



UNA APROXIMACION PRAGMATICA AL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Algunas definiciones previas

El concepto de “integración productiva” – previa precisión de sus objetivos y alcances – podría ser un instrumento eficaz para ayudar a resolver algunos temas inconclusos en el proceso de constitución del MERCOSUR porque podrían alcanzarse algunas convergencias en las políticas comerciales de los Estados Partes.

Sin embargo, una generalización abstracta del concepto, podría desviar la atención sobre el origen de las dificultades del MERCOSUR, si se pretendiera que, en lugar de ser un complemento de otras acciones, la “integración productiva” se convirtiera en un mecanismo superador en sí mismo.

El mismo riesgo se podría correr si se tratara de extrapolar algunas experiencias de complementación productiva y de administración del comercio intra MERCOSUR – p.e. el sector automotriz – sin considerar, adecuadamente para cada caso en particular, las diferencias en: la estructura y procesos productivos existente en cada país, el funcionamiento del mercado en la región y en el resto del mundo; y, los impactos de las políticas comerciales locales sobre los costos y sobre la decisión de localización de inversiones.

Técnicamente, de acuerdo a la definición del BID para sus programas de financiamiento, la “integración productiva” es: *“En términos operativos, los proyectos de integración productiva (PIP) son aquellos que tienen como objetivo promover la competitividad. Estos proyectos se basan en esquemas de cooperación entre empresas, y entre éstas e instituciones públicas y privadas.”*

Consecuentemente, las primeras conclusiones podrían referirse a los siguientes conceptos:

1. La integración productiva debe concebirse como un instrumento complementario a otras medidas de profundización y ampliación del MERCOSUR (incluyendo las negociaciones comerciales con terceros mercados y los mecanismos de promoción comercial conjunta). No es un fin en sí misma.
2. La integración productiva debe desarrollarse con particularidades propias en cada sector o rama de la producción considerando sus realidades e intereses propios, esto implica una vinculación estrecha con los agentes económicos e institucionales que serían sus beneficiados. El éxito depende

del diagnóstico inicial sobre el sector empresarial concreto porque es importante no sólo en cuanto a la factibilidad del negocio conjunto, sino en cuanto a su capacidad para actuar colectivamente.

3. Si bien en última instancia que se concrete la integración es una decisión de “mercado” – que es la que toma el empresario que decide asociarse, o invertir en una parte del proceso o compartir un tercer mercado – la misma depende del entorno de las políticas comerciales locales y regionales y de los mecanismos de promoción gubernamental nacional, provincial y municipal.

Algunas términos de referencia a considerar para desarrollar el mecanismo de integración productiva

1. Institucionales:

La integración productiva espontánea, o sea la voluntad de asociarse inducidos por el mercado, no requiere de institucionalidad específica, pero cuando se quiere inducir a la misma, creando las condiciones para que los privados acuerden, la institucionalidad es fundamental para dar transparencia al proceso y para que los proyectos seleccionados sean factibles.

Es necesario establecer un ámbito público-privado que contribuya a la selección de proyectos, a la organización de un proceso de complementación y a la manifestación de las voluntades asociativas. Esto que es importante para el desarrollo de un encadenamiento productivo nacional, es más significativo cuando están en juego distintos países.

Esto implica, por el lado público, una definición de cuales serán los instrumentos actuales de política comercial, que producen asimetrías entre los diferentes partes privadas, que serán removidos, compensados o extendidos en sus beneficios para todo el universo productivo. También cuáles serán los mecanismos para armonizar los tratamientos cambiarios, impositivos, financieros, de remisión de utilidades y otros que podrían afectar la ecuación económica – financiera del proyecto según su localización.

Por el lado privado, incluirá mecanismos de compromiso que impliquen una asociación equilibrada durante el ciclo de los negocios emprendidos conjuntamente con otros socios regionales.

2. Definición de objetivos

Deberían definirse dos campos de acción claramente identificables:



- a. Estrategias comunes o al menos armonizadas de acceso conjunto a terceros mercados a través de mecanismos de promoción comercial o como resultados de las negociaciones económicas internacionales del MERCOSUR
- b. Estrategias comunes o al menos armonizadas de complementación productiva para el mercado intra MERCOSUR, considerando, en este caso los efectos sobre el empleo y sobre la reestructuración productiva o la adaptación competitiva de las regiones del MERCOSUR.

3. De la naturaleza de la integración productiva

A los efectos de establecer el grado de compromiso de los empresarios con su contraparte – en función de la capacidad de apropiarse de los beneficios - y el tipo de institucionalidad específica que se requeriría, deberían establecerse métodos de organización en función de los diferentes tipos de integración productiva:

- a. Redes horizontales: para alcanzar economías de escala - para reducir el costo de los insumos o acceder a nuevas tecnologías y a mercados de grandes volúmenes – podría existir desde la unión informal entre las empresas, hasta la constitución de una empresa común. Es fundamental la coordinación pública para mantener el equilibrio entre las partes, especialmente si existen tamaños diferentes de empresas o una gran atomización de la oferta y las políticas de infraestructura.
- b. Redes verticales: programas de encadenamiento entre grandes empresas clientes y pequeños proveedores, o entre grandes productores y pequeños clientes/distribuidores. En este caso es fundamental el estatuto de asociación y el rol de los gobiernos.
- c. Cluster: destinado a potenciar la competitividad de un conjunto de empresas y facilitando su inserción en cadenas de valor internacionales, superando en conjunto – gobiernos y empresas - los cuellos de botella que afectan la competitividad del cluster. La instancia de coordinación más común puede ser una agencia pública de financiamiento o de promoción de exportaciones, cámaras privadas sectoriales o regionales, universidades y centros de investigación.
- d. Entorno productivo local: una coordinación más eficiente de los actores locales públicos y privados para crear ventajas competitivas, solucionando cuellos de botellas y creando servicios públicos para los actores locales. En este caso, es fundamental las políticas comunes de frontera entre los Estados Partes del MERCOSUR.

4. Fuentes de financiamiento a utilizar



Debe quedar previamente definidas las funciones de las diferentes instancias de financiamiento en los programas de integración productiva regional:

- a. De los bancos nacionales de desarrollo y de comercio exterior y su posibilidad de extender sus beneficios a empresas del MERCOSUR localizadas en otros países.
- b. De la armonización de los fondos promocionales locales para determinadas empresas – especialmente las PYME's – para aplicarlos en conjunto con los proyectos de integración productiva
- c. De los fondos e instituciones financieras comunes del MERCOSUR: FOCEM, Fondo para Pequeñas y Medianas Empresas, el futuro Banco del Sur y las vinculaciones con la CAF.
- d. De la armonización y/o coordinación de los programas de infraestructura nacional o regional o de nuevos desarrollos productivos – p.e. bio combustibles – para aprovechar nuevas cadenas productivas integradas sobre negocios nuevos en la región.

CONCLUSIONES:

El desarrollo de procesos regionales de integración productiva es auspicioso y generará un entorno de negocios favorable para superar las falencias del MERCOSUR pero no es un elemento de reemplazo de las acciones de los gobiernos para resolver las asimetrías y los temas pendientes para alcanzar el mercado común

La participación desde el inicio del sector privado es fundamental pero tiene que ir acompañado de una clarificación de las reglas de juego comunes que regirán en la región en función de tres componentes: cómo se resolverá para cada caso las asimetrías de política comercial – especialmente los incentivos -; cómo se armonizarán los sistemas nacionales que afectan el equilibrio económico-financiero de las empresas – tales como el tributario y el cambiario, entre otros-; y, cuáles serán los incentivos gubernamentales – p.e. en infraestructura, en investigación, en inteligencia comercial, etc – comunes.

**DEPARTAMENTO COMERCIO Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA**