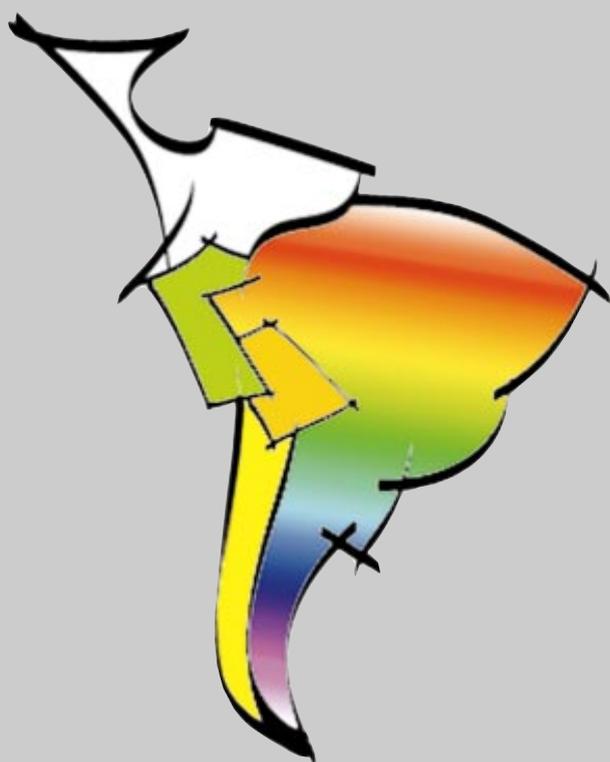


s e r i e d o c u m e n t o s s o b r e e l m e r c o s u r

Complementación Productiva en MERCOSUR Perspectivas y Potencialidades

ANDRES LOPEZ
MARIANO LAPLANE





COMPLEMENTACION PRODUCTIVA EN MERCOSUR PERSPECTIVAS Y POTENCIALIDADES

diciembre 2004

serie documentos sobre el mercosur



Andrés López¹ Mariano Laplane²

¹ Investigador del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENTI) y de la Red MERCOSUR.

² Investigador del Instituto de Economía de la UNICAMP y de la Red MERCOSUR.

Este documento fue realizado por expertos de la RED MERCOSUR para el Programa Sindical Regional de la Fundación Friedrich Ebert. Sus contenidos son de responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert ni de la CCSCS.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR - Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: (+598 2) 902 2938 / 39 /40
Fax: (+598 2) 902 2941

INDICE

Complementación productiva en MERCOSUR. Perspectivas y potencialidades Introducción	5
I. Marco conceptual y escenario internacional	8
II. Cadenas de valor y complementación productiva en el MERCOSUR: Tendencias, perspectivas e iniciativas de política	12
III. Competitividad y complementación productiva en el MERCOSUR	16
IV. Recomendaciones de política	21
Referencias bibliográficas	23

COMPLEMENTACION PRODUCTIVA EN MERCOSUR. PERSPECTIVAS Y POTENCIALIDADES

Introducción

Tras la concreción de una Unión Aduanera (aunque de carácter «imperfecto») a comienzos de 1995 (cumpliendo con los plazos previstos en el Tratado de Asunción, firmado en 1991), el MERCOSUR ingresó primero en un cierto impasse en el proceso integrador para luego, tras la devaluación del Real a comienzos de 1999, atravesar una etapa en la cual se hicieron frecuentes los conflictos intra- bloque. Dichos conflictos involucraron esencialmente a los dos socios principales, Argentina y Brasil, y, en gran medida (aunque no exclusivamente), fueron una consecuencia de la disparidad en los regímenes cambiarios de ambos países. En este escenario, no sorprende que haya habido relativamente pocos avances concretos en el proceso de integración en los últimos años.

La combinación de conflictos y falta de avances en un contexto de asimetrías en las estructuras y políticas productivas nacionales, severa crisis en uno de los miembros del bloque (Argentina), débil institucionalidad del proceso de integración y ausencia de coordinación macroeconómica llevaron a la adopción de diversas medidas «defensivas» de carácter unilateral (en particular, en Argentina) -licencias no automáticas, cláusulas de salvaguarda, perforaciones al arancel externo común, derechos

antidumping, etc.-, que respondían generalmente a reclamos sectoriales frente a la penetración de las importaciones provenientes de otros socios del bloque.

De hecho, uno de los mayores déficits que puede imputarse al proceso de integración es la ausencia -o la inadecuada aplicación- de políticas e instrumentos que faciliten un proceso de reconversión productiva a escala regional. Si bien esto no hubiera resuelto por sí sólo las dificultades provenientes de la combinación entre apertura unilateral e integración regional o de la diferente marcha de los programas macroeconómicos en cada uno de los países, indudablemente hubiera contribuido a reducir las tensiones y conflictos a nivel de empresas, sectores y regiones. Además, hubiera contribuido a crear las condiciones para elevar la competitividad del aparato productivo a nivel del MERCOSUR en su conjunto, mejorando tanto las posibilidades de enfrentar la competencia de los productos extra-zona en los mercados de la región como de acceder a terceros mercados con exportaciones originarias del MERCOSUR.

Uno de los mayores obstáculos para este ejercicio fue la resistencia de los gobiernos a poner en marcha políticas activas de reconversión, confiando

en la autoorganización de los mercados y las decisiones privadas. Como consecuencia de esta actitud, tanto el marco legal del proceso de integración como su aplicación impidieron toda tentativa de promover u orientar una reestructuración «ofensiva» por parte de los sectores productivos de la región.

Al presente, parece abrirse la oportunidad de revitalizar el MERCOSUR, superando el estancamiento y las políticas «defensivas». Por un lado, los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil han expresado públicamente que el MERCOSUR es una prioridad dentro de sus respectivas agendas de política exterior. Por otro, tras la salida de la Convertibilidad en la Argentina, ha desaparecido una fuente mayor de conflictos intra-bloque, en tanto las respectivas paridades cambiarias con el dólar han tendido a converger hacia niveles similares en ambos países.

En este nuevo contexto, es factible progresar de manera efectiva en algunas áreas que ya se habían puesto en la agenda del MERCOSUR en años recientes, pero en las que hasta ahora sólo se han registrado avances incipientes. Una de dichas áreas es la complementación productiva a través de la integración de cadenas de valor.

Es crecientemente reconocido, tanto entre los analistas como entre los hacedores de política, que, al presente, la competitividad no se basa tanto en el desempeño de sectores y empresas aislados, sino en el funcionamiento eficiente de las cadenas de valor. Así, no sorprende que el tema haya ganado tanto un espacio considerable a nivel de los estudios académicos como una creciente popularidad entre los hacedores de política. Prueba de esto último es la proliferación de iniciativas destinadas a fomentar las cadenas de valor que han surgido en años recientes en un gran número de países -tanto desarrollados como en desarrollo-.

Este enfoque ha comenzado a ser difundido gradualmente también entre los países del MERCOSUR. Tanto en Argentina como en Brasil ya se han elaborado diversos estudios de carácter nacional en base al concepto de cadenas productivas, abarcando tanto sectores agropecuarios como industriales. A la vez, se han puesto en marcha algunas iniciativas de política a distintos niveles, que en general han tenido un avance incipiente, en donde el eje integrador de las acciones propuestas son las cadenas productivas (por ejemplo, los foros de competitividad lanzados primero en Brasil y más recientemente en Argentina).

Sin embargo, hasta el presente, las políticas industriales o de competitividad establecidas en el MERCOSUR han tenido alcance nacional, salvo casos excepcionales (como el del sector automotriz). Así, en la práctica, y pese al proceso integrador, el número de iniciativas regionalmente articuladas destinadas a promover la complementación productiva y el aumento de la competitividad ha sido muy

escaso. Sin embargo, lentamente, la idea de promover cadenas de valor ha comenzado a extenderse al MERCOSUR como un todo, tal como se expresa en la creación de los Foros de Competitividad para las Cadenas Productivas del MERCOSUR en 2002.

Lamentablemente, tras el lanzamiento formal de estos foros, no se observan en la práctica avances concretos en su funcionamiento, pese a la voluntad política expresada por los gobiernos de los países de la región en el sentido de privilegiar la constitución de cadenas productivas regionalmente integradas. Esto implica que se están perdiendo oportunidades valiosas para aprovechar las ventajas del proceso integrador en el MERCOSUR.

Entre las ventajas potenciales de adoptar el enfoque de cadenas productivas como criterio central para definir políticas industriales, tecnológicas y empresariales en el MERCOSUR, se destacan tres:

- i) El enfoque de cadenas productivas tiende a reducir el nivel de conflictividad al interior del bloque. En efecto, dicho enfoque hace hincapié en las posibilidades de complementar y articular los esfuerzos de las distintas firmas que operan en el mismo sector (o en sectores relacionados verticalmente) en diferentes países con el objetivo de potenciar las capacidades competitivas de la cadena como un todo. Así, es posible cambiar las actitudes «defensivas» por otras de naturaleza «ofensiva», pasando del conflicto a la cooperación.
- ii) Dado que este tipo de iniciativas apunta a mejorar las potencialidades exportadoras de la región en su conjunto, refuerza las percepciones de que el proceso de integración puede constituirse en un juego de suma positiva, en el cual en lugar de competir por el mercado regional, las firmas del bloque pueden aunar esfuerzos en búsqueda de mejorar conjuntamente su competitividad.
- iii) Finalmente, la puesta en marcha de mecanismos regionales de articulación de las cadenas productivas solidifica las bases del MERCOSUR no sólo por la vía de reforzar los lazos de cooperación interempresaria sino también al promover la cooperación inter-estatal en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas aplicadas.

A su vez, la constitución de cadenas de valor puede ser un elemento impulsor para atender no sólo la necesidad de mejorar la eficiencia productiva de las economías de la región, sino también para incorporar crecientemente al conocimiento como un factor clave de la competitividad. De hecho, la literatura

y la evidencia reciente destacan el rol de las llamadas «redes de conocimiento», las cuales se manifiestan a través de múltiples articulaciones entre empresas, centros tecnológicos, universidades, etc. Según David y Foray (2002), estas redes (comunidades) intensivas en conocimiento pueden caracterizarse por tres elementos: (i) una significativa actividad de creación y reproducción de conocimiento, estimulado por una gran cantidad de oportunidades de recombinación, transposición y sinergia; (ii) la existencia de mecanismos para intercambiar y difundir el conocimiento que se genera y (iii) el uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación.

Desde este punto de vista, una política de cadenas que incorpore como criterio central la promoción de redes en las que existan procesos activos de creación y circulación de conocimientos ayu-

daría a que los países de la región se encuentren en mejores condiciones para enfrentar los actuales desafíos de la competitividad a escala global en un contexto de cambio de paradigma tecnológico-productivo.

Este trabajo se propone tres tareas. Primero, presentar los argumentos conceptuales a partir de los cuales se justifica la promoción de los esquemas de complementación y la formación de cadenas (sección I). Luego, revisar la experiencia del MERCOSUR en la materia (sección II). En seguida, analizar el nivel de competitividad de las cadenas productivas y el grado de complementación productiva alcanzado (sección III). Finalmente, sugerir algunas recomendaciones de política para impulsar el desarrollo de este tipo de esquemas a nivel regional (sección IV).



MARCO CONCEPTUAL Y ESCENARIO INTERNACIONAL

La idea de promover la complementación productiva apunta a generar mayor valor agregado en las distintas fases del proceso de producción de bienes y servicios, y a mejorar la competitividad de las empresas que participan en dicho proceso a través del aumento de la «eficiencia colectiva» de las respectivas cadenas de valor.

En forma más ambiciosa, la complementación productiva y las cadenas de valor pueden ser instrumentales en el pasaje de la «competitividad precio» a la «competitividad no precio». En otras palabras, pueden ayudar a recorrer un camino de ganancias de competitividad «a la alta» (high-road), basada no en costos y salarios reducidos o ventajas cambiarias, sino en capacidades de innovación y generación de conocimientos, calidad de productos y procesos y sustentabilidad ambiental y humana.

Esto es importante considerando que, como desde hace tiempo atrás viene sosteniendo una extensa literatura, crecientemente la competencia en los mercados viene dada por factores tales como las capacidades de innovar, diferenciar productos, atender las necesidades específicas de cada cliente, etc., y menos por aquellos elementos vinculados únicamente a costos. Esta tendencia se refuerza en el escenario del pasaje hacia la llamada «sociedad del conocimiento», en donde los activos intangibles (conocimientos, capacidades de aprendizaje, competencias endógenas, etc.) serían los determinantes esenciales de la competitividad de firmas, regiones y naciones.

Para abordar la problemática de la complementación productiva los enfoques más difundidos en la literatura especializada son dos:

- * **Los complejos productivos o clusters.**
- * **Las cadenas productivas o de valor.**

También las llamadas alianzas estratégicas o la inversión extranjera directa (IED) son vías a través de las cuales se pueden establecer vínculos de complementación productiva entre distintos actores.

Los clusters son concentraciones geográficas de empresas y otras instituciones (universidades,

agencias gubernamentales, centros tecnológicos, etc.) que actúan en actividades estrechamente relacionadas. El Silicon Valley es seguramente el ejemplo más notorio de este tipo de arreglos, en este caso en el sector informático. La evidencia internacional muestra que a menudo los clusters dan lugar a importantes economías externas y de aglomeración al compartir un pool de mano de obra especializada, infraestructura de transporte y comunicaciones, proveedores, clientes, servicios de apoyo, información, etc. Si la complementación productiva no se da en una localización geográfica determinada sino a nivel sectorial, se puede hablar de un cluster sectorial.

A su vez, una cadena de valor consiste en el conjunto de actividades que son requeridas para llevar un producto al consumidor final, incluyendo las etapas de concepción y diseño, aprovisionamiento de materias primas y bienes intermedios, producción, comercialización, distribución y soporte post-venta.

Las posibilidades de cooperación -y las potenciales ganancias derivadas de esta última- parecen claras en el caso de cadenas de valor verticales. Por ejemplo, compartir información que pueda contribuir al desarrollo de nuevos productos o mejorar la coordinación entre las distintas etapas de la cadena contribuyen a una mejor performance de conjunto sin perjudicar, en principio, a ninguno de los miembros de la cadena (CEP, 2003).

Sin embargo, también puede pensarse en cadenas «horizontales» (esto es, entre empresas directamente competitivas entre sí), concepto asimilable al de cluster sectorial. En este caso también puede haber ganancias de la cooperación, cuando, por ejemplo, se apunta a un mayor nivel de especialización por empresa, a compartir costos de la I&D, la innovación o la capacitación de personal, a penetrar de manera conjunta en terceros mercados, a desarrollar «marcas» regionales, a mejorar las condiciones de negociación frente a compradores y/o proveedores, etc. En otras palabras, la cooperación entre empresas directamente competitivas puede ser beneficiosa si dicha acción permite al complejo pro-

ductivo competir en mejores condiciones con el resto del mundo.

El alcance geográfico de las cadenas varía fuertemente, desde cadenas locales, a otras de carácter nacional, regional e, incluso, global. A su vez, en ellas intervienen muchas empresas de distinto tamaño, influencia en el mercado, origen del capital, etc., pero generalmente algunos compradores o productores tienen un papel decisivo en los mecanismos de gobierno de la cadena. Hay, así, cadenas dominadas por los compradores -por ejemplo, los supermercados en el caso de alimentos procesados- o por los grandes productores -por ejemplo, en la industria automotriz y de autopartes- (Gereffi, 1999).

Sin embargo, pese a estas importantes diferencias en los mecanismos de gobierno, es usual encontrar que las cadenas de valor a nivel global están organizadas por empresas transnacionales, las cuales localizan las distintas etapas de los procesos productivos en diversas regiones, con el fin de aprovechar las diferencias que existen en materia de costos, recursos, logística y mercados. Así, forman lo que se ha dado en llamar «Sistemas Internacionales Integrados de Producción», en los que pueden participar tanto filiales de la corporación como firmas independientes subcontratistas y proveedoras.

Tal como lo señala la UNCTAD (2002), la competencia en los mercados globales se realiza crecientemente entre sistemas productivos gobernados por empresas transnacionales (ET), más que entre firmas aisladas. A su vez, el desarrollo de estos sistemas ha sido acompañado y facilitado por la liberalización de los flujos de comercio e inversión y el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que han abaratado notablemente los costos de generar, enviar, procesar y almacenar información.

Así, las grandes empresas son muchas veces el vínculo que permite a las empresas de menor tamaño dentro de la cadena integrarse en los mercados mundiales, a los cuales difícilmente accederían en aislamiento. Asimismo, la gran empresa usualmente brinda asistencia técnica, comercial, financiera, etc. a sus proveedores y clientes, de modo de favorecer procesos de upgrading competitivo en dichos agentes. Sin embargo, por su posición dominante, la gran empresa transnacional está generalmente en condiciones de maximizar su participación en el excedente generado por la cadena, lo cual plantea el crucial problema del «poder» relativo que tiene cada agente de la cadena y del reparto de beneficios al interior de las mismas.

Paralelamente, también viene creciendo la relevancia de los clusters y las redes locales y regionales, las que, a menudo, se encuentran integradas con las cadenas globales (no como firmas aisladas sino a través de los clusters o redes respectivas), reflejando la convivencia de procesos de regionalización y globalización simultáneos.

Sin embargo, la inserción en las cadenas globales por sí sola, no implica ganancias de competitividad «a la alta». Un claro ejemplo es el caso de la industria de software de la India, cuya estrategia de inserción, muy exitosa en términos cuantitativos, se ha basado en la venta de servicios informáticos de bajo valor agregado a los países desarrollados. Dado que su competitividad se fundamenta en la utilización de mano de obra barata, la industria de dicho país se mantiene sujeta a la amenaza de la competencia vía precios, habiendo avanzado poco en competir vía innovación y diferenciación de productos.

La también cuantitativamente exitosa experiencia de Irlanda en el mismo sector, si bien basada en una estrategia diferente -adaptación y manufactura de productos de software para el mercado europeo- también muestra los límites que enfrentan las estrategias de inserción en cadenas globales que no se basan en capacidades locales de innovación y generación de conocimientos (Arora et al, 2001). No sorprende, entonces, que en ambos países se busquen estrategias que permitan un upgrade de la posición que ocupan en las cadenas globales de valor a través del énfasis en temas como calidad, I&D, etc.

En el caso del hardware y la electrónica, en tanto, las inversiones pro-exportación organizadas por empresas transnacionales frecuentemente se basan en actividades de ensamblaje de reducido valor agregado atraídas por salarios bajos, con escasos o nulos vínculos con proveedores locales y pocas posibilidades de generar derrames de conocimiento en el medio doméstico³ (la maquila mexicana es un ejemplo claro en este sentido).

Pero la experiencia internacional muestra otras estrategias de inserción en cadenas globales que han tenido impactos más extendidos sobre las sociedades locales, justamente por basarse en factores de competitividad no-precio. Por ejemplo, los célebres distritos industriales italianos son un ejemplo de procesos donde se generan ganancias de eficiencia a nivel colectivo y se consigue una reputación de calidad y confiabilidad a nivel internacional a través de la cooperación entre empresas -incluso cuando estas operan en el mismo sector-.

³ En las actividades de outsourcing, por ejemplo, el grueso de los beneficios iría a las empresas dueñas de los activos tecnológicos clave (y las marcas y capacidades de comercialización respectivas); lo mismo ocurriría en el caso de las licencias (Kenny, 2002).

Otra experiencia interesante es la de países como Corea, Japón o Taiwán, que han logrado insertarse en los mercados globales a través del desarrollo de capacidades de innovación domésticas. Ha sido habitual que en industrias como la electrónica las firmas locales comenzaran su actividad como subcontratistas de grandes multinacionales. Sin embargo, gracias al fuerte apoyo de las políticas públicas⁴ y la disponibilidad de capital humano, muchas de estas firmas desarrollaron procesos de aprendizaje tecnológico acumulativos que les permitieron pasar de subcontratistas a imitadores, y luego a innovadores «genuinos». Esto les ha permitido ganar porciones significativas en los respectivos mercados mundiales compitiendo no en base a precios, sino a partir de la innovación y la diferenciación de productos.

En este escenario, las políticas basadas en los criterios de cadenas de valor y complementación productiva en los países en desarrollo deben atender dos frentes. Por un lado, mejorar las condiciones de atractividad, generar incentivos y establecer negociaciones para maximizar los derrames que puede generar la presencia de empresas transnacionales en sus territorios. Esto implica, por ejemplo, promover el desarrollo de proveedores locales (lo cual incluye asistencia técnica, provisión de información y financiamiento, difusión de estándares de calidad y medio ambiente, etc.) y la cooperación tecnológica con firmas e instituciones domésticas.

Asimismo, estas políticas deberían apuntar a mejorar las formas de inserción de las firmas locales en las cadenas globales de valor organizadas por las transnacionales. En particular, se deberían inducir procesos de aprendizaje que permitan pasar de etapas en las que se compite por la vía de costos y precios a otras en las que la inserción en las cadenas dependa de factores diferenciados específicos, y en particular de las capacidades de innovación y la disponibilidad de mano de obra calificada.

El otro frente es el de las políticas de estímulo a los clusters y las cadenas de valor regionales. La experiencia internacional muestra que las políticas públicas han ayudado a mejorar las condiciones de competitividad de clusters o cadenas existentes, más que a crear nuevos arreglos. Esto es así porque se trata de procesos en los que intervienen muchos actores; por ende, no resulta fácil encontrar mecanismos de gobierno que enfrenten las fallas de coordinación que impiden el desarrollo de estos esquemas.

En consecuencia, las políticas públicas no sir-

ven para crear sino para fortalecer procesos que ya se están dando y necesitan apoyos específicos para consolidarse. Estos apoyos específicos deben ser catalizadores de procesos en donde se puedan desarrollar acciones de complementación productiva.

La experiencia internacional sugiere que las políticas (o programas) más adecuadas en este sentido son aquéllas (Humphrey y Schmitz, 1996):

- * Motivadas por las necesidades de la demanda.
- * Con relativamente pocos objetivos e instrumentos.
- * Dirigidas a grupos de firmas para reducir los costos de transacción y generar confianza y un proceso de mutuo aprendizaje.
- * Diseñadas para desarrollar una capacidad colectiva y acumulativa para la mejora continua.
- * Con un horizonte de mediano plazo.
- * Implementadas por agentes especializados y no por empleados públicos.
- * Localizadas en instituciones nuevas y no burocráticas.

La experiencia internacional también sugiere que las políticas para la promoción de clusters y cadenas productivas son mucho más efectivas cuando se realizan conjuntamente con políticas horizontales, como las dirigidas a las PyMEs, a la promoción de la I&D o a mejorar la calidad o la gestión ambiental.

Finalmente, cabe resaltar que las políticas pro-clusters y complementación tienen un mayor potencial que los enfoques puramente sectoriales, tal como se puede observar en el cuadro 1.

⁴. Aquí se incluyen acciones tales como: i) ofrecer incentivos a las firmas extranjeras para realizar actividades de I&D y cooperar con universidades y centros de investigación locales; ii) promover la educación técnica y científica; iii) estimular altos niveles de integración nacional por la vía del desarrollo de proveedores; iv) favorecer los esfuerzos innovativos (incluyendo la ingeniería inversa) por parte de los fabricantes locales (ver Lall, 2000; Hobday, 2000).

en clusters y cadenas de valor

Enfoque sectorial	Enfoque de clusters y cadenas
Grupos con posiciones relativamente similares	Grupos estratégicos con posiciones mayormente complementarios
Se focaliza en productos finales	Incluye clientes, proveedores de bienes y servicios e instituciones especializadas
Se focaliza en competidores directos e indirectos	Incorpora el conjunto de actividades interrelacionadas que comparten tecnologías, información, mano de obra calificada, clientes y canales de comercialización
Resistencia a cooperar entre rivales	La mayoría de los participantes no son competidores directos y comparten necesidades y restricciones comunes
Diálogo con los gobiernos sesgado hacia subsidios, protección y limitación de la competencia	<p>Amplio ámbito para mejoras en áreas de interés común que mejoran la productividad y aumentan la competencia</p> <p>Un foro para un diálogo más constructivo y eficiente entre empresas, sindicatos y gobiernos</p>
Búsqueda de diversidad en las trayectorias existentes	Búsqueda de sinergias

Fuente: OECD (1999).



CADENAS DE VALOR Y COMPLEMENTACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR: TENDENCIAS, PERSPECTIVAS E INICIATIVAS DE POLÍTICA

En su relativamente corta trayectoria, el MERCOSUR ha logrado valiosos resultados, tanto en el plano económico como en el político. Sin embargo, hay un claro consenso en que las promesas del proceso de integración están lejos de haber sido alcanzadas.

En particular, el MERCOSUR no ha avanzado hacia lo que algunos autores denominaban tiempo atrás como el escenario «industrialista», en el cual la integración es un medio para estimular la reestructuración del aparato productivo regional -vía economías de escala y especialización- y para avanzar en el proceso de industrialización hacia nuevas actividades con mayor valor agregado (Chudnovsky y Porta, 1991).

Una de las vías para alcanzar los objetivos del escenario «industrialista» era la formación de cadenas de valor regionales y el desarrollo de esquemas de complementación productiva a escala MERCOSUR, los cuales potencialmente son poderosos instrumentos tanto para aumentar la capacidad competitiva de las empresas como para reducir el nivel de heterogeneidad y mejorar el perfil de especialización de las economías de la región.

Es posible distinguir diferentes alternativas de complementación entre firmas al interior de un proceso de integración (CEP, 2003). Por un lado, el desmantelamiento de barreras arancelarias y regulatorias puede dar lugar a procesos de especialización basados en el intercambio de productos y servicios finales (el caso automotriz es un ejemplo claro en este sentido dentro del MERCOSUR).

Asimismo, los productores de un país pueden incluir a proveedores de países socios en sus cadenas de abastecimiento de partes e insumos, o bien establecer relaciones de outsourcing de determinadas actividades. La creación de joint ventures o alian-

zas estratégicas también es una consecuencia factible de la integración.

También es posible el surgimiento de clusters o redes empresarias supranacionales. En este tipo de esquemas se pueden insertar empresas pequeñas y medianas, las que, mediante la cooperación e integración de actividades con sus pares, pueden lograr significativas mejoras de eficiencia colectiva a través del alcance de economías de escala y ámbito imposibles de obtener individualmente.

En un mundo «ideal», con información perfecta, sin fallas de mercado y de coordinación, con tecnologías libremente disponibles y con macroeconomías estables, el despliegue de procesos de complementación y especialización en función de las ventajas estáticas y dinámicas disponibles en cada país y/o subregión se hubiera observado de forma espontánea.

Sin embargo, como cualquier observador puede percibir fácilmente, en el mundo «real» esas condiciones están lejos de cumplirse. Así, no sorprende que, en la práctica, subsista (e incluso se haya reforzado en algunos casos) una marcada heterogeneidad en las conductas y desempeños empresarios, tanto a nivel individual como sectorial.

En particular, son las empresas transnacionales las que mejor han aprovechado las ventajas del mercado ampliado y de la apertura comercial unilateral, para especializar sus filiales en la región complementando la oferta doméstica con bienes importados -tanto de intra como de extrazona-. Asimismo, dicho grupo de empresas redujo sus vínculos con proveedores locales de insumos y bienes de capital, en un movimiento a través del cual, si bien ganaron en eficiencia microeconómica, al mismo tiempo desarticulaban cadenas de valor existentes, limitando los potenciales derrames de esa ma-

yor eficiencia y generando altos niveles de desempleo.

En tanto, para una gran cantidad de sectores manufactureros en los cuales predominan pequeñas y medianas empresas (PyMEs), el proceso de integración más apertura planteó desafíos mucho mayores. Así, no sorprende observar que los mayores conflictos al interior del MERCOSUR se hayan dado, en general, en sectores en los que las empresas transnacionales están mayormente ausentes (como calzados o textiles), ya que allí las fuerzas del mercado no fueron capaces de articular respuestas «ofensivas» ni de estimular la aparición de mecanismos de complementación y especialización por parte de las firmas involucradas.

Así, estas últimas tendieron a recurrir en forma asidua al reclamo a sus gobiernos para que adoptaran medidas «defensivas» (derechos antidumping, cláusulas de salvaguarda, licencias de importación, etc.), frente a la competencia de productos importados (incluso, dichos reclamos muchas veces han ido dirigidos específicamente hacia las importaciones provenientes de países socios), generando, a la vez, serios «ruidos» para la dinámica del proceso integrador.

Los reclamos por medidas «defensivas» recrudescen -y el proceso de integración tiende a ser percibido por los agentes de la producción como un juego de «suma cero»- en épocas de crisis macroeconómica o de dificultades en la administración «política» de la integración. Es en estos momentos cuando la temática de la complementación y las cadenas productivas gana relevancia, como forma de aliviar las tensiones al interior del bloque (CEP, 2003).

La reciente creación de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas reflota una vieja idea en el MERCOSUR (los acuerdos sectoriales), heredada del enfoque gradualista y selectivo adoptado por el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) Argentina-Brasil de 1986.

En efecto, esta primera etapa de la integración se caracterizó por un conjunto de negociaciones sectoriales, en las que predominaron los instrumentos comerciales, materializadas en la firma de protocolos sectoriales. Esta aproximación se fundamentaba en la idea de que un avance demasiado rápido del proceso podía generar no sólo efectos económicos indeseados sino también resistencias políticas que potencialmente podían abortar todo el proceso.

Ya en aquel momento se discutía el tema de la complementación productiva (notoriamente, en el sector de bienes de capital), y se proponía la creación de empresas binacionales y de un fondo regional de promoción de inversiones. Sin embargo, en la práctica, se registraron escasos avances en am-

bos temas durante esta primera etapa.

De hecho, durante esta fase estuvieron ausentes los instrumentos y políticas que favorecieran la reconversión productiva de los sectores incorporados al PICE. Asimismo, la falta de coordinación efectiva de las políticas industriales y tecnológicas inhibió el desarrollo de los efectos dinámicos potencialmente asociados al mercado ampliado. Tampoco fue eficaz el intento de establecer negociaciones en sectores eslabonados dentro de una misma cadena productiva, especialmente en aquellos de industria básica e intermedia (López y Porta, 1994).

A principios de los años '90, en consonancia con la adopción de programas de reforma estructural alineados con las recomendaciones del llamado «Consenso de Washington» en ambos países, se decide abandonar la metodología del avance sectorial para pasar a un esquema de mayor generalidad, con la creación del MERCOSUR. Así, más allá de la existencia de regímenes de excepción y adecuación por país, el criterio general de esta nueva fase fue la desgravación automática y lineal de todo el universo arancelario, junto con la adopción de un arancel externo común (todo el proceso debía estar listo en 1995).

Ya desde el Tratado de Asunción se contemplaba que los representantes privados de los diversos sectores productivos negociaran acuerdos de complementación industrial, reconociendo, implícitamente, que el proceso de integración podía enfrentar dificultades y resistencias. Si bien estos acuerdos se suponían destinados a facilitar el proceso de reestructuración a nivel regional mediante la especialización intrasectorial, la complementación intramercados y las asociaciones para competir eficazmente en terceros mercados, en la práctica fueron -o intentaron ser- utilizados principalmente en aquellos sectores de mayor grado de oligopolización, que tenían una representación empresarial más concentrada y que, a la vez, eran sensibles a los efectos del proceso de apertura -tanto unilateral como dentro de MERCOSUR- en marcha.

De hecho, el único acuerdo de complementación homologado por los gobiernos fue el de la industria siderúrgica. En el caso petroquímico, el acuerdo sólo se alcanzó entre los representantes de Argentina y Brasil y no fue refrendado a nivel oficial. En el sector textil se avanzó hasta cierto punto en las negociaciones pero finalmente no se arribó a un texto consensuado. En la práctica, los escasos acuerdos alcanzados o que tuvieron algún grado de avance significativo se orientaron fundamentalmente a la administración de los flujos de comercio, tanto intra-zona como con relación a terceros países.

La propia rigidez del marco regulatorio general en que se encuadraron los acuerdos, así como la escasa disposición de los gobiernos -especialmente del argentino- para alentar procesos de reestruc-

turación en los que interviniera alguna mano más visible que la del mercado, explican el poco interés que presentaban los acuerdos para aquellos que pensaban que podían resultar un instrumento adecuado para consolidar una estrategia de especializaciones complementarias que incrementara el comercio intraindustrial en la región y permitiera la elevación conjunta de los niveles de competitividad de los productos de la zona y su capacidad de penetración de terceros mercados (López y Porta, 1994).

La última oleada de interés por el tema de las cadenas productivas a nivel del MERCOSUR comenzó en 2001 -poco antes de que se desatara la mayor crisis económica de la historia argentina-, como una manera de amortiguar los severos conflictos que habían surgido tras la devaluación del real brasileño, la cual había generado un serio problema de competitividad para la economía argentina.

Así, en el mencionado año comenzó un trabajo tendiente a crear los llamados «foros de competitividad» a nivel del MERCOSUR, siguiendo en buena medida la experiencia previa de Brasil en dicha área. Desde el inicio, esta iniciativa estuvo asociada al concepto de cadenas productivas, con el objeto de producir diagnósticos y facilitar las discusiones y negociaciones a nivel regional entre los representantes de cada cadena (la cadena de madera y muebles estuvo entre las primeras elegidas para su análisis). En 2002, el Consejo del Mercado Común aprobó formalmente la creación del Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR, con participación de funcionarios del sector público y representantes del sector privado (empresario y sindical). La decisión no incluyó mecanismos operativos para la creación de los Foros, con excepción de la disposición de que la orientación política del Programa sería dada por las Reuniones de Ministros.

La idea de crear estos foros de competitividad, además de la inspiración coyuntural antes mencionada, también reflejaba la percepción de que el proceso de integración no necesariamente estaba llevando al aprovechamiento de las potencialidades de complementación de las distintas cadenas productivas y que, además, estaba generando patrones de especialización sectorial probablemente indeseables para algunos de los países miembro (CEP, 2003). En otras palabras, la introducción de los foros vino de la mano de un «cambio de clima» con relación al pensamiento dominante respecto del proceso de integración, donde se pasaba de una confianza implícita o explícita en los mecanismos espontáneos de auto-organización privada a la idea de que no necesariamente esos mecanismos funcionaban y llevaban a resultados eficientes económicamente y aceptables política y socialmente.

De hecho, durante los últimos dos años, importantes funcionarios públicos de distintos países

del MERCOSUR han hecho hincapié en la necesidad de profundizar la integración de las cadenas productivas en búsqueda de promover un aumento de las capacidades productivas y exportadoras del bloque (y reducir las disputas entre las firmas instaladas en la región), mencionándose entre los sectores en donde dicho enfoque podría ser aplicado a los de electrodomésticos, calzado, textiles y automotriz.

La idea de estimular la creación de cadenas en el ámbito del MERCOSUR no se limita al sector manufacturero. En marzo de 2003 representantes de Argentina y Brasil decidieron crear el llamado Consejo Agropecuario del Sur (CAS), el cual, entre otras tareas, tiene la misión de promover formas conjuntas de comercialización y estimular la integración de las cadenas productivas en los sectores agropecuario y agroindustrial. En el momento de su creación, se mencionó a la soja como una de las ramas en donde este tipo de enfoque sería puesto en marcha prioritariamente.

Sin embargo, más allá de las intenciones y de las iniciativas adoptadas, en la práctica, poco es lo que parece haberse avanzado en concreto en esta área, tanto en el sector industrial como en el agropecuario. Esto plantea la necesidad de encarar con mucho mayor vigor la tarea de promover negociaciones y políticas concretas tendientes a impulsar de forma efectiva la formación de cadenas de valor regionales y de esquemas duraderos de complementación productiva.

En este contexto donde las políticas de estímulo han estado mayormente ausentes (o no han tenido aplicación efectiva), ¿cuáles son los avances y los obstáculos que se observan hasta ahora en materia de complementación productiva y formación de cadenas de valor regionales en el MERCOSUR?

La evidencia disponible a nivel agregado indica que la reducción de las barreras comerciales intensificó el comercio intraindustrial, especialmente entre Argentina y Brasil, permitiendo una mayor especialización en la producción y la explotación de economías de escala en un conjunto significativo de ramas industriales.

Como se dijo anteriormente, estas tendencias fueron especialmente visibles en aquellas ramas en donde predominan las ET. Es esperable que un proceso de integración económica sea particularmente ventajoso para las ET que actúan en los países miembros. Por un lado les brinda la oportunidad de profundizar o dar inicio a estrategias de complementación entre sus filiales. Al mismo tiempo, sus estructuras organizativas les permiten capturar tempranamente los beneficios derivados de las menores barreras a la circulación de bienes y factores productivos dentro del espacio integrado. Consecuentemente, las ET, en general, adecuaron sus estrategias productivas y de distribución a las opor-

tunidades abiertas con el MERCOSUR.

Sin embargo, estas ganancias de eficiencia microeconómica de las filiales de las ET tuvieron derrames acotados sobre los países miembro del MERCOSUR. Por un lado, como ya se comentó, dichas ganancias en parte se obtuvieron a costa de una desarticulación de las cadenas de aprovisionamiento locales, con el reemplazo de proveedores domésticos por otros internacionales (y, frecuentemente, intra-corporativos). Por otro lado, Sudamérica siguió siendo el principal mercado para la producción de las filiales de empresas transnacionales que actúan en la región, siendo reducido el volumen de ventas que hacen estas firmas a mercados de países desarrollados (exceptuando a los commodities agropecuarios y agroindustriales).

En cuanto a las grandes empresas de capital nacional, si bien hay un número considerable de ellas, tanto en Argentina como, especialmente, en Brasil, son pocas las que han encarado esquemas de complementación de actividades al interior del MERCOSUR (en buena medida, porque es muy escaso el número de grandes firmas locales con esquemas de complementación productiva).

También surgieron iniciativas protagonizadas por empresas PyME de capital nacional orientadas a aprovechar las potenciales ventajas del proceso de integración. Estas iban desde estrategias puramente comerciales -donde, por ejemplo, una firma argentina distribuye productos de un socio brasileño -y/o viceversa- a través de canales de comercialización propios, hasta esquemas más ambiciosos, incluyendo acuerdos de complementación productiva intra o inter-firma, aunque ciertamente estos últimos no han sido muy numerosos.

El hecho es que hay una serie de factores que obstaculizan la formación de cadenas de valor integradas o esquemas de complementación producti-

va en el MERCOSUR, además de la falta de políticas de incentivo. Un aspecto central en este sentido son las fallas de mercado y coordinación que afectan la gestión empresarial, y a las cuales están particularmente expuestas las PyMEs. Para alcanzar esquemas de complementación y cooperación es necesario, entre otras cosas, tanto vencer factores culturales -por ejemplo, la falta de confianza- como tener acceso a información y financiamiento.

En un trabajo del CEP (2003) se analizan algunos factores que pueden justificar, en estas condiciones, la intervención desde la política pública para ayudar a concretar las ganancias potenciales de la complementación:

- Falta de información relevante (esto lleva a desaprovechar oportunidades de intercambio y especialización)
- «Miopía» empresarial (las empresas pueden no aprovechar eficientemente las posibilidades de negocios existentes debido a problemas de entendimiento, de articulación o bien de falta de vínculo entre conocimiento y acción)
- Fallas de coordinación (ocurren cuando la información relevante está disponible pero la acción descentralizada de los agentes -y las consecuentes dificultades para organizarse que de ella se derivan- hacen que la misma sea desaprovechada).
- Falta de bienes públicos regionales (factores relevantes para la complementación, tales como infraestructura o investigación y desarrollo, pueden resultar sub-ofertados por el mercado).

COMPETITIVIDAD Y COMPLEMENTACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR

Evidentemente los obstáculos para la formación de cadenas de valor integradas son diferentes en cada cadena, lo que plantea la necesidad de llevar adelante medidas específicas para cada caso. Bajo esta premisa surge la necesidad de identificar los actores relevantes en cada cadena, sus principales debilidades y fortalezas, así como los patrones de funcionamiento y la evolución de las mismas a nivel local e internacional.

Precisamente esta fue la metodología utilizada en el marco de un proyecto de investigación realizado recientemente en Brasil⁵. En dicho proyecto se analiza, en base a aportes realizados por trabajadores, empresarios y representantes del gobierno, la situación competitiva de veinte cadenas relevantes, estimando los impactos de la apertura y la integración con el ALCA o la Unión Europea.

Las cadenas son agrupadas en cuatro grupos, utilizando una metodología que permite identificar las características y necesidades específicas de cada sector, posibilitando, por tanto la realización de políticas adecuadas. Según su capacidad competitiva, los posibles impactos de la apertura y la intensidad y los tipos de política necesarios, se clasifica entre Cadenas Competitivas, para las cuales la integración representa una oportunidad, Cadenas con Deficiencias, para las cuales la integración se traduce en mayores amenazas, Cadenas para las cuales la integración no implica grandes amenazas ni oportunidades y Cadenas dependientes de las estrategias de las empresas transnacionales.

Cada uno de estos grupos difiere del resto en cuanto a su organización, sus actores relevantes, las oportunidades y amenazas que representa la apertura, por lo cual se proponen medidas de política específicas para el desarrollo competitivo de cada uno de ellos. Esta metodología, permite identificar las características y necesidades específicas de cada

sector, posibilitando, por tanto la realización de políticas adecuadas para promover la complementación y la competitividad.

En el primer grupo figuran las cadenas más competitivas y que enfrentarían menores amenazas. Integran este grupo las cadenas agroindustriales (Café, Celulosa y Papel, Cítricos), las cadenas intensivas en mano de obra (Cuero y Calzados) e intensivas en escala, como la Siderúrgica. En general, son cadenas con saldo comercial positivo de 1996 a 2001 y tienen niveles aceptables de competitividad, aunque con fuerte heterogeneidad⁶. Por este motivo, la prioridad de la estrategia negociadora debe ser garantizar mayor acceso a los mercados, en especial el norteamericano. En estas cadenas, algunas barreras encontradas por los productos brasileños son de tipo «no arancelario», lo que significa que la agenda de negociación no debe restringirse a la reducción de aranceles sino que debe incluir la eliminación de otras restricciones como cuotas, barreras técnicas y medidas de defensa comercial (medidas compensatorias y de anti-dumping). La política industrial debe implementar acciones que refuercen la competitividad de estas cadenas, principalmente estimulando la agregación de valor en las exportaciones (por medio de la mayor diferenciación de productos). El estudio concluye que debería apoyarse la internacionalización de las empresas brasileñas, especialmente para aumentar el control de los canales de distribución en los mercados externos (por medio del uso de marcas propias o en cooperación con redes comerciales, por ejemplo).

En el segundo grupo, están clasificadas las cadenas que presentan graves deficiencias competitivas y que son crónicamente deficitarias en el comercio exterior. Integran este grupo importantes segmentos de la industria pesada (Bienes de Capital Mecánicos y Petroquímica), la cadena de Transfor-

⁵ Projeto de Pesquisa MDIC/FINEP/NEIT-IE-UNICAMP/IE-UFRJ/FEA-USP. Estudo de Competitividade por Cadeias Integradas: impacto de Zonas de Livre Comercio. Disponible en la página www.eco.unicamp.br

⁶ Por ejemplo, en la Cadena de Celulosa y Papel, importantes eslabones del sector papelero tienen serias deficiencias competitivas, mientras que la producción de celulosa es muy competitiva.

mados Plásticos, fuerte generadora de empleos; además de la Cadena de Construcción Naval, potencialmente competitiva (dado el acceso a materia prima barata), pero que sufrió fuerte desarticulación en los años 90. Integra también este grupo la Cadena Textil y Confecciones. Aunque algunos segmentos de la industria textil - de grandes empresas verticalmente integradas y con equipos de alto índice de actualización tecnológica - son reconocidamente competitivos, otros segmentos - especialmente en el sector de confecciones - tienen serias deficiencias competitivas, en función de escalas de producción ineficientes, del alto grado de informalidad, de la precaria situación financiera de las empresas y por problemas de atraso tecnológicos.

En este grupo, la prioridad de la política de negociación debe ser reducir el ritmo de la desgravación arancelaria. Paralelamente, deberían ser emprendidas acciones consistentes para reducir las deficiencias de competitividad durante el período de mayor protección relativa. Iniciativas para estimular reestructuraciones patrimoniales (promoviendo la concentración y el saneamiento financiero de las empresas), desarrollo tecnológico (de productos y procesos) y apoyo a la cooperación entre empresas nacionales y de estas con las extranjeras) son indispensables para que estas cadenas puedan enfrentar a medio plazo el desafío de la liberalización comercial.

En el tercer grupo fueron clasificadas cadenas industriales en las que las oportunidades y las amenazas resultantes del ALCA son marginales. Integran este grupo las cadenas industriales: Cosméticos, Madera y muebles de madera y Cerámica. Son cadenas relativamente poco sensibles a las actuales negociaciones comerciales ya que son más dependientes de mecanismos de competitividad extraprecio, como por ejemplo, de certificación ambiental (Maderas), diferenciación vía marcas y canales privilegiados de distribución comercial (Cosméticos), o son productoras de bienes poco comercializados (Cerámica). En este caso, la estrategia negociadora y la política de competitividad deben ser más selectivas priorizando empresas y/o productos específicos en lugar de cadenas completas. De todos modos, es necesaria la adopción de medidas que apoyen la internacionalización de las empresas brasileñas, la diferenciación de productos (por ejemplo, marcas e design propios para Cosméticos y Muebles de Madera), y la regulación ambiental (Madera).

Finalmente, en el cuarto grupo fueron clasificadas las cadenas en las que predominan las filiales de grandes empresas transnacionales y que, por ese motivo, tienen un fuerte componente intra-firma en los flujos de comercio internacional. Integran este grupo las cadenas Automotriz, Equipos de Telecomunicaciones, Equipos de Informática, Electrónica

de Consumo y Farmacéutica, Estas cadenas, en el caso brasileño, son comercialmente deficitarias.

El comercio exterior continúa evidentemente dependiendo de la competitividad de la producción local, pero este factor no es el único condicionante. Las estrategias de división del trabajo entre las filiales, establecidas por las casas matrices también desempeñan un papel importante. En estos casos la interrelación entre flujos de comercio y de inversión es evidente. En consecuencia, la negociación directa con las grandes empresas transnacionales para aumentar el espacio de la filial local en la estructura mundial de la corporación es importante para que se pueda alcanzar resultados comerciales positivos o, por lo menos, una significativa reducción de los déficits comerciales en estas cadenas.

La estrategia de negociación comercial debe reconocer la importancia de las decisiones de inversión y de las estrategias comerciales de las empresas transnacionales en estas cadenas. El nivel y el ritmo de la desgravación arancelaria deben estar condicionados por acuerdos con las empresas transnacionales para aumentar, por medio de inversiones, la competitividad de las filiales locales. Esas inversiones deben fortalecer las raíces de las filiales extranjeras en la estructura industrial local, aumentando el contenido local de los productos e intensificando la participación de las filiales en el sistema doméstico de innovación.

El estudio que acabamos de resumir, exhaustivamente analizado por representantes de la industria y discutido con las agencias del gobierno brasileño, propone estrategias de negociación y de aumento de la competitividad para cadenas industriales que representan una parte importante de la actividad industrial en todo el MERCOSUR y no apenas en el Brasil. La integración de las estrategias negociadoras y de las políticas industriales nacionales en una estrategia negociadora común y en una política regional de desarrollo industrial parece absolutamente indispensable para la consolidación del bloque y para enfrentar con mayores probabilidades de éxito el desafío del ALCA y de las otras negociaciones comerciales y para retomar el crecimiento. Por otra parte, el grado de integración comercial y el objetivo de alcanzar la complementación productiva también exigen la articulación de las políticas nacionales.

Este argumento encuentra apoyo en los datos del comercio Brasil-MERCOSUR, para un grupo de cinco de las cadenas industriales anteriormente mencionadas: automotriz, química, equipos de telecomunicaciones, equipos de informática y alimentos y bebidas. Los datos corresponden al comercio brasileño con los tres socios del bloque, pero reflejan fuertemente el comercio bilateral Brasil-Argentina que, entre 1994 y 1999, representó el 78% del intercambio brasileño con el MERCOSUR. Para eva-

luar el avance de la integración comercial y de la complementación productiva se utilizan datos de un año anterior a la apertura y a la creación del bloque (1989), el promedio del período 1994-98, cuando hubo fuerte expansión del comercio regional, y del

año 2000, posterior a la devaluación brasileña y anterior a la crisis argentina. La importancia relativa de los flujos de comercio intra-regionales puede ser evaluada a partir de las informaciones de la Tabla 1.

cadenas industriales seleccionadas (%)

Cadenas industriales	1989	Promedio 1994-98	2000
Alimentos y Bebidas	7,45	15,87	17,00
Automotriz	7,41	39,57	34,27
Equipos de Informática	3,87	3,33	8,75
Química	11,10	12,92	13,25
Equipos de Telecomunicaciones	1,53	2,55	11,02
Total	6,79	15,31	14,01
*Participación de la corriente de comercio (exportaciones + importaciones) con el MERCOSUR en el total con el mundo.			

Fuente: elaboración NEIT-IE-UNICAMP a partir de SECEX.

En 1989, la corriente de comercio con el MERCOSUR representaba 6,7% del comercio total brasileño. En el período 1994-98 la participación aumentó para 15,3%. En las cadenas química, alimentos y automotriz, el comercio intra-bloque ya era importante en 1989. Después de la creación del MERCOSUR hubo fuerte aumento de la participación en las cadenas alimentos e automotriz. La participación del MERCOSUR en esas dos cadenas, así como en la química, continuó alta en 2000. La persistencia de flujos de comercio relativamente importantes aún después de la devaluación de la moneda brasileña indica algún grado de complementación productiva en esas cadenas y sugiere también un fuerte componente intra-industrial en el comercio.

En las cadenas de equipos de informática e de telecomunicaciones, la participación del MERCOSUR solamente aumentó significativamente después de la devaluación. En ambos casos, hubo fuerte desequilibrio entre la participación del MERCOSUR en las exportaciones y en las importaciones. En el año 2000, en los equipos de informáti-

ca, el MERCOSUR absorbía 43,2% de las exportaciones brasileñas, mientras que contribuía apenas con 0,1% de las importaciones. En los equipos de telecomunicaciones, los valores eran 37,6% y 0,01%, respectivamente. Esos números dejan evidente el carácter inter-sectorial (no complementar) del comercio regional en esas dos cadenas y la falta de complementación productiva.

La intensidad del componente intra-sectorial (complementar) en los flujos de comercio regional puede ser analizada en la Tabla 2. En 1989, el comercio de productos químicos e de equipos de informática tenía un componente intra-industrial (complementar) fuerte. En la cadena automotriz y en la de alimentos, el comercio intra-sectorial (complementar) era más débil. En los equipos de telecomunicaciones el comercio era casi totalmente inter-sectorial (no complementar) y favorable al Brasil. La Tabla muestra que el componente intra-sectorial (complementar) aumentó en las cadenas seleccionadas en el período 1994-98 (exceptuando la cadena química), como resultado de la creación del MERCOSUR.

cadenas seleccionadas

Cadenas industriales	1989	Promedio 1994-98	2000
Alimentos y Bebidas	0,25	0,55	0,75
Automotriz	0,55	0,98	0,93
Equipos de Informática	0,86	0,19	0,03
Química	0,93	0,63	0,83
Equipos de Telecomunicaciones	0,00	0,16	0,01

(*) Índice de comercio intra-sectorial = $1 - |EX-IM| / (EX+IM)$

Fuente: elaboración NEIT-IE-UNICAMP a partir de SECEX.

En el período posterior a la devaluación las cadenas se comportaron de forma claramente diferente. En el caso de alimentos e bebidas, productos automotivos e productos químicos, el componente intra-sectorial (complementar) aumentó o permaneció muy alto. En los equipos de informática e de telecomunicaciones, el comercio fue casi totalmente inter-sectorial (no complementar) y favorable al Brasil. No es sorprendente que estas dos últimas cadenas hayan sido escenario de intensos conflictos comerciales entre Brasil y Argentina en aquel período.

El grado de complementación productiva alcanzado en algunas importantes cadenas industriales agrega un argumento a favor de la articulación de las estrategias y de las políticas de desarrollo industrial en el ámbito regional. En las cadenas automotriz, química y de alimentos, el comercio intra-industrial se hizo más intenso desde la creación del MERCOSUR. En estos casos, la integración comercial fue la contrapartida de formas de complementación productiva que dieron origen a actividades industriales regionalmente articuladas. La propia integración productiva hace conveniente

que se integren las políticas de fomento y las estrategias de negociación.

En las cadenas en las cuales la complementación productiva no ocurrió todavía en escala significativa, como por ejemplo en los equipos de informática y de telecomunicaciones, la articulación de la política regional de desarrollo industrial debería promoverla, para aumentar la competitividad y para reducir su fragilidad frente a la creación del ALCA.

Las cinco cadenas industriales cuyo comercio intra-MERCOSUR analizamos arriba presentan grados diferentes de competitividad internacional y serían clasificadas en grupos diferentes por el estudio brasileño. Los alimentos serían parte del primer grupo de cadenas industriales, con oportunidades favorables en el ALCA. La complementación productiva en el ámbito del MERCOSUR ofrece una oportunidad de avanzar en la dirección sugerida por el estudio, agregando valor a las exportaciones para fuera del bloque. En estas cadenas, la agregación de valor depende crucialmente de la internacionalización de las empresas domésticas,

para mejorar su posición en los canales de distribución.

La química sería clasificada en el segundo grupo, que agrupa a las cadenas que enfrentan amenazas y que deberían reestructurarse e invertir. Nuevamente, la complementación productiva en escala regional parece una oportunidad de fortalecer la posición del MERCOSUR en la industria química mundial.

Las cadenas automotriz, de equipos de informática y de equipos de telecomunicaciones serían clasificadas en el cuarto grupo, junto con las otras en la producción regional está predominantemente en manos de empresas transnacionales. En los tres casos parecen evidentes las ventajas de la complementación productiva regional para conseguir articular inversiones extranjeras y resultados más favorables en el comercio internacional. En el caso de la cadena automotriz, en la que hubo inversiones importantes en la región, pero que se encuentra actualmente en situación crítica, una estrategia negociadora, orientada a aumentar las exportacio-

nes para fuera del bloque como instrumento de reactivación de la producción regional y una política de aumento de la competitividad debe necesariamente tener un componente de complementación intra-bloque de la producción de partes y de vehículos.

En el caso de los equipos de informática y de telecomunicaciones en los que las inversiones fueron pocas y más concentradas en Brasil, la complementación productiva de la cadena evitaría conflictos futuros comerciales como los ocurridos en los años 2000 y 2001. Instrumento de atracción de inversiones.

Los ejemplos analizados muestran que el grado de complementación productiva varía bastante en cada una de las cadenas y que en todos los casos una mayor complementación podría contribuir positivamente para aumentar la competitividad internacional. Si la complementación productiva no es un resultado automático de la integración comercial, debe ser estimulada por medio de políticas adecuadas.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A nuestro juicio, las políticas de estímulo a la complementación productiva y la formación de cadenas de valor en el MERCOSUR deben basarse en dos ejes centrales.

Por un lado, reconociendo el papel central que juegan las filiales de empresas transnacionales en los países de la región, es preciso diseñar instrumentos que las estimulen a incrementar sus vínculos con las respectivas economías locales. Esto involucra temas tales como desarrollo de proveedores, cooperación con institutos de I&D, realización de actividades de innovación en la región, etc. Esto permitiría tanto aumentar el contenido local de la producción realizada por las filiales sin sacrificar eficiencia microeconómica como contribuir a la formación de redes de conocimiento dentro del MERCOSUR.

Asimismo, en la medida en que dichas filiales reorientaran sus ventas para abordar mercados de países desarrollados en el marco de esquemas de producción integrados intra-corporación, ello no sólo beneficiaría a las economías de la región sino que también podría ofrecer oportunidades para que las empresas nacionales pequeñas y medianas que actúan como proveedoras de las filiales extranjeras también tengan acceso, indirectamente, a los mercados internacionales más exigentes.

El segundo eje de acción debería apuntar a facilitar los esquemas de complementación entre empresas domésticas de la región. Estas acciones de fortalecimiento de cadenas de valor en la esfera regional deberían incluir no sólo aspectos productivos y comerciales, sino también inducir acciones conjuntas en materia de actividades de innovación, transferencia de tecnología, capacitación, financiamiento, difusión de técnicas de gestión y de calidad, etc.

Estas políticas deben asentarse sobre tres premisas:

- Trabajar sobre lo existente: la experiencia internacional muestra que las políticas pro-

desarrollo de clusters y cadenas no pueden partir de la nada, sino que deben apoyar actores, acciones, capacidades e iniciativas privadas potencialmente promisorias.

- Las medidas y programas deberán ser diseñadas para cada sector o cadena, considerando la especificidad de las oportunidades y problemas existentes en cada caso, el tipo de actores involucrados, etc.

- Las iniciativas no deben adoptarse a nivel nacional sino que deben ser pensadas a nivel del MERCOSUR como bloque integrado.

Los Foros de Competitividad pueden convertirse en instrumentos clave para viabilizar este tipo de iniciativas. Al ofrecer una instancia de coordinación en la que participan empresas, gobiernos, trabajadores y consumidores permiten identificar los principales problemas que afectan a cada eslabón de la cadena, así como las dificultades generadas por la falta de articulación y las potenciales ganancias derivadas de una mayor cooperación e integración al interior de la cadena. Asimismo, los foros ayudan a pasar de una agenda de políticas «defensiva» -salvaguardas, antidumping, etc- a otra «ofensiva» -por la vía de la generación de estrategias de especialización y complementación coordinadas a nivel del bloque-. Los foros también podrían funcionar como mecanismo de discusión sobre la asignación de los recursos provenientes de instituciones internacionales y de los fondos de promoción de inversiones que el MERCOSUR debería crear, favoreciendo la utilización de los mismos en proyectos que, por ejemplo, ofrezcan «bienes públicos» regionales que faciliten los procesos de complementación.

Esto requiere una transformación de las actitudes hacia los foros tanto por parte del sector privado como del público. En el primer caso, superando el escepticismo sobre la utilidad de dichas instancias (y, muchas veces sobre la conveniencia de

establecer vínculos de cooperación tanto con entes públicos como con otros actores privados). En el segundo, impulsando con fuerza la gestión de los foros y el tema de la complementación y las cadenas, colocándolos en un lugar de privilegio dentro de la agenda del MERCOSUR.

Para finalizar, un tema central de la agenda

es que las PYMEs, los trabajadores y los consumidores puedan efectivamente participar en los foros de manera activa, ya que potencialmente son los principales beneficiarios de las decisiones y acciones que allí se pudieran tomar. Esto requiere una acción decidida por parte de los respectivos sectores públicos en orden a estimular y facilitar dicha participación.

Referencias bibliográficas

Arora, A., A. Gambardella y S. Torrisi (2001), «In the Footsteps of Silicon Valley? Indian and Irish Software in the International Division of Labour», Stanford Institute For Economic Policy Research, Discussion Paper N° 00-41.

CEP (2003), «La promoción de cadenas productivas regionales en el marco de los procesos de integración», **Síntesis de la Economía Real**, N° 41, Julio, Buenos Aires.

Chudnovsky D. y F. Porta (1991), «Las dos etapas del programa argentino brasileño de integración: Evaluación de lo actuado e incertidumbres futuras», en **Investigación Económica**, abril/junio 1991, Num. 196, México D.F.

David, P. y D. Foray (2002), «On the economy of the knowledge society», SIEPR Discussion Paper, N°01-14, Stanford University.

Gereffi, G. (1999), «A Commodity Chains Framework for Analyzing Global Industries», Workshop on **Spreading the Gains from Globalization**, IDS, Sussex.

Hobday, M. (2000), «East versus Southeast Asian Innovation Systems: Comparing OME -and TNC- led Growth in Electronics», en L. Kim y R. P. Nelson (eds.), **Technology, Learning, & Innovation. Experiences of Newly Industrializing Economies**,

Cambridge University Press.

Humphrey, J. y H. Schmitz (1996), «The triple C approach to local industrial policy», **World Development**, December.

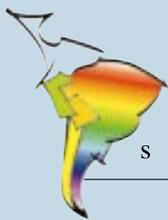
Kenny C. (2002). «The Internet and Economic Growth in LDCs - A Case of Managing Expectations?», WIDER Discussion Paper No. 2002/75, Helsinki.

López, A. y F. Porta (1995), «Nuevas modalidades de inserción internacional: el MERCOSUR», en B. Kosacoff (ed), **Hacia una nueva estrategia exportadora. La experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales**, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Lall, S. (2000), «Technological Change and Industrialization in the Asian Newly Industrializing Economies: Achievements and Challenges», en L. Kim y R. P. Nelson (eds.), **Technology, Learning, & Innovation. Experiences of Newly Industrializing Economies**, Cambridge University Press.

OECD (1999), **Boosting Innovation. The Cluster Approach**, Paris.

UNCTAD (2002), **World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness**, Geneva.



serie documentos sobre el mercosur
