

POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA



► PABLO TRUCCO

La globalización introdujo un cambio en los métodos de organización de la producción a través de procesos de desverticalización y conformación de cadenas de valor. Para mejorar la competitividad, el MERCOSUR debe buscar alternativas de aprovechamiento de estos esquemas productivos y comerciales en función de la modernización industrial, la transferencia de tecnología y la facilitación de la internacionalización de pequeñas y medianas empresas. El desarrollo de un emprendimiento conjunto regional que, en sí mismo, implique la integración productiva en un sector de alta tecnología sería uno de los instrumentos para moverse en esa dirección.

CAMINOS RECORRIDOS Y UNO NUEVO A RECORRER

La integración productiva en el MERCOSUR, como en el resto del mundo, es influida por decisiones de los gobiernos y sus políticas públicas, pero el impulso y la dinámica de este fenómeno obedecen a transformaciones en el sistema económico internacional que trascienden los avatares políticos de la coyuntura. La “desverticalización” de la producción iniciada en la década de 1960 y su organización en función de cadenas de valor regionales y globales que floreció en la década de 1990 ha presentado a los gobiernos el desafío de dilucidar la manera más conveniente de abordar el proceso de inserción en la economía global de sectores muy significativos de sus economías nacionales.

Frente a este dilema, el bloque del MERCOSUR ha adoptado distintas estrategias a lo largo de su existencia. Habiendo perdido impulso las políticas activas sectoriales heredadas de su antecesor inmediato, el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, vigente durante el segundo lustro de la década de 1980, el MERCOSUR optó por delegar al mercado el rumbo de la integración, reservando para el sector público la tarea de generar un marco propicio para que el sector privado pudiera organizar el avance del proceso en función de los precios relativos. Los resultados fueron alentadores en el plano comercial durante la década de 1990 y la importancia de los socios dentro del total de sus exportaciones se incrementó de manera significativa, pero los avances en el plano de la integración productiva fueron pobres, con excepción del caso de la industria automotriz que, al contrario del resto de los sectores, se benefició de un régimen especial fuertemente regulado.

Las dificultades económicas que llegaron con el nuevo siglo y el viraje político ocurrido en los países del bloque se tradujeron en un cambio en el abordaje de la integración productiva en la región, recuperando para el Estado un papel más activo como impulsor del proceso en sectores seleccionados y ensayando iniciativas para equilibrar los beneficios de la integración tanto entre países como entre empresas en virtud de su tamaño. La mayoría de estas iniciativas, sin embargo, siguieron estando guiadas por la premisa de que la tracción de la integración

productiva provendría del sector privado y, por lo tanto, los gobiernos debían ayudar a las empresas privadas para que se conocieran e interactuaran con socios potenciales de la región, intercambiaran información y se cultivaran relaciones de confianza para que, a partir de ello, los empresarios pudieran advertir las posibilidades y ventajas de una relación complementaria, fundada en una mayor especialización. En algunos casos, se trató directamente de un relevamiento de proveedores disponibles en la región para abastecer a empresas “ancla”. En términos generales, estas iniciativas no alcanzaron los objetivos que se proponían y la integración productiva regional en un puñado de sectores siguió los carriles de filiales de firmas transnacionales que han actuado condicionadas por las estrategias corporativas globales definidas por las casas matrices.

Frente a este panorama, este artículo se propone una política alternativa para impulsar la integración productiva siguiendo la línea de una experiencia internacional exitosa que logró desarrollar un sector de tecnología de punta (industria aeronáutica) a partir de un emprendimiento conjunto entre empresas públicas, privadas y mixtas, motorizada por los gobiernos de varios países europeos: el emprendimiento conjunto internacional para la construcción de aeronaves Airbus.

En el apartado siguiente se realiza un breve repaso sobre las principales iniciativas para impulsar la integración productiva en el MERCOSUR y los resultados obtenidos. Posteriormente, se observa el estado actual de la integración productiva a la luz de las políticas implementadas en el pasado, se presenta una hipótesis sobre el origen de los resultados obtenidos y se explican algunos de sus fundamentos. En el cuarto apartado se ensaya un ejercicio propositivo para impulsar la integración productiva sectorial a partir de un emprendimiento conjunto entre empresas ancla, destacando las ventajas de las empresas estatales para integrar un emprendimiento de estas características. Dado que este artículo no tiene pretensiones de proponer un sector en particular o empresas concretas para ensayar la experiencia, el quinto apartado presenta un camino posible para avanzar en la implementación de dicho emprendimiento a partir de definiciones de los gobiernos. Por último, en la sección seis se presentan algunas reflexiones finales.

ANTECEDENTES DE IMPULSO A LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Las iniciativas orientadas a impulsar la integración productiva regional han sido numerosas y variadas, con antecedentes que datan desde la década de 1980. De hecho, el antecedente más concreto de un acuerdo para impulsar la complementación intra-sectorial en la región fue el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) firmado entre Argentina y Brasil en 1986. El PICE, considerado frecuentemente como la piedra basal del MERCOSUR, se focalizó en una selección de industrias que se estimaban con mayor probabilidad de complementación entre ambos países, entre las que se destacaron la industria aeronáutica, alimenticia, automotriz, bienes de capital y siderúrgica. A pesar de que se firmaron 24 protocolos sectoriales, el único que logró avances relativamente significativos fue el sector de bienes de capital, aunque sin conseguir una modificación en las estructuras productivas sectoriales en los países que integraban el acuerdo. En términos de sus resultados, la contribución del PICE a la integración productiva fue limitada dado que logró restablecer los niveles de comercio bilateral a los existentes con anterioridad a la crisis de la deuda de principios de la década de 1980 (Bouzas y Fanelli, 2001; Botto y Molinari, 2013).

EL PICE fue el primer estímulo a la complementación productiva regional

A pesar de ese éxito parcial, el impulso gubernamental a la integración productiva perdería vigor hacia finales de la década de 1980 y durante el resurgimiento neoliberal de la década de 1990, en el marco del “auge del MERCOSUR”. Si bien la idea de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay apuntaba a aprovechar las ventajas de la mayor escala ofrecida por un mercado ampliado, no se diseñó ninguna planificación sectorial para el bloque, delegando en el libre mercado la tarea de especialización productiva en base a ventajas competitivas (Bozzala et al, 2006). Los gobiernos del MERCOSUR se limitaron a implementar una reducción lineal y automática de los aranceles intrazona y a intentar establecer un arancel externo común en plazos

relativamente cortos, sin prestar atención a las necesidades y relaciones sectoriales y empresariales de la región (Botto, 2013). A partir de allí, los avances en el bloque serían medidos en función del volumen de comercio y de su desarrollo institucional.

La industria automotriz fue la excepción a esta regla. En efecto, organizada en función de terminales transnacionales localizadas en Argentina y Brasil, la industria automotriz se benefició durante la década de 1990 de un régimen sectorial especial que la convirtió en la estrella de la integración productiva “regional” (Uruguay se adhirió recién en 2006). El sector fue receptor de importantes inversiones extranjeras, se reorganizó y se modernizó, aggiornando por extensión, vía fuertes presiones y exigencias de estándares productivos y de calidad, a los anillos de proveedores locales encargados de abastecer con partes a las terminales. Así, se consiguió una industria más competitiva y de mayor tamaño, con una fuerte orientación hacia el mercado interno del MERCOSUR, y más estrechamente alineada con las estrategias globales de las casas matrices (a expensas del poder de decisión de las filiales locales). Adicionalmente, si bien el régimen automotriz fomentó el crecimiento y la modernización de la industria en Argentina y Brasil mediante un comercio administrado y relativamente equilibrado, no tuvo en cuenta el fomento de la innovación y del desarrollo local ni una distribución equilibrada en la complejidad tecnológica de los eslabones instalados complementariamente a ambos lados de la frontera. Ello terminó consolidando una división jerárquica del trabajo entre las empresas subsidiarias en ambos países por la que los procesos más intensivos en conocimiento se concentraron en Brasil (Bovris, 2015; Obaya, 2014).

Pero más allá del caso excepcional del sector automotor, el impulso gubernamental a la integración productiva regresaría recién en la década de 2000, cuando gobiernos de centro-izquierda, más proclives a la intervención en la economía, coincidieron en los países que integraban el MERCOSUR. La nueva oleada de iniciativas arrancó en el año 2002 con dos programas: i) los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR y ii) el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Los foros de competitividad fueron integrados por representantes de los gobiernos relacionados con las áreas vinculadas a cada

una de las cadenas abordadas, así como representantes de los órganos de empresarios y trabajadores del sector. El objetivo de fondo de este instrumento era contribuir a una convergencia hacia una política industrial común del MERCOSUR para las cadenas productivas que se seleccionaran, poniendo el foco en fomentar una mayor complementariedad de las cadenas productivas regionales y en el desarrollo de acciones de promoción comercial conjunta en terceros mercados, así como en la necesidad de redefinir el arancel externo común (AEC) en algunos sectores (INTAL, 2003).¹¹⁷ La metodología utilizada consistió en generar un espacio de deliberación para alcanzar consensos en torno a las principales oportunidades y obstáculos en la convergencia hacia políticas sectoriales comunes, consistentes con una lógica de especialización complementaria entre las empresas del MERCOSUR (Rodríguez Miranda, 2006). A través de ello se buscaba facilitar, por un lado, el proceso de conocimiento, interacción y construcción de relaciones de confianza entre potenciales socios en la región y, por el otro, ofrecer a los gobiernos información útil para la elaboración de políticas públicas adecuadas para el fomento de la integración en los sectores seleccionados. El primero de ellos, y el único que consiguió avances significativos fue el Foro del Sector Madera-Muebles.¹¹⁸ Posteriormente, se lanzaron nuevos foros de competitividad, como el del sector Cinematográfico y Audiovisual, aunque sin alcanzar resultados importantes.

La segunda iniciativa, el FOCEM, fue “ideada” (siguiendo el ejemplo de la Unión Europea) como un mecanismo orientado a disminuir las asimetrías enfrentadas por los socios con menor tamaño relativo, apuntando a equilibrar en el largo plazo los beneficios provenientes del proceso de integración regional que, en el corto plazo, habían favorecido en mayor medida a los países de mayor tamaño (Inchauspe, 2011, Trucco, 2015). Sin embargo, en la práctica, los fondos asignados por el FOCEM fueron utilizados siguiendo prioridades de inversión nacionales que no estaban guiadas por la finalidad última de la integración regional, dadas las urgencias de inversión en infraestructura. En consecuencia, el FOCEM se convirtió en los hechos en una compensación para las economías más pequeñas, quienes decidirían cómo utilizar los fondos en función de sus intereses nacionales.¹¹⁹ A estos se sumaron otras iniciativas de instrumentos para intentar garantizar la dispo-

nibilidad de fondos para proyectos de integración productiva, como el Fondo MERCOSUR de Garantías para Pequeñas y Medianas Empresas (FoPyME)¹²⁰ y un intento de acuerdo entre el Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). Ninguna de ellas logró levantar vuelo (Botto y Molinari, 2013).

En el año 2008 se intentó dotar de mayor organicidad a las iniciativas y programas para la promoción de la integración productiva a partir de un programa más ambicioso: el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIP), bajo la órbita del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP).¹²¹ Este programa ponía especial atención sobre la necesidad de que las PyMEs participaran en el proceso de integración y en una intervención también creciente de los países más pequeños. Más allá de las acciones gubernamentales para crear condiciones más propicias para la integración productiva a partir de políticas orientadas a disminuir diferencias de escala, asimetrías en el desarrollo tecnológico y de capacitación a nivel gerencial, esquemas nacionales aún no armonizados, fallas del mercado, dificultades en el acceso al financiamiento, etc, el enfoque del PIP descansaba en la iniciativa de las empresas y de sus entidades representativas, quienes se esperaba que ante la creación de ese entorno más propicio se sintieran estimuladas a participar en una instancia de carácter regional.

Tensiones e intereses del sector privado condicionan la integración productiva

Fueron varias las iniciativas para la integración productiva abordadas desde una perspectiva sectorial a través del GIP, aunque escasos los resultados obtenidos. Algunas de ellas eran en realidad previas a la constitución de ese grupo de trabajo, como el Programa de desarrollo de proveedores del sector petróleo y gas (pensado, fundamentalmente, en función de una articulación de proveedores alrededor de Petrobras como empresa ancla); el Programa de Complementación de la cadena productiva automotriz (donde las empresas ancla serían las terminales automotrices y se buscaba apuntalar la competitividad de las PyMEs proveedoras); la integración de cadenas productivas ligadas al turismo (para mejorar la formación

de recursos humanos y crear una ruta turística que cruzara los –en aquel momento– cuatro países del MERCOSUR), entre las más sobresalientes. Estas iniciativas, al igual que otras que surgieron con posterioridad, consistían en una serie de actividades de capacitación conjunta y rondas de negocios para facilitar la interacción entre los oferentes y los demandantes en la región (INTAL, 2007).¹²²

A estas se sumaron en 2011 el sector juguetes, que logró finalmente en 2014 la aprobación del Programa de integración productiva para dicha industria a partir de un mayor involucramiento del sector privado mediante sus cámaras respectivas.¹²³ Los ejes de este programa se focalizaron en la articulación empresarial, mejora competitiva y promoción comercial conjunta, habiéndose cumplido algunos avances en el tercer eje durante el año 2015.¹²⁴

Las dinámicas nacionales colisionan con las regionales

Asimismo, en 2012 se crearon los Comités de Integración Productiva para los sectores aeronáutico, naval y de energía eólica, cuya función era investigar su potencial de integración y complementariedad. Diferencias de intereses entre los socios erosionaron el progreso de estas iniciativas y su traducción en acciones productivas concretas. Quizás el caso de la energía eólica sobresale del resto de las iniciativas porque apunta a construir un aerogenerador compuesto por partes de la región (Botto y Molinari, 2013), lo cual implicaría el desarrollo conjunto de un producto de alta tecnología con un mercado (regional y global) con perspectivas de un crecimiento muy significativo. Dado que existen en la región actores locales que desarrollan esta tecnología y que poseen un gran potencial de innovación y desarrollo de productos, el sector de bienes de capital para la producción de energía eólica parecería especialmente apropiado para obtener ventajas de la integración productiva. Sin embargo, el progreso de la integración productiva en este sector, al igual que en muchos otros, continúa condicionado por tensiones e intereses del sector privado, heredados del regionalismo comercial, que posicionan las dinámicas nacionales en colisión con las regionales. Ello se traduce,

entre otras cuestiones, en heterogeneidad regulatoria en materia de incentivos productivos y/o financieros prevalecientes en cada país que obstaculizan la consolidación de iniciativas de integración productiva (Barrera e Inchauspe, 2012; Inchauspe y Barrera, 2015; Bouzas, 2005; Porta, 2008; Niembro et al, 2009).¹²⁵

RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Desde una perspectiva general del estado de la integración productiva, se observa que existe un comercio intra-industrial relevante en la cadena de químicos (tanto los químicos básicos como otros productos químicos -farmacéuticos), la cadena de maquinaria general (que incluye maquinaria agrícola) y la cadena automotriz. A primera vista, parecería difícil que esos sectores dinamicen una integración productiva con externalidades positivas y derrames tecnológicos en la región dado que se trata de cadenas productivas comandadas por empresas transnacionales cuyas estrategias tienden a priorizar la explotación del mercado ampliado especializando sus filiales para minimizar costos y organizando su proceso productivo de formas que limitan potenciales efectos positivos sobre entramados productivos locales (García y Graña, 2015).

Las políticas diseñadas por los gobiernos del bloque para impulsar la integración productiva en un sentido más provechoso para los sectores productivos locales de la región, buscando reducir asimetrías y apalancar la participación de las PyMEs en el proceso de integración, no han tenido los resultados que se esperaba. Sin poner en tela de juicio los avances logrados a partir del PIP y de las otras iniciativas gubernamentales para fomentar la integración productiva, y aun valorando los esfuerzos y resultados obtenidos como pasos necesarios en ese camino, resulta evidente que hasta el momento (2017) han sido insuficientes para alcanzar los objetivos que originalmente se propusieron. Una hipótesis posible sobre la causa de ello es que las líneas de acción propuestas descansaron mayormente en que el impulso de la integración productiva provendría de las empresas del sector privado (de aquellos sectores preseleccionados) en función de los beneficios potenciales que (se esperaba que) advertirían luego de que los gobiernos las “ayudaran” a ver las oportunidades existentes al facilitar el intercambio de información y la interacción entre ellos.

En tal caso, el diagnóstico resultó equivocado porque, en primer lugar, las empresas nacionales con capacidad de influir en las cadenas regionales de valor (fundamentalmente de origen brasileño y argentino) encararon sus estrategias de expansión regional directamente buscando la adquisición de compañías transfronterizas que consideraban estratégicas para su crecimiento o posicionamiento en la región, a expensas de una visión de articulación complementaria y coordinada entre contrapartes al otro lado de la frontera. En menor medida, también orientaron sus estrategias expansivas y la localización de su producción en función de diferencias regulatorias entre países del bloque, aprovechando la existencia de regímenes de promoción sectoriales. En ambos casos, el acceso al financiamiento fue el instrumento clave para posibilitar dichas estrategias, en las que el BNDES desempeñó un papel muy destacado.

Las iniciativas de articulación productiva han tenido un impacto limitado

En segundo lugar, se subestimó el hecho de que las empresas transnacionales con filiales en uno o más países de la región privilegian sus estrategias y alianzas globales en detrimento de las posibilidades que se abren en la región. Ello deja a las PyMEs y proveedores locales en una posición vulnerable, fundamentalmente como consecuencia de la falta de interés de las filiales transnacionales en construir lazos profundos y duraderos con sus proveedores locales. Ello se traduce en que no existe un verdadero interés en transferirles tecnología, apostando a que en un futuro ello pueda redundar en un beneficio para dichas filiales transnacionales. De hecho, la transferencia tecnológica ha tendido a restringirse a conseguir que los proveedores locales logran cumplir con ciertos estándares productivos y de calidad. Finalmente, aunque no menos importante, a través de esta estrategia las firmas transnacionales traspasan los mayores riesgos a los proveedores locales en función de la externalización de una proporción significativa de los costos fijos.

Por supuesto, existen casos de cooperación y articulación empresarial regional en el sentido comúnmente deseado por los gobiernos y

formadores de políticas públicas, pero estos casos no han logrado por el momento alcanzar un volumen o una escala suficiente como para influir de manera significativa en el proceso de integración productiva.

UN EJERCICIO PROPOSITIVO

Sin dejar de lado el hecho de que la solución de máxima para allanar el camino de la integración productiva reside en el establecimiento de un marco de regulaciones y políticas productivas y tecnológicas consistentes a nivel regional, la solución posible hasta el momento ha consistido en el trabajo focalizado sobre contados sectores muy concretos. Aun así, los resultados obtenidos por las diferentes iniciativas de integración productiva no han alcanzado los objetivos que se proponían. Es por ello que una política superadora (en términos de probabilidad de éxito) debería tener un alcance aún menor que el plano sectorial, pero con una intensidad mayor. Es decir, contrariamente a la lógica de razonamiento que postula avanzar desde el nivel macro hacia el micro, implicando que la integración productiva se acelerará a partir de decisiones espontáneas de las empresas en función del establecimiento de un marco propicio, consideramos que una política superadora debería focalizar la atención y los recursos sobre empresas concretas que, simultáneamente, tengan un alto potencial para la integración productiva y capacidad para marcar tendencia en el sector al que pertenecen. A partir del trabajo sobre estas empresas con alta incidencia en sus respectivos sectores, los Estados del MERCOSUR podrían influir para que la integración productiva adopte una dinámica funcional a los objetivos de un desarrollo sectorial que beneficie a todos los países que integran el bloque.

En el PIP ya se hacía referencia a “empresas ancla” y algunas de las iniciativas descritas en el segundo apartado apuntaban al desarrollo de proveedores alrededor de ellas. La propuesta que se ensaya en este capítulo consiste, a diferencia de las iniciativas anteriores, en la implementación de una política orientada a articular emprendimientos conjuntos entre empresas ancla.

Ciertamente, la selección de las empresas más apropiadas para constituirse en objeto directo de esta iniciativa constituye un factor clave para su éxito. Para contribuir a la reflexión acerca de esta selección, se presentan a continuación algunas de las condiciones que

RECUADRO 1. AIRBUS: UN ANTECEDENTE ILUSTRATIVO PARA EL DESARROLLO DE UN EMPRENDIMIENTO CONJUNTO REGIONAL

El modelo asociativo utilizado para la producción de las aeronaves Airbus constituye un caso de estudio muy ilustrativo para el abordaje de emprendimientos conjuntos regionales. El emprendimiento de Airbus es el producto de una fuerte determinación y compromiso por parte de varios gobiernos europeos que apostaron conjuntamente por un desarrollo tecnológico, industrial y comercial en el sector de fabricación de aeronaves. Ello implicó una gran flexibilidad y capacidad de adaptación para redefinir, a lo largo de sus cuatro décadas y media de desarrollo, los espacios e inclusive a los socios integrantes del emprendimiento. También requirió un muy importante nivel de tenacidad en el esfuerzo técnico y económico durante el extenso periodo en que el proyecto no fue económicamente autosustentable.

En el año 1967 los gobiernos de Francia, Alemania y el Reino Unido realizaron una declaración conjunta en la que acordaban fortalecer la cooperación en el campo de la tecnología aeronáutica a través del desarrollo conjunto y la producción de una aeronave para el transporte de pasajeros. Según señala la empresa en su sitio web, los objetivos de este emprendimiento eran promover el progreso económico y tecnológico en Europa, y presentar un desafío a la dominación estadounidense en la industria aeronáutica. Ello requirió que una industria de producción de aeronaves cuyos productores estaban enfocados en proyectos que competían con sus vecinos abandonaran sus ambiciones nacionales y combinaran sus capacidades y talentos para producir conjuntamente una aeronave europea capaz de competir directamente con la industria estadounidense.

El emprendimiento conjunto se fundó en 1970 bajo legislación francesa como un *Groupe d'Interet Economique* (Grupo de Interés Económico - GIE), figura que permite a sus miembros (empresas privadas y estatales) desarrollar conjuntamente algunas de sus actividades conservando al mismo tiempo su individualidad y sus actividades no incluidas en la agrupación. El GIE fue integrado en partes iguales por la empresa estatal francesa Aerospatiale (originada a partir de la fusión entre SEREB, Sud Aviation y Nord Aviation) y la alemana Deutsche Airbus (que a su vez agrupaba a cuatro empresas: Messerschmittwerke, Hamburger Flugzeugbau, VFW GmbH, y Siebelwerke ATG). La empresa británica Hawker Siddeley finalmente ingresó como subcontratista, mientras que la empresa española mixta, Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA), ingresaría en 1971. En 1979 los británicos ingresaron como socios plenos a través de British Aerospace luego de que el gobierno nacionalizara en 1977 a Hawker Siddeley junto a otras compañías de la industria para conformar un conglomerado gubernamental (que posteriormente sería privatizado a principios de la década de 1980). La empresa privada sucesora, BAE Systems, es en parte propiedad de General Electric. Así, la composición de los socios y su influencia accionaria dentro de Airbus ha sido muy dinámica a lo largo de la historia de la firma.

La coordinación inicial estuvo a cargo de los franceses. El ensamblaje de las aeronaves se realizaba originalmente en Toulouse, Francia, y modelos posteriores fueron ensamblados en Hamburgo, Alemania. El complejo entramado de países, empresas y actividades, y responsabilidades específicas en el proceso productivo no ha sido resultado de la acción espontánea de la oferta y la demanda entre agentes privados, sino que ha sido planificado, construido e impulsado por gobiernos que se propusieron desarrollar una empresa de alta tecnología y competitiva internacionalmente, apostando a innovaciones y al desarrollo tecnológico regional.

Fue recién en el año 1990, dos décadas después de su fundación, cuando Airbus obtuvo su primer resultado operativo positivo. Al realizar dicho anuncio, el director ejecutivo, Jean Pierson, agradeció a aquellos que habían invertido en Airbus sabiendo que tomaría años antes de obtener retornos positivos explicando que “al hacerlo, generaron riqueza en Europa, la riqueza que proviene de la retención de capacidades, empleos y oportunidades de trayectorias profesionales, sustitución de importaciones, e ingresos provenientes de las exportaciones” y continuó refiriéndose a la esencia del proyecto hasta ese día: “la determinación de los socios de mantener alejados a los demonios perjudiciales de la rivalidad intra-europea como un factor clave del éxito de Airbus. Es en el interés de Europa que esta determinación debe mantenerse. Si hubiera una lección para aprender de la experiencia de Airbus sería que la cooperación es la clave de la prosperidad y que simplemente ya no hay espacio para emprendimientos nacionalistas estrechos”.¹²⁶

Fuente: www.airbus.com

consideramos esenciales que dichas empresas cumplan para dar lugar a una integración productiva regional en el sentido buscado:

- Tener una posición de liderazgo, con capacidad de influir de manera significativa sobre la trayectoria tecnológica y productiva de un sector intensivo en conocimiento y proclive a la innovación, cuyo desarrollo sea considerado prioritario por los Estados del bloque (sector estratégico).
- Encontrarse en la frontera tecnológica, inserta (o con capacidad de insertarse) en eslabones de las respectivas cadenas de valor que sean también intensivos en conocimiento.
- Estar dispuesta a compartir e intercambiar conocimientos sobre la tecnología relativa al proyecto en cuestión, de manera de posibilitar la generación de sinergias positivas que permitan un desarrollo tecnológico conjunto.
- Estar dispuesta a transferir tecnología y conocimientos a sus proveedores de la región, de manera de garantizar un aprendizaje tecnológico de los eslabones aguas arriba, la formación de sus técnicos y, en un sentido más amplio, la difusión de tecnología en los entornos locales.
- Tener la capacidad de acceder a financiamiento para llevar adelante un proyecto conjunto con pares del MERCOSUR, así como la capacidad económica para permanecer en el emprendimiento aún en el caso de que la rentabilidad se alcance recién en el mediano o largo plazo.
- Tener la capacidad de integrar un mecanismo societario legal que asegure un aprovechamiento o beneficio equilibrado para todas las partes.

Tradicionalmente, las políticas orientadas a facilitar la integración productiva en la región se han enfocado en el sector privado. Sin embargo, en base a las condiciones precedentes, las empresas públicas o de capital mixto quedan en una posición ventajosa dentro del universo de posibles candidatas por las siguientes razones:

1. Empresas en la frontera tecnológica de sectores estratégicos:

En los países del MERCOSUR, es frecuente encontrar que las empresas líderes que están en la frontera tecnológica en sectores intensivos en conocimiento son públicas (o mixtas, que nacieron como empresas públicas y posteriormente fueron parcialmente privatizadas). Ello es en sí mismo un indicador de que se trata de sectores en los que el Estado ha invertido re-

ursos para que sean desarrollados localmente y, por lo tanto, se consideran en alguna medida prioritarios o estratégicos. Puede tratarse de empresas de la industria aeroespacial, la industria aeronáutica, el desarrollo nuclear con fines pacíficos, la generación de energías alternativas como la eólica, o la biotecnología que, por su tamaño, requerimientos de inversiones en capital e I+D, o por su nivel de complejidad tecnológica, han tenido una injerencia muy significativa sobre la trayectoria de aprendizaje tecnológico en sus sectores respectivos a escala nacional y, en ocasiones, a escala internacional.

2. Transferencia de tecnología y difusión de conocimientos:

Uno de los catalizadores de la competitividad sistémica regional es la difusión de conocimiento y transferencia de tecnología hacia empresas proveedoras locales apuntando, por un lado, a generar mejoras competitivas sectoriales desde los primeros eslabones de las cadenas de valor y, por otro lado, a permitir el desarrollo de una masa crítica de PyMES locales competitivas internacionalmente. El hecho de que los gobiernos tengan una influencia directa en las decisiones de las empresas líderes facilita la implementación de políticas de transferencia de tecnología y conocimientos a los distintos anillos de proveedores a través de programas de capacitación y de transformación productiva para lograr los estándares requeridos.

Asimismo, y en consonancia con el punto 4 (que se describe más adelante), la intervención gubernamental resulta decisiva en la selección y desarrollo de proveedores en todos los países del bloque. Ello resulta consistente con el objetivo de minimizar las asimetrías entre los socios. Si bien es imposible alcanzar una simetría perfecta en este aspecto, es posible buscar un aprovechamiento equilibrado en función de las capacidades instaladas en cada país y del potencial para el desarrollo de proveedores locales.

3. Acceso a financiamiento

El hecho de que se trate de empresas de propiedad estatal o con una fuerte participación del Estado facilita el acceso a financiamiento de parte de organismos multilaterales de crédito, que son quienes frecuentemente tienen las mejores condiciones financieras para solventar el desarrollo de obras públicas de distinta naturaleza. En particular, los bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o la Corporación Andina de Fomento apare-

cen a priori como buenos candidatos para que los gobiernos acudan a ellos en búsqueda de financiamiento para un emprendimiento conjunto. De hecho, muy posiblemente el acceso a este financiamiento sea uno de los incentivos para las empresas a integrar el emprendimiento conjunto y desarrollar un proyecto que, de manera individual, no estarían en condiciones de realizar. Es importante que, en la medida de lo posible, el financiamiento provenga de una fuente multilateral y no, por ejemplo, del BNDES u otro banco de desarrollo nacional, de manera de evitar condicionamientos o reglamentaciones internas que terminen otorgando ventajas a alguno de los socios.

Adoptar políticas orientadas a articular emprendimientos conjuntos entre empresas ancla

A ello se suma que los gobiernos tienen la capacidad de sostener el costo hundido durante un tiempo muy superior a una empresa privada hasta que los resultados de la inversión comiencen a tener un flujo de ingresos suficiente para cubrir los costos. Ello es especialmente importante en proyectos de inversión cuyo tiempo de maduración tiende a extenderse por encima de la media, tal como suele ocurrir en sectores de vanguardia intensivos en I+D.

Por último, el hecho de que los tomadores de financiamiento sean los gobiernos, facilita una participación igualitaria en las obligaciones financieras, contribuyendo a nivelar el campo entre los socios. Nuevamente, ello resulta consistente con el manejo de las asimetrías, tal como se profundiza en el punto 4.

4. Manejo de las asimetrías en el aprovechamiento de los beneficios de la integración productiva:

El hecho de que las empresas públicas o mixtas llevan implícito un involucramiento directo por parte de los gobiernos en las negociaciones, facilita un tratamiento equilibrado entre las partes generando un efecto “igualador” entre las empresas al momento de establecer su interacción en el proceso productivo. De esta manera tienden a amortiguarse las diferencias jerárquicas intrínsecas de cada cadena de valor (Rojas y Arce, 2015). Esta mayor horizontalidad tiene también una importancia muy significativa al momento de distribuir los

beneficios para cada país, no solamente en términos económicos sino también en términos de la localización de los eslabones productivos más intensivos en tecnología, la difusión del conocimiento, y la contratación de proveedores y de mano de obra, todos ellos aspectos que pueden ser acordados entre los gobiernos en función de criterios que contemplen beneficios para todas las partes.

De esta manera, la participación directa de los gobiernos contribuiría a evitar algunos de los efectos no deseados de la integración productiva, tal como ha ocurrido, por ejemplo, en el régimen automotriz común entre Argentina y Brasil, frecuentemente presentado como el sector más exitoso en términos de integración en la región pero que, como se señalara anteriormente, terminó consolidando una división jerárquica del trabajo entre las empresas subsidiarias entre los países del bloque.

UN CAMINO POSIBLE

A continuación, se presenta una secuencia posible de pasos que podrían seguir los gobiernos del bloque para implementar la iniciativa propuesta. Se trata simplemente de una propuesta para ilustrar un camino posible (entre otros) y, como tal, se desarrolla en modo condicional.

Un puntapié inicial para el desarrollo de un emprendimiento conjunto que reúna las características previamente explicadas podría consistir en la organización de una serie de reuniones entre los ministerios de ciencia y tecnología de los países del bloque para conocer aquellos sectores productivos que operan en la frontera tecnológica en cada país, cuyo desarrollo sea además considerado estratégico por parte de los gobiernos. Entre estos sectores, debería focalizarse sobre aquellos en los que el Estado ha constituido una o más empresas en condiciones de participar en un proyecto conjunto para desarrollar con sus socios un producto superador. Debería prestarse especial atención a las capacidades para el desarrollo tecnológico de las empresas candidatas y a la existencia de contrapartes con características similares o complementarias en los otros países. En función de estas condiciones deberían buscarse denominadores comunes y, entre ellos, seleccionar aquellos casos con mayor prioridad estratégica y mayor probabilidad de éxito.

Algunas de las preguntas subyacentes de los ejes ordenadores de la selección deberían incluir: qué es lo que se quiere producir de ma-

nera conjunta; cuáles son sus requerimientos; qué estaría en condiciones de aportar cada una de las partes en términos productivos y tecnológicos; así como las diferentes alternativas para articular la producción entre las empresas participantes.

En base a las respuestas que surjan de dichos ejes ordenadores, deberían estudiarse las necesidades regulatorias para que dicha producción conjunta resultara posible, así como su compatibilidad con las regulaciones locales y/o regionales que afectan al sector. También sería conveniente analizar la factibilidad de un régimen conjunto para el sector seleccionado, pero, si ello no resultara posible, se requerirá al menos algún régimen especial que permita el desarrollo del emprendimiento y que simultáneamente desaliente el desarrollo de asimetrías. Teniendo en cuenta lo anterior, debería analizarse la figura jurídica internacional conveniente para el emprendimiento, como una organización internacional/empresa cuatri-nacional, un consorcio entre empresas, o alguna otra alternativa que resultara apropiada.

En relación al objetivo de minimizar asimetrías y promover el desarrollo local, el régimen especial que se establezca debería contemplar también un régimen para el desarrollo de proveedores que beneficie a todos los países participantes tanto en términos de la política de compras como en la transferencia de tecnología. Adicionalmente, si bien debe tenerse en cuenta que la organización productiva en general y particularmente en los sectores que se encuentran en la frontera tecnológica se lleva a cabo a través de cadenas de valor globales, el desarrollo de una red de proveedores regionales se beneficiaría si se establecieran mínimos de contenido regional y local como requisito para acceder a incentivos productivos y financieros en el marco del emprendimiento. Esta regulación no debería desviar la atención en relación a que el foco de la política debe estar orientado al desarrollo de los eslabones más intensivos en conocimiento.

El objetivo de máxima de esta propuesta es que el éxito del emprendimiento conjunto o de los emprendimientos que eventualmente se lleven adelante, faciliten que los gobiernos logren replicar esta metodología y que este abordaje pueda convertirse en una herramienta para impulsar una integración productiva que permita a la región insertarse de manera competitiva en las cadenas globales de valor en aquellos eslabones con mayores beneficios directos e

indirectos para el desarrollo económico de los países de la región.

HACIA UNA INTEGRACIÓN SUPERADORA

La integración productiva en el MERCOSUR atraviesa una coyuntura compleja, tanto por los cambios en los gobiernos del bloque que traen consigo un enfoque de inserción internacional con una mayor independencia de sus socios regionales, como por los cambios políticos que se están desencadenando en el escenario global (Brexit; defección de Estados Unidos del *Trans Pacific Partnership*; y una defensa abierta de políticas proteccionistas por parte de líderes mundiales; entre algunos de los hechos más resonantes) que señalan un renovado vigor de los enfoques económicos fundados en las economías nacionales. Ello tiene lugar en un contexto en el que han transcurrido varios años de políticas gubernamentales para impulsar una mayor simetría y aprovechamiento de los beneficios de la integración por parte de las economías y de las empresas de menor tamaño, sin haber logrado alcanzar los resultados esperados. La integración productiva regional ha permanecido concentrada en muy pocos sectores, empresas y países.

Sin embargo, las nubes coyunturales no cambian el hecho de que el paradigma tecnológico-productivo post-fordista que comenzó a desarrollarse desde la década de 1960 y evolucionó hasta convertirse en la globalización productiva, introdujo un cambio estructural en los métodos de organización de la producción a través de procesos de desverticalización productiva y de cadenas de valor regionales y globales que difícilmente sea reversible. Resultaría muy costoso y poco perspicaz intentar nadar contra la corriente. Por el contrario, tiene más sentido buscar alternativas para obtener el mayor provecho posible del esquema productivo basado en la integración productiva y comercial en función de cadenas de valor, e intentar influir y perfilar dicho proceso para modernizar sectores industriales, promover la transferencia de tecnología hacia los entramados productivos regionales y locales, facilitar la internacionalización de PyMEs y, en términos generales, contribuir a mejorar la competitividad sistémica de la región.

Las iniciativas gubernamentales ensayadas hasta el momento han conseguido, en el mejor de los casos, éxitos parciales, pero no han logrado alcanzar sus objetivos. Por un lado, la estrategia implementada en la década de 1990

que confiaba al mercado la tarea de conducción de la integración productiva incrementó el comercio intra-industrial en un puñado de sectores liderados por empresas transnacionales cuyas políticas estaban orientadas a maximizar los beneficios globales de dichas corporaciones, conservando un margen limitado en la toma de decisiones y teniendo escasos incentivos para maximizar las externalidades positivas sobre su entorno local. El régimen especial para el sector automotriz logró avances significativos en términos de modernización de la industria y volúmenes de producción, pero a expensas de profundizar las asimetrías. Por otro lado, las iniciativas lanzadas en la década de 2000, tampoco funcionaron como se esperaba. Ni el FOCEM, que en la práctica se ha desvirtuado de sus objetivos originales, ni las iniciativas orientadas a facilitar la interacción entre los oferentes y los demandantes de la región, esperando que el impulso a la integración productiva provendría de las empresas del sector privado (en sectores seleccionados), lograron alcanzar sus objetivos.

Dado que el intento de crear un marco propicio para que el mercado comande el proceso de integración productiva no evolucionó como se esperaba, ni tampoco lo hizo el trabajo focalizado sobre contados sectores concretos, en este capítulo se propuso que una política superadora debería concentrarse en empresas “ancla” que tengan las condiciones para articular emprendimientos conjuntos en la región y arrastrar junto con ellas a toda su industria sectorial. La experiencia europea para la fabricación de aeronaves Airbus constituye un ejemplo ilustrativo para avanzar en este sentido, donde empresas públicas, privadas y mixtas de varios países de Europa se asociaron en un emprendimiento conjunto que motorizó el desarrollo de todo el sector en la región. Para avanzar en este sentido, se han propuesto una serie de actividades orientadas a contribuir con la implementación de un programa para el desarrollo de un emprendimiento conjunto regional que, en sí mismo, implique la integración productiva en un sector de alta tecnología. ●

NOTAS

¹¹⁷Ver CMC/DEC N° 23/02: Programa de Foros de Competitividad (Disponible en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisiones/dec2302s.asp>). Ver también: Informe MERCOSUR, año 7, número 8 (2003): pág. 94.

¹¹⁸Para profundizar sobre esta temática ver los Estudios elaborados FCCMM/SGT7/SM, disponibles en http://www.mercosur.int/mrweb/00_dependientes/fcm/es/biblioteca.html.

¹¹⁹Para profundizar sobre los proyectos del FOCEM ver: <http://focem.mercosur.int/es/proyectos/>.

¹²⁰Este fondo fue creado en 2008 con el objetivo de garantizar operaciones de crédito para MyPyMEs que se vinculen a actividades de Integración Productiva (IP). El presupuesto inicial alcanzó los US\$ 127 millones a partir de aportes de los países del bloque (55% Brasil, 21% Argentina y Venezuela, 2% Uruguay y 1% Paraguay), pero la distribución será igualitaria entre los países miembros. Ver Informe MERCOSUR, 20 (2015): pp. 75.

¹²¹Ver CMC/DEC. N°12/08, Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, disponible en http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC_012-2008_ES_Programa%20de%20Integracion%20Productiva.pdf.

¹²²Ver el Informe MERCOSUR, número 12 (2007): pág. 53.

¹²³Ver Resolución GMC N° 52/14.

¹²⁴El sitio del GIP en internet informa sobre la participación conjunta en la 45ª Feria del Juguete (mayo 2015), en ABRIN 2015 (abril 2015), y en la “Conferen-

cia: El Juguete. Presente y futuro del sector a nivel local y regional” en Uruguay (octubre 2015). Señala además que desde que se iniciaron los trabajos de integración productiva en 2010, los fabricantes de juguetes del MERCOSUR incrementaron en 20 puntos porcentuales su participación en el mercado regional (del 30% al 50%), aunque no aclara cómo se repartió dicho porcentaje entre los socios ni se ofrece un fundamento que permita inferir que dicho incremento se deriva de las acciones para la promoción de la integración productiva en el sector. Ver: <http://www.gipmercosur.org/juguete>.

¹²⁵Existieron iniciativas adicionales (que no llegaron a consolidarse) para impulsar la integración productiva en sectores como farmacéutico, agroindustrial, metalmeccánica, transporte y logística, textil y confeccionerías. Una de las iniciativas relevantes más recientes (julio de 2014) fue el Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR (MPF), que apunta a “robustecer y diversificar la estructura productiva del bloque favoreciendo la integración, complementariedad y competitividad a partir de Proyectos de Fortalecimiento Productivo (PFP) que impacten sustancialmente sobre el tejido productivo regional. La iniciativa enfrentó problemas presupuestarios. Ver Informe MERCOSUR, 20 (2015): pp. 74.

¹²⁶Este párrafo ha sido extraído y traducido de “Expansión (1991-1992)”, en la historia narrativa de Airbus que la firma publica en su sitio web en Internet. Disponible en: <http://www.airbus.com/company/history/the-narrative/expansion-1991-1992/>

BIBLIOGRAFIA

Barrera, M. e Inchauspe, M.E. (2012) “Las “translatinas” brasileñas: análisis de la inserción de Petrobras en Argentina (2003-2010)”, Sociedad y Economía,

Vol. 22, pp. 39-68.

Botto, M. y Molinari, A. (2013) “Un Análisis sobre las Políticas de Integración Productiva en el Mercosur”, Cuaderno de negocios internacionales e integración,

Vol XVII, No. 77.

Botto, M. (2013) "Alcances y Límites en la Integración Productiva del Mercosur", Documento de Trabajo, N° 66, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Bouzas, R., (2005) "MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda", Seminario Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades, Ríos de Janeiro, BID - INTAL, Río de Janeiro.

Bouzas, R. y Fanelli, J. (2001) Mercosur: Integración y Crecimiento, Fundación OSDE.

Bovris, A., (2015) "Estudio de Caso. Cooperación Industrial entre Fiat Y PSA. El Proyecto "CAJAS MAS", en Pablo Trucco, (ed.), Socios en la Integración Productiva. La Estrategia Asociativa de las Empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 147-172.

Bozzala, C., Espora, A., y Rozemberg, R. (2006) "El Mercosur, de la diplomacia negociadora a la articulación productiva", Boletín Informativo Techint, 319, Buenos Aires, Argentina, pp. 29-52.

García, N. y Graña J. (2015) "Tendencias Generales de la Integración Productiva y de la Asociatividad Empresarial en el Mercosur", en Pablo Trucco, (ed.), Socios en la Integración Productiva. La Estrategia Asociativa de las Empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 73-110.

Inchauspe, M.E. y Barrera, M. (2015) "Estudio sobre la Cadena de Bienes de Capital para Energía Eólica en el Mercosur: Un Abordaje del Desarrollo Productivo y la Asociatividad Empresarial", en Pablo Trucco, (ed), Socios en la Integración Productiva. La estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 111-146.

Inchauspe, M.E. (2011) "Integración Productiva en el MERCOSUR (1991-2008): de la integración comercial al relanzamiento "Productivo y Social", Tesis de Maestría, FLACSO-Argentina.

INTAL, 2015 "Agenda Interna" en Informe MERCOSUR, No. 20: pp. 63-92.

INTAL, 2007 "La Evolución de la Agenda Interna" en Informe MERCOSUR, No. 12: pp. 39-64.

INTAL, 2003 "Un Repaso de la Agenda Interna del MERCOSUR" en Informe MERCOSUR, No. 8: pp. 87-108.

Niembro, A., Ramos, D. y Simkievich, C. (2009) "El papel del Mercosur en la llegada de IED a Brasil y la internacionalización de empresas brasileñas", DTT33, Centro de Investigaciones para la Transformación, Buenos Aires.

Obaya, M. (2014) "Multinational Companies in MERCOSUR: Building Up a Peripheral and Hierarchical Regional Automotive Space", Seminario Interuniversitario sobre Desarrollo Productivo Argentino, SIDPA, Buenos Aires, Argentina.

Porta, F. (2008) "La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas", Documento de Proyecto N° 32, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Santiago de Chile.

Rodríguez Miranda, A. (2006) "Cadenas Productivas en el Mercosur. Los Foros de Competitividad del MERCOSUR: Una herramienta para la integración productiva y la cooperación regional", Informe Técnico N° 017/06, Secretaría del Mercosur - Sector de Asesoría Técnica, Montevideo, Uruguay.

Rojas, G. y Arce, L. (2015) "Asociación EMBRAER-FADEA: Un Estudio De Caso", en Pablo Trucco, (ed), Socios en la Integración Productiva. La estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 177-210.

Trucco, P. (2015) "¿Victoria de los Grandes o Éxito Compartido? La Gran Disyuntiva en la Integración Productiva del Mercosur", en Pablo Trucco, (ed), Socios en la Integración Productiva. La estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 15-45.