

## INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN LA AGENDA REGIONAL, OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO LOCAL

Ruben Geneyro<sup>1</sup>

El MERCOSUR transita un camino de nuevos desafíos y oportunidades en forma permanente, lo cual potencia las apreciaciones sobre sus costos y beneficios en cada uno de los Estados Partes; pero como sostiene Aldo Ferrer “es preciso evitar reclamarle al Mercosur lo que, al menos en el futuro previsible, no puede proporcionar. A tales fines, debe recordarse que la integración se despliega en tres planos: la situación interna de los países miembros, las reglas de juego de la integración y la proyección conjunta hacia el resto del mundo”<sup>2</sup>.

Sin duda una **agenda positiva** será la mejor opción para consolidar sus potencialidades, y en ella la presencia creciente de la **integración productiva** es un elemento alentador tanto para el proceso como para los distintos actores, en particular los ámbitos subnacionales, entre los que Mercociudades cuenta con grandes ventajas para su participación activa.

*Un aspecto a resaltar es el cambio que la agenda del MERCOSUR va delineando, diferenciándose del modelo de los años 90 que todo lo basaba en el intercambio comercial (por cierto “exitoso”) y en las ventajas del mercado; pero que ha sido motivo de muchas de las dificultades que actualmente el proyecto regional debe enfrentar*<sup>3</sup>.

En los últimos tiempos en la agenda del MERCOSUR (y especialmente con mayor impacto a partir de junio de 2006, Cumbre de Córdoba) ganó un claro espacio la necesidad de avanzar hacia la “integración productiva” y esto marca objetivos distintos a perseguir en el bloque regional.

*La Declaración Presidencial de la Cumbre de Córdoba refleja “...Asimismo, reafirmar su voluntad de avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente por PYMES y Cooperativas. A estos fines los Presidentes instruyeron a los Ministros de las áreas vinculadas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional”.*

Como sostiene Porta<sup>4</sup>, “los principales efectos virtuosos de la integración económica están asociados al desarrollo de ventajas dinámicas, a partir de la complementación productiva y especialización intrasectorial de todos los países del bloque. Es decir, además de procurar ganancias de eficiencia en actividades ya instaladas, la estrategia de integración regional debe promover la diversificación productiva hacia segmentos de mayor valor agregado y una mejor inserción en las cadenas internacionales de valor. Estas acciones tendrán un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento de largo plazo y, fundamentalmente, pueden impulsar la convergencia real de las economías participantes, reduciendo las asimetrías estructurales”.

<sup>1</sup> Abogado, Especialista en Integración Latinoamericana: Actualmente Coordinador General de, Proargentina. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional; Ministerio de Economía y Producción

<sup>2</sup> En “El éxito del MERCOSUR posible”. Abril de 2006.

<sup>3</sup> En dicho entorno no era posible desarrollar un esquema de complementación productiva ni la contemplación de las asimetrías entre los países de la región. Por el contrario se diluyeron las alternativas planteadas a mediados de los años 80 en los compromisos entre Argentina – Brasil, que pretendían alcanzar acuerdos sectoriales y un comercio equilibrado; y se relegaron los objetivos de eliminar o armonizar los incentivos artificiales en el bloque.

<sup>4</sup> Fernando Porta, en “Integración productiva en el Mercosur. Condiciones, problemas y perspectivas”, del 21/08/07. Nota Técnica preparada para el Seminario/Taller *La Integración Productiva en el Mercosur*.

Quienes han planteado la necesidad de profundizar el proyecto regional (como siempre lo ha realizado Mercociudades), de “sacarlo” de la lógica meramente comercial, para establecer una política estratégica común para enfrentar los desafíos de un contexto internacional altamente complejo (como trabajar sobre las asimetrías, mejorar la competitividad de las pymes, exportar conjuntamente a terceros mercados; como así también trabajar la agenda social, científico-tecnológica, etc.), han marcado la **necesidad de comenzar el camino para consolidar “otro modelo MERCOSUR”**, para lo cual la integración productiva es, entre otros, un eje central.

Esto demuestra la necesidad de aprovechar el actual marco de debate sobre el MERCOSUR (político, económico e internacional) para dotar al proyecto regional de una nueva visión estratégica.

### **Acciones para la integración productiva. Por una nueva dinámica.**

Existen marcadas ventajas para avanzar en este camino; “la idea de promover la complementación productiva apunta a generar mayor valor agregado en las distintas fases del proceso de producción de bienes y servicios, y a mejorar la competitividad de las empresas que participan en dicho proceso a través del aumento de la “eficiencia colectiva” de las respectivas cadenas de valor”<sup>5</sup>, pero **el desafío actual requiere de un necesario cambio en la dinámica y percepción de su relevancia.**

Se han elaborado distintas normas para propiciarla y diversos ámbitos institucionales<sup>6</sup> han resaltado la trascendencia de concretar una estrategia de complementación productiva en la región. Más recientemente se han planteado y aprobado propuestas en este sentido, como:

- Creación de un *Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas* (Dec. CMC 22/07) para aquellas que estén involucradas en iniciativas de integración productiva (en etapa de conformación de alternativas a presentar al CMC)
- Conformación de Grupo de Alto Nivel (GAN) que se encargará de elaborar el *Plan Estratégico para la superación de las Asimetrías en el MERCOSUR* (Dec. CMC No. 33/07), que establece en su artículo 4 que “podrá asimismo considerar, entre otros, los siguientes instrumentos: (...), iii) mecanismos para facilitar la integración y complementación de los sectores productivos en el MERCOSUR.”
- El SGT 7: “Industria” elevó al GMC, el documento “*Propuesta de pautas para la integración productiva del MERCOSUR*”, que será analizado durante la PPTU. El mismo establece que el objetivo es “fortalecer y mejorar la oferta a realizar desde el sector público, para que las empresas y sus entidades representativas se sientan estimuladas a participar en una instancia de carácter regional. (...), fomentando el desarrollo de la competitividad a lo largo de cadenas productivas regionales.” “El objetivo final es que la integración productiva en la región pueda ser percibida como un valor adicional para las empresas y superior a las estrategias no cooperativas y aislacionistas.”

---

<sup>5</sup> López, Andrés y Laplane, Mariano; “Complementación Productiva en MERCOSUR. Perspectivas y Potencialidades”. Programa Sindical Regional de la Fundación Friedrich Ebert. Diciembre de 2004.

<sup>6</sup> Subgrupo de Trabajo n° 7, de Industria (Foros de Competitividad del MERCOSUR, Comisión Pyme), Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Reunión Especializada de Cooperativas; Reunión Especializada para la Promoción Comercial Conjunta; Foro Consultivo Económico Social; Somos Mercosur; Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; Mercociudades; La creación del Fondo para la Convergencia Estructural - que contempla un programa para el desarrollo de la competitividad en su segunda etapa -; Primer Encuentro Regional por un Mercosur Productivo y Social en junio de 2006, entre otros.

Todo esto ha permitido la generación de nuevos grupos de trabajo para brindarle una nueva dinámica que permita dar la más rápida visibilidad posible a proyectos de complementación. Entre estos podemos mencionar al *Seminario Integración Productiva en el MERCOSUR* organizado por la CRPM, la SM con auspicio del BID/INTAL<sup>7</sup> que permitió convocar a diversos actores (funcionarios, académicos, empresarios, trabajadores....) a fin de identificar prioridades y un programa de trabajo para avanzar durante el segundo semestre de 2007.

Para esto la presencia activa de los actores sociales, de los gobiernos subnacionales, de los empresarios pequeños y medianos (que conforman el verdadero entramado productivo, son responsables de la mayor generación de empleos de la región y tienen un alto impacto para mejorar la distribución del ingreso) es indispensable; ya que **no podrá pensarse en movilizar un eje tan importante sin una nueva dinámica y la participación (y compromiso) de todos los sectores involucrados.**

Esto requiere abordar las dificultades que han impedido mayores resultados hasta el momento; y en este punto para *definir la nueva dinámica* son necesarios algunas condiciones (tomando en cuenta que las experiencias demuestran que para avanzar en la integración productiva deben desarrollarse políticas específicas, ya que no derivará de los “resultados” del mercado<sup>8</sup>); como:

- coordinar las agendas nacionales con los objetivos regionales
- participación de las distintas regiones (provincias, ciudades)
- instrumentos de apoyo para los “proyectos regionales” (principalmente aquellos basados en consolidar cadenas de valor)
- compromiso del sector privado
- participación del entramado pyme, mejorando la interrelación entre empresas, tanto desde la perspectiva comercial, como desde acciones de capacitación, innovación, e investigación, entre otras
- diagnóstico compartido sobre la situación de los principales cadenas de valor y elaboración de un plan común
- vinculación gradual dentro de las cadenas industriales existentes en el MERCOSUR.

Surge un aspecto adicional para que esas condiciones se afiancen, **mejorar el esquema institucional del MERCOSUR**, que permita: una mayor coordinación entre los distintos ámbitos que se abocan (directa o indirectamente) a la temática; desarrollar una visión regional en determinados organismos, lo cual implicaría un cambio cultural, para los funcionarios (para no analizar las propuestas sólo desde la perspectiva nacional) como así también para los empresarios, que deberían afrontar los retos positivos de una mayor participación.

### **Consideraciones finales**

La profundización de un proceso de integración requiere compromiso político, una agenda positiva, un marco institucional acorde a los objetivos y amplia participación de los actores sociales. La complementación productiva, como puntal de esa profundización, no escapa a dicha lógica y es importante tenerlo en claro en la actual, e inicial, etapa de este camino.

**El desafío actual consiste en dotar de resultados a la nueva agenda** que debe enfrentarse. El mercado ampliado tiene que avanzar hacia una mayor interacción entre empresas y actividades productivas.

---

<sup>7</sup> Montevideo, 28 de Julio de 2007. Se generó un segundo taller el 28 de agosto con representantes de organismos financieros regionales y puntos focales de los Ministerios de Economía.

<sup>8</sup> Sin tomarlo como necesario “espejo” a seguir, la experiencia en la UE muestra la profundidad del desafío como sostiene Porta “La integración productiva en la Unión Europea ha sido promovida, simultáneamente, a través de políticas industriales y políticas estructurales orientadas a reducir las disparidades entre las distintas regiones y a constituir un espacio territorial integrado”.

Para ello, y con el objetivo de consolidar un nuevo modelo de desarrollo en la región, la participación de las distintas regiones y del entramado pyme es indispensable. En ese proceso los Estados deberán mostrar reglas claras e instrumentos apropiados para que los beneficios de la integración “motiven” la vinculación positiva de los pequeños y medianos empresarios.

Estos también deberán mostrar una evolución en su cultura empresaria, *privilegiando las oportunidades de la asociatividad en el ámbito regional* a fin, por ejemplo, de intentar una presencia conjunta en terceros mercados a partir de mejores estándares de competitividad.

Así también podría avanzarse hacia la consolidación las políticas de promoción de clusters o cadenas de valor (o arranjos productivos locales) que existen en los distintos países y esto otorgaría una vinculación mayor a empresas de capitales nacionales y, particularmente, pymes.

**La importancia del mercado regional para las pymes es indiscutido**, el MERCOSUR es su principal mercado externo (permitiendo un crecimiento empresarial y un aprendizaje en el comercio exterior), particularmente para productos manufacturados. *Diversos estudios demuestran las mejores condiciones en que se encuentran las pymes con experiencia exportadora para enfrentar los nuevos desafíos del mercado y su impacto positivo en el desarrollo local.*

En este contexto, **Mercociudades puede aportar** tanto su visión regional, como el compromiso de numerosas ciudades, acercando de esta manera distintas realidades regionales, su acceso a los actores locales, enlazar proyectos productivos existentes y colaborar para que el nuevo “Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR” sea un vehículo para potenciar la presencia de más actores subnacionales y comprendan la importancia de incorporarlo a su agenda de trabajo.

*La rápida detección de planes pilotos* para iniciar en forma concreta el camino de la complementación productiva entre empresas de la región, puede conformar el mayor incentivo para mostrar la potencialidad que genera en la región este camino.

En el Mercosur se ha comenzado a ganar el debate sobre la necesidad de trabajar un nuevo marco para la complementación y especialización productiva, para un escenario de reindustrialización regional. El desafío será desarrollar una nueva dinámica público-privada para enfrentar dicho desafío, y los gobiernos locales tienen un enorme potencial para aportar.