos. Finalmente, es importante resaltar que la IPR no necesariamente debe involucrar a todos los países del bloque, ni a todos los subsectores de una cadena.

Una última reflexión apunta a que, aunque existen pruebas de que la participación de las PyMEs en CGVs abre nuevas oportunidades para que las mismas se integren de manera provechosa en el contexto global, los beneficios de participar en una cadena no se materializan automáticamente. Es por ello que no sólo es necesario que las PyMEs actúen con dinamismo, buscando en todo momento oportunidades para mejorar sus actividades, sino que también es importante la colaboración y coordinación entre los gobiernos involucrados (UNCTAD, 2005).

Referencias

- Bembi, M., J. de Angelis y A. Molinari (2012a). "Algunas Mediciones de Integración Productiva en el MERCOSUR", artículo presentado en la XLVII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política, 14 al 16 de noviembre. Universidad Nacional de la Patagonia "San Juan Bosco" (Trelew).
- Bembi, M., J. de Angelis y A. Molinari (2012b). "Medición de la Integración Productiva en el MERCOSUR: Un análisis desde la óptica del CII y las cadenas de valor", mimeo.
- Botto, M. (2013). "Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del MERCOSUR en perspectiva comparada". *Perspectivas Internacionales*. Universidad javeriana, Colombia.
- Botto, M., D. Perrotta y E. Inchauspe (2010). *El MERCOSUR, ¿para qué sirve?* Buenos Aires: CTA/FLACSO.
- Bouzas, R. y Fanelli, J. M. (2001). *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Campbell, J. (1999). *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Chudnovsky, D. y F. Porta (1991) "Las dos etapas del programa argentino brasileño de integración: Evaluación de lo actuado e incertidumbres futuras", *Investigación Económica*, abril/junio 1991, Núm. 196, México D.F.
- Hiratuka, C., R. Sabbatini, M. Laplane y F. Sarti (2009) "Complementaridade Produtiva: Uma Visão Estratégica para o MERCOSUR", en A. López, y C. Alemany (coord.), *Aportes para una Agenda Estratégica MERCOSUR 2010-2020*, Red MERCOSUR, Documento de trabajo N° 4-2009.
- Inchauspe, M. E. (2011) Integración productiva en el Mercosur (1991-2008) de la integración comercial al relanzamiento productivo y social. Tesis de Maestría de Economía, FLACSO.
- Laursen, F. (2010) "Regional Integration: some Introductory reflections", en Laursen, F. (ed.) *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond*. Surrey: Ashgate Publishing limited.

- López, A., V. Arza, M., Laplane, F. Sarti, G. Bittencourt, R. Domingo y N. Reig (2007). *Complementación productiva en la industria automotriz del MERCOSUR*. Buenos Aires: Red MERCOSUR.
- López, A. y J. B. Machado (2009). "Complementación productiva e integración regional". Trabajo preparado para el *Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM)/Cooperación UE-MERCOSUR*.
- Lucángeli, J. (2008) "MERCOSUR: progresa la integración productiva", *Revista del CEI*, Número 12, agosto, pp. 23-39.
- Moravcsik, A. (1993). "Preferences and power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.
- Nesadurai, H. E. S. (2005). "Asia and the Asia-Pacific", en Farrell, M., B. Hettne y L. Van Langenhove (eds.) *Global Politics of Regionalism*, Cambridge: Pluto Press, pp. 155-70.
- Porta, F. (2008) "Integración Productiva en el MERCOSUR: Condiciones, problemas y perspectivas". BID, *Serie International Policy Notes 04*, Washington, 3º Cuatrimestre.
- Porta, F. (2011) "Argentine Productive System's Feasible Scenarios: Challenges for Productive Policies", en Piacentini, P. (Ed.) *Industrial Development: Policies, Actors and Problems*, Roma: Sapienza-Università di Roma/Japan Foundation.
- Porta, F y J. Fontanalls (1989). "La integración intraindustrial: el caso del acuerdo argentino brasileño en el sector de bienes de capital". *Integración Latinoamericana* N151, Intal, Buenos Aires.
- Porta, F y F. Peirano (2011) "Políticas de innovación en una perspectiva regional", en Caetano, G. (coord.) *Políticas públicas para la integración regional*, Montevideo: CEFIR.
- Sánchez Bajo, C. (1999). "MERCOSUR's Open Regionalism and Regulation: Focusing on the Petrochemical and Steel Sectors". *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies*, Vol. XXIX: 1-2.
- Schmitter, P. C. (2011). "Los conceptos de cooperación e integración regional". *Puente Europa*, Año IX Número 1, junio.
- Shimizu, K. (1999). "The Proposal and Implementation of the Brand to Brand Complementation Scheme: Intra-ASEAN Economic Cooperation, 1987-1995. An Analysis of Relations between Foreign Direct Investment, Multinationals and Intra-Economic Cooperation". *Economic Journal of Hokkaido University*, 28: 95-116.
- Shimokawa, K. (2004). "ASEAN: Developing a Division of Labour in a Developing Region", en Carrillo, J., Y. Lung y R. van Tulder (eds.) *Cars, Carriers of regionalism?*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Techakanont, K. (2008). "Productive Integration in ASEAN: A Thailand Perspective - Lessons from Asia and Europe for Mercosur". Documento preparado para el Proyecto *CEPAL-ABDI-IPEA* sobre Integración Productiva.
- UNCTAD (2005) "Vínculos, cadenas de valor e inversiones en el exterior: modalidades de internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) de los países en desarrollo", TD/B/COM.3/69, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO, Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, Ginebra, 4 de enero.
- UNIDO (2011) *Industrial Value Chain Diagnostics: An Integrated Tool*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).
- Van Tulder, R. (2004). "Peripheral Regionalism: The Consequences of Integrating Central and Eastern Europe in the European Automobile Space", en Carrillo, J., Y. Lung y R. van Tulder (eds.) *Cars, Carriers of regionalism?* Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Yoshimatsu, H. (2002). "Preferences, Interests, and Regional Integration: The Development of the ASEAN Industrial Cooperation Arrangement", *Review of International Political Economy*, Vol. 9, No. 1 (marzo), pp. 123-149.