

Seminario de Integración Productiva del MERCOSUR

APUNTES PARA UNA SÍNTESIS Y UNA AGENDA PARA EL FUTURO

Edificio MERCOSUR – Montevideo, Uruguay
Montevideo, 15 y 16 de Julio de 2009
Contacto: sip@mercosur.org.uy

Introducción

En un proceso de integración entre países en desarrollo que presentan asimetrías tanto en tamaño como en estructura productiva, y que tiene como objetivo lograr la convergencia en los niveles de desarrollo, la Integración Productiva se constituye en un instrumento fundamental, que coadyuva a profundizar y consolidar dicho proceso.

Luego de un período de liberalización de los mercados y de un escaso papel para las políticas de desarrollo productivo durante los años noventa, los magros resultados que derivaron de dichas políticas condujeron al retorno de las ideas de conformación de cadenas productivas, percibidas como instrumentos para aumentar la productividad y la competitividad de las empresas y de los países, y favorecer una mejor inserción internacional de lo mismos.

En el año 2006 tienen impulso en el MERCOSUR varias ideas concretas acerca de la Integración Productiva (IP) a partir de tres comprobaciones: a) la existencia de grandes asimetrías entre y dentro de los países, b) el reconocimiento de que tras quince años de integración se había avanzado relativamente poco en los objetivos de la integración productiva, y c) la convicción de que no existía un concepto claro de Integración Productiva en el MERCOSUR como para que los Estados y los privados pudieran contribuir a su logro.

A partir de estas comprobaciones, en diciembre de 2007 el Consejo del Mercado Común crea un Grupo Ad-Hoc, cuya función fue establecer una estrategia para la Integración Productiva. Los problemas de escala de los países y empresas, la poca tendencia a la complementariedad de los empresarios, las diferencias en el desarrollo tecnológico, la existencia de barreras a la entrada y el propio tamaño y debilidad de las PYMES, fueron vistos como los principales temas para resolver.

Tras seis meses de trabajo del grupo Ad-hoc, en junio de 2008 el MERCOSUR toma tres decisiones fundamentales en cuanto a los asuntos de la integración productiva: se crea el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIP), el Grupo de Integración Productiva (GIP) que velará por la aplicación del PIP y el Fondo de Apoyo a las PYMES.

El Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (2008) entiende la Integración Productiva como un proceso compuesto por tres características:

- a) el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas,
- b) realizado a partir de la complementación productiva y la especialización intrasectorial de todos los países del bloque
- c) para la integración, predominantemente, de pequeñas y medianas empresas de la región y empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a los procesos productivos regionales

De esta forma, la Integración Productiva implica el desarrollo de nuevas potencialidades para la exportación, a través del incremento de la productividad alcanzado a partir de la división del proceso de producción de los bienes en los países del bloque. Este proceso apunta a la especialización de cada país en alguna parte de la producción así como el intercambio de conocimiento, plasmado en bienes o en otro tipo de relaciones, entre los distintos actores productivos. A su vez, está orientado a incorporar pequeñas y medianas empresas de la región,

y especialmente de los países de menor tamaño relativo a los procesos productivos regionales y de esta manera contribuir al proceso de reducción de las asimetrías estructurales.

En este marco de la discusión y las políticas, la Secretaría del MERCOSUR convocó a un Seminario de Integración Productiva (SIP), realizado en Montevideo los días 15 y 16 de Julio de 2009, como forma de aportar al proceso de fortalecimiento de la integración productiva en el MERCOSUR explorando en metas, objetivos y acciones. Con ese propósito, fueron invitados un conjunto de panelistas provenientes de la academia, del funcionariado público y de organizaciones de la sociedad civil para fomentar un diálogo fructífero y extraer enseñanzas y lineamientos para profundizar las políticas y los resultados por ellas obtenidos.

El presente documento busca presentar algunos apuntes del seminario que contribuyan a la construcción de una síntesis de las enseñanzas del mismo, partiendo de la seguridad de que éstas contribuyen a pensar la agenda futura de la Integración Productiva del MERCOSUR. En este sentido, el documento se organiza en cinco partes correspondiente cada una a los títulos de los bloques del seminario y una parte final dedicada a sintetizar los apuntes de cara al desarrollo de la agenda de futuro. La intención de cada uno de los apartados siguientes es extraer los principales aportes de los panelistas, por lo cual cada uno de ellos comienza comentando brevemente cuál fue el propósito del bloque temático y quiénes fueron los invitados para realizar las ponencias y comentarios. Posteriormente, se ingresa directamente en los apuntes de las principales ideas planteadas por los comentaristas. Por último, cabe aclarar que los expositores o comentaristas no tienen responsabilidad alguna por los errores que puedan existir respecto a los comentarios que se les atribuyen.

1. Política de Desarrollo Productivo en Latinoamérica y en los países del MERCOSUR y la inserción en las Cadenas Globales de Valor

El primer bloque del seminario consistió en la discusión de la política de desarrollo productivo de los países de Latinoamérica, para después repasar las políticas de desarrollo productivo que llevan a cabo los países del MERCOSUR. Para la primera instancia se contó con las ponencias de Wilson Peres, Director de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, y Carlos Carvalho, asesor de la Secretaría del MERCOSUR. Posteriormente, funcionarios de gobierno de los diferentes países contaron las experiencias de las nuevas políticas de promoción productiva.

Peres planteó que actualmente se vive en un mundo Pos-Consenso de Washington (CW) y no anti-CW, lo cual implica cambios en la forma de visualizar la política de desarrollo productivo. En primer lugar, a partir de mediados de los noventa y decididamente en estos últimos años, los países latinoamericanos han impulsado políticas de desarrollo productivo y también han tomado medidas Ad-hoc, cuando algunos sectores claves se encontraron en problemas.

Según Peres, el desempeño de la productividad del trabajo en Latinoamérica, tanto a nivel de la industria manufacturera como para el total de la economía, marca la divergencia respecto a Estados Unidos y la necesidad de realizar políticas de desarrollo productivo (PDP). En la década de los noventa reinaba también un sobre-pesimismo que afirmaba que no había espacio para llevar a cabo PDP en un contexto de una política macroeconómica que busque la estabilidad y en el marco del proceso de negociaciones comerciales. Actualmente, aunque es claro que la PDP es una política subordinada a la política macroeconómica y a la política comercial, la realidad latinoamericana permite observar que es posible realizar diferentes políticas microeconómicas aún dentro de un esquema macroeconómico de estabilidad.

Durante los últimos años, los países de Latinoamérica se encuentran desarrollando un conjunto de políticas en este sentido. Los principios rectores de estas políticas son: el aumento de la productividad, el apoyo a la acumulación de conocimiento e innovación, la generalización de instrumentos horizontales, el fomento a las PYMES, la focalización en lo regional o local y el auge del enfoque de *clusters*. Los dos principales problemas que se visualizan en estas políticas son, por un lado, la cobertura, ya que estas políticas solo alcanzan a un conjunto limitado de empresas y por ello no son muy efectivas para cambiar la estructura productiva, y, en segundo lugar, la necesidad de hacer más precisas las metas y los objetivos trazados en las políticas para mejorar su eficiencia.

Llegado a este punto, Peres se preguntó cuáles son las tendencias que surgen de estas políticas y cuáles son los caminos de acción en el futuro. Respecto a las tendencias, la primera es que las PDP funcionan como forma de favorecer el cambio y no para frenarlo, sin intentar sostener sectores sin competitividad en el futuro salvo en el caso de sector claves en términos de empleo. En segundo lugar, y ligado al anterior, el discurso que prima en las PDP es el discurso de la eficiencia y la competitividad. Adicionalmente, si bien se han aplicado políticas, las mismas no han impedido la consolidación de las estructuras productivas en el sentido de las ventajas comparativas existentes, quedando Latinoamérica dividida en un patrón de inserción internacional del Norte, que apunta a la inserción en el mercado de Estados Unidos en base a la mano de obra barata, y un patrón del Sur, donde predomina la inserción con predominio en recursos naturales. Por último, los propios procesos de apertura han generado el reconocimiento de la necesidad de adaptar las estructuras productivas y apoyar los ajustes de las firmas a los nuevos escenarios.

Si bien esta es la tendencia de las políticas, la región sigue presentando serias fallas de implementación, que provocan una distancia grande entre aquello que se escribe y lo que se realiza. Faltan operadores de política que se constituyan en personas que puedan superar el hiato existente entre las personas que planifican la política industrial y aquellos que están encargados de llevarla a cabo. Por otro lado, deben dedicarse mayor cantidad de recursos a las PDP, ya que los planes sin recursos adecuados para ser llevados a cabo, no contribuyen a realizar las transformaciones más allá de un posible diseño óptimo. Esto último tiene que ver con la necesidad de generar acuerdos fuertes tanto para el diseño y más aún para la implementación de las políticas ya que estas requieren compromisos aún mayores. Por último, la copia de políticas exitosas o la extremada complejidad del diseño, en realidad conspiran sensiblemente contra el éxito de las mismas.

Mirando hacia adelante, Peres señaló que el énfasis de las políticas debe estar en su capacidad de ejecución, con lo cual la disponibilidad de recursos es fundamental, y que en este sentido es necesario reconocer la necesidad de tiempo para realizar los aprendizajes que estas políticas requieren. Por otro lado, algunos problemas para las futuras políticas constituirían en aplicar políticas “empaquetadas” hechas para otros países o realidades y no poder superar las fallas de implementación. Además, y fundamentalmente, se requiere realizar la evaluación de impacto de las políticas, ya que es necesario conseguir legitimidad para la obtención de recursos.

En este marco, parece fundamental profundizar la Reforma del Estado, en el sentido de generar agencias y capacidades para poder implementar las PDP. En el mismo sentido, parece un aspecto clave desplazar recursos desde las áreas de planificación, en las cuáles suelen concentrarse los recursos más capacitados del Estado, hacia las áreas de implementación de

las políticas. También respecto a la implementación, parece vital fortalecer a los operadores de política de forma de dinamizar a las instituciones públicas y superar los bloqueos existentes en la administración pública. Dos comentarios finales realizados por Peres, refieren a la necesidad de políticas sectoriales, ya que pese a que no son consensuadas actualmente, son necesarias debido a la dinámica del cambio técnico y sus diferencias sectoriales y, por otro lado, a la necesidad de que el Estado esté acompañado por el sector privado de manera que este actor invierta sus recursos y capital político detrás de las PDP.

Por su parte, Carlos Carvalho comenzó marcando algunos elementos de contexto del MERCOSUR para pensar las políticas a ser llevadas a cabo. En primer lugar, se señaló que el MERCOSUR es un espacio con grandes asimetrías de tamaño entre los socios pero también de estructuras productivas, y, más aún, de políticas públicas. También que el bloque tiene una elevada concentración en mercados y en productos. En este sentido, el patrón de especialización del bloque es de ventajas comparativas claras en bienes alimenticios y otros primarios y de importación de bienes de alta tecnología (maquinaria, equipos y otros bienes).

A su vez, el contexto internacional para insertarse dentro de las cadenas de valor ha cambiado en los últimos tiempos. El ascenso de China e India en los mercados mundiales ha generado oportunidades para el MERCOSUR en cuanto a incrementar el mercado de destino de sus exportaciones. Sin embargo, el posicionamiento de estos países en bienes industriales genera algunas amenazas para el bloque ya que por un lado, algunos de estos bienes eran anteriormente producidos por los países del MERCOSUR, y que por otro lado, el posicionamiento de estos países en algunos bienes y las ganancias de eficiencia de este proceso, puede hacer más complejo la futura inserción del bloque en los mercados de estos bienes.

En este contexto surgen algunas preguntas disparadoras: a) tiene sentido que la integración productiva a las cadenas de valor sea realizada desde la integración regional, b) existe realmente margen desde un ámbito regional para plantear políticas que conduzcan al fomento de la integración productiva y c) qué tipo de encadenamiento se ha implementado espontáneamente en el MERCOSUR y a qué patrón responde el mismo.

Desde el punto de vista teórico, las fallas de mercado y las asimetrías de información constituyen argumentos teóricos que soportan la idea de realizar políticas de integración productiva desde la perspectiva regional. Por otro lado, también la literatura señala que en procesos de integración de tipo Sur-Sur, en países con fuertes asimetrías, si se deja al proceso actuando sin correcciones de política, el resultado es una divergencia en los niveles de desarrollo relativo entre estos países. Sin embargo, usualmente existen fuertes restricciones de carácter institucional y de economía política para el desarrollo de estas políticas.

Otro asunto relevante a plantearse es qué tipo de integración productiva es la que favorece a los países del MERCOSUR. La literatura y los estudios de caso demuestran que no toda cadena de valor es virtuosa en sí misma. La ventaja de acceder a una cadena de valor depende del potencial de la cadena para incentivar el conocimiento y las actividades más complejas y con mayor valor.

Además, el contexto en el cuál se ubican las cadenas y las formas de gobierno de las mismas es central para determinar las posibilidades de avance de las empresas que se insertan en ellas. Así, los resultados de integrarse a las cadenas globales de valor depende, por ejemplo, del tipo de relación que se establece entre los agentes, si estas relaciones se dan a través de las

relaciones de mercado o hay presencia de filiales o contratos de largo plazo, y también depende de las barreras a la entrada y salida que tengan las actividades, ya que donde estas barreras son bajas las posibilidades de *upgrading* en general también lo son. Pero también, el desempeño dentro de la cadena de valor tiene que ver con la calidad de las instituciones y las normas que operan en el proceso, y la calidad de las mismas determinan en parte la posibilidad de avanzar en estas cadenas.

Aquí se abre un conjunto de aspectos a trabajar dentro del MERCOSUR en la conformación de cadenas regionales de valor que se inserten en CGV. Las cadenas regionales de valor son buenas debido a que pueden ser beneficioso para las empresas ya que les permite acceder a mayores mercados, generando economías de escala, y a la vez insertarse en cadenas con gobiernos más beneficiosos.

Cabe preguntarse en este marco, cuáles son las cuestiones relevantes para la agenda. La cuestión central planteada por Carvallo es cómo se crean los esquemas de incentivos para la integración productiva, ya sean estos, por ejemplo, instrumentos de apoyo a las PYMES, políticas de fomento a la Inversión Extranjera Directa (IED) o esquemas de desarrollo de logística. En este marco, existen claros desafíos en dos frentes. Por un lado, el desarrollo de los aspectos institucionales del MERCOSUR que permitan generar un contexto institucional más favorable para el desarrollo de las empresas. Por el otro lado, desarrollo de bienes públicos regionales (particularmente los temas de infraestructura en sentido amplio). Por último, existe un debate relevante respecto a cuáles van a ser los roles de los diferentes actores en las cadenas regionales de valor. El proceso de transnacionalización ha comenzado, y las empresas translatinas son un ejemplo de ello, por lo cual la definición de estos roles puede contribuir a que este proceso contribuya en mayor medida a los fines de la integración y el desarrollo.

Tras la intervención de Carballo, funcionarios de los gobiernos de los Estados Parte afectados a las políticas de desarrollo productivo, expusieron sobre cómo éstas políticas incorporan los desafíos planteados de la integración productiva. En el caso de Argentina, Victor Portnoy en primer lugar desatacó la nueva institucionalidad existente para las políticas de desarrollo productivo, ya que se ha creado el Ministerio de la Producción en noviembre del año pasado. Este Ministerio, en conjunto con la cancillería, serán los encargados de dirigir el proceso de integración productiva en el MERCOSUR.

En cuanto a la visión de la integración productiva, la integración de Argentina en el MERCOSUR es también su integración al mundo. La integración productiva en la región, como en lo nacional y en lo local pretende revertir el proceso de desintegración productiva generado en la pasada década. Sin embargo, estos desafíos tienen todavía algunas cuestiones que solucionar, fundamentalmente ligadas a las trabas comerciales todavía existentes, a las asimetrías que dificultan los beneficios de la integración para países y empresas de tamaño menor y el rediseño institucional de los Estados que deben estar preparados, y construir las capacidades, para los nuevos desafíos que implica hacer política productiva con carácter regional.

En el caso de Brasil, el señor Santana remarcó que el objetivo de la integración productiva queda plasmado en la Política de Desarrollo Productivo de Brasil. Esta política del año 2008, realizada bajo la visión de *“innovar e invertir para sostener el crecimiento”*, se divide en destakes estratégicos, programas movilizados en áreas estratégicas, programas para fortalecer la competitividad y programas para consolidar y expandir el liderazgo. Dentro de las áreas de desataques estratégicos queda incluida la integración productiva con América Latina y el Caribe y la integración productiva con África.

En este sentido, se remarcó que Brasil ha trabajado intensamente en las reuniones del Grupo de Integración Productiva y que ha organizado un Seminario de Integración Productiva que se llevó a cabo en Brasilia para la discusión de los asuntos vinculados a la integración. Adicionalmente, la Agencia Brasileira para el Desarrollo Industrial (ABDI) articula dos de los cinco proyectos de integración productiva llevados adelante por el MERCOSUR, a saber: el Programa de Consolidación y Complementación de la Cadena Automotriz en el Ámbito del MERCOSUR y el Programa de calificación e integración de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas. A su vez, estos programas tienen asignados recursos, que ascienden aproximadamente a los dos millones y medio de dólares cada uno. Adicionalmente, Brasil ha desarrollado esfuerzos para la complementación con otros países como Venezuela y con el continente africano. Para ello, se han desarrollado protocolos que pueden servir de base para los procesos de integración productiva.

En el caso de Paraguay, dentro del Plan Económico, Estratégico y Social existe un eje de Desarrollo Productivo y Competitividad que plantea los siguientes objetivos: a) crecimiento con una producción diversificada y con mayor nivel de industrialización, b) mejorar la competitividad con una mayor cobertura en infraestructura física y logística y capacitación de los recursos humanos, c) fortalecer las PYMES y la agricultura familiar para permitir la vinculación de las mismas a los mercados locales internacionales y, d) lograr una inserción más efectiva de Paraguay en los mercados internacionales, creando condiciones para una mayor oferta exportable. En general, la visión de profundizar la política de desarrollo productivo en Paraguay coincide con la decisión del MERCOSUR de avanzar hacia la integración productiva y más aún, ésta es visualizada como una oportunidad clave para lograr la inserción de Paraguay en las Cadenas Globales de Valor.

Sin embargo, el aprovechamiento de esta oportunidad demanda la atención de acciones tanto a nivel nacional como del bloque. En el plano nacional, la política de desarrollo productivo apunta a asegurar garantías efectivas a los inversores, mejorar las condiciones de infraestructura y logística y desarrollar capital humano y social. En el ámbito del MERCOSUR se plantea la necesidad de trabajar para perfeccionar la previsibilidad del mercado, mejorar las condiciones de integración física y asegurar el financiamiento de esas iniciativas.

En el caso de Uruguay, el Gabinete Productivo¹ se encuentra desarrollando una nueva política de desarrollo productivo. Esta nueva política se basa en el enfoque de las cadenas de valor, y por lo tanto de la inserción de Uruguay en las cadenas globales y regionales de valor. Para ello se han realizados estudios que permiten identificar cuáles son las cadenas que se encuentran en el propio país, aquellas que se encuentran conectadas con la región o aquellas que tienen en el país y en la región alguno de sus eslabones.

Esta integración se gestiona a través de políticas que apuesten a superar las trabas que se encuentran en las cadenas de valor. Este enfoque de “*restricciones activas*” permite comenzar a pensar las medidas de política conjuntamente con las políticas estratégicas para desarrollar en los sectores. Las políticas impulsadas por el Gabinete Productivo se transversalizan con otras políticas del país, como por ejemplo la política de captación de IED o la política de regulaciones o certificaciones de calidad. En este sentido, el fomento de la integración

¹ Integrado por los Ministerios de Industria, Energía y Minería (MIEM), de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

productiva de las empresas uruguayas con sus pares del MERCOSUR es un objetivo de la PDP de Uruguay y una potencialidad para el desarrollo de sus cadenas de valor.

II. La IED y la Integración Productiva en el MERCOSUR.

El segundo panel del SIP fue destinado a discutir cómo la Inversión Extranjera Directa (IED) y las empresas transnacionales (ET) pueden contribuir al desarrollo de la integración productiva en el MERCOSUR. Para ello, la discusión se nutrió de aportes de académicos, los economistas Bittencourt, asesor-director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay y Andrés López, director del CENIT e investigador de la Red MERCOSUR, y de gerentes con experiencia en empresas transnacionales como los ingenieros Mario Tucci, director de TA-TA en Latinoamérica y Enrique Baliños, director de ISBEL y ex-gerente de IBM.

En primer lugar, el economista Bittencourt planteó la necesidad de entender que no toda IED tiene los mismos efectos sobre el crecimiento de los países y sobre la integración productiva, y que esto depende tanto de para qué utiliza la inversión como de cuáles son los activos que orientan su estrategia. En este sentido, los efectos de la IED son diferentes si esta es nueva inversión (*greenfield*), reinversión de utilidades o fusiones y adquisiciones, pero también si la estrategia de la empresa para la transnacionalización es la de buscar recursos, mercados u otros activos estratégicos.

En este sentido, y de forma simplificada, es posible distinguir dos patrones de la IED entre los países en desarrollo. Por un lado, Asia recibe IED manufacturera con flujos fuertes y estables y que se dedican fuertemente a los mercados de exportación. Contrariamente, el MERCOSUR recibe IED con un patrón similar al de los países desarrollados, con una ola de fusiones y adquisiciones que en el MERCOSUR se concentró debido a las privatizaciones o los cambios de mano de empresas desde capital nacional a capitales extranjeros. El caso de México es un caso intermedio ya que adicionalmente recibe inversión destinada a la exportación al mercado norteamericano.

Bittencourt señaló que Lall (2004) identifica tres estrategias desarrollo según el papel adjudicado a los inversores extranjeros. En primer lugar, existe una estrategia de Desarrollo Autónomo, que permite o habilita la entrada de capital extranjero una vez desarrollados los grupos económicos nacionales, y que fuera implementada en el modelo japonés y coreano. La segunda es la estrategia de Desarrollo Liderado por la IED, en base a políticas liberales o neutrales a la entrada de IED, tal como fuera lo ocurrido en Hong Kong y Taiwan, aunque nunca en estado puro. La tercera estrategia es la de Desarrollo con IED orientada por objetivos nacionales ("*targeting FDI*"), siendo este el caso de Singapur e Irlanda, y con diferentes instrumentos también el caso de China.

La estrategia de Desarrollo Autónomo no parece estar disponible en la fase actual del capitalismo mundial, por lo cual el tercer tipo de estrategia parece ser la más adecuada, más aún cuando se requiere un cambio en las estructuras productivas que apunte un crecimiento de largo plazo. Esta estrategia implica por lo menos tres componentes. Por un lado, la búsqueda internacional de los inversores o socios, para lo cual se requiere disponer de la capacidad de seguimiento de los movimientos de las empresas transnacionales en mercados mundiales previamente elegidos para identificar oportunidades. Adicionalmente, la negociación entre los países y las empresas de incentivos contra desempeño, articulando un plan estratégico de largo plazo que beneficie a ambas partes y confiera seguridad y confianza al inversor. Pero para poder implementar esta estrategia es necesario, previamente, que el

Estado o el Bloque tome definiciones respecto a los objetivos estratégicos dentro de su plan de desarrollo para los sectores de actividad en los cuales se recibiría la IED.

El seguimiento de esta estrategia requiere además de un conjunto de políticas tales como: a) una agencia específica para la promoción y el seguimiento de la IED, b) un cambio a la lógica sectorial de negociación implementando incentivos temporales con acuerdo sobre contraprestaciones, implementando el “trato nacional” pero de forma activa utilizando espacios del tipo acuerdos de la OMC o de Tratados Bilaterales de Inversiones (BIT, por sus siglas en inglés), c) discusión del papel de las Zonas Francas para captar ciertos tipos de IED, d) políticas de desarrollo productivo, que enmarquen la IED en políticas generales de encadenamientos, derrames, profundización del tejido industrial, innovación e I+D, entre otras, y e) políticas de infraestructura, telecomunicaciones, energéticas y de logística en general.

Dadas estas consideraciones, Bittecourt plantea que es fundamental realizar una política hacia la IED de tal forma que ésta promueva el desarrollo de la región. Para ello, la integración productiva juega un papel central ya que puede cambiar los incentivos y las formas de IED que se pueden captar, con las diferentes implicaciones para el desarrollo de cada una de ellas. Sin embargo, el MERCOSUR debe avanzar en la institucionalidad que le permita generar negociaciones conjuntas, para evitar las guerras de incentivos para captar IED y para lograr articular las políticas de IED con las políticas de desarrollo productivo y de integración productiva.

Por su parte, el economista López comenzó por plantear que es la expansión de la IED la que ha dado impulso a las Cadenas Globales de Valor (CGV). Este proceso se ha dado debido a un conjunto de cambios tanto tecnológicos como institucionales, en particular: a) las nuevas tecnologías, en especial las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) que permiten reducir costos de coordinación y comunicaciones, entre otros, b) la baja de los costos de logística, c) la globalización de la competencia, d) la liberalización del comercio y la IED, y e) la proliferación de acuerdos multinacionales y de integración regional, entre otros.

A los efectos de los países, lo importante es insertarse en las CGV y lograr el ascenso hacia eslabones más elevados o sectores más convenientes. Tal como fuera planteado previamente, éstas posibilidades dependen de aspectos institucionales de contexto, de las formas de gobierno y del tipo de transnacional que opera en las cadenas. Pero adicionalmente, el MERCOSUR tiene un problema que es de geografía, ya que se encuentra lejos de los principales mercados internacionales. Constituido en una traba, este hecho puede representar una oportunidad ya que dado los problemas existentes para el ingreso en los mercados internacionales (el proteccionismo de los países centrales), el MERCOSUR podría ser un “*second best*” con un mercado creciente, si pudiera verificarse un proceso de crecimiento dinámico en el Bloque.

En este marco, y más allá de lo ya adelantado, es relevante recordar tres aspectos del rol de las transnacionales en el mundo actual y a partir de él, determinar cuál es el espacio que queda para que la IED contribuya a los objetivos de la IP. En primer lugar, es importante remarcar que los análisis de estos temas deberían incorporar el sector servicios, ya que el 60% de la IED internacional se dirige al sector servicios. En segundo lugar, aproximadamente dos tercios del comercio internacional tiene una empresa transnacional de contraparte (ya sea comercio intrafirma o compras de empresas transnacionales). Por último, se debe reconocer que las transnacionales realizan la amplia mayoría de los gastos en esfuerzos de I+D privados. Así, la

IED tiene un papel cada vez más destacado en el mundo en la producción de bienes y servicios, en el comercio internacional y en la creación de conocimiento. Contrariamente, los países del MERCOSUR que en la década de los setenta lograban cooptar el 6% de la IED mundial, en la actualidad solo logran hacerlo con el 2% de los flujos totales.

Sin embargo, la reducción de la participación de los países del MERCOSUR en los flujos mundiales de IED no implica que ésta no tenga un papel fundamental en el Bloque. Las empresas transnacionales ya han realizado complementación e integración productiva en el MERCOSUR, ya que han generado redes en escala regional e incluso para escala global en algunos sectores de servicios exportables (software y call centres por ejemplo). En este esquema las filiales de las ET presentan un patrón de comercio asimétrico recibiendo el grueso de sus importaciones de las casas matrices y exportando al mercado regional. A su vez, este patrón asimétrico también se verifica en el contenido tecnológico del comercio, mientras estas filiales importan productos, insumos y componentes tecnológicamente complejos exportan bienes de menor sofisticación y valor agregado. Por último, estas filiales tampoco asignan responsabilidades estratégicas, como las actividades de I+D, salvo en el caso de Brasil.

Cabe entonces preguntarse cuáles son las enseñanzas que este marco otorga para las negociaciones. En primer lugar, es importante tener presente que las políticas hacia las IED no reemplazan las políticas empresariales y tecnológicas domésticas. Por otro lado, las PYMES son quienes más necesitan apoyo para la complementación, ya que como fuera planteado previamente, las filiales de las ET ya vienen realizando ese proceso. En ese marco, las naciones tienen posibilidades de negociar con las ET pero indudablemente aquellas que poseen un mayor tamaño tienen mayores posibilidades de obtener resultados. El MERCOSUR puede ser visto como un espacio ideal para la negociación con las ET. Aunque los escasos avances en este sentido pueden generar incertidumbre, tanto el escenario de máxima definido por la realización de políticas comunes sectoriales como un escenario de mínima de armonización de regulaciones e incentivos, pueden contribuir al objetivo de la integración productiva.

El señor Mario Tucci planteó cuáles fueron algunas de las razones que llevaron a TATA Consultancy Services (TCS) a instalarse en el MERCOSUR y algunos desafíos que la región tiene todavía para lograr captar el interés de las empresas transnacionales. Respecto a las primeras, señaló que al instalarse en la producción de Software, la empresa ha sido recibida con las puertas abiertas porque se trata de un sector novedoso en el cual existe curiosidad, y esta curiosidad abre puertas. En segundo lugar, existen factores de costo relativo de la región, pero no solo costos directos de la empresa sino también en otros aspectos a veces no considerados como la seguridad y los tiempos de los trabajadores de llegar al puesto de trabajo. Adicionalmente, si bien la región pierde en cuanto a costos relativos, por ejemplo, con India, es competitiva con ésta para atender el mercado norteamericano debido a los costos asociados a los usos horarios y los tiempos de viaje por avión.

Por último, la educación y cultura general de los habitantes de la región es una de las cuestiones valoradas por la empresa, ya que la misma trabaja para países de todo el mundo y la cultura general de los trabajadores es importante para poder acceder y trabajar con estos mercados. En este sentido, si bien las personas del MERCOSUR por herencias culturales suelen entender bien la cultura europea y norteamericana, no se da la misma situación respecto a personas del Medio Oeste o de Asia.

Por el otro lado, existen algunos desafíos que tiene que enfrentar la región. El primero es que la región no es conocida internacionalmente, en particular, en Estados Unidos el MERCOSUR

no es conocido y las imágenes que los norteamericanos tienen del Bloque no se adecuan a la realidad del Cono Sur, sino más bien a la imagen de la América Caribeña. En segundo lugar, los empresarios visualizan problemas dentro del MERCOSUR los cuales dificultan la posibilidad de hacer negocios. Entre estos problemas se destacan los de infraestructura (en particular en comunicaciones) entre los países y los problemas de migraciones, ya que si bien los ciudadanos del MERCOSUR pueden circular de forma relativamente libre, los ciudadanos de otros países deben atravesar aduana entre los países del Bloque una vez ingresados al mismo, y a su vez, estas aduanas presentan diferentes requisitos.

En tercer lugar, no existe una oferta regional de servicios que pueda constituirse en una marca del MERCOSUR, y eso implica un desaprovechamiento de las sinergias o derrames generados por la existencia de empresas exitosas. Por último, Tucci mencionó un conjunto de factores como las regulaciones de comunicaciones, la conexión remota competitiva, y el costo de la mano de obra, que dificulta la posibilidad de armar y desarmar equipos de trabajo para atender las necesidades de los clientes.

Por su parte, el señor Baliños acordó con Tucci en el hecho de que en general la región no es conocida a nivel internacional. Esto constituye un problema porque la globalización y la reducción de los costos de transporte y comunicaciones han llevado a que en el caso de algunas actividades, los ejecutivos de las grandes empresas se encuentran todo el tiempo buscando los mejores lugares para la localización.

En este sentido, en la visión del señor Baliños, los ejecutivos de las empresas nacionales buscan un conjunto de requisitos que se detallan a continuación. En primer lugar, un ambiente pro-negocios con reglas claras y sin obstáculos para poder realizar el negocio sin enfrentarse a extensas y complejas regulaciones y a poderes monopólicos en la negociación. Adicionalmente, mencionó aquellos países que posean menores cargas impositivas, lo cual se relaciona con bajos niveles de gasto público, lo cual no invalida la responsabilidad social de las empresas ni del Estado. En tercer lugar, consideró importante que los países no presenten elevadas rigideces laborales, ya que en algunas actividades es necesario poder armar y desarmar equipos de trabajo de acuerdo a las iniciativas de los clientes, y que, por ejemplo, los elevados costos de despido pueden trabar esa posibilidad. En cuarto lugar, los países que se encuentran en mejores condiciones para captar inversión son aquellos que además de invertir en infraestructura, lo han hecho en “info-estructura”, entendiendo ésta como la infraestructura necesaria para la sociedad de la información, como por ejemplo conexiones de alta velocidad para internet. Por último, un aspecto central poder captar inversión extranjera son los aspectos culturales.

En este último aspecto, el señor Baliños señaló que la integración a las cadenas globales de valor debe gestionarse y que para ello es necesario tener líderes y gerentes globales. Estos líderes son necesarios en todos los espacios de nuestras sociedades: las empresas, el Estado y la sociedad civil (los sindicatos y el tercer sector). Por último, para generar estos líderes, el MERCOSUR debería mejorar los aspectos educativos, basándose en el logro de la excelencia como principio rector.

III. Las PYMES, su Inserción a las Cadenas Globales de Valor y la Complementación Productiva.

El tercer bloque del SIP fue dedicado a analizar cómo las Pequeñas y Medianas Empresas pueden insertarse en las cadenas globales de valor a partir de la IP. Para ello se contó con las

ponencias de Pablo Darscht, director del Programa de Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES), y de Gustavo Svarzman, Subsecretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires. También se contó con los comentarios de Carlo Ferraro, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL y de Elena Bing, Directora Nacional de Artesanías Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay.

La presentación del señor Darscht se centró en plantear cuáles son las posibilidades existentes para la IP de las PYMES desde la perspectiva de un programa de competitividad como el que dirige. Planteó la idea de que no toda forma de integración a las CGV genera los mismos resultados en términos de desarrollo. Para lograr una mejor inserción en las CGV es necesario desarrollar una estrategia que puede pasar por impulsar algunas de las siguientes acciones: o establecer relaciones largas con las empresas de forma de generar activos específicos y procesos de aprendizaje largos, o cambiar el mix de producción de las empresas, o, incluso, cambiar la cadena de valor en la que se inserta la empresa, pasando por ejemplo de la producción de troncos a la producción de muebles.

En conocimiento de estas características, cabe preguntarse cuáles son las claves para poder aprovechar las ventajas que ofrece la integración regional para la integración a las CGV. En primer lugar, es importante, tanto para las empresas como para las instituciones de política, pensar “dentro del mundo”. Esto último implica conocer el funcionamiento de los mercados internacionales y hacer los productos dentro de los estándares globales, ya que para poder integrarse a las CGV las empresas no pueden tener un funcionamiento por fuera de las tendencias mundiales.

En segundo lugar, es importante aprender a trabajar en red desde el inicio de las actividades. Esto es importante por el fraccionamiento de la producción, que genera la necesidad de trabajar con mayor cantidad de empresas proveedoras y más clientes. Pero adicionalmente, es importante porque existe un conjunto de actividades de soporte y apoyo (por ejemplo las actividades de investigación) que son cada vez más necesarias en la producción y que generan la necesidad de funcionar en el marco de redes de empresas.

En tercer lugar, las empresas deben aprender a cooperar y competir a la vez, ya que si bien la inserción pasa por la competencia en mercados, también es importante aprovechar las economías externas que existen en las actividades, de las cuales las empresas pueden aprender e incrementar su competitividad colaborando con otras empresas, incluso, del mismo ramo. En este marco es que se insertan los programas de clúster que han tenido fuente de difusión en los últimos años.

Por último, con el objetivo de insertar a las PYMES en las CGV es importante la realización de políticas públicas que permitan realizar esfuerzos hacia el logro de mercados y de mejores contextos para su funcionamiento. En este marco, es importante desarrollar políticas que apuntalen la construcción de capacidades al interior de la empresa, ya que parte de los procesos de aprendizaje de las mismas se realizan al interior de éstas.

Por su parte, Svarzman destacó, como elementos de contexto, la revalorización de las PYMES como empresas capaces de aportar fuertemente al desarrollo y los espacios locales para incrementar la competitividad. Esta concepción tanto de las PYMES como del rol de los gobiernos locales ha implicado un aumento de la actividad de los gobiernos locales en este tipo de políticas. Adicionalmente, también se ha incrementado el rol de organizaciones no

gubernamentales (universidades, programas internacionales) en actividades de fomento productivo.

Cabe preguntarse sobre los motivos que provocaron estos cambios en la percepción del rol de las PYMES y de las políticas locales de fomento. En primer lugar, las políticas locales son menos visibles y por lo tanto son objeto de menores problemas del tipo OMC. Pero también, esto se ha dado por el incremento del peso de los servicios por sobre la industria, en particular en algunas ciudades donde las principales actividades productivas son servicios y no industrias. En tercer lugar, la percepción actual de que el tamaño de las empresas puede no ser un problema, si no una ventaja en el sentido de la capacidad que esto brinda para la adaptación permanente en redes horizontales y verticales de empresas.

En cuarto lugar, el reconocimiento de que la sustentabilidad de la cadena de valor de las grandes empresas tiene mucho que ver con la sustentabilidad de la propia cadena y de la competitividad de las empresas que la integran como proveedores. En este marco, la integración de PYMES competitivas es esencial, por ejemplo, si se considera el funcionamiento del comercio internacional, con fuertes flujos de comercio intrafirma y las restricciones de comercio.

Considerando estas cuestiones, el proceso de competitividad de las PYMES y de su inclusión en el proceso de integración productiva del MERCOSUR ofrece posibilidades no sencillas debido al esquema de integración asimétrico. En la visión de Svarzman las PYMES podrían generar integración productiva en el espacio regional y mundial, pero para ello las grandes empresas deberían contribuir al incremento de la competitividad de las mismas a través de la difusión del “*know how*” productivo y las políticas públicas deberían facilitar el acceso a las exportaciones y el aumento de la productividad.

Por su parte, Ferraro realizó un comentario a las políticas PYMES en la región, dado la línea de trabajo que en este sentido existe en la CEPAL. Remarcó en primer lugar la ausencia de información en los países para realizar políticas públicas, más allá de que en los últimos años se hayan realizado algunos avances. Adicionalmente, señaló que el tema de las PYMES ha cobrado peso durante la última década y que eso ha provocado un conjunto de políticas e instituciones de apoyo a las PYMES en América Latina y, en particular, en el MERCOSUR. Esto a su vez, hace que las experiencias de política de los países desarrollados dejen de ser las únicas experiencias disponibles, y existan actualmente un conjunto de casos en países latinoamericanos que proporcionan información significativa a la hora de diseñar las políticas.

Tal como fuera planteado en el primer bloque del SIP, Ferraro remarcó que a la hora de realizar una política para el logro de la integración productiva de las PYMES, lo más importante a tener en cuenta es el grado de compromiso de los actores desde el inicio, ya que el excelente diseño de la misma basada en las mejores prácticas no asegura su implementación. En este sentido, el compromiso es fundamental porque es el único que puede asegurar los recursos y la posibilidad de ejecución de la política. Adicionalmente, esto es significativo en el marco del reconocimiento de las fallas de implementación que presentan los Estados que van a llevar a cabo estas políticas.

En base a estas consideraciones, el gran desafío para las políticas públicas que busquen la IP de las PYMES a las cadenas regionales y globales de valor es centrar su atención en los aspectos de implementación. En este sentido, los objetivos concretos de estas políticas deben ser los tradicionales: a) mejorar el ambiente macroeconómico para estas empresas, b) reducir los

costos de transacción que las mismas enfrentan y c) incrementar el conocimiento y aprendizaje en las mismas. Así, el sector público debería tener un agenda específica para las PYMES que contribuya a reducir sus costos de transacción, a través por ejemplo de facilitar el comercio y reducir las asimetrías, y de apostar a los aprendizajes, individuales y colectivos, de las empresas.

Por último, la señora Bing realizó un comentario sobre la integración productiva desde su rol como Directora Nacional de Artesanías Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria, Energía y Minería. En este sentido, Bing señaló que la principal queja que recibe de las empresas que pretenden generar una integración productiva con empresas del MERCOSUR son las trabas institucionales que tienen que enfrentar para poder transportar su producción por el Bloque. En este sentido, entiende que la integración comercial del MERCOSUR todavía es insuficiente para garantizar la libre circulación de los bienes y esto afecta particularmente a los países pequeños y a las empresas pequeñas. Así, la integración comercial incompleta se constituye en una de las principales trabas para la integración productiva de las PYMES y su inserción en las cadenas globales y regionales de valor.

Más allá de estas cuestiones, la señora Bing reseñó un conjunto de sectores en los cuales la integración productiva en el MERCOSUR, con la participación de empresas PYMES, ha sido un hecho. En este sentido, tanto en el sector automotriz como en el sector de software y electrónica como en el sector logística existen experiencias exitosas que deben ser tomadas en cuenta para extraer enseñanzas relevantes para la integración de las PYMES en cadenas regionales y globales de valor. A su vez, estas políticas deben ser acompañadas por políticas que aseguren un mayor desarrollo institucional del MERCOSUR.

IV. ¿Existen trabas infraestructurales en sentido amplio para la integración productiva del MERCOSUR?

La fragmentación internacional de la producción constituyendo CGV, ha sido posible debido a los avances en la logística, apuntalada por la reducción de los costos de transporte y el abaratamiento y la rapidez de las comunicaciones. Esto permite tomar ventajas de situaciones que antes no era posible aprovechar, y por lo tanto brinda oportunidades para la Integración Productiva del MERCOSUR y su integración en las cadenas globales de valor.

En base a estas consideraciones, el bloque cuarto convocó, para que brindara una conferencia, al señor Alberto Ruibal, quien es experto internacional en temas de logística. Adicionalmente, se contaron con los comentarios del señor Camaño, de la Dirección Nacional de Logística Planificación e Inversiones en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay, del señor Ruiz, director General de la Dirección de Integración del Ministerio de Hacienda de Paraguay y al señor Sotuyo, Director de la Administración Nacional de Puertos que la empresa que administra el Puerto de Montevideo.

En primer lugar, Ruibal planteó la dificultad que habitualmente se enfrenta a la hora de definir la logística. El eje de toda la estrategia logística es el desplazamiento de bienes de un lugar a otro para lo cual es necesario tanto los medios de transporte como la infraestructura básica. A su vez, este movimiento se compone de diferentes etapas, eslabonamientos, los cuales uniéndose a través de diferentes interfases, da lugar a lo que se conoce como la cadena logística.

En general, la logística puede definirse como la gestión y manejo sistémico de cualquier actividad humana para el uso racional de los recursos disponibles respecto al medio ambiente. En el marco de la temática planteada, la logística implica la movilización de bienes, capital e información, trayendo insumos desde algunos lugares, transformándolos y vendiéndolos a través de las cadenas productivas hasta su llegada al consumidor.

En este sentido, los problemas de logística deben mirarse en escala mundial. Un primer aspecto consiste en entender que existen también, además de los flujos regionales, regiones tales como Asia, África y el Pacífico, para las cuales Latinoamérica posee ventajas de localización. Estas regiones abren posibilidades de futuro en cuanto a integración y en cuanto a mercados de destino, tal como se planteara anteriormente en el Seminario por parte de la PDP de Brasil. Un segundo aspecto a tener en cuenta es que ningún país presenta ventajas permanentes, ni se constituye en un eslabón imprescindible de la cadena logística. Más aún, la cadena logística se rompe por el eslabón más débil y siempre es posible agregar otros eslabones que permitan compensar las dificultades existentes en una fase.

Pensando hacia el futuro, Sudamérica, y en particular el MERCOSUR, presentan algunos problemas logísticos que deben ser resueltos como forma de impulsar la Integración Productiva. En primer lugar, existe un desafío en cuanto a homologación de documentaciones, ya que las requeridas por el MERCOSUR son diferentes, aunque similares, a las requeridas por los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y esto genera complicaciones a la hora de trasladar las cargas. En segundo lugar, existen diferencias importantes en cuanto a los Certificados de Origen existentes en la región para permitir que los bienes sean considerados como nacionales.

En tercer lugar, es necesario desarrollar un fuerte proceso de inversión que genere una mayor densidad y calidad en las redes de comunicación entre la región. En este sentido, por ejemplo, serían relevantes obras como el puente desde Colonia a Punta Lara y como un puente de baja altura entre Argentina y Chile. El objetivo que se debe buscar con estas obras es lograr una cuadrícula de comunicaciones por tren, agua o carretera entre las regiones y ciudades, para poder hacer la producción más móvil y más fácil la integración.

En quinto lugar, es necesario evaluar los costos e impactos de estas obras en términos medioambientales para hacer coincidir el desarrollo logístico y económico con el desarrollo en términos de bienestar. Por último, es necesario preparar los recursos humanos calificados para trabajar en los asuntos de logística, lo cual requiere formar un profesional polivalente y acostumbrado al trabajo multidisciplinario.

Posteriormente a la presentación del señor Ruibal, los señores Camaño y Ruiz expusieron sobre los asuntos vinculados a las trabas infraestructurales a partir de la situación de la logística y del transporte en sus respectivos países. El Señor Camaño planteó la existencia de tres pilares para el desarrollo de la logística en Uruguay. En primer lugar, la existencia de un marco legal, aunque actualmente incompleto, que promovió y acompañó el surgimiento de las actividades. En segundo lugar, la existencia de una infraestructura significativa, entre las cuales se destaca un puerto que presenta algunas ventajas en comparación con la región y que presentaba posibilidades de crecimiento. Por último, la educación y la existencia de una masa de recursos calificados que permitió el desarrollo de la logística hasta las etapas actuales. Más allá de esto, cada una de los pilares reseñados, presentan desafíos para el avance de la actividad en el futuro; mejorar el marco institucional, realizar un estímulo a la inversión que incremente la infraestructura física y mejorar la calidad y calificación de la inversión.

En los últimos años se ha avanzado respecto de afrontar estos desafíos, generando avances muy significativos en el marco institucional, lo que se ha dado en llamar como el desafío de institucionalizar la logística. En particular, se ha creado la Dirección Nacional de Logística, Planificación e Inversiones en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPI) y esta dirección se encuentra trabajando en la conformación de un Instituto de Logística (INALOG). El INALOG surgió como una iniciativa del sector privado y, en su futura conformación, se integrará por actores del sector privado y de los ministerios públicos, y tendrá entre otras funciones, que proponer regulaciones para el sector, coordinar acciones, asesorar al Poder Ejecutivo en temas de su competencia y alentar la investigación en estas áreas.

Este tipo de agencia como el INALOG, en conjunto con la superación de los otros dos desafíos reseñados, puede contribuir al desarrollo de la logística en Uruguay, lo cual de por sí implica la integración productiva ya que el 60% de las cargas que transitan por Uruguay provienen de (o se destinan a) países del MERCOSUR y de la región, como por ejemplo Bolivia.

Sin embargo, es posible distinguir algunas deficiencias en los aspectos de infraestructura para el desarrollo de la actividad logística en la región. En primer lugar, la región por diversos motivos no puede disponer plenamente de la infraestructura existente. Pero, adicionalmente, es necesario desarrollar un conjunto de proyectos de infraestructura y su correspondiente regulación para poder apuntalar el desarrollo. Entre estos proyectos se encuentran la realización de puertos, la rehabilitación de las vías férreas, el reacondicionamiento del Puerto de la Paloma, el Cabotaje desde Paysandú a la Paloma y el Puerto Seco de Rivera, que permita hacer un pasaje libre desde Rivera al Puerto de Montevideo considerando que las mercaderías ya se encuentran en el puerto.

Por su parte, el señor Ruiz comenzó por plantear que Programa de Integración Productiva del MERCOSUR y la integración a las Cadenas Globales de Valor solo tendrán éxito si la política regional está enfocada a: i) Desarrollar instrumentos que reduzcan costos de transacción (de búsquedas, de negociación, y *enforcement*), ii) Coordinar la provisión de bienes públicos regionales (Infraestructura, I+D, y financiamiento, entre otros) y iii) Fortalecer las instituciones y los instrumentos comunitarios.

Entiende que esto es especialmente relevante en el marco de una nueva revolución de las comunicaciones y los transportes que reduce los costos del comercio internacional, y que ha transformado totalmente la mentalidad de ubicación de las empresas y la estructura del comercio. Sin embargo, ésta revolución en las comunicaciones ha favorecido el comercio entre los países vecinos más que entre países lejanos y ha incrementado las asimetrías en el desarrollo de los países. Así, es particularmente importante realizar un monitoreo de las consecuencias de los cambios de las últimas décadas y cómo ellas pueden favorecer a la equidad y al desarrollo de los países.

Atendiendo a las trabas que implican los altos costos de transporte para el desarrollo de Paraguay y a las diferencias en las ganancias que provienen de la reducción de estos en el marco de asimetrías estructurales, el Gobierno de Paraguay ha realizado algunos ejercicios de investigación para evaluar qué tipo de estrategia es conveniente a la hora de intentar reducir éstos costos.

De acuerdo al contexto planteado y a la evidencia generada por estos estudios, el señor Ruiz planteó algunas consideraciones finales. En primer lugar, la necesidad de la política regional de

orientarse a la eliminación de los sobrecostos de transacción para lograr que la integración productiva sea viable. Si bien los gobiernos no pueden realizar los negocios, puede brindar mejores condiciones para que los privados realicen estos negocios. Por otra parte, debe buscarse una integración amplia ya que el éxito de la UE se debe a que potenció la integración en este sentido, entre otros aspectos integrando mercados, instituciones, capital humano, progreso técnico, infraestructura, transporte, comunicaciones.

Con respecto a los ejercicios realizados, los resultados indicarían que un esfuerzo comunitario en la provisión de bienes públicos regionales tendría mejores resultados para el Paraguay que la intervención individual o bilateral. Este tipo de resultado parece señalar como mensaje de política que la coordinación será siempre preferible a la actuación aislada. Sin embargo, la coordinación implica ceder espacios de decisión y justamente aquí es donde el MERCOSUR enfrenta grandes dificultades para profundizar los instrumentos definidos en el Tratado de Asunción y para mejorar su calidad institucional. En especial, para el desarrollo del MERCOSUR y la integración productiva debe asegurarse el acceso permanente al mercado ampliado del bloque. De hecho esto constituye el principal y mayor desafío para el MERCOSUR y sin ello es difícil pensar en aprovechar los beneficios de la integración productiva.

El señor Sotuyo habló desde la perspectiva de la Administración Nacional de Puertos, la cual es una empresa pública que administra entre otros el Puerto de Montevideo. Sotuyo planteó que Uruguay no solamente presenta una logística integrada a sus cargas sino que también, y fundamentalmente, se encarga de cargas regionales, lo que evidencia que Uruguay ha logrado sostener una cadena productiva regional en el sector de logística. Sin embargo, la logística debe desarrollarse todo el tiempo para que sea posible que los actores decidan seguir utilizando los servicios logísticos uruguayos porque los mismos son competitivos.

Tal como Uruguay ha logrado desarrollar una comunidad logística, El MERCOSUR tiene la posibilidad de llevar adelante una estrategia de desarrollo logístico que pase por la interacción entre los actores públicos y privados. Para ello es necesario tener en cuenta algunos aspectos, pero fundamentalmente, entender que el desarrollo de la logística regional es posible solo con la complementación de diferentes puertos y sistemas de transporte, como por ejemplo la cooperación entre los puertos de Buenos Aires y Montevideo.

Sin embargo, para la conformación de esta comunidad logística del MERCOSUR puede ser conveniente analizar los desafíos que la actividad presenta. En primer lugar, es necesario avanzar en el marco institucional y en su cumplimiento, de forma de reducir las incertidumbres y permitir el aprovechamiento de los recursos logísticos y de las posibilidades que éstos dan para la integración productiva.

En segundo lugar, es necesario incorporar mayor tecnología a las actividades logísticas de forma que las mismas se informaticen y eliminen el soporte papel para los trámites aduaneros. Este cambio técnico implicaría reducir los costos de los trámites, reduciendo el tiempo necesario, y también redefinir los roles de las aduanas, eliminando la persona dependencia que puede dar lugar a comportamientos no deseados.

Así, Sotuyo planteó que quedan algunas dificultades planteadas para el logro de un desarrollo logístico regional que contribuya a la Integración Productiva. En primer lugar, no siempre quedan claras las definiciones estratégicas del Puerto de Buenos Aires, lo que genera incertidumbre para los productores en cuanto a los costos y tiempos de las cadenas logísticas para sacar la producción. En segundo lugar, existe un desafío en la posibilidad de utilizar en

mayor medida la hidrovía. Para ello, es necesario tratar regionalmente algunos temas como, por ejemplo, los costos de navegación por el Paraná y el Paraguay para Uruguay y Bolivia, o la dificultad de alcanzar acuerdos binacionales para la realización de dragados, tal como el caso del Canal Martín García o el dragado del Río Uruguay. Adicionalmente, deben reconocerse e intentar corregirse las asimetrías entre los socios para lograr que los países de menor tamaño relativo no salgan perjudicados con la aplicación de algunas políticas, como por ejemplo la reserva de carga que favorece a los países con flotas de cabotaje más grandes. Por último, el desarrollo de la logística en la región debe basarse también en superar el déficit en inversión y en mejorar la educación, por ejemplo, a través de una homologación de títulos profesionales a nivel regional.

V. ¿Cuál es la visión y la estrategia del Grupo de Integración Productiva sobre el proceso de Integración Productiva del MERCOSUR?

En el quinto bloque del seminario se indagó sobre cuál es la visión de los integrantes del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR acerca del funcionamiento de este proceso y los desafíos para el futuro. Para ello se contó con las ponencias de Juan Manuel Rodríguez, Director del Área de Políticas Productivas y Comerciales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay, el señor Hugo Varsky, Coordinador de Integración Productiva de la Subsecretaría de Integración Económica americana y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y el señor Pablo Britez, de la Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay.

De acuerdo a Juan Manuel Rodríguez la IP no es una temática nueva en el MERCOSUR. Por el contrario, la discusión sobre ésta nace en el período previo a la conformación del MERCOSUR con los acuerdos bilaterales entre Brasil y Argentina. Sin embargo, durante los años noventa, primó la concepción ideológica de que la inexistencia de políticas industriales era óptima y que no era necesario coordinar las políticas macroeconómicas, ya que la apertura comercial iba a conducir por sí misma al mejor de los resultados. A partir de las crisis de principios de los dos mil, los países se han embarcado en diferentes Políticas de Desarrollo Productivo (PDP).

Sin embargo, en la visión de Rodríguez las PDP aplicadas por los países no se encuentran coordinadas y responden a una cierta óptica nacional que no siempre les permite ser armónicas. En este sentido, si bien esto constituye un significativo avance respecto a la década de los noventa todavía quedan pendientes dos puntos centrales para realizar la integración productiva. El primero de ellos es lograr la real apertura comercial, no partiendo de la base que el comercio arregla todos los demás asuntos, pero si reconociendo que la IP es imposible sin el comercio libre entre los países. El segundo de estos puntos es la existencia de PDP nacionales coordinadas y políticas regionales que vayan en la misma dirección.

Por diversos motivos, existen hoy condiciones más favorables que antes: a) existe una mayor apuesta de los gobiernos a los temas de la IP, b) se ha avanzado con la conformación del GIP en la creación de una institucionalidad propia para los temas de IP, c) existen avances en las agendas bilaterales de negociación, como por ejemplo los esquemas de intercambio compensado, d) Brasil, que es el socio de mayor tamaño relativo, ha impulsado la IP en sus políticas públicas y ha destinado recursos para la misma.

Por otro lado, algunos factores de hoy tornan desfavorable el ambiente para la IP. En primer lugar, existe actualmente un MERCOSUR más débil y con más proteccionismo y mayores desconfianzas. Esto es una fuerte traba para los países más chicos que quedan condenados a

su pequeño mercado interno. Por lo cual estos países deben buscar, o bien el real funcionamiento comercial del bloque y las negociaciones en bloque con nuevos mercados, o la flexibilidad necesaria para poder negociar con otros países.

El segundo factor de ambientes desfavorable es la lentitud con la que se desarrollan los procesos, cosa que puede ser negativa en un contexto de ansiedad por los resultados del bloque. El tercer aspecto para poder avanzar con la integración productiva es la credibilidad del MERCOSUR entre los empresarios, ya que actualmente muchos empresarios se encuentran descreídos de las posibilidades que ofrece el MERCOSUR y esto desalienta la búsqueda de la IP entre ellos.

Por último, Rodríguez señaló que se han verificado avances en el proceso de IP y que particularmente estos avances se dieron en el sector automotriz. Sin embargo, este hecho encierra una paradoja ya que el este sector se encuentra excluido del régimen general del MERCOSUR. En sí mismo este hecho encierra dos preguntas para el futuro. Por un lado, ¿cuánto se puede avanzar en la IP como bloque tomando en consideración los avances ya realizados de forma bilateral?, y por el otro, ¿hasta qué punto las resoluciones y reglamentaciones ya escritas se aplican, y en este caso saber si funcionan cómo motor de desarrollo de la integración o por el contrario puedan trabar los procesos?.

Por su parte, el señor Varsky centró su ponencia en destacar la necesidad de la IP, la necesidad de incluir a las PYMES en este proceso y lo vital de pensar una estrategia futura para la integración. Con respecto al primer punto, Varsky señaló que en el mundo actual los países se integran ya que ésta es la única forma de llevar adelante un proceso de desarrollo exitoso, que haga frente a las asimetrías de cada país en relación al mundo, en relación a sus socios del propio proceso de integración y en relación al interior de su propio país.

En esta línea de razonamiento, si el MECOSUR no logra integrarse exitosamente y agregar valor a los recursos que posee, entonces difícilmente estos recursos sirvan para mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Así, la IP es un prerrequisito del proceso de desarrollo de estos países.

Existen diferentes visiones entre países y a la interna de los mismos respecto a la integración productiva y a la estrategia para lograrla. Apenas en 2005 en la Cumbre de Mar del Plata, los países del MERCOSUR dijeron que no a la iniciativa del ALCA. Sin embargo, y pese a estar de acuerdo con descartar el ALCA, no existió un consenso ni un rumbo claro de hacia dónde debería avanzar a partir de allí la IP. Es por este motivo que el proceso de integración, y con el la IP, es un espacio abierto de disputa y de construcción.

Adicionalmente, para que la integración productiva tenga el mayor impacto sobre el bienestar de la población, es necesario que las PYMES se incluyan en ella. A su vez, esta discusión tiene mucho que ver con quién va a ser el actor que lidere el proceso de integración productiva. La PDP que se aplique definirá también que actores del sector privado van a acompañar ese proceso. No es lo mismo una estrategia de integración que favorezca a las grandes empresas, respecto de una estrategia que favorezca a las PYMES de capital extranjero, o de otra que favorezca a las PYMES de capital nacional ya que cada una de ellas tiene asociado diferentes actores, apoyos sociales y resultados.

Por último, Varsky señaló la necesidad de pensar en una estrategia de integración para el MERCOSUR que considere tres cuestiones centrales. En primer lugar, la necesidad de

comenzar a pensar algunas formas de supranacionalidad para el bloque que logren trascender la transgubernabilidad para tomar decisiones más armónicas y dirigir el proceso. Un ejemplo de esta necesidad es la aplicación del Fondo de Garantías creado por el Bloque, el cual presenta diferentes regulaciones en cada país, por ejemplo, con diferentes grados de apalancamiento entre los socios. En segundo lugar, la necesidad de profundizar el brazo comercial del MERCOSUR, no creyendo la visión ideológica que primó en la década anterior, pero sí reconociendo la necesidad del mismo para la existencia de otras formas de integración. Por último, la tercera cuestión de la estrategia MERCOSUR debe ser la IP, que permita el mejor aprovechamiento de los recursos existentes en beneficio de la población del Bloque.

Por su parte, Brítez comenzó señalando un conjunto de experiencias previas de IP en el MERCOSUR, tales como los Comité de Frontera, la construcción de represas binacionales y el Consejo Agropecuario del Sur, para la lucha contra la fiebre Aftosa. Estas experiencias evidencian que se ha logrado avanzar en algunos aspectos y, adicionalmente, permiten pensar en algunos programas de IP para el futuro.

De acuerdo a sus características actuales, algunas cadenas productivas ofrecen potencialidades para la integración. En este sentido, Brítez señaló las posibilidades de integración de: a) la cadena de carne porcina y avícola, b) el desarrollo cítrico con fines de exportación de jugos y concentrados, c) las cadenas agroenergéticas, en base a alcohol carburante o biodiesel, y las energías renovables, eólica y solar, d) las agroindustrias, entre las cuales se visualizan posibilidades en las cadenas de hierbas medicinales, sésamo, textiles, cueros y calzados y de celulosa y papel y e) un conjunto de servicios entre los cuales se destaca la logística, con el aprovechamiento de la hidrovía.

Sin embargo, para el aprovechamiento de las potencialidades de integración de estas cadenas es necesario mejorar algunos aspectos de la integración existente. Una integración regional que apunte a los fines del desarrollo y que sirva de plataforma para la inserción al mundo debe centrarse en la búsqueda de la efectividad y la eficiencia a partir de la mejora continua de los productos y procesos en un marco de sostenibilidad y previsibilidad. Para ello, debe buscarse la complementación productiva y la especialización intersectorial de las regiones de acuerdo a sus ventajas comparativas.

Sin embargo, y dada la existencia de asimetrías estructurales, deben ser concedidas flexibilidades específicas para los países de menor tamaño relativo, tales como regímenes especiales de importación, normas de origen y plazos más largos para la adecuación arancelaria. Adicionalmente, deben ser desarrollados proyectos comunes de calidad y certificación y misiones comerciales conjuntas que aprovechen las economías de escala resultantes de la integración como forma de reducir costos. Adicionalmente, debe existir un claro sistema de incentivos para realizar las inversiones y proyectos de financiamiento que permitan a los países acceder a los recursos necesarios para llevar adelante la integración.

VI. Apuntes para una agenda para el futuro

De la discusión de los diferentes bloques del Seminario de Integración Productiva surgen cuatro puntos que pueden ser de utilidad para la agenda del Grupo de Integración Productiva y del Programa de Integración Productiva.

1. En primer lugar, de las discusiones del seminario surge claramente la opinión de que el MERCOSUR debería trabajar en la mejora de su calidad institucional. Esta mejora no

solamente implica la construcción de mejores normativas para el desarrollo del bloque sino, particularmente, lograr un mejor *enforcement* de las normativas y regulaciones existentes. A su vez, esta mejora de la calidad institucional debería dar respuesta a los grandes problemas del bloque tales como los asociados a la construcción de la Unión Aduanera o las asimetrías entre los Estados Parte. En particular, parece imposible pensar en un proceso de IP que se sostenga sin la plena construcción de un espacio aduanero único, ya que, quizás con la única excepción de Brasil, el tamaño del mercado interno de los países no es suficiente para mantener un proceso de crecimiento sostenido autárquico. En particular, la IP debe ser precedida de acceso irrestricto entre los socios que garantice el libre tránsito de los bienes entre los eslabones de las cadenas productivas regionales.

2. Adicionalmente, parece imprescindible incluir a las PYMES dentro del proceso de IP ya que este tipo de empresas son la mayoría en los tejidos productivos de los países miembros y, adicionalmente, demandan la mayor parte del empleo con los efectos sobre el bienestar que el mismo presenta. Para ello es necesario que las PYMES se inserten en cadenas regionales de valor como forma de alcanzar los mercados mundiales, y mejorar en su productividad y su valor agregado. Especialmente, estas empresas enfrentan las grandes asimetrías existentes en el bloque y son ellas las mayores afectadas cuando existen disfuncionamientos del Bloque.

Lograr el interés de los empresarios de estas empresas en participar de las cadenas regionales y globales de valor es uno de los requisitos básicos par el éxito de la IP. Tal como fuera planteado en el seminario, para el éxito de la integración parece necesario que surjan un conjunto de actores que la impulsen y legitimen desde el punto de vista económico y político. En este sentido, y dadas sus características, las PYMES pueden constituirse, interactuando con el Estado, en los motores del proceso de IP.

3. En tercer lugar, las discusiones en los distintos bloques, y en particular en el bloque cuarto, dejaron en claro la dimensión de los retos en infraestructura en sentido amplio que enfrenta el MERCOSUR. En este sentido, ya existen avances en la integración de la cadena logística. Sin embargo, para potenciar más el desarrollo de la logística podría ser necesario construir una comunidad e institucionalidad logística regional, que permita pensar los problemas en el marco de la IP y de la complementación y cooperación más que en el de la competencia. En este sentido, la experiencia de logística que viene desarrollando Uruguay podría constituirse en un ejemplo para visualizar los caminos, y ventajas, de la mejora del marco institucional para estas actividades. Por otro lado, puede visualizarse una clara necesidad de incrementar la inversión en redes de transporte para reducir los costos y de esta forma facilitar los esquemas de IP. Adicionalmente, estos esfuerzos deberían realizarse de forma multilateral, ya que en caso de realizarse por parte de los gobiernos de los países de menor tamaño relativo, en particular por el Gobierno de Paraguay, el resultado sería un incremento de las asimetrías ya existentes.
4. En cuarto lugar, y para finalizar, surgen del seminario un conjunto de reflexiones vinculadas a las políticas públicas y el rol del Estado, que parten de la premisa de la necesidad de políticas públicas que promuevan y acompañen el desarrollo del sector privado y la integración productiva.

4.1 En este sentido, una primera reflexión se vincula a la existencia de espacios para la conformación de cierta supranacionalidad. Si bien el MERCOSUR ha sido concebido por sus países miembros como un espacio intergubernamental, es necesario detectar qué espacios son los que precisan cierta supranacionalidad para continuar desarrollándose.

4.2 Una segunda reflexión va a en el sentido de las oportunidades que genera para el bloque el hecho de que todos los Estados Parte se encuentren desarrollando PDP. En este marco es necesario lograr coordinar estas políticas para que de la coordinación surjan claros lineamientos para los países y que permitan líneas de acción conjunta para el desarrollo de la IP. De alguna forma, el desafío sería pasar de PDP nacionales a una PDP regional que se plasme en políticas concretas de los países. Sin embargo, el diseño de estas políticas deberá tener en cuenta los aprendizajes que se han llevado a cabo en otras experiencias de países desarrollados y de la propia Latinoamérica.

4.3 La tercera reflexión parte de la necesidad de desarrollar la estrategia planteada en el punto anterior para llevar adelante las negociaciones con las Empresas Transnacionales, de tal forma que los flujos de IED contribuyan a la IP y al desarrollo de los países. En este sentido, una estrategia de desarrollo de negociación con la IED permitiría que la llegada de estas empresas genere derrames de productividad, mejore el patrón de inserción internacional e integre en su proceso de valorización a las PYMES, de tal forma que estas refuercen su competitividad y se integren en las cadenas globales de valor como proveedoras de éstas empresas.

4.4 Una cuarta reflexión se vincula con el alcance de las políticas de desarrollo productivo y fomento que se han realizado en Latinoamérica y el MERCOSUR. En general, el alcance de estas políticas, incluso de las que han obtenido los mejores resultados, ha sido muy parcial respecto al conjunto de las empresas de las economías. Esto quiere decir que aún aumentando drásticamente la competitividad de las empresas que son destinatarias de las políticas, las PDP han tenido problemas para generar el cambio estructural necesario para el desarrollo de los países. En este sentido, la experiencia de política productiva de Brasil, como la experiencia quizás más avanzada en la región, es interesante a la hora de encontrar modelos de planificación sectorial, compromiso de gran cantidad de recursos en la promoción y objetivos de liderazgo internacional.

4.5 Una última reflexión es el hecho de que los países de Latinoamérica, y en particular del MERCOSUR, han presentado menos deficiencias en las fases de diseño de las políticas que en las fases de implementación. Esta última fase es central a la hora de realizar políticas públicas, ya que muchas veces se han realizado planes que cubren aspectos centrales de la problemática con gran solvencia técnica, pero que han tenido reducidos efectos debido a las carencias de implementación. En este sentido, es importante internalizar que las primeras etapas de la implementación comienzan en el diseño, ya que es necesario comprometer a los agentes con recursos y acciones para alcanzar las metas de política planteadas.

Otro componente central para el éxito de las políticas es la evaluación y el monitoreo de las mismas. Si las políticas que se realizan no se evalúan, entonces es imposible medir su impacto, corregir los errores e incluso ganar la legitimidad de los recursos para implementar nuevas políticas. Finalmente, el éxito de las políticas de desarrollo productivo, al igual que de las otras políticas, depende críticamente de la existencia de capacidades en los Estados para diseñarlas, implementarlas y evaluarlas. Así, pensar en la posibilidad de hacer políticas sin generar capacidades en el Estado, sin realizar reformas en el mismo e incluir gente capacitada en las fases críticas, parece ser una percepción errónea y un freno para el logro de la integración productiva, y por tanto para el desarrollo de los países del Bloque.