

5 - LA PROMOCIÓN DE CADENAS PRODUCTIVAS REGIONALES EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Uno de los resultados esperables de la puesta en marcha de un acuerdo comercial preferencial entre dos o más países (sea éste un acuerdo de preferencias parciales, una zona de libre comercio, una unión aduanera o un mercado común) es la modificación cualitativa de las estructuras productivas como consecuencia del cambio en los precios relativos que, en cada una de las economías participantes, se deriva de la nueva situación arancelaria.

En este sentido, en ausencia de distorsiones exógenas, es de esperar que la integración induzca algún tipo de alteración *efficiency seeking* en la asignación de los recursos productivos hacia el interior del espacio económico integrado, con expansiones y contracciones de sectores y actividades productivas de acuerdo a las respectivas ventajas comparativas de las diferentes áreas involucradas.

Pero si la situación descrita hace referencia a un "mundo" en el que los mercados funcionan con un relativamente alto grado de eficiencia, en el que la información se distribuye normalmente entre los diferentes agentes, en el que los vaivenes de la política interna de los países no son sino elementos de importancia secundaria en el proceso de toma de decisiones, en el que los precios internos de bienes y factores son suficientemente flexibles para favorecer el avance de los procesos de reforma y en el que las fallas de mercado son excepciones a las reglas generales de la economía, la realidad de los diferentes procesos de integración del hemisferio occidental y/o de los procesos de estabilización de economías en desarrollo de las últimas dos décadas ha sido bastante diferente a lo sugerido por tales esquemas (Rodrik, 1995).

Así, a diferencia de las condiciones de contorno esperables en los modelos de la teoría del comercio internacional, las restricciones y obstáculos por los que han tenido que atravesar los diferentes países participantes de las mencionadas experiencias integradoras han conducido a los respectivos gobiernos a adoptar -con cierta frecuencia- políticas de segundo mejor, en las que los trade offs entre "males" alternativos y las situaciones "transitorias" han sido las soluciones a las que se debió acudir con mayor frecuencia que la que hubiera sido deseable en condiciones normales.

De este modo, no resulta casual que tanto la temática referida a la promoción de cadenas productivas regionales como las políticas específicas para el desarrollo de regiones, hayan ocupado lugares de menor relevancia en la agenda de la integración durante las fases de mayor "confianza" en la acción libre y espontánea de los mercados, para ganar creciente espacio y relevancia a lo largo de las fases de crisis macroeconómica y/o de dificultades en la administración política de los diferentes procesos -etapas en donde aumenta la tendencia por entrar en juegos de suma cero entre las partes-.

En igual sentido, la percepción de que la existencia de disparidades en el grado de desarrollo entre regiones o países miembros de acuerdos regionales es una de las causas principales de los conflictos distributivos en el ámbito de los esquemas

de integración (Valenciano, 1992), y de que la continuidad y sustentabilidad de los esfuerzos pro integradores está relacionada con una equitativa distribución de sus costos y beneficios entre los participantes (Cepal, 1994), ha motivado a diferente tipo de organismos públicos, privados y plurilaterales, a invertir algunos esfuerzos por mantener estas temáticas dentro de la agenda regional, aun en los momentos de "oro" de la integración y de los programas económicos de buena parte de las economías del continente.

Así, tratar de brindar respuestas económicamente eficientes y políticamente factibles a los desafíos que se derivan del necesario balanceo de intereses entre las partes integrantes de los procesos de integración, aparece como uno de los principales desafíos de los procesos en marcha, de cara a su consolidación y madurez institucional.

Las ideas de los años 80, los credos de los 90 y perspectivas

El diseño original de la integración regional entre países en desarrollo en el sur del continente americano a lo largo de los años ´80, promovía un esquema de integración sectorial, de crecimiento gradual y equilibrado "que no necesariamente debía ser generalizable" (Lavagna, 1991), basado en el desmantelamiento progresivo de aranceles en el comercio intrazona, con impactos sectoriales y regionales esperados de diferente tipo, apuntando a un esquema de integración intra ramas.

A los efectos de evitar eventuales perjuicios a los productores de cada país, se procuraba que la integración fuera avanzando en forma paulatina, a partir de proyectos integrados, selectivos y de velocidades diferentes. Se buscaba así, avanzar hacia la complementación industrial y comercial dentro de cada una de las ramas productivas, tratando de minimizar los efectos "destructivos" de los cambios en los sistemas de incentivos o de protección arancelaria sobre alguna de las economías, e induciendo la especialización de cada una de ellas en determinados nichos o líneas de producción dentro de cada rama de actividad.

A diferencia de lo que posteriormente resultaría en buena parte de estos procesos, la integración comercial de los ´70/´80 apuntaba a una -lenta- apertura recíproca (en un contexto de economías casi cerradas respecto del mundo) que tendiera no sólo a mejorar la performance productiva de cada una de las partes (a partir de la complementación intraregional y el aprovechamiento de economías de escala) sino también, a posibilitar que el comercio bilateral se ajustara en forma expansiva, habida cuenta las fuertes restricciones existentes en materia financiera.

En algunos casos, este proceso era estimulado a través de acuerdos sectoriales y compromisos específicos, que procuraban la "administración" del intercambio de bienes de un mismo sector entre diferentes países socios e incorporaban, en forma adicional a las cuestiones estrictamente de acceso a los mercados, temas como la cooperación en el área tecnológica, la generación de instrumentos administrativos y financieros orientados a dar mayor fluidez al proceso, etc.

Más allá de la evaluación ex post que se pueda efectuar respecto de los efectos de este tipo de acuerdos en décadas pasadas¹, los procesos de apertura comercial

¹ Para una descripción más detallada acerca de la negociación de los acuerdos sectoriales de complementación durante la segunda mitad de los años ´80, en el caso Argentina-Brasil, ver J. Campbell, R. Rozemberg y G. Svarzman: "Argentina y Brasil en los ´80: entre la cornisa y la integración."

unilateral implementados a lo largo de buena parte de los países del continente durante los años ´90, sumados a las dificultades políticas –y hasta administrativas– para avanzar en estos temas en base al rediseño de los mecanismos previos, terminaron por "inutilizar" este instrumento. En efecto, el cambio de escenario sobre el cual tenía lugar la integración regional, gradual, sectorial y equilibrada, obligaba a alterar la velocidad y modalidad de estos procesos, frente a la amenaza concreta de que los mismos quedaran "detrás" del ritmo de la apertura general.

Así, la integración de principios de los ´90 dio paso a un esquema de desgravación automática, lineal y general, abarcando a todos los sectores (aún las excepciones tenían plazos concretos de incorporación a la integración general). De este modo, los acuerdos sectoriales fueron rápidamente desactivados y/o reemplazados por esquemas mucho más abarcativos y amplios, quedando vigentes solamente algunos esquemas de este tipo en sectores particularmente sensibles, tales los casos del sector automotriz y de algunas ramas de la siderurgia, tanto en el Mercosur como en la Comunidad Andina.

En forma independiente a la acción de los gobiernos y la disponibilidad de mecanismos para incentivar el desarrollo de conductas empresariales cooperativas a nivel subregional, entre mediados y fines de los años ´90 y en paralelo tanto al dismantelamiento de los aranceles en el comercio intrazona como al desarrollo de inéditos programas de reformas pro-mercado en las principales economías de la región, se han ido verificando diferentes tipos de acciones empresariales tendientes a alcanzar una mayor complementación productiva a escala regional, entre empresas pertenecientes o no a una misma corporación global.

Sin embargo, de la mano del progresivo deterioro de los indicadores macroeconómicos de los principales países de la región hacia fines de la década, la idea que la integración "de mercado" pudiera estar conduciendo a una asignación no necesariamente eficiente en función del aprovechamiento de las potencialidades de especialización y complementación de las diferentes cadenas productivas existentes en el continente –o bien que estuviera conduciendo a un patrón de especialización que pudiera ser políticamente indeseable para alguna de las partes– comenzó a ganar espacio en las agendas de los principales actores políticos y empresariales.

En igual sentido, las características propias de los diferentes sectores productivos (ventajas comparativas estáticas de los diferentes países o regiones, capacidad de lobby de los agentes nacionales, grado de concentración/atomización de la producción, etc.) fue transformándose en un elemento no menor a la hora de dirimir este tipo de cuestiones a través de acuerdos intra privados².

En función de ello, en los últimos años –en el caso del Mercosur claramente luego de la devaluación brasileña de enero de 1999– se observa un creciente interés en recrear políticas específicas en el ámbito de los procesos de integración, tendientes

² Es interesante señalar a este respecto que mientras que en los sectores más concentrados la posibilidad de alcanzar acuerdos "voluntarios" entre privados es obviamente mucho mayor que en los sectores con mayor presencia de Pymes, el riesgo de que tales compromisos entre grandes empresas terminen transformándose en "repartos de mercados" y/o esquemas de cartelización de decisiones es, sin dudas, un elemento a tener en cuenta por las autoridades políticas de los países intervinientes.

a facilitar y/o contribuir a articular más eficientemente ciertas cadenas productivas³ a escala regional. La idea es motivar la mejor interacción de los "eslabones" productivos entre los diferentes países socios, por medio de actividades complementarias y cooperativas -sobre todo entre pequeñas y medianas empresas y/o entre empresas de este tipo y sus grandes clientes o proveedores de insumos- propiciando así, una mayor profundización de la integración económica regional en base a pautas políticas y económicamente más sustentables para la totalidad de las partes.

Estas acciones de fortalecimiento de cadenas de valor en la esfera regional pueden formar parte de esquemas más amplios de complementación de los esfuerzos de investigación y desarrollo, de acceso al conocimiento sobre procesos productivos y técnicas de gestión administrativa, fuentes de financiamiento y transferencia de tecnología entre los distintos países.

De este modo, al tiempo que permitirían reducir y/o regular los conflictos y tensiones sectoriales -a partir de la complementación y cooperación intrasectorial-, el desarrollo equilibrado de las cadenas productivas regionales podría contribuir a incrementar las posibilidades de competencia de los productos de la región en terceros mercados.

Así, a diferencia de los "viejos" acuerdos sectoriales de los '80, este instrumento se implementaría en un contexto de economías mucho más abiertas, minimizándose, de este modo, el espacio para los potenciales efectos negativos sobre el intercambio con terceros países (desvío de comercio).

La racionalidad económica del desarrollo de las cadenas de valor a escala regional

Si uno de los objetivos de política pública de los diferentes países es el de promover un mayor grado de agregación de valor en el ámbito nacional, es posible pensar un objetivo similar en el caso de los responsables de un proceso de integración -entendiendo ahora el mercado nacional como la suma de los países que lo conforman-.

Existen diferentes alternativas de cooperación entre sectores de una misma rama productiva hacia el interior de un proceso de integración. En primer lugar, el desmantelamiento de las barreras al comercio recíproco puede favorecer el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo. El intercambio de vehículos automotores puede ser un ejemplo en este sentido, donde cada país participante se especializa en determinados modelos -que vende en el mercado interno y regional, y eventualmente al resto del mundo- e importa otros vehículos terminados desde el país socio. Consideraciones similares podrían efectuarse para sectores como la petroquímica, el acero o el sector de manufacturas de plástico.

Se espera que la profundización de la integración incentive, al mismo tiempo, que productores de un país incluyan dentro de sus proveedores habituales a fabricantes de insumos o componentes del país socio. O también, que dichos productores finales incluyan a empresas del otro país para hacer "outsourcing" de algunas de sus actividades, en condiciones que incluyan el desarrollo conjunto de nuevos

³ Se entiende por cadena productiva al conjunto de actividades que se articulan progresivamente, desde los insumos básicos hasta el producto final, incluyendo la distribución y comercialización. Cada paso de este conjunto de actividades se denomina "eslabón" de la cadena.

productos, la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales, la utilización cooperativa de recursos de infraestructura productiva o comercial, o bien la puesta en marcha de joint ventures en nichos específicos.

En este sentido, la idea de la creación de un instrumento que fomente la generación o profundización de cadenas de valor regionales tiene como objetivo promover todas estas alternativas de cooperación, procurando evitar o minimizar la concentración geográfica y la relocalización de actividades.

Una de las ventajas de fomentar este tipo de estrategias es que puede beneficiar a empresas limitadas en términos de tamaño y alcance. En efecto, la integración de cadenas regionales puede permitir el desarrollo de "networks" productivos integrados, en el cual convergen empresas medianas y pequeñas de los diferentes países, produciendo con escalas y condiciones más cercanas a las óptimas en cada caso. O también, la convivencia de empresas grandes con tejidos de firmas proveedoras y clientes de menor tamaño relativo, independientemente del lugar en donde estén localizadas.

Paradójicamente, las cadenas de valor regionales aparecen promoviendo al mismo tiempo acciones de mayor cooperación y mayor competencia entre actividades competitivas entre sí, localizadas a ambos lados de las fronteras. En el caso de las relaciones "verticales" (entre una empresa y sus proveedoras o clientes) parece razonable imaginar acciones cooperativas en términos, por ejemplo, de compartir información que pueda contribuir al desarrollo de nuevos productos o procesos, o la obtención de beneficios para todas las partes a partir de una mayor coordinación de las diferentes actividades productivas y comerciales.

Los argumentos para promover la cooperación entre empresas relacionadas "horizontalmente" (esto es, directamente competitivas entre sí en la producción de bienes de similar desarrollo), tienden a focalizarse en la creación de bienes públicos regionales, donde se pondera el nivel de especialización de las firmas, las posibilidades de compartir los costos derivados de la investigación y desarrollo, la incorporación de nuevos modelos o los esfuerzos de penetración en terceros mercados, etc. En este sentido, el desarrollo de marcas regionales o el diseño de iniciativas que favorezcan la búsqueda de contrapartes productivas o comerciales en terceros mercados son otros elementos a ser tenidos en cuenta en este terreno.

Para las firmas directamente competitivas, la cooperación genera una suerte de trade-off entre la posibilidad de acceder a una mayor especialización –y un crecimiento esperado mayor al previsto ex-ante la integración- y la pérdida de potencial derivada de la "socialización" de la información privada o la creación de competidores más fuertes.

La cooperación entre empresas directamente competitivas puede ser beneficiosa si dicha acción permite al complejo productivo competir en mejores condiciones con el resto del mundo. Del mismo modo, este tipo de cooperación puede aumentar el "peso específico" de la actividad, incrementando la habilidad de sus firmas para demandar acciones de parte de las autoridades de los diferentes países.

Enright (1998) sostiene que las actividades de cooperación pueden incluir, además del lobby común, los estudios de mercados externos, la promoción comercial conjunta, la participación en ferias comerciales en el exterior, la inversión en infraestructura específica para la industria. Por el contrario, actividades como el marketing específico, decisiones de producción, ventas, desarrollo de nuevos productos y mejoras de procesos, tienden a desarrollarse de un modo más competitivo.

La "cantidad" óptima de cooperación y competencia entre empresas de un mismo complejo productivo regional varía en función de las características históricas, culturales, tecnológicas y legales existentes en cada región. En igual sentido, brindar asistencia al crecimiento exportador de clientes y/o proveedores a través de nuevos instrumentos financieros, prestar apoyo a la inserción externa por medio del know how corporativo e institucional, son también elementos de vital importancia en esta tarea.

El desarrollo de estas cadenas de valor a escala regional también puede –en determinadas condiciones- favorecer y estimular una mayor presencia de empresas o corporaciones transnacionales, interesadas en radicarse en las diferentes economías participantes del esquema integrador, con el objetivo de aprovechar de la mejor manera posible las ventajas comparativas de cada una de ellas (disponibilidad de recursos naturales, mano de obra especializada, cercanía a los centros de consumo, etc.). En estos casos, los incentivos para la atracción de este tipo de empresas pueden incluir cierta acción complementaria de parte de los gobiernos en la provisión de infraestructura, instituciones y redes de apoyo, fuentes de provisión de tecnología, etc., diseñadas tanto con criterio nacional como regional.

La intervención de los gobiernos en el fomento para la creación o profundización de cadenas de valor regionales puede ser justificada a partir de la existencia de fallas de mercado (Unctad, 2001), que pueden ser eventualmente corregidas por la acción mancomunada de las autoridades de los diferentes procesos de integración. Entre éstas se pueden mencionar la falta de información relevante, la "miopía" empresarial, la insuficiente provisión de bienes públicos y las fallas de coordinación en la relación horizontal o vertical entre las empresas.

La dificultad para el acceso a la información relevante tiene que ver con problemas para encarar o desarrollar actividades que pudieran ser útiles para el conjunto de las empresas integrantes de una cadena productiva, a los efectos de articular e integrar sus procesos productivos y/o comerciales con un criterio regional. De este modo, se desaprovechan oportunidades de interacción, intercambio y especialización intrazona, que en presencia de algún agente coordinador externo pudieran contribuir a mejorar el grado de eficiencia global de la cadena.

La "miopía" empresarial se vincula con acciones u omisiones de las empresas, las que en determinadas condiciones pueden no aprovechar eficientemente las posibilidades de negocios que ofrece la región, debido a problemas de entendimiento, de articulación o bien de falta de vínculo entre conocimiento y acción.

Por su parte, los bienes públicos regionales, tales como la infraestructura o la investigación y desarrollo, pueden resultar subprovistos por el mercado. Finalmen-

te, las fallas de coordinación ocurren cuando la información relevante está disponible pero la acción dispersa de numerosos agentes –y las consecuentes dificultades para organizarse- hace que la misma sea desaprovechada.

Como consecuencia de todos estos factores, la acción de los gobiernos para contribuir al fortalecimiento de las cadenas de valor a escala regional, tanto a través de la provisión de bienes públicos como infraestructura, información relevante, etc., como en la provisión de mecanismos tendientes a facilitar o "aceitar" la coordinación de las relaciones entre las firmas, puede ser de vital importancia para el éxito de los diferentes proyectos. Es en ese marco donde la competitividad global de las empresas de determinado sector puede resultar mayor a la suma de los resultados que se obtendría si cada una de las partes actuara en forma aislada.

Campbell J., Rozemberg, R. y Svarzman G. (1999). Argentina-Brasil en los 80': entre la cornisa y la integración. En Mercosur: Entre la Realidad y la Utopía. Ed. Nuevohacer. Bs.As.

Cepal (1994). El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile

Enright, M. (2001). Regional Clusters: What we know and what we should know. Workshop on Innovation Clusters and Interregional Competition.

Krugman, P. (1986): "La Nueva Teoría del comercio Internacional y los países menos desarrollados". El Trimestre Económico, enero-marzo.

Lavagna R (1991). Integración Argentina-Brasil: Origen, resultados y perspectivas. Ariadna, Buenos Aires.

Rodrik, Dani (1995). Understanding Economic Policy Reform. – Journal of Economic Literature, 1995, Vol. 34, 9-41.

UNCTAD (2001). Development Report. Ginebra.

Valenciano E. (1992) Disparidades regionales e integración económica. BID Intal, Bs. Aires.

Young, A.(1991): "Learning-by-doing and the Dinamic Effects of International Trade". Quartely Journal of Economics, N°106.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

