

Títulos del Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID

- Línea **Desarrollo local, rural y fronterizo**

Integración y cooperación fronteriza en el MERCOSUR

Igualdad de género en la agricultura familiar del MERCOSUR

- Línea **Integración productiva**

La economía social y solidaria en los procesos de integración regional

La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR

La crisis en los países desarrollados obliga a acelerar la estructuración de respuestas sólidas y urgentes en nuestros países. Si la integración constituye hoy un debate positivo en el marco del Bicentenario de los procesos revolucionarios, el intercambio acerca de las aristas del modelo con que se construye esa integración conforma un eje sustantivo de los debates políticos y académicos. La conciencia de que ningún país por sí solo puede hacer frente a las asimetrías y exigencias del mundo crece.

La superación de conflictos y diferencias comerciales, que durante tanto tiempo primó en la región, encuentra en la integración productiva, una herramienta fundamental. Reemplazar el conflicto por la búsqueda común de los sectores públicos, privados y financieros de respuestas asociativas y complementarias, permite abordar con mejores instrumentos el mercado intrarregional así como encarar con otro dinamismo y certeza los terceros mercados.

En el Seminario-Taller La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR, realizado en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo, entre los días 12 y 16 de abril de 2010, se abordó con franqueza la magnitud del desafío de articular creativamente las iniciativas multilaterales con las de carácter bilateral.

El contenido de la presente publicación está compuesto, en su mayor parte, por las exposiciones de los especialistas, funcionarios, talleristas y demás participantes del Seminario-Taller. Ese material ha sido luego complementado por el aporte de otros funcionarios con responsabilidades actuales sobre el tema de integración productiva en el MERCOSUR. La inclusión de estas opiniones, estrechamente vinculadas entre sí, y los debates suscitados durante el Seminario, dieron forma final a este trabajo.

Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID

La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR

La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR

INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Integración productiva

La integración productiva regional hace referencia al proceso de creación de una oferta de bienes producidos en el ámbito regional que induce a empresas de los países miembros a participar en los espacios regionales. A lo largo de los últimos años el MERCOSUR ha mostrado los límites de la integración lineal, automática y general donde el mercado es el único agente regulador de los costos y beneficios para los socios.

Se trata de promover la competitividad sobre la base de esquemas de cooperación entre empresas, y entre estas e instituciones públicas y privadas. Este tipo de integración debe ser percibido como un valor adicional para las empresas. Para alcanzar un proceso de integración pleno se requieren políticas y acciones que, desde el ámbito productivo y de la infraestructura, generen gradualmente un espacio regional más integrado. En estos procesos, la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas se configura como un camino para consolidar el mercado regional.



INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Oficina Técnica de Cooperación en Uruguay
Av. Tomás Giribaldi 2290, 11300 Montevideo, Uruguay
Teléfono (+ 598) 2711 6174 | Fax (+ 598) 2711 6171
otc@aecid.org.uy http://www.aecid.org.uy

Seminario-Taller

La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR

Ponencias del seminario realizado en Montevideo,
12 al 16 de abril de 2010

Organizado por:

Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP)
Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID
Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo (CFCE)

Producción editorial

Coordinación

Taller de Comunicación

Edición de textos:

María Cristina Dutto

Corrección en español:

Ana Cencio

Corrección en portugués:

Paulo A. Baptista

Diseño y armado:

Taller de Comunicación

Impresión y encuadernación:

Mastergraf SRL

Gral. Pagola 1823, 11.800 Montevideo, Uruguay

Teléfono (+ 598) 2203 4760

Depósito legal 355233

Impreso y encuadernado en Uruguay – Printed in Uruguay

ISBN 978-9974-8264-8-9

Nota del Editor: Esta publicación contiene la transcripción textual de las exposiciones y debates entre los participantes.

Esta publicación se distribuye de forma gratuita, en el marco de la cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor o de la AECID. La finalidad de los impresos es difundir y documentar actividades académicas. En ningún concepto se permite su comercialización. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente

INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR

Seminario-Taller

La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR

Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo
12 al 16 de abril de 2010

Organizado por:

Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP)

Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID

Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo

Agradecimientos

El Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID desea agradecer a los que directa o indirectamente han aportado a la elaboración de este libro.

Al director y el equipo del Centro de Formación de Cooperación Española en Montevideo, por su disposición y asistencia durante la organización y el desarrollo de la actividad de formación.

De manera especial extendemos nuestro agradecimiento al MERCOSUR, en especial a los coordinadores nacionales del Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR.

A los técnicos de los ministerios, gobiernos subnacionales y organismos técnicos especializados que colaboraron en la elaboración de esta publicación, en especial a Hugo Varsky, coordinador general de Integración Productiva y Pymes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina y coordinador nacional del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR.

A los expositores, comentaristas y participantes del Seminario-Taller *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*.

Prólogo

No es habitual que el nuevo abordaje de una temática en el MERCOSUR pueda aspirar a generar un intercambio de ideas con tanta representatividad y tantas horas destinadas a concretarlo.

La Cooperación Española y el Centro de Formación de Montevideo han posibilitado que ese intercambio sea viable. Durante una semana, 45 funcionarios, académicos, representantes del sector privado y actores diversos vinculados a la integración productiva y al Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP) trabajaron en la articulación de visiones y esfuerzos.

Había que hilvanar varios planos:

- las ideas y miradas sobre la significación y puesta en marcha de la integración productiva;
- la significación de la integración productiva en el modelo de integración a desarrollar;
- el rol de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- el carácter del portal empresarial a construir;
- las bases de datos que lo componen;
- el apoyo al proceso de asociatividad y complementación de las mipymes;¹
- el soporte de los distintos sectores públicos y privados;
- la articulación con la institucionalidad del MERCOSUR, las cooperativas, los gobernadores e intendentes, las organizaciones sociales y cámaras empresarias, entre otros;
- el desarrollo de la cooperación del Programa MERCOSUR de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), plasmado en el proyecto de apoyo a la integración productiva en el MERCOSUR;
- las alternativas de financiamiento;
- la acción territorial; y
- la metodología de conformación de proyectos sectoriales de integración productiva y la difusión de las acciones e iniciativas.

¹ Por *mipymes* se entiende a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Se contó con presentaciones de alto nivel, como las del ministro de Industria, Energía y Minería del Uruguay, Ing. Roberto Kreimerman, y cinco especialistas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, que se recogen en la presente publicación. Al cabo de la semana se pudo armonizar esos componentes y abordajes en un nuevo orden que invita a transitar un desarrollo conjunto dentro de un esquema de suma positiva.

El Seminario-Taller, que contó con gran respaldo técnico, fue también el resultado de una preparación respetuosa de los intereses y propuestas de cada coordinación nacional del GIP, tanto en la composición de las delegaciones y la selección de los conferencistas como en el tratamiento de las expectativas.

La crisis estructural en los países desarrollados obliga a acelerar respuestas sólidas y urgentes en nuestros países. Si la integración constituye hoy un debate positivo en el marco del bicentenario de los procesos revolucionarios latinoamericanos, el intercambio acerca de las aristas del modelo con que se construye la integración es un pilar de los debates políticos y académicos.

Mientras aumenta la conciencia de que ningún país por sí solo puede hacer frente a las asimetrías y exigencias que el mundo plantea, la superación de conflictos y diferencias comerciales, que durante tanto tiempo primaron en la región, encuentra en la integración productiva una herramienta fundamental. Reemplazar el conflicto por la búsqueda de respuestas asociativas y complementarias en los sectores públicos, privados y financieros permite abordar con mejores instrumentos el mercado intrarregional, así como encarar con dinamismo y certeza los terceros mercados.

En el Seminario-Taller se abordó con franqueza la magnitud del desafío de articular creativamente las iniciativas multilaterales con las de carácter bilateral, y el GIP reconoció su papel en la consecución de este objetivo. El clima fue de decidido interés por la comprensión mutua y por superar los enfoques solo nacionales. Al organizar el evento, la intención —compartida por el GIP en su conjunto— fue unificar criterios para comprender una materia compleja y así arribar a un abordaje regional desde una base conceptual común.

Un buen ejemplo de ello es el Portal Empresarial, que forma parte esencial del Observatorio para la Integración Productiva. Dicho portal es operado desde Paraguay. La base de datos sobre instituciones nacionales vinculadas a las pymes y en especial sus programas de internacionalización es desarrollada por Brasil. La base de datos legal —derecho societario, propiedad intelectual, patentes, normas laborales, aduaneras y fiscales, entre otros— fue conformada por Argentina, mientras Uruguay articula la base de datos de los *clusters* y agrupamientos productivos. La propia ejecución del proyecto financiado por la AECID es dirigida por el GIP y coordinada por Argentina.

La incorporación plena de la iniciativa subregional y fronteriza que incluye la provincia de Misiones (Argentina), el sur de Paraguay y el sur de Brasil, con participación uruguaya, es otro ejemplo de abordaje directo con los actores específicos y gracias a la conformación del Centro de Asociatividad Empresaria, una iniciativa que tendrá como *antenas* a cámaras empresarias, municipios, fundaciones, universidades, etcétera, y desplegará redes múltiples de búsqueda de socios potenciales en los países del MERCOSUR. En esta dirección hay que destacar la cooperación del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Esta publicación, que también agradecemos a la buena voluntad de la Cooperación Española, se propone difundir el contenido de las presentaciones, los intercambios y debates del Seminario-Taller. Procuramos compartir lo que ha constituido, para los que tuvimos la suerte de participar, una experiencia muy positiva y base de trabajo para el mediano plazo.

Hugo VARSKY

Embajador

Coordinador General de Integración Productiva y Pymes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina

Coordinador Nacional del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (Argentina)

Contenido

Presentaciones

- Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID 15
- Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP) 23
- Proyecto «Integración productiva sectorial territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP)» 29

Notas

- Integración productiva en el MERCOSUR: una apuesta estratégica
Luis María Kreckler 41
- Integración productiva regional y desarrollo económico
Roberto Kreimerman 43
- A integração produtiva na nova agenda do MERCOSUL
Welber Barral y Cândida M. Cervieri 49
- Integración productiva regional
Roberto Felletti 53
- La integración productiva como herramienta para la consolidación del MERCOSUR. *Eduardo Bianchi* 59
- Integração produtiva: estreitando os laços do MERCOSUL
Reginaldo Braga Arcuri 65

Documentos para la discusión

- Informe del Seminario-Taller *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR* 73
- Empresas transnacionales y relaciones interempresariales en las cadenas globales de valor. *Gustavo Bittencourt* 79
- Cadenas productivas y la pequeña producción en Paraguay
Fernando Masi 109
- Desenvolvimento de cadeias de valor regionais. *Celio Hiratuka* 121

- Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR. *Fernando Porta* 147
- ALBA como plataforma de integración de América Latina y el Caribe *Alfredo Riera* 165

Aportes

- Integración productiva: la perspectiva brasileña. *Cândida Cervieri* 191
- El rol de la pymes en la integración fronteriza. *Santiago Martín Gallo* 205
- Integración productiva transfronteriza. *Enrique Gross* 213
- Infopyme Legal MERCOSUR. Base de datos normativos de auxilio a la pequeña y mediana empresa. *Daniel Ricardo Altmark* 219
- Grupo de Integración Productiva de las Misiones: mapeos territoriales *Fermín Bernasconi* 225
- El sector metalúrgico argentino y la integración productiva *Cristina Alonso* 227
- Integración productiva en el MERCOSUR. Una visión desde la provincia de Misiones. *Sergio Conde* 235

Anexo documental

- 1 Decisión CMC n.º 12/08. Programa de Integración Productiva del MERCOSUR. 245
- 2 Programa de Integración Productiva del MERCOSUR. 246
- 3 Decisión CMC n.º 03/08. Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el período 2008-2012. 253
- 4 Estatuto del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. 265
- 5 Resumen ejecutivo del Seminario-Taller *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR* (Montevideo, 12 al 16 de abril de 2010) 273
- 6 Glosario 276

Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID

1. Justificación y antecedentes

El Programa MERCOSUR forma parte de la apuesta decidida de la Cooperación Española por apoyar a los organismos regionales y los procesos de integración en América Latina.

Esta apuesta no es más que la traducción al ámbito operativo de los contenidos del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, donde se establece que la cooperación de España con América Latina se realiza en tres niveles: el bilateral, el subregional y el regional, y se insta a poner en marcha programas regionales que se desarrollen en asociación con organismos subregionales. En el III Plan Director 2009-2012 se sigue apostando por continuar apoyando los mecanismos de integración regional en América Latina. Además, todas las líneas de trabajo del Programa MERCOSUR, así como los proyectos desarrollados en el marco de estas líneas, se ajustan a las prioridades sectoriales definidas en el III Plan Director y se corresponden con sectores prioritarios de la Cooperación Española en los cuatro estados miembros del bloque regional.

Los aprendizajes acumulados por la AECID en el Programa de Cooperación con Centroamérica y en el Programa Regional Andino constituyeron una buena base para extender estas experiencias al ámbito del MERCOSUR.

El 20 de junio del 2008, bajo la Presidencia *pro tempore* de Argentina, se firmó en Buenos Aires un Memorando de Entendimiento entre la AECID y el MERCOSUR (MDE). En este documento, el MERCOSUR reconoce que ha definido ejes de acción para contribuir a profundizar la integración regional, el desarrollo y competitividad de la región y la cooperación política y social entre los países, como claro compromiso con las demandas de la población. La AECID ratifica así su compromiso con el progreso de

América Latina y con la ejecución de acciones que permitan su desarrollo sostenible.

Ambas partes reiteran que comparten una visión a mediano y largo plazo orientada a la ampliación de capacidades regionales y al aprovechamiento de oportunidades con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza y de fomentar sociedades más equitativas.

2. Fundamentos y objetivos

El área geográfica contemplada por el Programa MERCOSUR es la comprendida en las fronteras físicas de los Estados Partes del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. No se excluye la posibilidad de realizar acciones en el ámbito de la región sudamericana, especialmente aquellas que incluyan a los estados asociados al MERCOSUR (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Esto siempre que los Estados Partes así lo soliciten o no tengan inconvenientes, y previa negociación y diálogo con la AECID.

El Programa tiene la finalidad de contribuir al fortalecimiento de las instituciones del MERCOSUR y de impulsar acciones de desarrollo y favorecer la generación de mayores niveles de cohesión social en sus Estados Partes. Con este objetivo, resulta esencial el apoyo a las instituciones del MERCOSUR, con participación de la sociedad civil, para que sean ellas las que elaboren y ejecuten políticas públicas y acciones en sectores estratégicos del proceso de integración regional.

El Programa MERCOSUR está alineado con las prioridades manifestadas por los representantes y órganos de dirección y ejecución del MERCOSUR en sus documentos de planificación y en su agenda institucional, social y de desarrollo para los próximos años, además de contar con la participación de la sociedad civil.

3. Gestión y ejecución. Período 2008-2011

El ámbito temporal de aplicación del Programa MERCOSUR, conforme a lo establecido en el Memorando de Entendimiento (MdE), se inicia desde

el momento de su firma y tiene un plazo de cuatro años, renovables por mutuo acuerdo de las partes. En consecuencia, se establece como primer período el cuatrienio 2008-2011. Tanto la AECID como el MERCOSUR pueden manifestar la voluntad de dejar de aplicarlo, poniéndolo en conocimiento de la otra parte con al menos tres meses de antelación y comprometiéndose a finalizar las acciones que estén en curso.

La gestión y ejecución del Programa MERCOSUR se rige por lo establecido en el mde, donde se dispone que todos los proyectos y demás actividades se ejecuten mediante las modalidades que se establezcan para cada caso, y de conformidad con las respectivas disponibilidades presupuestarias. Las partes definen de mutuo acuerdo, en Planes Operativos (Anuales y Generales), los proyectos a ser ejecutados de conformidad con sus programaciones. Corresponde a la AECID y al MERCOSUR la supervisión de los fondos que respectivamente sean desembolsados para las actividades del Programa.

Además, se constituye un mecanismo para la realización de consultas periódicas sobre todos los aspectos relativos a la ejecución del Programa, a través de una Comisión de Seguimiento. Tanto la AECID como el MERCOSUR pueden, de mutuo acuerdo, proponer nuevas modalidades para mejorar su eficiencia.

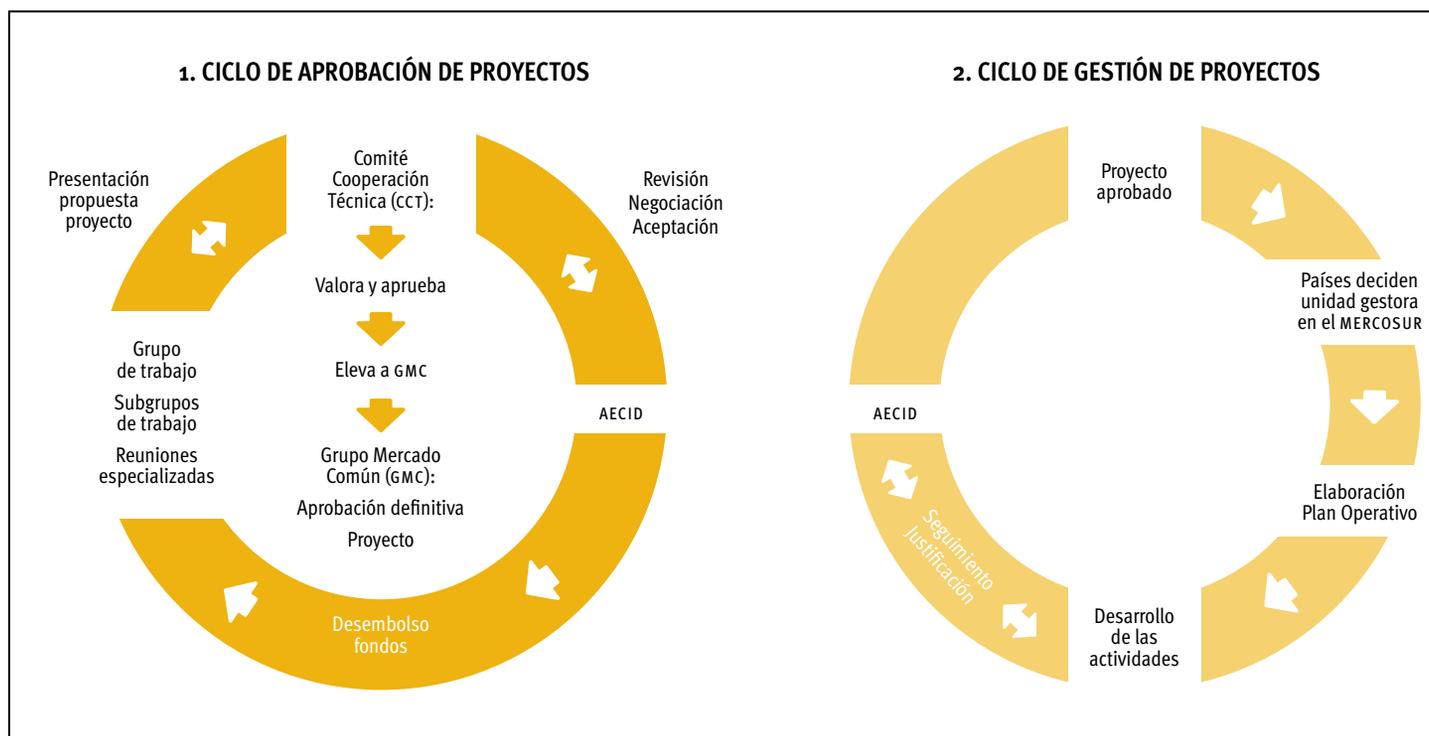
En cuanto a la gestión y ejecución del Programa en AECID, la responsabilidad recae en la Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe y, más concretamente, en el Departamento de Cooperación con los Países Andinos y el Cono Sur. La sede en terreno del Programa MERCOSUR, que lleva a cabo el seguimiento directo de los proyectos, se encuentra en la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Montevideo (Uruguay), por estar en esta ciudad gran parte de las instituciones del MERCOSUR. Además, las OTC ubicadas en los demás países del MERCOSUR participan en la coordinación y el seguimiento de las actividades del Programa.

El Programa MERCOSUR contempla seis líneas de trabajo, cinco de ellas definidas en el mde por ser del ámbito de interés común a las partes, y una sexta línea incorporada más tarde a solicitud del MERCOSUR:

1. Formación de capacidades y fortalecimiento institucional
2. Género
3. Medioambiente
4. Integración productiva
5. Desarrollo local, rural y fronterizo
6. Salud

Figuras 1 y 2.

Ciclo de aprobación de proyectos y ciclo de gestión de proyectos (Programa MERCOSUR)



El presupuesto previsto del Programa para el período 2008-2011 es de 5.000.000 €. En el 2010 los proyectos en marcha, por cada línea de trabajo, son los que aparecen en la figura 3.

Figura 3.

Listado de proyecto en marcha (nombre, contraparte y entidad beneficiaria)

PROYECTO / CONTRAPARTE EN EL MERCOSUR	ENTIDAD BENEFICIARIA
LÍNEA 2. GÉNERO	
Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR / Reunión Especializada de la Mujer (REM)	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)- Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, delegado por la REM
LÍNEA 3. MEDIOAMBIENTE	
Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR / Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR (RMMA) y Subgrupo de Trabajo n.º 6 de Medio Ambiente (SGT-6)	Coordinación general: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVTMA, Uruguay) Coordinación Técnica: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Argentina) Delegados por la RMMA y el SGT-6
LÍNEA 4. INTEGRACIÓN PRODUCTIVA	
Promoción de los movimientos cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del MERCOSUR / Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM)	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas de Uruguay (CUDECOOP), delegado por la RECM
Proyecto de integración productiva sectorial y territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP) / Grupo de Integración Productiva (GIP)	Organización Internacional de Migraciones (OIM), sede Argentina

LÍNEA 5. DESARROLLO LOCAL, RURAL Y FRONTERIZO

Integración fronteriza en el MERCOSUR / Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR) A definir por el FCCR

Programa regional de fortalecimiento de políticas de igualdad de género en la agricultura familiar del MERCOSUR / Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (MGAP), delegado por la REAF

LÍNEA 6. SALUD

Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud / Reunión de Ministerios de Salud del MERCOSUR (RMS) y Subgrupo de Trabajo n.º 11 de Salud (SGT-11) Ministerio de Salud Pública de Uruguay, delegado por la Reunión del MERCOSUR (RMS) y Subgrupo de Trabajo n.º 11 de Salud (SGT-11)

4. Actividades de formación

La AECID ha puesto en funcionamiento en Montevideo el cuarto Centro de Formación de la Cooperación Española en América Latina, que comenzó sus actividades en el 2009. El Centro de Formación, que se constituye como un referente para el Programa MERCOSUR por su papel facilitador de formación en la región, propicia encuentros, seminarios y talleres en los diferentes ámbitos de actuación que abarca el Programa, con el objetivo de contribuir a fortalecer y consolidar la institucionalidad del MERCOSUR, así como para apoyar que las instituciones del MERCOSUR elaboren y ejecuten políticas públicas y acciones en sectores estratégicos del proceso de integración regional.

Con esa finalidad, y con la de mejorar la especialización en integración regional del personal de las instituciones del MERCOSUR, en el Centro de Formación de Montevideo se han celebrado y se celebrarán una serie de actividades enmarcadas en las distintas líneas de trabajo del Programa, y especialmente relacionadas con los proyectos en marcha hasta el momento en cada una de estas líneas. Los cursos organizados en el 2009 y el 2010 son los siguientes:

Línea 2. Género

- Buenas prácticas en la institucionalización de la perspectiva de género en los procesos de integración regional y en el funcionamiento de los mecanismos de género regionales (5 al 8 de octubre del 2010).

Línea 3. Medioambiente

- Desarrollo del marco lógico para la implementación del Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (16 al 20 de agosto del 2010).

Línea 4. Integración productiva

- La economía social y solidaria en los procesos de integración (13 al 16 de octubre del 2009).
- La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR (12 al 16 de abril del 2010).

Línea 5. Desarrollo local, rural y fronterizo

- Integración y cooperación fronteriza en el MERCOSUR (21 al 25 de setiembre del 2009).
- Políticas públicas en los procesos de integración regional: agricultura familiar e igualdad de género en el MERCOSUR (17 al 20 de noviembre del 2009).

Línea 6. Salud

- Implementación y desarrollo del Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud (OMSS) (9 al 13 de agosto del 2010).

Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP)

Para abordar la integración productiva en el MERCOSUR es oportuno citar su antecedente inmediato: el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), firmado entre Argentina y Brasil, que funcionó entre 1986 y 1990. Su impronta, como proceso germinal del MERCOSUR, era de un marcado industrialismo y apuntaba a la complementación e integración industrial dentro de los diversos sectores.

En ese entonces la integración regional se asociaba conceptualmente a la necesidad de formar una unidad económica activa y de recuperar el dinamismo político en el plano internacional, a la vez que superar la hipótesis de conflicto.

Además, el PICE disponía la creación de empresas binacionales y de un Fondo de Promoción de Inversiones, cuyas medidas no llegaron a ser implementadas. Con el tiempo se reconoció que hubo ciertas deficiencias en el diseño del programa; por ejemplo, haber elegido los bienes de capital para iniciar el proceso, sin haber desarrollado un proceso paralelo de convergencia de la estructura de los costos internos; la falta de armonización de políticas sectoriales mientras se aumentaba la cobertura del acuerdo; la ausencia de instrumentos y políticas que favorecieran la reconversión productiva, y de coordinación de políticas industriales y tecnológicas.

Este tipo de medidas —cuya breve mención sirve para ubicarnos en el espíritu del PICE— perdió el consenso entre los economistas a comienzos de los noventa, cuando un contexto de progresiva liberalización operaba ya como nuevo paradigma. Tal circunstancia hizo que incluso voces de la heterodoxia económica plantearan que la función del Estado en términos económicos consistía, básicamente, en promover la liberalización comercial y dejar la reestructuración del aparato productivo en manos del mercado (eran corrientes los argumentos liberales que acusaban al modelo

económico de tener un sesgo antiexportador, protección excesiva, desestímulo a la competencia, etcétera).

Este último escenario era el que primaba en el momento de creación del MERCOSUR, y fue en este clima cuando el MERCOSUR adoptó la fórmula de *regionalismo abierto*, elaborada por la CEPAL, en una suerte de equilibrio entre las tendencias comercialistas e industrialistas.

El debate interno respecto al modelo adoptado queda patente en el Arancel Externo Común (AEC). Los países han resignado una herramienta de política comercial respecto de la importación extrazona, pero hasta la fecha ello no ha conseguido tener vigencia plena, y el resultado es la llamada *Unión Aduanera Imperfecta*. Pero aun si se lograra el buen funcionamiento de esta Unión, sería menester complementarla con una estrategia industrial, y es entonces cuando la integración productiva pasa a ser tema obligado de la agenda del MERCOSUR.

La experiencia del período 1995-1999, de neto sesgo comercial, despertó fuertes controversias sectoriales: automotores, lácteos, calzados, siderurgia, azúcar. Ello se sumó a la *guerra de incentivos*, incluso dentro de los propios países, como fueron las fuertes disputas entre estados brasileños.

Como resultado de esta etapa, a fines de los noventa los países no habían recibido la *inyección de industrialismo* esperada sobre todo por los países menores que habían hecho su acuerdo con Argentina y Brasil, este último con una larga tradición industrial que se mantiene con una fuerte proyección hacia el futuro.

Dicho esto, huelga decir que la integración productiva se inscribe, dentro del proyecto-político del MERCOSUR, como el esfuerzo por promover, en tamaño y desarrollo, las producciones conjuntas regionales. Queda claro entonces que este objetivo es una de las razones de ser del MERCOSUR.

Dentro del proceso de constitución del MERCOSUR se declaró como una de las metas «acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social [...] mediante la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio» (si bien en el período de adaptación, hasta fines de 1995, se optó luego por la vía automática). Y como uno de sus propósitos y principios se

estableció que ese mercado común implicaba, a su vez, «la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes». Estos principios, que en medio de la tendencia comercialista de los años noventa habían quedado en segundo plano, ocupan hoy uno de los debates centrales acerca del MERCOSUR como opción estratégica y modelo de integración y desarrollo regional.

La experiencia de casi veinte años demuestra que, si bien el MERCOSUR acordó una integración económico-productiva para sus países con el propósito de disputar a mediano y largo plazo espacios de mercado a escala global, y que efectivamente esa era la fórmula que se habían trazado para su desarrollo futuro los países miembros, la integración productiva no ha observado hasta la fecha ningún plan estratégico, salvo algún sector específico (como es el caso de la industria automotriz, con un régimen de comercio administrado hasta 2016) o ciertos entendimientos que se han producido de forma espontánea en el sector privado. Semejante situación tampoco ha contado con garantías regionales de estabilidad económica, lo que ha dificultado llegar a un acuerdo para coordinar las políticas macroeconómicas del MERCOSUR.

Cabe agregar, incluso, que la configuración interna del entramado productivo es una circunstancia que en tiempos normales pasa un tanto inadvertida, pero salta a la vista ante cualquier crisis económica o situación de alta volatilidad de las condiciones macroeconómicas —tal como ocurrió con el efecto Tequila, la crisis asiática (más aún cuando hizo pie en Rusia en 1998), con la devaluación del Real de 1999, la salida de la convertibilidad argentina de 2002 o la crisis financiera de 2008—. Así, por ejemplo, en el período 1999-2002 Argentina sufrió un fuerte retroceso en su desarrollo productivo respecto a Brasil, lo que aumentó la brecha productiva.

Así las cosas, y frente a un escenario de interdependencia asimétrica, las economías de mayor tamaño —principalmente Brasil— han venido creciendo, mientras que las menores, por diferencias de escala y de nivel de competitividad, no han podido desarrollarse en nichos de mercado, ni

especializarse en cubrir demandas intraindustriales por vía de la complementación o incorporadas a cadenas de valor, por dar algunos ejemplos del diagnóstico que tenemos por delante.

Frente al reconocimiento de esta situación por los cuatro países miembros, el tema vuelve a instalarse en la agenda, sobre todo a partir de la Cumbre de Córdoba de 2006, donde tuvo lugar el Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social, que reunió a 514 dirigentes sociales de la región, cuyas recomendaciones fueron tomadas en el comunicado conjunto de los presidentes. Allí se instruye «a los Ministros de las áreas vinculadas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional».

Se advierte, pues, que del actual consenso que por afinidad política existe entre los gobiernos de los países miembros, hubo desde entonces un enorme interés por traer esta asignatura pendiente a la agenda central del MERCOSUR. En la misma línea, durante la Presidencia *pro tempore* argentina de 2008 se discutió y finalmente aprobó el Programa de Integración Productiva (Decisión GMC n° 12/08), que es hoy una plataforma de trabajo y el primer instrumento firme para discutir los alcances, el contenido y el papel que podrá desempeñar en adelante este tema clave, resignificado por la crisis financiera internacional.

Mediante la integración productiva en el MERCOSUR se pretende superar la disfuncionalidad del modelo respecto a su intención inicial, a fin de lograr una aproximación más coherente de las estructuras productivas, sin olvidar que este esfuerzo debe inscribirse en un marco normativo unificado y en una verdadera unión aduanera.

Es preciso comprender que, como consecuencia de la lucha de intereses en juego (y en esta materia cada ítem es un espacio en disputa), no modificar el estado actual de cosas es la peor de las opciones, teniendo en cuenta que los beneficios arancelarios intrazona y el Arancel Externo Común hacen del MERCOSUR un mercado ampliado pero a la vez cautivo, donde la competencia no está dada exactamente en términos de transparencia y donde la sobrevivencia de las pymes se haría cada vez más difícil sin la promoción y el sostén de una política específica para su desarrollo.

Junto con el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, la Decisión CMC n°. 12/08 creó el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), que es el órgano encargado de concentrar, coordinar y ejecutar las propuestas y acciones relacionadas con la integración productiva.

Integrado por representantes designados por los gobiernos de los Estados Partes, el GIP mantiene reuniones ordinarias en las cuales analiza los proyectos sectoriales en marcha y propone nuevas líneas de trabajo, articulando su tarea con la participación de otros espacios del sector público y del sector privado. A tal fin, contiene líneas de acción horizontales y verticales, que operan como modelos orientadores hacia el objetivo general del programa:

Contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en cadenas productivas de pymes y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa.

Entre las iniciativas de integración productiva actualmente en desarrollo hay proyectos bilaterales y multilaterales en los sectores de proveedores de la industria de petróleo y gas y en la cadena automotriz, ambos financiados por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), en el sector eólico, en materia aeroindustrial, productos fitosanitarios, sanidad animal, industria naval, cadena de valor de la industria vitivinícola y sector metalúrgico, entre otros.

A su vez, el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, entre las acciones horizontales que impulsa, insta al bloque a la creación de un Observatorio Regional Permanente. Esta meta se viene materializando mediante el actual proyecto en curso financiado por la AECID.

Proyecto «Integración productiva sectorial territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP)»

En julio de 2008, el Consejo del MERCOSUR aprobó la Decisión CMC n.º 12/08, que creó el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP) y, además, detalló en forma minuciosa el Programa de Integración Productiva Regional (PIP).

La idea de impulsar la integración productiva mediante este proyecto tiene plena vigencia y es uno de los principales temas en la agenda de planeamiento estratégico para el desarrollo tanto nacional como regional. Se trata de un programa potencialmente eficaz para ayudar a consolidar el MERCOSUR a partir de la distribución de sus beneficios de forma más equitativa para los socios, robusteciendo el tejido industrial de las pymes (sobre todo mipymes) del bloque comercial mediante la asociatividad y la cooperación empresarial, y generando trabajo genuino y desarrollo a largo plazo.

En términos generales, el objetivo del PIP es fortalecer la complementariedad productiva entre las empresas del MERCOSUR sobre la base del entramado regional de mipymes. Para concretar ese propósito, los Estados Partes definieron siete posibles líneas de acción horizontales y otras de carácter sectorial y territorial. El presente trabajo intenta profundi-

zar y materializar las líneas establecidas en la Decisión CMC n.º 12/08, a través de un proyecto de integración productiva que se describirá a continuación.

Por lo dicho, en el marco de la Decisión CMC n.º 12/08 y del PIP en su punto 1.5, reviste vital importancia como plataforma articuladora de acciones futuras la creación de un Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva (ORPIP), encargado de elaborar herramientas técnicas que permitan realizar diagnósticos de articulación de pymes sectoriales y territoriales en el ámbito regional.

El ORPIP se ubica en el bloque como un generador de insumos, herramientas y capacidades que serán claves para diseñar y desarrollar en el seno del bloque mecanismos, programas o políticas públicas de articulación sectoriales y territoriales que favorezcan la cooperación y la asociatividad entre las empresas del MERCOSUR.

Por lo tanto, en el marco del interés mutuo en integración productiva manifestado por el MERCOSUR y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) en el Memorando de Entendimiento del 20 de junio de 2008, y a los efectos de generar un canal provisorio destinado a utilizar los fondos provistos por la cooperación técnica con esa agencia, el MERCOSUR, merced a una iniciativa del gobierno argentino, se propone generar dentro del Observatorio un trabajo emanado de las acciones establecidas en el PIP.

En esa línea, el objetivo central del presente proyecto es *desarrollar y fortalecer la integración productiva en el MERCOSUR a través de la articulación y la asociatividad mipyme sectorial y territorial*.

Luego, siguiendo la lógica de intervención del proyecto, el objetivo específico es *promover el Programa de Integración Productiva (PIP) mediante la dotación de insumos, herramientas y capacidades al Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva (ORPIP) para la articulación empresarial y para el desarrollo sectorial y territorial mipyme*, con los siguientes resultados esperados:

1. Base de datos regional de información sustancial para la articulación y la asociatividad empresarial, a través del relevamiento de entes guber-

- namentales ligados a las mipymes y sus planes y programas específicos, normas jurídicas y planos y mapeos industriales y territoriales.
2. Implementación de un Plan Piloto de Integración Productiva del Sector Metalúrgico en el MERCOSUR para la puesta en marcha de proyectos industriales regionales.
 3. Implementación de un Plan Piloto de Integración Fronteriza en la zona de las Misiones (Argentina-Paraguay-Brasil) y en la frontera Uruguay-Brasil.

Con ese trabajo en conjunto y esa cooperación se estará en condiciones de generar un marco regional para la integración productiva que supone, en definitiva, trabajar asociativamente para hacer frente a las asimetrías del mundo globalizado. Si se logra generar tales acciones se estará ante un MERCOSUR que potencie lo productivo y lo social.

Este nuevo proceso debe ser visto como un camino hacia la consolidación del mercado regional que impulse la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas de todos los países del bloque, sobre todo las de aquellos con menor desarrollo relativo.

En definitiva, el proceso debe ayudar a las empresas de los Estados Partes a conseguir una inserción internacional competitiva, al tiempo de generar mayor valor agregado local y afrontarlo en un esquema de integración más amplio, profundo y cooperativo.

Actividades previstas

Resultado 1. Base de datos regional de información sustancial para la articulación y asociatividad empresaria, a través del relevamiento de entes y programas gubernamentales ligados a las mipymes, normas jurídicas y planos y mapeos industriales y territoriales.

Actividad 1.1. Relevamiento de datos de los organismos y programas nacionales vinculados al desarrollo de pymes, a la investigación y desarrollo y a la transferencia de tecnología, entre otros.

Descripción. Se recabará en una base de datos estandarizada información de los cuatro Estados Partes sobre organismos —sean públicos, pri-

vados o mixtos— nacionales centralizados, descentralizados, autónomos o autárquicos relacionados con el estímulo a las pymes, a la investigación, el desarrollo y la innovación, a la transferencia de tecnología, etcétera.

Actividad 1.2. Recopilación de la normativa jurídica referente al sector pyme de cada país pasible de ser involucrado en el tema integración productiva (legislación societaria, propiedad intelectual, patentes y marcas, legislación laboral, régimen aduanero, etcétera).

Descripción. La multiplicidad de normas vigentes en la intrazona MERCOSUR provenientes de los cuatro regímenes jurídicos nacionales (por inexistente o exigua legislación común) genera un complejo cuadro de normas aplicables en los emprendimientos productivos bi o plurinacionales de la región.

Esta circunstancia demanda un saneamiento jurídico intensivo, a fin de establecer la normativa específica vigente —conforme incluso con la doctrina jurídica y el sentido de las interpretaciones jurisprudenciales de los tribunales nacionales sobre cada materia y de los arbitrios *ad hoc* del propio mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR—. La correcta disponibilidad de este material y su difusión serán una herramienta invaluable para conseguir los emprendimientos de producciones conjuntas, con actores de diferentes países miembros del bloque. Las normas jurídicas específicas abarcan las legislaciones vinculadas a las formas societarias, así como a las diversas legislaciones laborales, propiedad intelectual, patentes y marcas, regímenes aduaneros y otras más específicas.

Actividad 1.3. Consolidación de los planos y mapeos regionales, sectoriales y territoriales de los Estados Partes.

Descripción. Esta actividad está destinada a reunir en una base de datos todos los planos o mapeos productivos existentes, sean territoriales o sectoriales. La fuente de esta información puede ser pública o de organismos autárquicos, privada o académica. La recopilación de este material permitirá evidenciar los faltantes, evitar superposiciones e indicar la necesidad de futuros relevamientos.

Actividad 1.4. Desarrollar el Portal Empresarial creado en la última Cumbre del MERCOSUR.

Descripción. A medida que se efectúan los mapeos de las actividades 1, 2 y 3 de este mismo módulo (cuyo resultado deberá estar terminado al sexto mes de ejecución del proyecto), se irá armando el Portal Empresarial del MERCOSUR, que funcionará en el marco del Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva del MERCOSUR.

El Portal Empresarial del MERCOSUR es un sitio web a través del cual se promueve la identificación y puesta en marcha de proyectos de integración productiva regional, tal como lo define la Decisión CMC n.º 07/09. Se sustenta sobre cinco pilares: el desarrollo del sitio web, la elaboración del contenido, la administración, el financiamiento, y la difusión y visibilidad del portal.

Una vez puesto en marcha el Portal Empresarial, la coordinación y supervisión estará a cargo del Grupo de Integración Productiva, que determinará la inclusión, secuencia y actualización permanente de los contenidos, así como las actividades a realizar en el marco del Grupo.

El contenido del portal deberá abarcar al menos las siguientes cuestiones:

- Información general sobre el Programa de Integración Productiva y el Grupo de Integración Productiva.
- Información general de los Estados Partes.
- Información sectorial específica de los Estados Partes.
- Normativa jurídica que involucra al sector de las mipymes en los Estados Partes.
- Información sobre los organismos y programas de apoyo para las mipymes de los sectores involucrados.
- Vinculación con la herramienta *wiki* diseñada por la Secretaría del MERCOSUR.
- Elaboración de una base de datos que contenga información referente a los sectores y las empresas interesadas en participar del Programa de Integración Productiva.
- Foro virtual para debatir temas de interés, con la asistencia de moderadores.
- Asistencia a los sectores productivos en la elaboración de perfiles de proyectos.

Actividad 1.5. Promoción, identificación y articulación de actores para la integración productiva en el MERCOSUR.

Descripción. A diferencia de los módulos anteriores, todos ellos con resultados finales al sexto mes, el comienzo de esta actividad se propone para el séptimo mes de ejecución del proyecto, según instrucciones orientadoras del Comité Ejecutivo a través del coordinador institucional del proyecto. Su tarea consistirá en difundir y promover todo lo posible la perspectiva general que alienta el presente proyecto, en concordancia con el marco del Programa de Integración Productiva (Decisión CMC n.º 12/08), mediante actividades con diversos actores involucrados en el universo mipymes del MERCOSUR.

A tal fin, se entiende que el responsable de esta actividad tendrá a su cargo la organización de eventos con instituciones públicas y privadas gravitantes y con experiencia reconocida dentro del proceso de integración regional, sean estas iniciativas de carácter gubernamental, regional, subregional, entidades gremiales sectoriales, coordinadoras de centrales sindicales u organizaciones de la sociedad civil que operan en el marco del MERCOSUR. Asimismo, el responsable se encargará de buscar los fondos necesarios para el desarrollo de actividades complementarias. Finalmente, estas acciones coadyuvarán a una mayor promoción, difusión y desarrollo del Portal Empresarial del MERCOSUR.

Resultado 2. Desarrollar un Plan Piloto de Integración Productiva del Sector Metalúrgico en el MERCOSUR para la puesta en marcha de proyectos industriales regionales.

Actividad 2.1. Relevamiento de las fuentes de información existentes para determinar la producción nacional sectorial en cada Estado Parte.

Descripción. El proyecto prevé relevar las fuentes de información vigentes a fin de conocer la existencia de producción nacional en los cuatro Estados Partes. Las fuentes que se pueden obtener son: bases de datos públicas de las entidades que se incluirán en la actividad 1.1, base de datos de entidades gremial-empresarias metalúrgicas y sus cámaras, bases de entidades académicas y del tercer sector.

Actividad 2.2. Determinación de nuevas metodologías para la búsqueda de fuentes de información alternativas en orden a determinar la producción nacional sectorial en cada Estado Parte.

Descripción. En esta actividad se generarán nuevas fuentes de información. Se llevarán a cabo acciones tales como encuestas, censos, entrevistas, búsquedas inteligentes, etcétera, que puedan suplir la falta de información actual de las empresas y sus producciones a escala regional.

Actividad 2.3. Desarrollo y diseño uniforme para los cuatro Estados Partes de un registro y mapa productivo sectorial, tomando en consideración subsectores, rubros y cadenas de valor y distribución geográfica (*clusters* regionales).

Descripción. En función de la información relevada en el punto anterior, y con el apoyo técnico de los consultores del proyecto, un diseñador-desarrollador informático generará una base de datos con criterios que coadyuven a generar los ítems necesarios para identificar proyectos de integración productiva a través de *links* automáticos. A modo de ejemplo, se cargará información por empresas y producción a través de una lógica de diseño de cadenas de valor y *clusters* regionales sectoriales para lograr un mapeo productivo regional.

Actividad 2.4. Capacitación a las cámaras empresarias para elaborar listas de productos no producidos.

Descripción. Se prevé una capacitación en ABIMAQ a las demás cámaras involucradas en el proyecto para las entidades gremial-empresarias metalúrgicas de la región, con vistas a elaborar la lista de no producidos (tomando en cuenta la metodología de los ex tarifarios brasileños).

Actividad 2.5. Con base en el mencionado registro y mapeo, analizar los subsectores o rubros potenciales para generar proyectos de integración productiva.

Descripción. El coordinador del módulo, con la colaboración de los consultores del proyecto, realizará un análisis integral de cruzamiento de las importaciones extrazona con las producciones nacionales (intentando desarrollar por producto fabricado), cuyo objetivo será identificar subsectores y rubros. Además, se prevé detectar variables de competitividad que

puedan potenciar las oportunidades de integración productiva para el aumento sostenido de valor agregado regional (transporte, recursos humanos capacitados, financiamiento, etcétera), así como aquellos obstáculos al comercio que dificultan la asociatividad empresarial en la región (por ejemplo, problemas en aduana, escaso acceso al financiamiento, falta de armonización normativa, imposición de normas técnicas, etcétera).

Actividad 2.6. Taller empresario para la identificación de proyectos concretos de integración productiva.

Descripción. Una vez realizado el análisis e identificados los subsectores o rubros con mayor potencialidad, se organizarán talleres con una articulación público-privada que tengan como fin desarrollar subtalleres que trabajen en: fortalecimiento de cadenas de valor y *clusters* regionales, especialización industrial con distribución regional, desarrollo de proveedores de empresas ancla, transferencia de tecnología entre empresas, alianzas estratégicas, *joint-ventures*, empresas binacionales (según normativa MERCOSUR), unión transitoria de empresas para licitaciones públicas, consorcios de exportación, entre otros esquemas de integración productiva. En el proceso de identificación de proyectos se tomará en cuenta una distribución geográfica lo más equitativa posible.

Resultado 3. Desarrollar un Plan Piloto de Integración Fronteriza en la zona de las Misiones (Argentina-Paraguay-Brasil) y en la frontera Uruguay-Brasil.

Actividad 3.1. Base de datos territorial de información sustancial para la articulación y asociatividad empresarial, a través del relevamiento de entes y programas gubernamentales ligados a las mipymes, normas jurídicas y planos y mapeos industriales en las zonas fronterizas involucradas.

Descripción. El proyecto prevé relevar las fuentes de información vigentes reproduciendo en pequeña escala las actividades del módulo 1, como servicio para las mipymes de las comunidades involucradas y de otras provincias/estados o departamentos que deseen integrar sus producciones con la zona.

Actividad 3.2. Creación del Centro de Asociatividad Empresarial (CAE).

Descripción. El proyecto prevé crear el Centro de Asociatividad Empre-

saria (CAE), que formará parte del GIP de las Misiones. Estará encargado de la ejecución del proyecto e interactuará con las instituciones regionales. Su misión será promover la identificación de empresas interesadas en asociarse e integrarse productivamente. Además, el Centro podrá celebrar acuerdos con gobernaciones, municipios, cámaras, universidades, centros de estudio e instituciones de la sociedad civil para promover los acercamientos, y se ocupará de organizar encuentros empresariales y actividades de formación. Funcionará dentro del Parque Industrial, para lo cual la gobernación de Misiones brindará la infraestructura necesaria.

Actividad 3.3. Desarrollo de tres talleres entre todos los actores regionales público-privados del sector elegido.

Descripción. Los talleres se realizarán con los actores públicos y fundamentalmente con actores privados detectados oportunamente por el GIP de las Misiones. Consistirán en jornadas intensivas de los eslabones de las cadenas de valor detectadas y generarán actividades, coordinadas por los actores públicos regionales, para detectar oportunidades concretas de integración productiva. También se prevé que actores públicos expongan sobre temáticas vinculadas a la integración productiva, sobre todo en cuanto a marcos normativos, líneas de financiamiento, subsidios, capacitación a empresas, etcétera.

Finalmente, el trabajo desarrollado en el taller deberá ser bien resumido a los efectos de incorporar todas las conclusiones dentro del documento que se abordará en el punto siguiente.

Actividad 3.4. Análisis, confección y presentación de un Plan de Difusión con los planes sectoriales para ser implementados por los Estados Partes.

Descripción. Como resultado de los talleres de identificación de integración productiva se generará un Plan de Difusión que hará conocer a las comunidades involucradas las virtudes del nuevo Centro.

Actividad 3.5. Ciclo de debates y capacitación por actores territoriales de las Misiones y europeos (ejemplo: zonas de Galicia con el norte de Portugal, o de este último con Extremadura).

Descripción. Se generará un ciclo de debates y capacitación entre actores regionales y europeos para que estos expongan sus experiencias y co-

nocimientos en integración transfronteriza. Además, la AECID tiene previsto invitar a esos intercambios a otros actores regionales transfronterizos del MERCOSUR y españoles, además de los involucrados en este proyecto. Las actividades se llevarán a cabo en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo, con la participación de representantes de todos los países, además de otros invitados que la AECID estime oportunos.

Integración productiva en el MERCOSUR: una apuesta estratégica

*Luis María Kreckler**

Las actividades de integración productiva del bloque, en busca del fortalecimiento de las capacidades competitivas del tejido económico regional, deben ser vistas como una instancia que procura acelerar el desarrollo conjunto de la región.

El MERCOSUR impulsa una política de complementación y especialización intrasectorial, de incremento de la eficiencia en las actividades ya instaladas, y la diversificación a segmentos de mayor valor agregado para mejorar la inserción regional en las cadenas internacionales de valor.

Para lograr estos objetivos será de vital importancia emitir señales claras, que otorguen la certeza a largo plazo de que se consolidarán las condiciones de acceso al mercado regional. Ello permitirá comprometer a los actores económicos —y fundamentalmente a las pymes—, los que deberán asumir el riesgo de efectuar adaptaciones en sus capacidades productivas a escala intrarregional.

Contar con un bloque cohesionado tras una visión estratégica común es una herramienta crítica para abordar los desafíos del futuro, en momentos en que la crisis internacional sin precedentes en la que se encuentra el mundo está demostrando que ningún país puede enfrentarla exitosamente por sí solo.

Con determinación política, la región viene superando el aparente conflicto entre autonomía nacional e integración, consciente de que la falta de acuerdo sobre este tema incrementa en ciertos casos la desconfianza, multiplica los naturales escollos que existen en la diagramación de nue-

* Luis María Kreckler (Argentina). Embajador. Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (SCREI) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). En el ámbito de la Cancillería argentina se desempeñó como subsecretario de Comercio Internacional, cónsul general en la ciudad de Los Ángeles (California, Estados Unidos), jefe de Gabinete del secretario de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos, subjefe de Gabinete del ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, jefe de la Unidad de Coordinación de Comitivas Empresariales y representante alterno de la Argentina ante la Organización de los Estados Americanos (OEA).

vos proyectos y, en algunas oportunidades, se constituye en la causa que justifica el incumplimiento de los acuerdos ya alcanzados.

Un atributo que merece resaltarse es que esta dinámica de integración regional se da en un marco de compromiso amplio con la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo equitativo de sus miembros.

Veinte años de vida del MERCOSUR evidencian que la integración es un proceso de naturaleza compleja, de largo aliento y que involucra a todos los sectores que componen una sociedad. En ese marco, el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, puesto en marcha en 2008, es una respuesta que se orienta a facilitar, mediante acciones prácticas del bloque, el camino hacia un mercado regional más integrado. La información que de manera resumida se brinda en este documento resulta una muestra elocuente de los logros alcanzados, pero especialmente expresa el magnífico potencial de recursos humanos, tecnológicos y económicos de nuestro MERCOSUR.

Integración productiva regional y desarrollo económico

Roberto Kreimerman*

En una frase muy cortita, Stiglitz sintetizaba una recomendación a los países subdesarrollados: «Hagan lo que hicimos, no lo que predicamos». Y con «lo que hicimos» se refería a una serie de medidas de los países desarrollados que mucho tienen que ver con la integración productiva.

Todos conocemos ciertas tendencias del sistema económico mundial —la fragmentación de los procesos industriales, la relocalización, los cambios en la ingeniería financiera, entre otras— que llevan a dos premisas fundamentales en el mundo productivo y en el mundo del desarrollo económico y del desarrollo social en general.

La primera es que el futuro de los países va a estar cada vez más determinado por las cadenas de valor que logren desarrollar. Este es un elemento crítico porque el mercado tiende a mantener el *statu quo*. Si los países desarrollan cadenas de valor de bajo valor agregado, el mercado por sí solo tenderá a reforzar que los países sigan en esa senda de escaso dinamismo productivo.

Y la segunda premisa del sistema económico mundial, que se deduce de la anterior, es que si antes era la actividad productiva la que tenía economías de escala, ahora las tiene también la investigación y desarrollo, que es el factor fundamental para la mejora tecnológica de nuestros países, y a la larga para tener economías más dinámicas, con más crecimiento económico y más justicia social.

En síntesis, los países van a estar fuertemente determinados por la cadena de valor que incorporen y por el grado de investigación y desarrollo que consigan, en un mundo donde esa investigación y desarrollo implica fuertes inversiones pero tiene también fuertes economías de escala.

* Roberto Kreimerman (Uruguay). Ministro de Industria, Energía y Minería. Ingeniero químico (Facultad de Ingeniería, Universidad de la República), con posgrado en Economía y Comercio Internacional (Universidad de Barcelona) y máster en Finanzas y Comercio Internacional (Universidad de Barcelona). Docente del Instituto de Ingeniería (Facultad de Ingeniería, Universidad de la República) y de la Universidad ORT. Formó parte del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR.

La integración productiva con ese enfoque acompaña otros temas de integración que estamos desarrollando. Como ejemplo, los viajes del presidente Mujica a los países de la región tienen una fuerte impronta americanista en los temas de infraestructura, energía, integración social, integración cultural e integración productiva.

Las dos premisas señaladas más arriba implican decisiones que no son solo económicas o de mercado, sino también decisiones fuertemente políticas. La integración económica, el hecho de que el comercio exprese bien el intercambio interindustrial, son elementos estratégicos con una fuerte dimensión política.

Hay un componente muy fuerte de decisión política acerca de qué cadenas apoyar, cómo apoyar y de qué forma interactuar para eliminar las restricciones a la integración productiva. La asociatividad es otro aspecto de decisión política.

Pero el fondo de la cuestión es que a la larga el camino de América Latina es el de la integración política, porque en la integración de los mercados, la integración comercial, está también la decisión implícita de todos los países —y la decisión explícita de Brasil en su plan de desarrollo productivo—. Es preciso acompañar esa integración comercial con integración productiva, pero seguramente no será suficiente.

Las políticas de los años noventa implicaron un amplio esquema de liberalización financiera, un amplio esquema de liberalización comercial que hasta el día de hoy significa mayor vulnerabilidad de los países ante los flujos comerciales y financieros. Pero reducir esas vulnerabilidades por el camino de la integración fortalece a los países miembros de los bloques comerciales —no solo en el caso del MERCOSUR sino de otros bloques en general— ya que los flujos comerciales y financieros pierden algo de autonomía en sus decisiones.

Cuando se trata de integrar las partes de cualquier organismo o empresa, uno mira primero lo que es exterior, la parte comercial; después empieza a mirar lo que es energía, lo que es producción, y termina concluyendo que los mecanismos de integración también tienen que ser políticos. En ese sentido, es preciso avanzar mucho más en los organismos comunes del

MERCOSUR, en las monedas del MERCOSUR, porque eso es lo que permitirá a largo plazo disminuir las vulnerabilidades frente al panorama que nos plantea el nuevo modelo de desarrollo del sistema económico mundial.

«Hagan lo que hicimos, no lo que predicamos», decía Stiglitz, porque lo que hicieron los países para desarrollarse fue integrar mercados. Estados Unidos lo hizo desde el siglo XIX con el ferrocarril, con el desarrollo de sus industrias. La base de la Unión Europea fue energética, del carbón. También en el Sudeste asiático se ve claramente un conjunto de procesos que comprenden desde la ampliación de los mercados, la integración, hasta políticas industriales muy claras, productivas.

Decía que no hay cambios en los roles de los países si se deja al mercado reforzar el *statu quo* y las cadenas de valor de menor valor agregado. Pero esto se puede revertir en buena forma, como se está haciendo en aquellos países, con una visión clara de qué sectores productivos queremos, con planes estratégicos para esos sectores y con integración productiva dentro de esos planes estratégicos.

El mercado desempeña un enorme papel, pero los países tienen otro enorme papel, que es desarrollar determinadas cadenas o, mejor —porque no es una responsabilidad solo del Estado—, apoyarlas, promoverlas, crear las condiciones de sanidad, asociativas. Hay cadenas más jerárquicas y otras más horizontales, pero en cualquier caso se trata de crear condiciones para fortalecer las cadenas existentes y desarrollar las nuevas.

La ausencia de una estrategia exitosa en integración productiva puede generar un atraso de décadas y condenar a estos países a tener segmentos productivos que no den suficiente trabajo ni calidad de trabajo a su población. Son países ricos en agricultura, en ganadería, en minería, pero deben ser ricos también en producción inteligente agrícola, en producción inteligente pecuaria, en producción inteligente minera, en producción inteligente en materia automotriz, naval y otras que se vengan a sumar. A nuestros países, para sustentar a su población, mejorar la distribución y florecer en el concierto mundial, no les alcanza con cadenas ricas y ciudadanos no ricos. Necesitan promover las cadenas de valor agregado y tecnología.

En la nueva agenda, la integración productiva tiene el lugar que no se le había asignado en la agenda anterior, ya que es uno de los grupos más tardíamente formados. Y si bien hay muchos —más de 250—, es uno de los grupos más notorios, porque estratégicamente es clave para nuestros países.

La integración productiva se va a dar igual, es el destino del nuevo sistema de intercambios del mundo, debido a que la tecnología permitió fragmentar los procesos, deslocalizarlos y *clusterizarlos* para tener economías de escala. Sin embargo, la forma en que se dé depende en gran medida de lo que los países hagan, y en eso el trabajo de GIP es fundamental.

El GIP ha mostrado un gran dinamismo y tiene mucho trabajo por delante. Nos congratulamos especialmente de la colaboración y la cooperación, porque, además de tratarse de un sector con valor agregado, es una industria de soporte para otras industrias. Además, hay convenios de cooperación en materias de enorme interés para todos los países, como integración fronteriza o pequeñas y medianas empresas. El presidente Mujica, en su discurso de asunción, recordó que en Uruguay la pequeña industria es muy pequeña, y que el país es un gran conjunto de pequeñas y medianas empresas.

Esto viene a cuento porque las inversiones en Uruguay, que son muy bienvenidas, deben tener como contrapartida la generación de valor en el país. Y eso solo se logra con el desarrollo de pequeñas y medianas empresas que internalicen el valor produciendo, brindando servicios, desarrollando logística, a fin de que el país pueda retener parte de ese valor agregado y no solo recibir inversiones que sean enclaves exportadores. De nuevo, es el Estado el que puede generar las ventajas dinámicas de una economía acompañando el proceso y, por qué no, usufructuándolas.

Pero no basta reforzar las cadenas productivas que hay en nuestros países. Hace un rato se mencionaba que se están examinando las cadenas productivas, ya no para elegir algunas, sino para constituir los grupos técnicos que estudien un conjunto y vean cuáles son las restricciones y los potenciales de esas cadenas para la integración. Resulta muy interesante que técnicos de los cuatro países analicen las potencialidades y restriccio-

nes en determinadas cadenas que permitan proyectar aún más este GIP, pero fundamentalmente proyectar aún más la integración productiva de los países.

En la nueva agenda del MERCOSUR esto tiene una gran importancia. La integración productiva a largo plazo solo es sustentable si se integran industrias y sectores que proporcionen ventajas dinámicas entre los países, con miras a competir en los mercados internacionales y fundamentalmente para dar más trabajo y de mejor calidad.

La nueva agenda del MERCOSUR consiste en reforzar esos lazos sabiendo que partimos de mercados segmentados. Es la historia de América Latina, de países desunidos con puertos que miran hacia el interior. Uruguay es un ejemplo claro: todas las redes de ferrocarriles están orientadas hacia Montevideo y las carreteras nuevas también. Y eso se repite en todos los países, que se formaron alrededor de un puerto y mirando hacia dentro. De ahí la lucha por ver quién abarcaba mejor los puertos.

Haber nacido desunidos quizá nos haya condenado en la historia, pero no hay por qué repetir la historia ni por qué estancarse en un psicoanálisis permanente que explique todo por nuestros traumas infantiles. Los gobiernos actuales de la región tienen todas las posibilidades de reforzar la nueva agenda del MERCOSUR con integración energética, en infraestructura, social, económica, pero fundamentalmente la integración productiva.

Para iniciativas productivas, cadenas de valor u otros encadenamientos asociativos o complementarios, lo importante es encontrar las restricciones específicas que tienen el mayor impacto sobre el crecimiento de la cadena. En algunos casos es la asociatividad, en otros es la norma de calidad, en otros es la formación, el entrenamiento, el financiamiento... Cada una tiene restricciones diferentes. Uno no debe definir medidas de amplio espectro porque cada sector compite según la realidad económica mundial de ese sector.

A integração produtiva na nova agenda do MERCOSUL

Welber Barral e Cândida M. Cervieri*

Em um cenário econômico internacional marcado pela acirrada competição entre empresas, a fragmentação produtiva se tornou um fenômeno recorrente em diversas partes do mundo. Novos padrões de relações interempresariais surgiram e as cadeias de produção tornaram-se complexas e globalizadas. A nova orientação nas empresas passou a priorizar a especialização naquilo em que se é competitivo e a associação com outras organizações mais eficientes naquilo em que se é sensível ou vulnerável.

Com a eclosão da crise econômico-financeira em 2008, a demanda por produtos no mercado internacional desaqueceu, juntamente com os fluxos de crédito e investimento privado, aumentando a concorrência entre empresas e a necessidade de especialização e cooperação na produção industrial. Destinos tradicionais entraram em colapso e estratégias mais arrojadas tornaram-se necessárias para a conquista de novos mercados com potencial de crescimento.

Em meio à turbulência gerada pelo desmoronamento do sistema financeiro internacional, entretanto, surgiu a oportunidade de se rever uma série de conceitos consagrados como inexoráveis. Os governos e instituições aprenderam o significado do termo *interdependência* e, em 2009, consolidou-se um novo paradigma: o reconhecimento da importância dos países emergentes na governança da economia mundial.

Na América Latina, e particularmente no MERCOSUL, onde os estados membros têm feito avanços significativos rumo à formação de um mercado comum, falar em integração produtiva tornou-se tema fundamental na pauta dos governos da região.

* Welber Barral (Brasil). Ex secretario de Comercio Exterior (Ministerio do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). PhD en Derecho Internacional (Universidad de San Pablo), máster en Relaciones Internacionales (Universidad Federal de Santa Catarina) y licenciado en Derecho (Universidad Estatal de Montes Claros). Ha trabajado durante veinte años como consultor en comercio internacional y como árbitro en contratos internacionales. Es autor de publicaciones en las áreas de comercio internacional, derecho, desarrollo y arbitraje internacional.

Cândida Maria Cervieri (Brasil). Coordinadora general de Desarrollo de Programas de Apoyo a las Exportaciones (CGDE/DEPLA) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX, Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior). Master en Administración de Empresas con formación de grado en Administración Pública y Administración de Empresas (Universidad Federal de Rio Grande do Sul). Candidata a doctora en Administración de Empresas por la misma universidad. Integra el órgano operativo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior desde 1997, habiendo sido directora (2005-2010) del Departamento de la Pequeña y Mediana Empresa, donde coordinó el Foro Permanente de la Micro y Pequeña Empresa y el Grupo de Trabajo de Arreglos Productivos Locales (2004-2008). Docente universitaria.

Vive-se um momento de redefinição na balança do poder mundial, com novos países e empresas se reposicionando na esfera econômica, ocupando espaços deixados por atores tradicionais. As estimativas para as potências ocidentais, nesta década, são de baixo crescimento, enquanto que a América Latina e a Ásia serão as responsáveis por manter o aquecimento econômico, gerando trabalho e renda e reduzindo a pobreza, inclusive além fronteiras.

A Ásia, nesse sentido, é um caso curioso. Com uma história milenar de rivalidades entre nações, feridas de guerras e disputas ideológicas e religiosas, conseguiu se tornar modelo de complementação industrial internacional, alimentado exclusivamente pelo pragmatismo da lógica de mercado, sem a sofisticação das instituições que proporcionaram o mesmo fenômeno na União Europeia. Cada país se especializou naquilo em que era mais competitivo dentro da cadeia de produção. Os frutos deste processo estão sendo colhidos, hoje, pelos asiáticos, como evidenciam as taxas de crescimento acima da média mundial e as aquisições de ativos nos Estados Unidos, Europa, África e América Latina. Quando os efeitos da crise econômica global serenarem, um novo cenário econômico estará consolidado, com protagonismo inquestionável dos países do Oriente.

Complementação industrial, especialização intrasetorial e busca de terceiros mercados, mais do que indispensáveis ao crescimento de qualquer mercado nacional, também correspondem a uma necessidade para aquelas empresas que buscam a inovação, a expansão e a subsequente experiência para vencer os desafios da competitividade no mercado interno e externo.

Tendo isto presente, cabe uma reflexão: o que nós, países da América Latina e MERCOSUL, temos feito para aproveitar este momento e melhorar nossa posição no comércio internacional? Qual a nossa estratégia enquanto parceiros de um bloco econômico? Nossas empresas são realmente competitivas e estão prontas para sobreviver à crise e vencer a acirrada concorrência com os grupos transnacionais?

A temática da integração produtiva e internacionalização de empresas precisa ser aprofundada nas discussões econômicas, tanto no âmbito

doméstico quanto no intrabloco, para que nossas empresas se fortaleçam dentro dos limites do MERCOSUL, resistindo às forças centrípetas extraregionais, e ganhem robustez e competitividade para conquistar terceiros mercados.

O governo brasileiro, por este motivo, definiu os temas da internacionalização de empresas e integração produtiva com a África, a América Latina e o Caribe como programas da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Do mesmo modo, diálogos com Argentina, Uruguai e Venezuela vêm sendo aprofundados rumo à complementação industrial em oito setores estratégicos e sensíveis. Os setores estratégicos identificados são petróleo e gás, máquinas e implementos agrícolas, aeronáutica e autopeças, ao passo que os sensíveis são eletrodomésticos (linha branca e marrom), madeira e móveis, vitivinicultura e lácteos.

Para o governo, é indispensável criar um ambiente favorável ao sucesso das empresas regionais na busca por terceiros mercados. Nesse sentido, temos envidado esforços na construção de um ambiente favorável entre os governos e instituições empresariais. Entretanto, não podemos esquecer que são necessárias determinação e ousadia dos empresários na elaboração de projetos eficientes de complementação industrial. O empreendedor de visão é aquele que prioriza o planejamento dos processos, o conhecimento dos mercados, a formação das parcerias locais, o aprimoramento das alianças e das estratégias competitivas, além do constante aperfeiçoamento tecnológico.

A integração produtiva no MERCOSUL também supõe o desenvolvimento conjunto de vantagens competitivas intrabloco, de forma que a internacionalização de empresas constitua um mecanismo eficaz para a redução das assimetrias regionais e o desenvolvimento de cadeias produtivas, envolvendo pequenas e médias empresas locais.

Integración productiva regional

Roberto Felletti*

La integración regional como proceso puede contribuir al desarrollo de las naciones. Sin embargo, para que esto sea posible se requiere la participación activa de todos los países y la voluntad política para avanzar en el proceso, incorporando como propia la estrategia de desarrollo en la integración regional.

En ese sentido, al hablar de *desarrollo* se está pensando en un proceso en el que interactúan la política, el comercio, las finanzas y la producción, y en el que todos los estados que por sus intereses particulares tengan la intención de formar un bloque de integración regional deben tener conciencia de que es necesario trabajar e interactuar en todos esos ámbitos.

Así, cuando se habla de *integración productiva* se está pensando en la creación de una oferta de bienes producidos en el ámbito regional que induzcan a las empresas de los países miembros a participar en los espacios regionales. Se debe tener como objetivo promover la competitividad con base en esquemas de cooperación entre empresas, y entre estas e instituciones públicas y privadas. Esta integración debe ser percibida como un valor adicional para aquellas, que ayude especialmente a la integración de las empresas de los países de menor desarrollo económico relativo.

Un proceso de integración entre países en vías de desarrollo, como lo son todos los que conforman el MERCOSUR, con economías desiguales en tamaño y estructura, no debe limitarse a aspectos puramente comerciales, pues ello tendería a profundizar las diferencias. Para alcanzar una integración plena se requiere implementar políticas y acciones que, desde el ámbito productivo, financiero y la infraestructura, vayan generando gradualmente un espacio regional más integrado.

* Roberto Felletti (Argentina). Viceministro de Economía y Finanzas. Contador público (Universidad de Buenos Aires), con posgrados en Administración Financiera (Universidad de Buenos Aires). Entre 1991 y 1997 fue coordinador del Área de Estudios Económicos del Instituto de Estudios sobre el Estado y Participación (IDEP) de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Además, en ese mismo período fue asesor en Finanzas Públicas Provinciales, también en la ATE. Entre 1998 y 2000 fue director del Banco Ciudad de Buenos Aires, y de 2001 a 2003 presidió la entidad. En 2003 fue designado al frente de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente pasó a integrar el Directorio del Banco de la Nación Argentina, del que fue vicepresidente hasta el 2009.

Estos procesos deben ser vistos como uno de los caminos para consolidar el mercado regional, al impulsar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas de los países de menor desarrollo relativo y establecerse como herramientas para dejar atrás las asimetrías dentro del bloque.

Esta integración debe incidir en que las empresas de la región se favorezcan merced a una inserción internacional competitiva, que genere mayor valor agregado local, en un desafío que pueda afrontarse en el marco de esquemas de cooperación e intercambio entre los países del bloque. Como dijo la presidenta de Argentina:¹

Es cierto que no somos economías simétricas en la región, pero lo importante es desarrollar cadenas de valor, vernos como socios y no como clientes, ver cómo podemos multiplicar el valor agregado de nuestros productos y colocarlos en terceros mercados.

En la actualidad la integración productiva encuentra obstáculos derivados de las diferencias de escala, la disparidad en el desarrollo tecnológico, fallas del mercado y problemas de acceso al financiamiento, entre otros. Entonces, llevar adelante proyectos de integración requiere eliminar tales dificultades e incorporar estímulos para su superación.

En el caso de Argentina se hace necesario aprovechar el actual contexto político, económico e internacional para dotar al proyecto de integración regional de un nuevo enfoque estratégico. Las pautas fundamentales deben concentrarse en materias que conformen una agenda más profunda de integración productiva y social.

Como comentan López y Laplane:²

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.

A partir de lo enunciado, existe la certeza de que la región cuenta con condiciones favorables para profundizar la integración mediante la complementación productiva. Así, se ha avanzado en el desarrollo de instrumentos para su concreción, al tiempo que los actores clave (públicos, para aportar el marco adecuado, y privados, para avanzar con las acciones concretas) comienzan a convencerse de que las condiciones son propicias. El avance en la integración productiva requiere desarrollar y poner en marcha políticas específicas, entre las que se pueden mencionar:

- Coordinar las agendas nacionales con objetivos regionales para elaborar un diagnóstico sobre la situación de las principales cadenas de valor y así diseñar un plan común.
- Trabajar en el diseño y la instrumentación de herramientas de apoyo para proyectos regionales (sobre todo en aquellos orientados a fortalecer cadenas de valor).
- Comprometer al sector privado en asumir un compromiso para la integración productiva nacional y regional.
- Procurar la participación del entramado pyme y mejorar la interrelación entre empresas, tanto en términos comerciales como por medio de acciones de capacitación, innovación e investigación, entre otras.
- Vincular gradualmente las cadenas industriales existentes en el MERCOSUR para mejorar el acceso al conocimiento, a los mercados y a las normas de calidad.

Adicionalmente, es necesario generar un esquema institucional del MERCOSUR que obligue a los funcionarios de los países miembros a analizar las propuestas desde una perspectiva regional.

Se requiere que todos los estados del bloque contribuyan a configurar una mirada compartida y un consenso social sobre la política económica dirigida al mercado mundial. Por lo tanto, es necesario contar con una organización jurídica, política, económica y macrosocial que permita agrupar la potencialidad de los actores sociales y económicos con miras a adquirir capacidades competitivas y a generar empleo de buena calidad.

De este modo, a partir de un nuevo modelo productivo-social, y luego de la fractura social producto del desempleo y los altos índices de pobreza que generó el mercado financiero desregulado, es posible modificar significativamente el rumbo, por lo que a través de este nuevo concepto se podrá dotar de equidad e identidad al proceso de integración productiva del MERCOSUR.

Esto implica que los estados participen activamente en la definición de las directrices regionales y asuman una función más decisiva como instituciones reguladoras de los mercados y promotoras de la actividad productiva para garantizar la cohesión social. Por ende, la meta del Estado en la integración productiva debe ser impulsar el desarrollo social haciendo especial hincapié en emprendimientos productivos en los que participen redes integradas, en particular pymes y cooperativas, para forjar así un desarrollo productivo con inclusión social. Como consecuencia, tenderá a mejorar la calidad de los empleos, el empleo formal se incrementará y diversificará, con todos los beneficios que ello acarrea.

Pero nada de esto es posible si no se planifica el financiamiento de la inversión en infraestructura prioritaria para la integración, atendiendo a las exigencias de comercio intrarregional, el uso de insumos críticos para la producción y la movilidad de personas y bienes. Esto requiere coordinar las acciones de los bancos de desarrollo, fijando las políticas de asignación de crédito conforme a los objetivos de integración comercial y económica.

Asociado a lo anterior y como parte fundamental de este proceso de integración productiva, es imperioso desarrollar instrumentos financieros que sirvan de apoyo a emprendimientos asociativos o a modalidades de conglomerados en orden a lograr una mejor competitividad. Las universidades y los institutos de investigación deben vincularse como promotores asociados a dichos emprendimientos.

En efecto, es preciso crear líneas de financiamiento para inversiones dentro de la región, a fin de fortalecer, ampliar o construir obras de infraestructura y plantas industriales para desarrollar proyectos de integración productiva. Asociado a ello, es necesario promover la generación de proveedores locales de los países de menor desarrollo relativo, con el propó-

sito de que intervengan en asociación con las empresas de los países más desarrollados.

Un instrumento muy útil para fomentar la integración productiva es el Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, cuyo objetivo es estimular inversiones que lleven los beneficios de la integración regional a las micro, pequeñas y medianas empresas, consolidando la complementariedad y el aumento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes.

La intención del Fondo de Garantías es la de asegurar, con recursos financieros propios, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas situadas en el territorio de los Estados Partes que participen en actividades de integración productiva, ya sea por medio de concesión de garantía a préstamos realizados por instituciones financieras intermediarias, o por medio del reafianzamiento de garantías otorgadas por entes de garantía nacionales.

- 1 Palabras de la presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández, en el almuerzo con empresarios de Argentina y Perú (22 de marzo, 2010). Disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-142510-2010-03-23.html>>.
- 2 Andrés López y Mariano Laplane: «Complementación productiva en el MERCOSUR. Perspectivas y potencialidades», documento presentado en un taller de trabajo organizado por la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR (CCSCS), con el apoyo del Programa Sindical Regional de la Fundación Friedrich Ebert, 2004, disponible en <<http://www.redmercosur.com.uy/complementacion-productiva-en-el-mercosur-perspectivas-y-potencialidades-2004/publicacion/48/es/>>.

La integración productiva como herramienta para la consolidación del MERCOSUR

*Eduardo Bianchi**

Antes de relatar los primeros pasos de la integración productiva en el MERCOSUR, podría ser útil presentar la divergencia teórica existente en su definición. Es consecuencia de ello que no exista un manual de procedimientos que nos sugiera la forma en que deberíamos enfrentar este desafío. Tampoco abundan los antecedentes que permitan comprender algunos fenómenos económicos intrínsecos a este proceso.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la integración productiva consiste en «aquellos proyectos que tienen como objetivo promover la competitividad basados en esquemas de cooperación entre empresas, y entre estas con instituciones públicas y privadas».¹ Desde un punto de vista más amplio,² la integración productiva regional también abarca el desarrollo conjunto de ventajas competitivas a partir de la complementación tanto productiva como comercial y la especialización.

Este último concepto, también largamente analizado, implica la transformación de los patrones de producción nacionales. Dicho de otra forma, estamos hablando de una reasignación de los recursos productivos locales y regionales, promoviendo la consolidación de cadenas globales de valor (CGV).³

El enfoque de las CGV consiste en analizar las relaciones de las empresas dentro de dichas cadenas y, en especial, determinar su influencia tanto sobre el desempeño de las firmas locales como sobre los procesos de desarrollo de las economías nacionales a las cuales esas compañías pertenecen.⁴ Este trabajo concluye que la inserción en las CGV contribuye a la

* Eduardo Bianchi (Argentina). Secretario de Industria y Comercio (Ministerio de Industria). Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires), máster en Economía y candidato a doctor (Graduate School of Arts and Sciences, New York University). Ocupó diversos cargos gubernamentales: subsecretario de Política y Gestión Comercial (2008-2009), coordinador del Área de Comercio y Pobreza (2008), Programa de Promoción de Exportaciones de la Provincia de Buenos Aires (2005-2007), y tuvo a su cargo el relevamiento, la sistematización y la construcción de una base de datos de barreras arancelarias (2002-2005).

diversificación de las exportaciones, a la generación de nuevos (y mejores) empleos y a la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas.

Esta iniciativa hoy se ubica como una de las principales opciones que tienen los países para fortalecer la competitividad de las economías de la región, al crearse las condiciones materiales necesarias para emprender un proceso de desarrollo económico real y sustentable. Entre otros elementos, las redes globales de producción son un importante canal para ganar participación en los mercados internacionales —en relación con la situación de una firma que tuviera que lanzarse sola a competir en el exterior—, por cuanto permiten la internacionalización indirecta de las empresas locales que se relacionan con las firmas que participan de las CGV de forma directa.

Por otro lado, desde una perspectiva microeconómica, la participación de las firmas locales en las CGV contribuye a fortalecer su competitividad, dado que deben enfrentar una demanda más exigente y a una mayor escala (proceso de aprendizaje a través de la exportación), y, además, puede estimular el desarrollo de nuevos procesos de aprendizaje derivados de las relaciones establecidas con los otros agentes de la cadena (proceso de aprendizaje a través de la interacción).

En la práctica, estas CGV se ubican dentro de otro fenómeno económico, la fragmentación de la producción mundial, que responde a la evolución de un concepto bastante más complejo: la división mundial del trabajo. En este contexto, estamos convencidos de que el MERCOSUR, y Argentina en particular, deben cooperar para ocupar un papel cada vez más relevante en dichos espacios, que cada vez se hacen más pequeños, complejos y selectos. Creemos que el bloque cuenta con un amplio margen para diseñar e implementar políticas orientadas a potenciar estas reales oportunidades.

La contundencia de esta decisión política fue reflejada con la introducción de la integración productiva en la agenda de negociaciones de los principales órganos decisorios del MERCOSUR, con el objetivo de modificar la realidad que se fue conformando sobre la base de un desarrollo del comercio, y que fue dejando en manos del mercado regional una supuesta (y más que criticable) asignación eficiente de sus recursos. Hasta la fecha,

los resultados de esta distribución no han contribuido a eliminar las asimetrías productivas (y económicas) entre los socios iniciales, y en alguna medida las empeoraron. Por eso estimamos necesaria una intervención y decisiones políticas en el ámbito productivo.

Así como la experiencia europea o asiática han mostrado diferentes patrones o características, el MERCOSUR enfrenta sus propios desafíos y oportunidades, para lo cual será necesario elaborar herramientas nuevas, creativas e inteligentes que impulsen esa redistribución.

Si bien la integración podría dirigirse a entrelazar las estructuras productivas de la región, el ideal es la consolidación del bloque económico en su interior y, en consecuencia, en el mundo. El desarrollo de redes de abastecimiento donde las partes, piezas o componentes fabricados por la región puedan abastecer a varias líneas de bienes finales de diversas empresas es el horizonte que marca el rumbo en esta materia. Esto es lo que los académicos suelen llamar *especialización flexible*. Sobre esta base será posible construir una integración productiva cooperativa y, a la vez, eficiente.

Considerando que la integración productiva no fue difundida en forma global —y que la participación dentro de las CGV se concentró en pocos países o incluso regiones con ejes geopolíticos bastante marcados—, el caso del MERCOSUR es bastante particular, dado que estructuras industriales bastante diversificadas, junto con importantes empresas transnacionales, dotan al bloque de una fuerte potencialidad para profundizar la complementariedad entre distintos eslabones de las CGV, procurando la efectiva incorporación de producciones de las economías menores en los procesos productivos de todos los socios y sustituyendo proveedores de extrazona por proveedores MERCOSUR.

Dado el flujo de comercio, la potencialidad de integración de las cadenas de valor y su relevancia como alianza estratégica, la relación bilateral entre Argentina y Brasil constituye un factor clave para el desarrollo tanto nacional como regional. Por esta razón, en una primera instancia y en este nivel bilateral, hemos comenzado a afrontar este desafío de forma segmentada y con una activa participación de los actores privados, que en

definitiva serán los que capitalicen una parte importante de los beneficios de esta iniciativa. Se dieron pasos cortos pero seguros, que incluyeron la definición de ocho sectores, cuatro de ellos estratégicos (maquinaria agrícola, petróleo y gas, aeronáutica, y autopartes) y cuatro sensibles (vinos, línea blanca, lácteos, y madera y muebles).

En este sentido, ya se han desarrollado las mesas de integración productiva de los sectores de madera y muebles y vitivinícola. En ambos encuentros, funcionarios argentinos y brasileños, junto con representantes de cámaras empresariales de Argentina y Brasil, resolvieron conformar un listado de empresas interesadas en proyectos de complementación e integración.

También se han definido, para los próximos meses, encuentros de los sectores de autopartes, uno de cuyos objetivos será promover el desarrollo de sistemas regionales. En petróleo y gas se celebrará una reunión en Rio de Janeiro, entre la empresa Petrobras, los gobiernos de Argentina y Brasil y las cámaras empresarias argentinas, donde Petrobras presentará sus iniciativas para el desarrollo de proveedores. Por último, se iniciaron gestiones para la organización de mesas de integración productiva de los sectores de maquinaria agrícola, lácteos y línea blanca. Un trabajo similar se está iniciando con Uruguay y podría empezar a dar sus primeros frutos en el futuro cercano.

En ese contexto, y considerando que la relación bilateral con Brasil ha tenido vaivenes luego de haber atravesado de forma ejemplar una histórica crisis mundial, estas instancias representan un paso superador de la experiencia de los noventa. En tal sentido, la ambición bilateral incluye cuestiones de mediano o largo plazo. En concreto, se procura ofrecer una nueva certeza sobre los objetivos de esta relación. Por ello, la búsqueda de alternativas de financiamiento conjunto para proyectos de infraestructura o de complementariedad productiva con instituciones financieras argentinas y brasileñas (Banco de la Nación Argentina, BICE, Banco de Desarrollo de Brasil, BNDES y Banco do Brasil) será determinante para el éxito de esta iniciativa basada en la integración productiva.

En definitiva, estamos convencidos de que a través de la integración productiva se fortalecerán las condiciones de inserción del MERCOSUR en

la economía mundial y, en consecuencia, nuestra capacidad de negociación internacional.

- 1 Véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. Informe 2002 Progreso económico y social en América Latina*, Washington: BID, 2002, y Marco Dini, Carlos Guaipatín y Gonzalo Rivas: *Fomento de la integración productiva en América Latina y el Caribe. Sugerencias para la formulación de proyectos*, Washington: BID, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2005.
- 2 Véase Gustavo Baruj, Bernardo Kosacoff y Fernando Porta: *Políticas nacionales y la profundización del MERCOSUR. El impacto de las políticas de competitividad*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), documento de proyecto LC/W.74-LC/BUE/W.6, 2006; Gustavo Bittencourt: *Complementación productiva industrial y desarrollo en el MERCOSUR*, Montevideo: Departamento de Economía (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), 2003; Bernardo Kosacoff y Andrés López: *América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades*, GCG Georgetown University-Universia, vol. 2, n.º 1, 2008, pp. 14-32; Fernando Porta (con la colaboración de Pablo Moldovan): *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008; entre otros.
- 3 Bernardo Kosacoff y Andrés López: o. cit.
- 4 Véase Bernardo Kosacoff y Ruben Mercado (eds.): *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*, Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009.

Integração produtiva: estreitando os laços do MERCOSUL

*Reginaldo Braga Arcuri**

Na esteira do processo de transformação das relações econômicas internacionais observado nas últimas décadas, os países do MERCOSUL têm buscado consolidar os seus laços comerciais e produtivos. Ainda em 1985, a Declaração de Iguazu, firmada entre o Brasil e a Argentina, explicitava a firme vontade de acelerar o processo de integração bilateral e explorar novos caminhos na busca de um espaço econômico regional. Enfatizando a necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e reduzindo a vulnerabilidade aos efeitos de decisões e circunstâncias externas, decidiu-se criar uma Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral. Com o intuito de conjugar e coordenar os esforços dos respectivos governos, propunha-se a formulação de programas, projetos e modalidades de integração econômica, fortalecendo estratégias de cooperação e integração produtiva

Em 1986, o lançamento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), iniciativa conjunta do Brasil e da Argentina, reafirmou a preocupação integracionista e orientou a definição de compromissos e ações em setores econômicos preferenciais. Entre outras conquistas, o PICE desempenhou, em uma época ainda marcada pelo ideário protecionista, um papel crucial para a consolidação de uma estratégia de abertura comercial. Além de fortalecer a pauta de cooperação dos dois países, o Programa facilitou a definição das bases para uma integração

* Reginaldo Braga Arcuri (Brasil). Ex presidente de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI). Graduado en Derecho y especialista en Historia de Brasil por la Universidad Federal Fluminense (UFF). Entre 1999 y 2002 fue secretario de Desarrollo de la Producción del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. En el 2003 asumió el cargo de director de la Secretaría del MERCOSUR, en el que permaneció hasta el 2005.

regional mais ampla, com a inclusão de dois novos parceiros: Paraguai e Uruguai.

Firmado em 1991, o Tratado de Assunção, que estabeleceu as bases para a formação do MERCOSUL, explicitou o entendimento de que a ampliação de mercados por meio da integração das estruturas de produção dos países envolvidos constituía condição fundamental para acelerar o crescimento econômico com justiça social. Acompanhando o movimento global de formação de blocos econômicos regionais, esse evento reiterou a importância do tema para os países signatários e corroborou o interesse comum em ampliar e aprofundar a integração por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores de produção.

No ano 2000, foi realizada em Brasília a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, que reforçou os propósitos de integração econômica regional e reacendeu o desejo comum de avançar na integração física e na harmonização das infraestruturas nacionais. Ao longo dos últimos anos, esses interesses se fortaleceram e a ideia da integração ganhou força, tornando-se referência para as negociações multilaterais. À luz da evolução de acontecimentos internacionais que aceleraram o processo de globalização e a formação de blocos econômicos, o MERCOSUL consolidou-se como instância de articulação política e econômica regional.

Em 2004, o Brasil lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que enfatizou o aumento da eficiência econômica, os esforços de inovação e a difusão de tecnologias capazes de ampliar os níveis de produtividade e competitividade. Incluindo em suas estratégias a internacionalização de empresas brasileiras e a expansão das exportações, a PITCE congregou um conjunto de ações vinculadas aos objetivos de promoção do desenvolvimento e da integração regional.

A complexidade de execução e os desafios associados ao monitoramento de uma política industrial tão abrangente quanto a PITCE motivaram a criação, em dezembro de 2004, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Instituída pela lei 11.080, a Agência nasceu com a missão de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuíssem para a geração de em-

pregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.

Ao final do ano de 2007, a ABDI, por determinação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), assumiu, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a responsabilidade pela preparação de uma proposta de política industrial que fosse capaz de aprofundar os resultados obtidos pela PITCE. Esse esforço conjugado, que envolveu discussões e consultas ao setor privado para identificar prioridades e elaborar propostas para a construção da competitividade de médio e longo prazo da economia brasileira, traduziu-se na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008.

Desde então, o principal enfoque da ABDI tem sido os programas e projetos estabelecidos pela PDP, da qual é Secretaria Executiva, ao lado do Ministério da Fazenda, do BNDES e do Ministério da Ciência e Tecnologia. Em função de sua premência e complexidade, a questão da integração produtiva passou a compor a PDP, que incorporou, entre os seus destaques estratégicos, programas voltados para a integração com a África e para a integração produtiva com a América Latina e o Caribe, com foco no MERCOSUL. Responsável pela coordenação dos programas montados para atender a essas diretrizes, a ABDI tem trabalhado com afinco na mobilização de agentes relevantes, articulando interesses convergentes e pavimentando caminhos para fortalecer os processos de integração.

No caso específico do MERCOSUL, a PDP tem trabalhado com os desafios de integrar cadeias produtivas; incrementar as transações comerciais, ampliando a participação de bens de maior valor agregado e de serviços na pauta de comércio regional; articular empresas dos diferentes países membros; e integrar a infraestrutura logística, energética e de telecomunicações. Formatar e aperfeiçoar os instrumentos de suporte aos diversos projetos, dando consistência e visibilidade às ações associadas a esses desafios, são objetivos que têm norteado a definição de uma pauta de trabalho consistente, que pretende ampliar a escala e produtividade industrial, construindo condições sustentáveis de competitividade.

Com vistas a contribuir para a consecução desses objetivos, o seminário internacional *Integração produtiva: caminhos para o MERCOSUL*, realizado em dezembro de 2008 em Brasília, identificou aspectos a serem incluídos nas agendas governamentais e empresariais dos países membros do bloco. Discutindo os principais desafios e analisando as potencialidades associadas ao fortalecimento do MERCOSUL, esse evento reuniu diversos especialistas, que apresentaram informações e diagnósticos relativos a experiências internacionais de integração, ressaltando lições a serem extraídas para a América Latina.¹

Também em 2008, no âmbito das discussões de integração produtiva, foi criado o Programa de Integração Produtiva (PIP) do MERCOSUL (Decisão CMC n.º 12/08). Aprimorando a pauta de trabalho em nível microeconômico e fortalecendo os propósitos de articulação público-privada, esse Programa trouxe avanços importantes para a consolidação da agenda regional. Em linhas gerais, objetiva contribuir para o aprofundamento da complementaridade produtiva da região, enfatizando a integração de cadeias produtivas regionais de pequenas e médias empresas e a participação dos países de menor tamanho econômico relativo. Para coordenar a execução do PIP, foi instituído o Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL (GIP), integrado por representantes designados pelos governos dos Estados Partes e subordinado ao Grupo Mercado Comum.

No Brasil, o grupo é coordenado pela Presidência da ABDI, em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC. Quatro projetos estruturados com o propósito de acelerar a integração regional e aproveitar as complementaridades econômicas identificadas pelos países do bloco integram a pauta de trabalho: 1) Programa MERCOSUL de Desenvolvimento de Fornecedores de Petróleo e Gás; 2) Programa de Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL; 3) Programa MERCOSUL de Articulação Empresarial para Integração Produtiva; e 4) Programa de Integração das Cadeias Produtivas conectadas ao Turismo no MERCOSUL. Em fase mais adiantada, os dois primeiros projetos encontram-se em análise pelo Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

Criado em 2004, o FOCEM destina-se a financiar programas voltados para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração regional. Em complementaridade a esse fundo, foi instituído, em 2007, o Fundo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, cujos objetivos são a promoção da melhoria das condições de acesso das Pequenas e Médias Empresas aos mercados regional e internacional; a atração de investimentos para aumentar a competitividade e permitir a diversificação de produtos e processos; e o desenvolvimento de inovações por meio de estratégias associativas entre empresas. Atualmente, o Fundo conta com um montante de USD 100 milhões a serem investidos em projetos dessa natureza.

O processo de formação do MERCOSUL é um dos muitos exemplos de construção de um mercado regional integrado. Sua trajetória tem sido marcada por significativos avanços, decorrentes dos esforços e interesses dos países membros. Aspectos relacionados à identificação de convergências políticas e econômicas, à estruturação de uma agenda de cooperação multilateral, à seleção de instrumentos e políticas capazes de sustentar os programas, projetos e ações, ao envolvimento de organizações empresariais e à criação de condições favoráveis aos investimentos e à internacionalização de empresas, são alguns dos temas de discussão prioritários. Ocupam também espaço na agenda de trabalho do bloco aspectos relacionados a assimetrias nos sistemas legal e regulatório dos países envolvidos, que criam desafios ainda maiores para a realização de projetos conjuntos e a concretização dos objetivos definidos.

Por isso mesmo, a harmonização de regras que permitam uma maior articulação das cadeias produtivas é encarada com seriedade, tanto do ponto de vista econômico quanto no plano político. Ao promover a expansão dos mercados, reduzir custos de transação e criar vantagens associadas à produção em escala, a integração produtiva regional propiciará oportunidades e desafios para que as empresas revejam o seu espaço de atuação, ampliando as possibilidades de crescimento e fortalecendo a economia do

bloco. A formação de parcerias entre o Brasil e demais países, portanto, é entendida como um importante passo para inibir disputas indesejáveis e fortalecer os laços comerciais e produtivos, criando condições para saltos de competitividade e consolidando uma rota de desenvolvimento duradoura e sustentável.

¹ A sistematização dos resultados dessas análises resultou na publicação *Integração produtiva: caminhos para o MERCOSUL*, lançada pela ABB1 em 2010. Segmentado em oito capítulos, essa publicação oferece valiosos subsídios para a proposição de iniciativas em favor da integração produtiva do MERCOSUL.

Informe del Seminario-Taller *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*

Montevideo, 12 al 16 de abril de 2010

Durante cinco días pudimos escuchar las ponencias de destacados especialistas, que fueron disparadores perfectos para provocar profundos debates en torno a la materia que nos convoca. Amén del clima cordial de genuina voluntad de búsqueda de soluciones conjuntas, la actividad sirvió, en primer término, para unificar criterios que en adelante nos permitirán abordar la integración productiva con una base conceptual común, que delimita el campo de trabajo en una materia altamente compleja cuando es asumida en clave regional, dentro de nuestro particular proceso de integración.

Así, con la complementariedad de las exposiciones y los intercambios generados desde las diferentes perspectivas, pudimos formar un mosaico teórico-práctico del panorama actual del MERCOSUR para incentivar o llevar adelante una integración productiva regional. Asimismo, se pasó revista a las enormes deficiencias estructurales que deberían ser subsanadas y a los instrumentos de política económica que harían falta para un impulso eficaz en esa dirección.

La creación del MERCOSUR se sumó a un tipo de estrategia que varias naciones adoptaron, mediante la conformación de bloques o unidades regionales en un momento de cambio de las relaciones internacionales, cuando el *sistema-mundo* prevaleciente se dirigía a una relación multipolar de fuerzas. A la vez, estos cambios se dieron en un contexto de progresiva liberalización, que operaba como paradigma económico de esa época. Esta circunstancia explica, en parte, por qué el MERCOSUR, si proponía un

destino industrial enmarcado en la fórmula *regionalismo abierto*, solo se desarrolló en su primera década con un sesgo principalmente comercial.

El replanteo de este hecho, y la recuperación de la lógica industrialista trazada desde los orígenes del MERCOSUR, es lo que hoy llamamos de modo general *integración productiva*, si bien esta materia denota un vasto campo de elementos insoslayables por su importancia para lograr un desarrollo armónico de las estructuras productivas de los Estados Partes desde una perspectiva conjunta.

Mientras tanto, habida cuenta de este rico y complejo universo que se funde con la arquitectura misma de las tramas económicas nacionales, y de los flujos reales de intercambio entre ellas en virtud de la normativa MERCOSUR y de su praxis efectiva, advertimos que no existe en este terreno algo que pudiéramos considerar *técnico* a secas, ya que cada opción y tipo de acción que se toma al respecto —y con la misma fuerza aquellos que dejan de tomarse por inacción— tiene generalmente una raíz de naturaleza política.

Con esto se señala que, en la formación de aquellas personas que estén involucradas en la integración productiva, la *expertise* específica no debería perder de vista la orientación política general referida al cumplimiento del articulado básico y primario que definió la propia constitución del MERCOSUR como proyecto regional, a su razón de ser y los motivos de su existencia, y al modelo de desarrollo económico y social al que aspira.

En ese sentido la integración productiva debería entenderse como un modo positivo de solución de esquemas disfuncionales que, mediante la aproximación de las estructuras económicas de los países, consolida y equilibra el proceso regional en un desarrollo armónico del conjunto. Y es precisamente esta circunstancia, que valoriza el papel que la integración productiva está llamada a cumplir en el tiempo venidero, lo que explica la paulatina relevancia que el tema viene cobrando dentro del MERCOSUR y lo sitúa hoy entre los principales puntos de su agenda.

Con una asistencia de 45 personas, entre funcionarios y dirigentes del sector privado, el Seminario-Taller contó con la presencia del ministro de

Industria, Energía y Minería de la República Oriental del Uruguay, Roberto Kreimerman, y del director de MERCOSUR por el Ministerio de Industria y Turismo de la República Argentina, Marcelo Marzochini, quienes brindaron un aporte invaluable considerando la función que desempeñan respecto a la integración productiva del MERCOSUR.

Uno de los objetivos principales del encuentro se orientó, a partir de las ponencias de los especialistas, al alcance que puede llegar a tener la integración productiva dentro del proceso de integración, a la luz de datos consolidados sobre flujo de comercio e inversión (IED) extra e intrazona, la naturaleza de los conflictos comerciales y las medidas defensivas, barreras paraarancelarias y estudios comparados, entre otros.

De esta forma, si bien esta publicación ofrece los aportes de los especialistas y los debates generados, hemos tomado de ellos algunos puntos que, en breve síntesis, deseamos destacar.

Así Gustavo Bittencourt (ex funcionario de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay, miembro de Red MERCOSUR de Investigaciones económicas y profesor de la Universidad de la República) focalizó su exposición en las cadenas globales de valor y transnacionalización. Estableció los trazos y las tendencias de comportamientos económicos (comercio e inversión) a escala global —según datos del World Investment Report (WIR)—, los problemas de la inserción comercial periférica y los problemas y desafíos para el desarrollo frente a la expansión de las empresas transnacionales (ET), así como la aparición de nuevos paradigmas, y las estrategias posibles según los tipos de relaciones (*governance*) de las cadenas globales de valor (CGV), considerando el peso relativo que las ET tienen allí y las posibilidades de intervención actuales y potenciales de las políticas públicas.

Fernando Masi (asesor del Ministerio de Industria y Comercio de la República de Paraguay), con el título «Cadenas productivas y la pequeña producción en Paraguay», presentó un pormenorizado estudio sobre el comportamiento en su país del sector agrícola, la prioridad de este sector entre los objetivos principales del Plan Estratégico Económico, y la transformación planificada en etapas que quiere imprimírsele hasta el año

2025, incorporando valor mediante procesos industriales que demandarán inversión creciente y desarrollos en innovación tecnológica.

Célio Hiratuka (coordinador del Núcleo de Economía Industrial y de Tecnología del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas, UNICAMP, Brasil), presentó su ponencia «Desenvolvimento de cadeias de valor regionais», centrada en la necesidad de políticas públicas para el desarrollo de la integración productiva, considerando la imposibilidad de que esto ocurra por las fuerzas del mercado. Consideró las oportunidades y los riesgos de emprender esta tarea, atento a los intereses que ello afectaría si quisiera conformarse un esquema integrado regional más equilibrado. Hiratuka detalló, además, el grado de transnacionalización de las principales empresas brasileñas y el apoyo financiero que reciben, principalmente del BNDES. Remarcó asimismo la necesidad de seleccionar los sectores prioritarios regionales —en los cuales pudiera, a pesar de las diferencias de escala, haber complementariedades productivas— y orientarlos a un aumento de la competitividad de cara a los mercados externos y la defensa del espacio regional.

Fernando Porta (director de la Maestría en Integración Regional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, UBA), partió de la idea de que el ítem decisivo para juzgar el éxito de un proceso de integración regional es el grado de reindustrialización del conjunto de las economías, su interdependencia, y una creciente igualación de las condiciones de competencia. Sobre esa base, trazó una radiografía completa de la funcionalidad/disfuncionalidad del *sistema MERCOSUR*, y señaló como resultado no deseado la reproducción creciente de una dinámica tipo centro-periferia dentro del mercado ampliado, a partir de los datos macroeconómicos regionales. Esta circunstancia obedece en gran medida al hecho de no haber emprendido acciones conjuntas de cooperación interempresarial o acordado alianzas estratégicas (tomando estos niveles de compromiso como los correctores idóneos de las asimetrías). A su vez, delineó el rol que podrían jugar las empresas translatinas, y estableció la necesidad de regulación y unificación para las inversiones externas directas (IED) extrazona, así como de contar con un contexto macroeconómico

regional previsible, que pueda favorecer los encadenamientos productivos intrazona.

Alfredo Riera, presidente del Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para Pequeñas y Medianas Empresas de la República Bolivariana de Venezuela, realizó un estudio comparado entre los procesos del ALBA y el MERCOSUR, resaltando las características eminentemente políticas que inspiran aquel proceso —cuyas relaciones de cooperación desean atenerse a principios tales como el de comercio o precio justo—, que han comenzado a operar dentro del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), como herramienta alternativa a las instituciones del sistema financiero internacional.

Otro de los objetivos del Seminario-Taller fue trabajar en los módulos y las actividades específicas del «Proyecto de integración productiva sectorial y territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR», suscrito entre la AECID y el MERCOSUR. Esta actividad sirvió para deslindar las responsabilidades y los objetivos establecidos para cada módulo, así como para definir planes de trabajo y una agenda amplia de otras iniciativas y actividades, habida cuenta de la oportunidad de estar reunidos la mayoría de los organismos y las personas que participarán del proyecto al frente de estas tareas.

Empresas transnacionales y relaciones interempresariales en las cadenas globales de valor

*Gustavo Bittencourt**

En este documento, el autor centró su mirada en las cadenas globales de valor y la transnacionalización. Estableció los trazos y las tendencias de los comportamientos económicos (comercio e inversión) a escala global, los problemas de la inserción comercial periférica y los desafíos para el desarrollo frente a la expansión de las empresas transnacionales. También abordó el desarrollo de nuevos paradigmas, y las estrategias posibles según los tipos de relaciones de las cadenas globales de valor, considerando el peso relativo que las empresas transnacionales tienen allí y las posibilidades de intervención actuales y potenciales de las políticas públicas.

* Gustavo Bittencourt (Uruguay). Economista, máster en Economía Internacional (Universidad de la República, Uruguay). Investigador en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Profesor de Economía Internacional y de Economía de América Latina (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República). Investigador de la Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas. Fue asesor económico de la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, Presidencia de la República, Uruguay).

Mi tema de investigación en la Universidad de la República desde hace muchos años es empresas transaccionales (ET), determinantes de la inversión extranjera directa (IED), y cómo funcionan en el capitalismo global, en la formación de los mecanismos de integración regional y en particular del MERCOSUR.

Cuando me invitaron a esta actividad estaba pensando en cómo las ET se relacionan con las cadenas globales de valor (CGV) y hasta qué grado determinan las relaciones interempresariales en esas cadenas. Creo que lo más relevante que puedo plantear se refiere a los temas que más conozco, es decir, las ET y la IED, por cuanto determinan en gran medida tanto las relaciones interempresariales en las cadenas de valor como las posibilidades de alcanzar complementaciones productivas exitosas en el ámbito regional. ¿Por qué?

Primero, la mayor parte de los circuitos productivo-comerciales en el mundo, por lo menos los más dinámicos, están fuertemente controlados por estas empresas. Segundo, generar competitividad, que a la vez genere crecimiento económico sostenido, depende de la capacidad de insertarse en esos circuitos. Tercero, como corolario, si queremos crear una integración productiva que genere crecimiento económico sostenido a largo plazo, debemos tratar de que nuestras empresas integradas se inserten en tales circuitos. Por último, si no encaramos colectivamente políticas que —mediante negociación, regulaciones conjuntas o cualquier otro tipo de instrumento (sobre el que convengamos, pero que de hecho debería encararse regionalmente)— traten de que estas empresas dominantes en el MERCOSUR contribuyan con estos objetivos, difícilmente se logren las mejores respuestas a los tres puntos anteriores.

Sé que hay mucho por hacer en términos de integración productiva con pequeñas y medianas empresas, hay mucho por hacer en la formación de *clusters*, hay mucho por hacer en términos de generación de valor en ese nivel. Ahora, en qué medida eso se traduce en crecimiento económico sostenido de largo plazo depende crucialmente de cómo logramos que esos circuitos productivos localizados en la región se recirculen en las cadenas globales de valor.

Ahí hay un conjunto de temas que, con otros investigadores con quienes hemos hecho trabajos en la Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, planteamos permanentemente y sobre los cuales el MERCOSUR no muestra un enfoque común. Para argumentar el porqué de esta cuestión clave, empezaré por presentarles algunos temas con cierta pretensión de trabajo teórico, o por lo menos cierto nivel de abstracción.

Primero, identificar algunos hechos estilizados de la globalización comercial; segundo, identificar algunos hechos estilizados de la transnacionalización o globalización productiva en el mundo y algunos de los efectos que ese proceso ha tenido en el MERCOSUR; tercero, tratar de entender cuáles son los tipos de IED, cómo se vincula esto con el comercio y qué implicaciones puede tener desde el punto de vista del crecimiento económico sostenido de largo plazo; cuarto, una mención breve a las cadenas globales de valor como una nueva tipología de análisis, en el sentido de que aporta elementos sustantivos como un enfoque para sustentar el diseño de políticas de integración productiva capaces de escalar esas cadenas globales; y, por último, una breve mención a políticas que pretendan resolver algunos de los problemas que hemos identificado en el proceso de formación del MERCOSUR y, en particular, el rol de la integración productiva.

Dos o tres apuntes sobre el estado de la globalización comercial. A continuación se presenta un cuadro del comercio mundial del año 2005, pero que con pocas modificaciones resulta bastante actual. En el cuadro se señala que hay un peso creciente de algunas regiones en desarrollo en el mundo; en particular, Asia llega al 27 % del comercio. Pero de ese 27 %, 14 % es comercio intraasiático. Entonces, la parte más dinámica del mundo en desarrollo tiene un componente de comercio intrarregional muy significativo, logra colocar el 6 % del comercio mundial en América del Norte y el 5 % del comercio mundial en Europa, y esto lo hace a través de una red intrarregional que es el 14 % del comercio mundial.

Ese 14 % no existía hace veinte años; lo que había era de una magnitud casi desechable. Es un fenómeno nuevo que tiene que ver con una integración productiva, con mucho comercio de insumos, con muchas relaciones

interempresariales que suponen flujos de inversión entre esos países que terminan colocando el 10 % del comercio mundial en los países desarrollados.

Toda América Latina (con excepción de México) representa el 3 % del comercio mundial. De ese 3 % del comercio mundial, el MERCOSUR en el 2005 era el 2,5 % —hoy no ha cambiado mucho—; el comercio intrarregional latinoamericano representa menos de la tercera parte de eso y menos del 1 % del comercio mundial, a diferencia del comercio intraasiático, que era bastante más de la mitad del comercio asiático total.

Cuadro 1.
Comercio mundial 2005 según origen y destino
(porcentaje y totales en miles de millones de dólares americanos corrientes)*

	NA	SYCA	EUR	CIS	AFR	MEAST	ASIA	WORLD	TOTEXP
NA	8,2	0,9	2,4	0,1	0,2	0,3	2,7	14,7	1.478
SYCA	1,2	0,9	0,7	0,1	0,1	0,1	0,5	3,4	342
EUR	4,0	0,6	31,9	1,1	1,1	1,2	3,3	43,2	4.332
CIS	0,2	0,1	1,8	0,6	0,0	0,1	0,4	3,2	322
AFR	0,6	0,1	1,3	0,0	0,3	0,0	0,5	2,8	277
MEAST	0,7	0,0	0,9	0,0	0,1	0,5	2,8	5,1	509
ASIA	6,1	0,5	5,0	0,4	0,5	0,9	14,2	27,6	2.761
WORLD	20,9	3,0	43,9	2,2	2,4	3,2	24,4	100,0	10.021
TOTIMP	2.093	300	4.398	225	240	321	2.444	10.021	

NA = América del Norte; SYCA = América del Sur y Centro América; EUR = Europa;
CIS = Comunidad de Estados Independientes; AFR = África; MEAST = Medio Oriente.
TOTIMP = Total de importaciones.
TOTEXP = Total de exportaciones.
Fuente: Organización Mundial de Comercio (2007).

Un par de rasgos estilizados más que se derivan del cuadro 1 tienen que ver con un crecimiento de peso de los países en desarrollo en el comercio mundial, a diferencia de lo que había pasado durante toda la segunda mitad del siglo XX, cuando el eje era el comercio entre países desarrollados (había un proceso de concentración bastante grande). Pero de la década de los noventa para acá esto se ha revertido y ha generado nuevos espacios para los países en desarrollo.

Esos nuevos espacios no son aprovechados por los países sudamericanos ni centroamericanos, pero sí son aprovechados por los países asiáticos. O sea que la participación de América del Sur y del MERCOSUR en el comercio mundial no ha crecido significativamente en las últimas tres o cuatro décadas, aun dando cuenta del *boom* de los productos primarios y, más precisamente, de los productos agrícolas.

Estas eran cuatro o cinco cuestiones que me interesaba resaltar sobre la estructura del comercio mundial por regiones. Tienen mucho que ver con el tipo de productos en que se especializa América del Sur y el tipo de productos en que se especializan los países asiáticos.

Quisiera destacar otras dos cuestiones relevantes. Una es que el comercio se organiza cada vez más en términos de cadenas globales de valor y esto se observa en dos aspectos: el aumento del comercio intrafirma (el comercio dentro de una misma firma, en una misma red de propiedad) y el aumento de la magnitud y proporción del comercio de bienes intermedios en el comercio mundial. Esto quiere decir que cuando aumenta la proporción del comercio mundial compuesta por bienes intermedios y no bienes de consumo final, hay más relaciones interempresariales para llegar a un único producto final.

La otra cuestión relevante es que no solo la provisión de bienes —en particular la provisión de manufacturas— se organiza por la vía de cadenas globales de valor, sino que esto también tiene una creciente importancia en los sectores de servicios. Por lo tanto, la complejidad del sistema hace difícil sacar conclusiones únicas.

¿Qué pasa con el segundo proceso relevante de la globalización? El primero era la globalización comercial, el comercio de bienes y servicios, y el segundo es la globalización productiva o transnacionalización, que es el

modo en que las empresas transaccionales (ET) se transforman en el eje de funcionamiento del sistema.

El mundo ha tenido dos grandes picos de inversión. Hubo uno en el año 2000 —1,3 billones de dólares de flujo— y otro gran flujo de IED en el 2007 —casi 2 billones de dólares—. Estos dos picos están fuertemente asociados a macrofusiones y adquisiciones de empresas que cambiaron el mapa de las relaciones de propiedad en el mundo. Y esto implica que productos o servicios que se abastecían por proveedores relativamente independientes, hoy se realizan (llegan al consumo, son abastecidos) por una misma empresa de manera directa en muchos países.

Estos dos picos, luego de olas de fusiones y adquisiciones, implican cambios estructurales que no se revierten ni aun con procesos de desinversión y de reducción de los flujos como los que se dieron en los años 2008 y 2009 (los flujos de IED cayeron bastante respecto a estos picos: en el 2009 estábamos en la mitad del flujo de inversión del 2007). El hecho de que dos o tres empresas controlen todo el sistema de telecomunicaciones europeo es una cuestión nueva y muy relevante en términos de cómo se diseña el futuro de sectores que son claves para el desarrollo de la economía mundial.

Hay indicadores de esto, aunque no voy a entrar en detalles. Por ejemplo, el cuadro 2 muestra que desde 1990 hasta el pico del 2007 hubo un *stock* de IED, un *stock* de capital de las empresas transaccionales superior al 27 % del producto mundial. Esto nos indica que hay una dinámica creciente y que los flujos de IED se mueven más rápidamente que los otros flujos macroeconómicos, como los del producto bruto interno (PBI) y los de las exportaciones y la formación bruta de capital interno. El cuadro revela que el proceso de transnacionalización, el proceso de globalización productiva es un proceso más dinámico que el de crecimiento de la economía mundial y el proceso de globalización comercial; es decir, la dinámica de la transnacionalización productiva es superior a la de la globalización comercial. Este es un primer indicador de que el mundo está transnacionalizado en magnitudes desconocidas hace 25 o 30 años.

Cuadro 2.
Inversión extranjera directa (IED) mundial a fines del siglo xx e inicios del XXI
(miles de millones de dólares y porcentajes)

	1982	1990	2000	2003	2005	2007	Acumulativo anual 2000 - 2007
Entradas IED	58	207	1.271	633	946	1.833	3,8%
Stock IED	783	1.941	6.314	7.987	10.048	15.211	2,9%
F&A transfronterizas	s/d	200	1.144	297	716	1.637	5,6%
Ventas Filiales	2.741	6.126	15.680	16.963	21.394	31.197	2,7%
VA Filiales	673	1.501	3.167	3.573	4.184	6.029	2,6%
Exportaciones filiales	683	1.523	3.572	3.073	4.197	5.714	2,1%
PBI mundial	12.083	22.163	31.895	36.327	44.486	54.568	1,6%
FBK mundial	2.798	6.102	6.466	7.853	9.115	12.356	1,8%
Exportaciones mundiales	2.395	4.417	7.036	9.216	12.588	17.138	2,1%

F&A = Fusiones y adquisiciones.

FBK = Formación bruta de capital.

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD.

La comparación entre las ventas de las filiales y las variables macroeconómicas del mundo muestra bastante mejor la magnitud del proceso. No incluye ventas de las casas matrices, son ventas asociadas a la red de filiales. Estas eran en 1990 menos del 30 % del PBI mundial, y en el 2007 llegaron a casi el 60 % del PBI mundial. En realidad, venta sobre valor agregado no es una comparación muy lícita porque una incluye insumos y la otra no, pero si uno estima el valor agregado bruto, o el producto bruto de las filiales, para el año 2007 obtiene una cifra en torno al 11 % del PBI mundial. El 11 % del PBI mundial lo producen filiales de empresas transnacionales. Si uno agrega

el valor producido por las matrices más las exportaciones de las matrices, que son dos componentes adicionales de la misma unidad internacional, según algunas estimaciones propias el valor agregado por las transaccionales consolidadas, por las 80.000 matrices que tienen una red de más de 800 mil filiales en el mundo actual, obtiene alrededor del 20 %, una estimación que no debe estar lejos de la realidad. O sea, la quinta parte de la producción mundial está generada por estas empresas.

Y si uno compara las ventas de las filiales con las exportaciones mundiales, las ventas de las filiales en el 2008 eran de alrededor de 30 billones de dólares, y las exportaciones totales del mundo eran de alrededor de 20 billones de dólares. Quiere decir que las ventas de filiales son un 50 % superiores a las exportaciones. La internacionalización, el modo preferido de proveer mercados internacionales por las grandes empresas del mundo, es mucho más instalar filiales que exportar.

Este proceso de transnacionalización productiva seguramente no es nuevo para ustedes. Lo que me interesa resaltar es la magnitud que el fenómeno ha adquirido en el período reciente. Es decir, pese a que la globalización comercial es muy dinámica, no se revierte la tendencia anterior a que el mercado mundial crezca preferentemente a través de la instalación de filiales más que de exportaciones. Y ambas cosas se complementan.

Esto es bastante importante para discutir cuál es el rol de las cadenas globales de valor, y especialmente de cierto tipo de cadenas globales de valor, que son las que pueden manejarse con escasa jerarquía en su modo de gobierno, es decir, las cadenas de valor que se organizan básicamente en torno a los productos más dinámicos.

Además de esto, las únicas estimaciones más o menos creíbles que hay —basadas en estadísticas de Estados Unidos, porque la mayor parte de los países del mundo no tiene buenas estadísticas en esto— muestran que al menos a mediados de los noventa las empresas transaccionales generaban un tercio del comercio mundial dentro de su propia red. En el período más reciente, entre un tercio y el 40 % del comercio mundial es intrafirma, esto es, comercio que se realiza dentro de la red de la empresa, comercio entre filiales y matriz o entre filiales de una misma empresa. Aproximadamente un tercio del co-

mercio tiene de un lado una matriz o una filial de transnacional y del otro lado una empresa independiente, una empresa no transnacionalizada, y bastante menos de un tercio del resto del comercio mundial se realiza entre empresas que no tienen redes transaccionales, que tienen de los dos lados empresas no transnacionalizadas. Estas empresas no transnacionalizadas por lo general son pymes, porque un atributo de casi todas las grandes empresas es la transnacionalización: casi no hay grandes empresas que no sean transaccionales.

La pregunta es si las transaccionales organizan las cadenas globales de valor. La cuestión es: ¿el predominio de las cadenas globales de valor como mecanismo de provisión de bienes y servicios y de conexión internacional implica necesariamente que se reduce o neutraliza la importancia de lo intrafirma?, ¿disminuye el rol de las transaccionales por la creciente importancia de las cadenas globales de valor? Para entender esta cuestión corresponde una visión de no contradicción entre los dos fenómenos, más bien de complementariedad.

Hay dudas más recientes, especialmente: ¿que está pasando en este momento de crisis con este proyecto de internacionalización? Como les decía, el pico que hubo en el 2007 se redujo significativamente en el 2008 y el 2009, básicamente porque las fusiones y adquisiciones internacionales transfronterizas se redujeron muy significativamente. Las entradas en el 2009 se reducirán a menos de 1,2 billones de dólares —igual es una magnitud muy relevante— y recién para después del 2011 se espera recuperar los niveles del 2007. Esto es en dólares corrientes. Como hay una devaluación bastante fuerte del dólar, habría que medirlo en valores reales.

Lo que hubo básicamente fue una fuerte disminución de la inversión extranjera, del rol de estas fusiones y adquisiciones apalancadas por fondos de capital privado. Es un fenómeno significativo: a partir del florecimiento de la globalización financiera se produce cierta articulación entre el proceso de globalización financiera y el de transnacionalización productiva, y una de las formas de esa articulación es que durante el 2007 hubo 500.000 millones de dólares de fondos privados que apalancaron buena parte de la ola de fusiones y adquisiciones. Esto se cayó en el 2008 y el 2009, junto con la crisis financiera.

La crisis modificó el panorama de la inversión, básicamente porque cayó mucho la inversión entre países desarrollados, pero no tanto en los países en desarrollo. En el 2008 la inversión en países en desarrollo creció, aunque el flujo mundial disminuyó, lo que hizo que la participación de los países en desarrollo aumentara significativamente, hasta un 43 % de la inversión mundial; es un monto bastante superior a lo usual, que por lo general estuvo alrededor de 35 % en los últimos años.

Un fenómeno interesante, y bastante relevante para la potencialidad de los países exportadores de alimentos, como los de América del Sur, es el papel de África como receptor de inversión extranjera. África, y en particular África occidental, tuvo un aumento de los flujos de inversión de 63 % en el 2008, y en plena crisis, en el 2009, las inversiones se sostuvieron bastante. Hay países africanos que bajo control directo de transaccionales, y en particular de la transnacionalización de los proveedores de alimentos de Inglaterra, por ejemplo, están generando transformaciones muy relevantes, como cuantiosas exportaciones de alimentos con nuevas formas de relación entre las transaccionales y estos países.

O sea que estas inversiones no solamente se dan en los sectores tradicionales, sino que están generando cambios importantes en los países africanos, lo que hace que África aparezca en el mundo como un futuro proveedor de alimentos bastante relevante.

También aumentan las inversiones en China. En el 2008 tuvieron otro perfil, un perfil más de manufacturas, y en el período reciente también han percibido una fuerte inversión en servicios. Del mismo modo, América Latina y el Caribe, en particular América del Sur, han incrementado los flujos de inversión que reciben, aunque en menor nivel que Asia y África.

En el 2009 la crisis afectaba a todos, pero a estas regiones las afectaba en menor magnitud que al mundo desarrollado.

¿Qué pasa con la inversión extranjera que reciben los países del MERCOSUR? Tuvimos dos fuertes olas de inversión —esto es, porcentaje del PBI, relación entre inversión extranjera directa y PBI en Argentina, Brasil y Uruguay—. Argentina y Brasil en la primera década del siglo XXI recibieron niveles superiores a los de principios de la década de los noventa,

pero bastante inferiores a lo que fue el *boom* de la IED de la segunda mitad de los noventa. Ese auge fue asociado fuertemente a procesos posprivatización, no solamente de privatizaciones sino de cambio de manos de empresas previamente privatizadas. En el caso de Argentina, el ejemplo claro es la compra de YPF por Repsol. YPF ya estaba privatizada, adquirida por grupos nacionales.

Ese pico tiene un fuerte rol de compra de empresas, tanto en Argentina como en Brasil. En este último período Uruguay se ha revelado como un receptor interesante de inversión extranjera, con niveles en torno al 6-7 % del PBI, lo que lo ubica en una proporción de capacidad de captación de inversión muy significativa.

Debate

- *En el indicador de recepción de inversión de Uruguay, ¿está incluida la IED brasileña?*
- Sí. En Argentina la inversión brasileña no es muy significativa. En Uruguay la inversión de Argentina, Brasil y Chile es bastante significativa; me refiero a parte de la inversión extranjera antes de ese pico que no está liderado por empresas regionales. Hasta el 2004-2005 la inversión recibida por Uruguay de los países de la región era más de un tercio, más de un tercio europea y menos de 20 % de Estados Unidos. Lo que uno puede decir de eso es que Uruguay recibe inversiones bastante significativas especialmente de Argentina, que es el primer inversor; en segundo lugar de Brasil, y en tercer lugar de Chile. Recibe inversiones bastante significativas de la región, pero a mi juicio menos de lo que uno debería esperar de un proceso de integración regional. Si siguiéramos el mismo patrón que Europa, las inversiones cruzadas internacionales deberían ser mucho mayores después de un proceso de integración de veinte años y con la importancia que tiene el comercio.
- *¿Usted dijo que la inversión de Brasil en Argentina no era significativa?*
- No es una proporción muy significativa de la inversión extranjera total que recibe Argentina. No podría decirle el porcentaje, pero de memoria

y a riesgo de equivocarme, es menos del 10 %. Hay un fenómeno habitual que es la impresión en el público cuando se producen compras muy notorias. Tengo años trabajando en estos temas, y en general me llaman de la prensa cuando alguien dice «los brasileños desembarcaron», pero si alguien dice «los argentinos desembarcaron» no hay una ola de temor. El caso es que todo el mundo llamaba, y uno miraba las cifras y decía: «No, la proporción de inversión argentina es menos de lo que sería esperable de las inversiones cruzadas en un proceso de integración».

- *Entonces, mirando los tres países, el pico de Argentina y Brasil responde a factores que no tienen nada que ver con el pico uruguayo.*
- Sí, son muy diferentes, porque Uruguay prácticamente no privatizó, entonces no es el cambio de manos de empresas preprivatizadas. De todos modos, cuando las empresas invierten para exportar, invierten básicamente en sectores intensivos en recursos naturales. Eso pasa en los tres países. Un poquito más de inversiones manufactureras para exportar a un número más amplio de países tiene Brasil; en Uruguay todo es en recursos naturales, salvo algunas pequeñas exportaciones a la región.
Paraguay está más o menos en torno al 2-3 %. Es como si siguiera la línea baja de Uruguay y con cierto crecimiento. No tiene esos picos porque tampoco ha tenido un proceso de privatizaciones significativo.
- *¿Y las inversiones entre los países del MERCOSUR?*
- Hay estudios acerca de las *multilatinas*, cómo las empresas argentinas se regionalizan, cómo algunas empresas argentinas invierten en Brasil, cómo las brasileñas invierten... Sobre esto hay varios libros publicados.
- *¿Y esa inversión es más productiva o de servicios?*
- Tiene ambos componentes en Brasil, pero hay una fuerte tendencia al crecimiento de los servicios, especialmente en Argentina y en Brasil.
- *El pico brasileño coincide con la devaluación del real.*
- Es un fenómeno más diversificado. En ese período hubo privatización de servicios públicos, inversiones telefónicas, más o menos de las mis-

mas empresas que en Argentina y Uruguay, las mismas que están en toda América Latina. Hubo inversiones en servicios eléctricos, algunas inversiones manufactureras... Y hubo mayor diversificación, a la vez que un rol bien importante de los procesos de privatización. De modo que el panorama de estos países luego de la ola de privatización y de transnacionalización de los noventa muestra algunas cifras relativamente contrastantes.

En Argentina el 82 % de las ventas de la cúpula de las mayores empresas son empresas internacionales. En Brasil (en el 2003) el número es similar; también en la cúpula de las 500 mayores es del 52 %. En Uruguay la cifra era del 51 % y en Paraguay (en el 2000) rondaba el 53 %. Esto son las ventas de la cúpula de las mayores empresas. Y la participación en las exportaciones, también de las mayores empresas exportadoras: 84 % en Argentina, 48 % en Brasil, 38 % en Uruguay (en el 2003). Estimaciones más recientes indican que en la actualidad, luego de la transnacionalización de sectores como los frigoríficos, por ejemplo, las empresas extranjeras tienen más del 50 % del comercio exterior.

La cuestión relevante es que desde el punto de vista industrial, que es básicamente el grueso de ese comercio, las industrias de los tres países, en particular de Argentina y de Brasil, terminaron el siglo xx bastante más primarizadas y transnacionalizadas que en décadas anteriores, y lo que observamos en varios estudios es que en particular las estrategias de las empresas industriales, de las filiales industriales de empresas transnacionales, están básicamente orientadas al mercado, salvo aquellas inversiones orientadas a los recursos naturales, que esas sí sacan para exportar al mundo.

Hasta poco después del 2000, cuando habíamos estudiado esto con Andrés López y Mariano Laplane, el único caso relevante de complementación productiva gestionada por las transnacionales a través de racionalización internacional intrafirma se encontraba en la industria automotriz, en el sector automotor. Era el único caso en que había distribución interregional de modelos y algún tipo de estrategia de com-

plementación productiva utilizando el comercio intrafirma para abastecer todo el mercado.

Sé que hubo cambios interesantes en varias de estas industrias en términos de su capacidad de exportación al mundo, aunque no he leído estudios más recientes que digan cuánto cambió ese panorama. Pero es un panorama bastante desalentador en torno al papel que tenían las transaccionales para distribuir producción intrarregional de manera de crear un desarrollo industrial acompasado.

En otros trabajos que realizamos junto con la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP) y el Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) de Argentina, tratando de ver cómo esta presencia de filiales de transaccionales se derramaba sobre la estructura industrial, sobre la capacidad de desarrollarse de las empresas locales, encontramos cierta inercia de derrames verticales positivos, con mayor o menor importancia según el grado de densidad industrial previo. *Derrame vertical* quiere decir que la presencia de una filial mejora la capacidad productiva y la productividad de las empresas que se enganchan como proveedoras o como usuarias de los productos de esa filial. Son relaciones de carácter vertical, como proveedor-comprador de insumos.

La observación era bastante clara, lo hicimos con técnicas econométricas que terminaron mostrando más o menos lo que uno esperaba ver. Donde había más densidad industrial, más capacidad de absorción y más escala, los resultados eran mejores, y donde había menos escala, en un país pequeño y con un tejido industrial relativamente débil, los encadenamientos eran mucho más limitados. Por eso es que cuando miramos los derrames horizontales, que son el efecto que tiene la entrada de una filial en un sector para mejorar la productividad de las empresas del mismo sector, supuestamente el aumento de la competencia en el sector debería generar en las empresas locales, o bien efectos de imitación, o bien efectos de esfuerzo competitivo, de modo de mejorar su productividad. Pero usando técnicas bastante sofisticadas encontramos que no eran efectos significativos o, peor, eran negativos, y haciendo algunos ajustes surge que solamente en aquellas em-

presas con capacidad local de innovación relativamente consolidada había efectos positivos de derrame horizontal.

De ahí la conclusión de que en los noventa hubo un proceso fuerte de transnacionalización, no hubo políticas nacionales orientadas a generar estos efectos de derrame, no hubo ninguna utilización de instrumentos (más allá de lo difícil que fuera utilizarlos) ni tampoco la intención de hacerlo, porque primero hay que planteárselo para ver si las políticas pueden ser exitosas. No digo que sea fácil generar ese tipo de políticas, pero de hecho hubo una oportunidad perdida en los noventa en ese sentido; el concepto liberal no logró que los efectos de la creciente presencia de filiales en los sectores manufactureros de los tres países generaran dinámicas importantes en la productividad de las empresas locales.

- *Entonces, en el caso de Uruguay, los derrames horizontales fueron negativos posiblemente porque muchas empresas locales no tenían capacidad de innovación consolidada, o sea que no comandaban el tren. Venía la modernización del sector y las empresas que no podían acompañarla quedaban fuera, el impacto era negativo, pero las que sí acompañaban tenían un impacto positivo. ¿Se podría razonar de esa manera?*
- No, el problema ahí es que uno debería esperar que los sobrevivientes tuvieran mejores niveles de productividad que en el pasado. Lo que se mide es que no hay complementariedad; sobrevive cierto número de empresas que no mejoran significativamente. Les quedará algún nicho, que es lo que la presencia de la filial les permite, porque no le interesa o por el motivo que sea, pero son nichos no especializados sino de espacios restantes. El efecto más general es que hay un desplazamiento y no hay una empresa local moderna que coexista con las filiales. Ese es el resultado. El nivel de eficiencia posterior a la transnacionalización no es mejor. Hay una mejora general de la productividad, pero no hay nada que sea atribuible específicamente a la presencia de las filiales en los nuevos sectores.

De paso les puedo contar una anécdota. Este tipo de estudios daba siempre resultados positivos, y las revistas norteamericanas los publicaban contentísimas. En general se encontraba que con ciertas meto-

dologías en las décadas de los ochenta y principios de los noventa los resultados eran siempre positivos. Pero después empezaron a trabajar la metodología, y con cierto tipo de metodologías más afinadas económicamente se empezó a encontrar que había resultados neutrales o negativos. Por suerte fue un investigador del *staff* del FMI el que hizo la primera investigación que encontró que en Venezuela estas cosas estaban dando bastante mal, entonces no tuvieron más remedio que publicarlo, no podían cuestionarle la metodología.

Lo que ocurre es que los resultados no necesariamente son generales. Esto no quiere decir que en el mundo los derrames sean negativos; la regla más general es: a mayor grado de desarrollo industrial autónomo y mayor capacidad de innovación de las redes productivas locales, hay menos efecto de desplazamiento cuando entra la transnacional y mayor capacidad de captar efectos de derrame. Esa sí es una regla bastante general.

Esto reclama políticas que articulen esas capacidades, que no tuvimos en los noventa. Empezamos a gestarlas en el período reciente, y todavía, que yo sepa, salvo Brasil, el resto de los países del MERCOSUR estamos bastante lejos de tener sistemas de política industrial que funcionen.

La pregunta es cuáles son las categorías para entender las variantes que tienen estos fenómenos. Y por qué diferentes tipos de expansión transnacional tienen diferentes determinantes y a la vez generan diferentes efectos sobre el proceso de desarrollo. Por decir algo, es bastante diferente el efecto que tienen las inversiones asociadas exclusivamente a la extracción, a la explotación de recursos naturales, que las inversiones que permiten escalar y avanzar la dotación tecnológica del país insertándose en mercados internacionales relativamente más dinámicos. Con esto no voy en contra de las inversiones en recursos naturales; simplemente hay problemas de dinámicas de largo plazo diferenciadas en los mercados de *commodities* y en los mercados de productos manufacturados, tecnológicamente más intensivos.

Hay una forma tradicional de ver a las filiales de transnacionales (esto está tomado de un artículo de Narula y Dunning).¹ Dunning, el

pope de la teoría de las transaccionales en el mundo, murió en enero de 2009. Es un artículo póstumo en el que se proponen algunos elementos clave para entender el rol de las transaccionales a principios del siglo XXI, contrastado con cuál era el rol de esas filiales en el proceso de sustitución de importaciones de la década de los setenta.

Las últimas categorías de tipos de inversión extranjera directa que se plantean a partir de estas empresas son: las buscadoras de recursos naturales, las buscadoras de mercados, las buscadoras de eficiencia y las buscadoras de activos estratégicos. Las *market seeking* u orientadas al mercado son las que se enfocan en el mercado interno o en el mercado de los países adyacentes. Las buscadoras de recursos naturales son las que utilizan los recursos naturales abundantes de cierto país para exportarlos al mundo. Las buscadoras de eficiencia son una categoría que no me gusta mucho, pero que es bastante usada en toda la literatura sobre esto; la idea básica es que usan recursos locales para exportar y usan procesos productivos segmentados o fragmentados en el mundo, localizando diferentes actividades en diferentes países. La búsqueda de activos estratégicos tiene más que ver con la entrada o la compra de empresas independientes que poseen algún atributo que aumenta la competitividad global de la empresa. Es un modo de invertir que está bastante asociado a la idea de fusiones y adquisiciones.

Estas cuatro categorías son básicas para entender el rol de las transaccionales. No es el formato que me convence más, pero está claro que hay unas formas que se orientan al mercado y otras que se orientan a los recursos, y que esta inserción de las transaccionales que buscan expandirse al mercado mundial y a la vez generan capacidades locales es bastante diferente de las formas orientadas al mercado interno, que son las que tradicionalmente tuvo la inversión industrial en los países latinoamericanos.

Esto se enfrentó a un montón de problemas, particularmente por no superar la competitividad y la restricción externa al crecimiento económico. Un proceso de industrialización en la década de los setenta era fuertemente consumidor de divisas y muy poco generador de

divisas. Eso terminó con los procesos sustitutivos de importaciones. A la vez, uno pensaría a priori que las formas buscadoras de eficiencia u orientadas a los mercados internacionales serían más aptas para generar una dinámica de largo plazo sostenida, y a la vez más aptas para mejorar las capacidades locales.

No voy a entrar en esta tipología. El contraste entre el tipo de inversiones que recibimos en el MERCOSUR y el tipo de inversiones que recibieron los países asiáticos tiene bastante que ver con la distancia entre esas categorías orientadas al mercado y a los recursos naturales, por oposición a las orientadas a otros recursos que generan una mejor inserción en el mercado internacional.

- *En concreto, la inversión extranjera directa, al menos en el MERCOSUR, mientras sigamos con este esquema de mercado, seguirá siendo mercadorientada. Y en rigor, la búsqueda de eficiencia, al menos en Asia, no está tan ligada a mejoras tecnológicas sino a mano de obra barata. No sé cómo podemos salir de esta lógica.*
- Yo tampoco tengo claro cómo salir de esa lógica. Pero uno tiene que darse cuenta de que esa es la lógica para ver cuáles son las posibilidades de desarrollo industrial que dé crecimiento sostenido a largo plazo. Si uno piensa que el *market seeking* es una forma válida, puede pensar que un proceso sustitutivo de importaciones, algo parecido a lo que teníamos en la década de los setenta, puede dar un proceso de crecimiento sostenido a largo plazo en países como Argentina o Uruguay. No sé si esto es posible, ni siquiera a escala de todo el MERCOSUR, pero me da la impresión de que un poquito más se puede pensar. Con un mercado común uno puede pensar en políticas en las que la sustitución de importaciones tenga algún sentido en el crecimiento a largo plazo.
- *Creo que ahí está la fortaleza que deberíamos tener: en qué tipo de inversión queremos. No tanto la cantidad, porque nosotros recibimos IED, pero hubo cantidad y no calidad. Y otro tema es cómo se vincula la IED con las pymes. Ahí tenemos que trabajar en los incentivos. La IED debe colaborar con el desarrollo, entonces no se puede cambiar mucho el re-*

quisito de desempeño o de contenido nacional a la hora de mejorar la IED, no se le pueden poner tantos requisitos porque estamos limitados por la OMC. Pero si nos manejamos con las normas vigentes, el único criterio que tenemos que trabajar es qué incentivos darle a esa IED. No podemos obligar pero podemos decir «andá por acá, que obtendrás tales beneficios».

- Comparto tu planteo. Básicamente lo que uno puede pensar en términos de política a escala nacional tiene que ver con el diseño del sistema de incentivos y alguna forma de negociación. Hay una política diferente para promover el tipo de IED que nos interesa.

Mi enfoque no iba tanto a lo pragmático; quería aportar elementos sobre lo que está pasando en el capitalismo central, cómo lo que está pasando en el MERCOSUR se vincula con esas cosas que pasan en el mundo, para ubicarnos en que hay algunas tendencias que difícilmente podamos revertir porque nos vienen relativamente dadas. El diseño correcto de las políticas requiere que tomemos como tales las cosas que vienen dadas y veamos en qué espacios nuestra intervención puede ser relativamente efectiva.

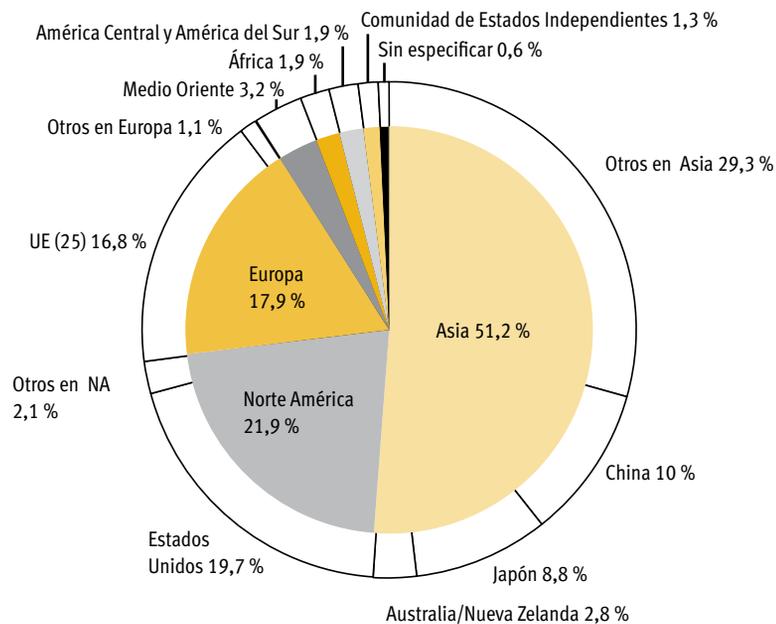
En el mundo la competencia está dada cada vez más por las economías de escala en el nivel de firmas; esto es, el papel de los gastos en investigación y desarrollo, y el desarrollo de marcas, fundamentalmente, son cada vez más relevantes, sobre todo en los sectores dinámicos. Ya no importan tanto las economías de planta, que fueron el factor relevante en el pasado para la manufactura más tradicional, más típica. En este momento buena parte del proceso de transnacionalización está asociado a la mayor importancia de las escalas de firmas en los sectores más dinámicos.

Básicamente hay una interacción entre la evolución del cambio tecnológico y la regulación a escala nacional y regional; cómo eso disequilibra los oligopolios globales, a la vez que genera ese aumento de la importancia de las economías de escala de las firmas. Y en esta mayor importancia de las escalas de firmas es que ancla la importancia del proceso de transnacionalización. Si el crecimiento

de largo plazo depende de factores que están asociados a la escala de la firma, pequeñas y medianas empresas deben buscar suplantar esos elementos operando en común, operando en red, operando en el modo que sea, a fin de subsanar esas carencias de escala. La escala es un factor cada vez más relevante en la determinación de la competitividad internacional de las empresas.

- *Nosotros tenemos además nuestro propio desarrollo local, con una cantidad de cuestiones que incluyen las asimetrías de políticas y demás, pero esto es anterior, es el marco general en el que vamos a tener que insertarnos y en el cual vamos a tener que acordar entre los cuatro o cinco países. Lo que estás mostrando es un cambio de paradigma, y esas son las referencias que debemos tener en cuenta en la discusión de nuestros países. Esto es lo global, es el mundo.*
- Mi idea no era cómo generar incentivos para las filiales localmente, sino transmitir alguna idea en cuanto a cambios en el funcionamiento del sistema capitalista central. Algunos de estos temas son claves de la interpretación; no sé si son relaciones de determinación estricta, pero estoy seguro de que todas estas cosas son claves para comprender el funcionamiento del capitalismo central hoy, del capitalismo mundial hoy. Y estamos bastante lejos de utilizar estos elementos en nuestro diagnóstico de política. No lo digo como crítica a nadie, porque en los últimos cinco años he estado tratando de gestar esos diagnósticos y de gestar instrumental de política directamente. No lo hago como alguien ajeno al asunto.
- *Por eso me permití pedirte que volvieras al esquema, me parece bueno que aprovechemos este seminario para discutir este tipo de elementos.*
- Lo que pongo ahí como rectángulitos son variables de estado, y lo que está en los óvalos son procesos. Lo primero que uno ubica en un período de más largo plazo es la intensidad del cambio tecnológico, lo que viene del cambio en el paradigma tecnológico, la caída del paradigma de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información hacia un nuevo paradigma de tecnologías convergentes donde la interacción entre biotecnologías, nanotecnologías y tecnologías de la información

Figura 1:
Exportaciones de Asia 2005 por destino



va generando un nuevo sistema. Pero en particular la masificación previa de las telecomunicaciones generó un cambio tecnológico y, a la vez (esto es en el pasado, en las últimas dos décadas), cambios regulatorios. En el sector de los servicios, por ejemplo, es muy claro. Ambas cuestiones generan desequilibrios en los oligopolios globales que se habían configurado en el período previo; básicamente los mercados de manufacturas estaban todos globalizados a principios de la década de los noventa.

¿En qué consisten esos cambios? En los oligopolios más dinámicos, en los mercados más dinámicos, aumenta la importancia de las

escalas de firmas como factor de competitividad. Esto porque se diferencian productos e innovación, aplicación de nuevos desarrollos, de nuevos productos, de nuevos procesos, que son dos factores altamente relevantes de la competencia entre firmas, más que el logro de eficiencia en el nivel de plantas, que era la lógica de la competencia fordista.

Eso da origen a la firma multiplanta, porque en la medida en que una misma firma logre distribuir su producción en un mayor número de plantas productivas, los costos unitarios asociados a agregar una nueva planta hacen que el gasto inicial de la firma para generar un activo específico se distribuya entre un número mayor de unidades. Entonces es la planta adicional la que genera una sucesiva reducción de los costos unitarios de la firma. La función de costos unitarios tradicional tiene forma de U: el costo unitario es decreciente hasta cierto punto, esa es la escala óptima, y a partir de ahí empezaría a subir. Tendríamos que una firma multiplanta genera sucesivos costos unitarios de planta que son cada vez más bajos asociados a las plantas adicionales. Y esto es porque el diseño de los nuevos productos y de los nuevos procesos es un costo para el conjunto de la firma, no es un costo asociado a cada una de las plantas. Entonces, cuando el factor relevante es ese diseño, ese factor relevante de competitividad, ello está fuertemente asociado a que la lógica competitiva de las firmas sea el impulso a la transnacionalización.

Eso genera dos elementos. Uno es una apuesta con riesgo al tamaño. No es una apuesta segura: aumenta el tamaño, pero todos apuestan a lo mismo en un oligopolio que está desequilibrado, entonces eso no va a producir la supervivencia de todos. La apuesta en tamaño del conjunto de los integrantes del oligopolio aumenta el riesgo, por un lado, y, por otro lado, genera olas de fusiones y adquisiciones que llevan a un nuevo estado del oligopolio a escala global donde los supervivientes organizan la producción y el consumo en esa escala.

Los instrumentos de esto son las inversiones en búsqueda de eficiencia, y eso implica una estrategia de segmentación en aquellos procesos productivos que puedan ser fragmentados, a fin de utilizar la

dotación de recursos que cada una de las economías pueda proveer y los incentivos que cada uno de los estados ofrezca para generar un producto a escala global. Y eso implica organizar, mediante la búsqueda de eficiencia, cadenas globales de valor, porque además de lo intrafirma hay procesos de *outsourcing* y de movimiento hacia el negocio central. Así se dejan de lado actividades de las empresas que originalmente estaban mucho más integradas, pero se encuentran modos mucho más eficientes de producir aumentando la escala en su *core business* y abriendo el mercado para que otros proveedores puedan entrar. Esto se da de maneras diversas en diferentes segmentos de la producción, tanto en bienes manufactureros como también en servicios.

A la vez, este tipo de estrategias genera nuevos efectos sobre los elementos que eran los determinantes de cambios estructurales; genera un cambio incremental sobre el cambio de paradigma. No estoy seguro de por dónde vienen los principales determinantes de esto; diferentes enfoques podrían decir que en realidad la lógica principal viene de lo interno de las empresas y que uno debería empezar el circuito por otro lado. Lo que tengo claro es que para producir el cambio estructural, tecnológico y de regulación, hay factores que son exógenos; hay capacidades de innovación que vienen del sistema científico y otras dimensiones exógenas a este sistema. Hay determinantes políticas, cambios en las políticas que definen los gobiernos y las organizaciones multilaterales que son exógenos a este sistema. Pero el funcionamiento de este sistema va generando cambios incrementales significativos.

Este tipo de estrategia genera presiones en dos sentidos. Por un lado presiona hacia la apertura comercial, porque las estrategias segmentadas, fragmentadas, requieren apertura comercial; no son viables con países con altos niveles de protección y fuertes obstáculos en las aduanas. Por otro, generan en los estados y en las políticas una lógica de competencia por la IED. En la medida en que las empresas con este tipo de estrategia que se ubican en los sectores más dinámicos son transnacionales, todos los países quieren acceder a estos sectores; por lo tanto, aumenta la competencia por la IED, lo que en el mundo genera un esquema de lucha por otorgar cada vez más

incentivos para las mismas empresas. A mi juicio, estas dos cuestiones forman parte de la misma lógica estructural; tanto la apertura comercial como una mayor apertura a la IED, y una mayor competencia vía incentivos por IED forma parte de esa estructura de funcionamiento del sistema.

¿Por qué es esto importante? Porque una de las discusiones interesantes es si la globalización comercial y el nivel de apertura comercial que vive el mundo en el período reciente son reversibles o no. Hay unos cuantos teóricos que tomando la experiencia de la primera globalización, mirando lo que había pasado en el capitalismo central a principios de siglo, desde hace varios años plantean que la globalización comercial perfectamente podría revertirse, por cuanto es un proceso de apertura y por lo tanto un proceso político reversible como resultado de los movimientos antiglobalizadores, que cada vez tienen más sustento y fuerza.

Si esta lógica es cierta, la irreversibilidad del proceso de apertura comercial está anclada en esto; esta es de las pocas anclas que conozco en el sistema mundial respecto a la apertura comercial. Un componente aparte de esta lógica en términos de la explicación del comercio internacional es esta segmentación o este modo de organización del comercio.

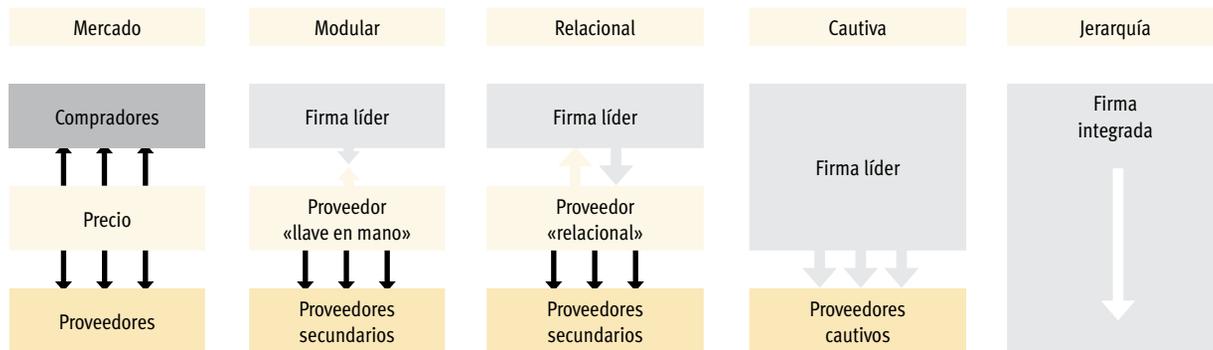
Las teorías que explican el comercio internacional vienen bastante en línea con una serie de teorías nuevas que hablan de *comercio de tareas*. Hay diferentes servicios que cada país ofrece en la cadena productiva global, y a la vez el funcionamiento de este sistema va en línea con un proceso de concentración global, que es el proceso que describí sobre el peso que tiene la cúpula de las principales transaccionales en la economía mundial. Este sistema describe el aumento de la concentración global y, a la vez, va en línea con los cambios estructurales mencionados.

Una discusión sobre el funcionamiento del sistema mundial reciente que alimente el diagnóstico para pensar en las políticas de integración productiva debe tener en cuenta estos elementos porque son los que actualmente determinan la competencia en el sistema.

- *Creo que de un lado de la descripción estamos también los estados y la política, de otro lado estaría el mercado y en el medio estamos en esa búsqueda en las cadenas globales de valor, a ver si podemos y cómo nos insertamos.*
- El Estado está fuera. Lo que yo marco no necesariamente son las respuestas, son las presiones. Lo que trato de pautar es el espacio económico. Claramente fuera hay dos factores exógenos, que son las capacidades de innovación que tienen las diferentes formaciones económico-sociales y la capacidad de regulación, cómo definen las políticas. Eso está fuera de este sistema analítico.
- *En esas dos líneas, las presiones inexorables sobre la apertura comercial y la tensión por la captación de IED, dos elementos imprescindibles a tener en cuenta en el fenómeno de la integración productiva, sin perjuicio de entender que hay allí una competencia, hay una asignación de recursos. Para localizar hay que estimular, estimular tiene algún costo, y eso forma parte hasta de restricciones presupuestales nacionales. ¿Cómo tener en cuenta estos dos elementos a la hora de articular cadenas de valor local o regionalmente?*
- Voy a hacer una muy breve mención a la idea de cadenas globales de valor, que es una noción relativamente nueva, una forma de ver cómo se organiza la producción a escala mundial, y en particular cómo se organiza el gobierno de estos sistemas de provisión, que es el tema más relevante que está surgiendo en numerosos trabajos. Gereffi es un autor que ha escrito bastante sobre esto; por ejemplo, un texto de Gereffi, Humphrey y Sturgeon² publicado en el 2005 analiza diversas cadenas de valor y extrae diferentes formas de organización, que van desde el mercado como organizador de toda la cadena hasta la firma integrada, que es básicamente cuando toda la cadena valor está dentro de una empresa transnacional, entonces la cadena de valor básicamente lo que tiene es comercio intrafirma, y ese será un sistema relativamente más apto para algunos sectores. En cambio, en la cadena organizada vía mercado, con la idea de mercado relativamente atomístico donde concurren empresas con similares capacidades y no hay una relación de dominación, por lo cual no hay un gobierno o control del conjunto

de la cadena, confluyen empresas relativamente independientes que pueden tener relaciones estables. Lo esencial es que no son relaciones de dominación, en el sentido de que cualquier relación proveedor-comprador puede cambiarse porque existe otro proveedor o existe otro comprador. Eso se llama relación de mercado.

Figura 2:
Formas de gobernanza de las cgv



Fuente: Gary Gereffi, John Humphrey y Timothy Sturgeon: «The governance of global value chains», en *Review of International Political Economy*, 12:1, febrero 2005, pág. 89.

Entonces, entre esto y una relación estrictamente jerárquica en la que el proveedor depende directamente de la empresa compradora porque está bajo su relación de propiedad, hay por lo menos otras tres formas de relación, desde una firma que tiene poder dentro de la cadena de valor y un conjunto de proveedores que, porque no disponen de la tecnología o del conocimiento o no tienen acceso a los mercados, dependen de cómo opere la empresa que lidera esa cadena y por lo tanto son proveedores cautivos, hasta este sistema de proveedores con relaciones interdependientes, pero con un nivel jerárquico relativamente similar. Eso sería parecido a la ló-

gica de los distritos industriales marshallianos, la lógica de los *clusters* de pequeñas y medianas empresas, donde hay relaciones estables, hay interdependencia, el tipo de actividad, el tipo de producto que ofrece el proveedor depende de las necesidades del comprador y a la vez la rentabilidad del comprador depende del producto que le ofrece su proveedor. Y también existen relaciones modulares, más cercanas a las de mercado, en las que la firma líder establece los requerimientos del producto y puede tener múltiples proveedores que le ofrecen ese producto al estilo llave en mano, según las especificidades de la empresa.

Lo interesante es que buena parte de este sistema de pensamiento pretende interpretar esta tendencia que se identifica por lo menos en unos cuantos sectores como que las empresas, en particular las transaccionales, se concentran en sus negocios centrales y van cediendo espacios a otras empresas proveedoras, desverticalizándose. Entonces organizan de otra forma el sistema en la cadena global de valor. Entender esta lógica, en particular en los sectores en los cuales se pretende insertar a las economías locales, es muy relevante, porque diferentes modos de organización de la cadena internacional de valor suponen diferentes acciones posibles para insertarse en esas cadenas. Hay que entender esas formas de gobierno en las cadenas globales para diseñar políticas que sean específicas para la inserción en cada una de ellas.

Un ejemplo bien interesante es el de las cadenas de valor agroalimentarias. Esto aparece en el último informe sobre las inversiones en el mundo (UNCTAD 2009), cuya lectura les recomiendo. Como conclusión de este informe se afirma que los gobiernos deben establecer políticas estratégicas y un marco regulatorio integrado para las actividades de las empresa transnacionales en la producción agrícola. Es lo que venimos diciendo desde siempre respecto a las políticas industriales: la necesidad de integrar la política industrial con la política hacia la inversión extranjera. Por lo general la promoción de la IED tiene poco que ver con la definición de las políticas industriales (si es que alguien define estas políticas), y ambas cosas corren por carriles que a la vez tienen muy poco que ver con la Cancillería y la política exterior.

La idea de que la integralidad supone pensar el desarrollo de la infraestructura, las políticas de competencia, la facilitación del comercio y las políticas de promoción de la innovación en el contexto de la captación de la inversión extranjera es interesante, y me parece que estamos lejos de tener ese tipo de instrumental de política. En Uruguay con seguridad, en Paraguay también, en Argentina también; Brasil tiene algunas definiciones un poquito más precisas que apuntan a este tipo de integralidades, por lo menos en términos de la definición de estrategias; no sé cuánto ha avanzado en la implementación.

Entonces, pensar estas cosas como paradigma para las políticas a escala nacional me parece interesante, pero ¿existe espacio para pensar eso a escala regional? ¿Es posible pensar algunas políticas sectoriales o industriales de complementación que a la vez den cuenta de la inversión extranjera, y pensar esto en la escala MERCOSUR? En algunos de los trabajos que hemos hecho con Mariano Laplane, Andrés López y Fernando Masi planteábamos al menos objetivos de una política que promoviera los derrames, y ahí veíamos que la articulación de iniciativas en el MERCOSUR podía ofrecer mejores posibilidades que los esfuerzos nacionales autónomos en el contexto de los esfuerzos de complementación productiva regional. Esto suponía generar marcos de incentivos y negociación relativamente comunes, más allá de los que se pudieran plantear a escala de cada país.

Entonces, se trata de pensar estas políticas en términos de cadenas globales de valor; esto es, primero poner la mirada en cómo estas cosas funcionan en el mundo y después ver cómo nos podemos insertar. Pero sin perder de vista el rol de las transaccionales y su peso relativo particular en cada cadena. Tendría ventajas hacer esto regionalmente en el MERCOSUR, pero cómo hacerlo será tarea de ustedes, los que participan en esas instancias.

1 Rajneesh Narula y John Dunning: *Multinational enterprises and globalisation: some clarifications and a research agenda*, UNU-MERIT Working Paper, 2009.

2 Gary Gereffi, John Humphrey y Timothy Sturgeon: «The governance of global value chains», en *Review of International Political Economy*, 12:1, febrero 2005, pp. 78-104.

Cadenas productivas y la pequeña producción en Paraguay

*Fernando Masi**

Esta ponencia presenta un pormenorizado estudio sobre el comportamiento del sector agrícola en Paraguay, la prioridad de este sector entre los objetivos del Plan Estratégico Económico, y la transformación planificada que quiere imprimirse hasta el año 2025, incorporando valor mediante procesos industriales que demandarán inversión creciente y desarrollos en innovación tecnológica.

* **Fernando Masi (Paraguay)**. M. A. en Economía y Política Internacional (School of Advanced International Studies, SAIS, The Johns Hopkins University). Investigador senior del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Fue asesor principal del Ministerio de Hacienda en materia de comercio e integración y asesor especial del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas del MERCOSUR. Actualmente se desempeña como asesor principal del Ministerio de Industria y Comercio. Es autor de numerosas publicaciones especializadas en economía y política internacional y en temas específicos como comercio, integración y competitividad.

Esta presentación tiene el propósito de abordar el tema de las cadenas productivas desde la perspectiva de la pequeña producción, en un país que, como Paraguay, todavía posee gran parte de su población en el sector rural, con una participación importante de la agricultura familiar.

En primer lugar se caracteriza el modelo económico del Paraguay de los últimos veinte a treinta años y sus efectos sobre el crecimiento y el bienestar. En segundo lugar se mencionan los esfuerzos del Estado y del mercado en el país por establecer nuevos y más competitivos rubros de producción, principalmente en el sector agroindustrial, como también los esfuerzos actuales de diseño e implementación de una estrategia de desarrollo industrial que busca un mayor impacto sobre la generación de empleo y la reducción de la pobreza, con una importante participación de la pequeña producción. Finalmente se relata un caso exitoso de formación de cadena productiva agroindustrial con la inclusión de pequeños productores

El modelo económico

La economía paraguaya se ha desarrollado sobre tres pilares en los últimos treinta años: la exportación de *commodities* agrícolas, la venta de energía eléctrica a países vecinos y el comercio de reexportación o de triangulación.¹ En este modelo, y a diferencia de otros países de la región, el proceso de industrialización no se presenta como política de Estado (sustitución de importaciones), sino como iniciativa privada, y hasta el momento ha alcanzado niveles de desarrollo menores que el resto de los países del MERCOSUR.² En otras palabras, la economía paraguaya se mantiene como básicamente rural, con ciertos niveles de industrialización (principalmente agroindustrialización) y una dinámica comercial importadora.

La economía rural del Paraguay presenta, a su vez, una estructura dual. Por un lado, un sector dinámico de la llamada *agricultura comercial* basada en la producción de soja y otros granos, además de la producción pecuaria. Esta es una producción intensiva en uso de capital y extensiva en uso de tierra, muy competitiva y rentable. Por otro lado, la agricultura

pequeña o familiar, intensiva en uso de mano de obra, con un promedio de 20 hectáreas y con baja productividad y rentabilidad.

Teniendo en cuenta que el 98 % de la población paraguaya se ubica en el 40 % del territorio del país y que el 43 % de esta población vive en el sector rural,³ la coexistencia de esta estructura dual ha creado las condiciones para abrir nuevas fronteras agrícolas en favor de la agricultura comercial de *commodities* tradicionales, lo que ha provocado un proceso rápido de expulsión y de migración de los pequeños productores.

Ante la ausencia de un proceso de rápida industrialización y de bajo crecimiento económico, la migración rural-urbana ha resultado en un incremento importante del empleo informal y de los niveles de pobreza en el país, principalmente de la pobreza rural.

En el Paraguay la agricultura familiar se ha caracterizado históricamente por ser de subsistencia, con algunos cultivos de renta, principalmente el algodón. Este último rubro entró en crisis en la década del noventa, en un momento de mayor dinamismo de la agricultura empresarial (soja y granos) y su consecuente expansión en tierras. Sin embargo, en los últimos diez años han aparecido nuevos rubros de renta para la agricultura familiar, varios de ellos en cadenas productivas agroindustriales. Estos nuevos rubros se muestran con mayor productividad y rentabilidad que los rubros tradicionales de producción campesina y ofrecen mayores posibilidades de hacer frente al empuje de la agricultura comercial de granos y carne, con la posibilidad de crear mayores oportunidades de empleo en el sector rural.

Competitividad y política de desarrollo

A partir del año 2000, varios estudios de competitividad elaborados para el Paraguay coincidían en que el reemplazo del modelo económico vigente debía pasar, fundamentalmente, por la agroindustrialización y la formación de cadenas productivas con orientación al mercado externo. Estas cadenas productivas definidas se orientaban a rubros tradicionales y no tradicionales, tanto de la gran agricultura como de la familiar.⁴

Varias iniciativas del sector público traducidas en programas y proyectos trataron de poner en marcha estas cadenas productivas utilizando instrumentos existentes y otros nuevos. Sin embargo, el mercado fue determinando la creación de otras cadenas productivas competitivas, en la mayoría de las cuales la agricultura familiar o de la pequeña producción ha tenido participación mayoritaria.⁵

De esta manera, la agricultura familiar en Paraguay empieza a tener las condiciones y los espacios para desarrollarse comercialmente y para formar parte de cadenas productivas de rubros competitivos y de exportación. Es decir que no solo es vista como fuente de la seguridad alimentaria en el país, sino también como parte de una agricultura comercial dinámica que apunta a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza rural.

Estas condiciones fueron tenidas en cuenta por el actual gobierno cuando se diseñó el Plan Estratégico Económico y Social (PEES), que se propuso alcanzar un crecimiento económico inclusivo con objetivos bien claros. Es decir, un crecimiento que, aparte de preservar el equilibrio macroeconómico, se oriente a generar empleo, reducir la pobreza y ser ambientalmente sustentable. Además, un crecimiento económico basado en la diversificación productiva y de exportación y en un mayor uso de la energía hidroeléctrica.⁶ Finalmente, y no menos importante, un crecimiento económico con la mayor inclusión posible y con apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) para que sean más competitivas y puedan insertarse en el mercado internacional.

A su vez, en el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) se ha elaborado una Estrategia de Desarrollo Industrial para acompañar al PEES, específicamente en lo que atañe a creación de empleo, diversificación productiva y apoyo a las mipymes.

Como se ha dicho, el proceso de industrialización en el Paraguay es tardío con relación al de sus vecinos, iniciado a mediados de los años ochenta y con poco o ningún apoyo del sector público. A partir de los noventa se fueron estableciendo medidas de apoyo al sector industrial mediante programas que han tratado de incentivar inversiones en este sector mediante exoneraciones fiscales.⁷

Si bien es cierto que el sector industrial ha crecido en términos absolutos, como también ha crecido la participación del sector industrial en las exportaciones paraguayas, muy poco se conoce sobre el impacto real de estas medidas sobre las inversiones en este sector. De hecho, la participación del PIB industrial en el PIB total se ha mantenido en alrededor del 14 % en los últimos veinte años, y los niveles totales de inversión privada⁸ en el Paraguay no sobrepasan el 15 % del PIB nacional. Las exoneraciones fiscales como incentivos *ex ante* a la inversión no han tenido consecuencias significativas sobre el proceso de industrialización, y los efectos de estas exoneraciones se han relativizado con la puesta en marcha de una reforma tributaria reciente.⁹

Además, no han sido más de trescientas las empresas industriales beneficiadas en cada uno de estos regímenes de incentivos, en un universo industrial que supera las cinco mil empresas en todo el país.¹⁰

La Estrategia de Desarrollo Industrial elaborada por el MIC se propone ordenar los regímenes de incentivos en un solo sistema de incentivos, con beneficios *ex post*, más atractivo para las empresas y con mayores beneficios para el bienestar del país; alentar una mayor inversión extranjera en el sector industrial, y desarrollar un programa especial para las pequeñas y medianas empresas agroindustriales de manera de asegurar su participación en el mercado nacional e internacional.

A diferencia de los regímenes actuales, el *régimen de incentivos* que se propone con esta estrategia pretende alinear los objetivos del PEES del gobierno a los resultados que se obtendrán con este nuevo régimen, así como a la viabilidad y rentabilidad de las empresas. En este sentido lo que se propone es otorgar incentivos en forma de créditos fiscales una vez conocidos los resultados de actividades y de inversiones de las empresas. Estos resultados se miden con indicadores de contribución de las actividades empresariales a la creación de empleo, aumento de la masa salarial, diversificación de exportaciones y uso de la energía hidroeléctrica, y se contrastan con la contribución tributaria de cada una de las empresas, a partir de una fórmula que genera puntajes para calcular los montos de créditos fiscales a otorgar. Con este sistema se evita crear una multiplicidad

de regímenes de incentivos, se reduce el trámite burocrático y se sacrifican recaudaciones fiscales con base en el impacto real de las inversiones sobre la economía y no en impactos potenciales o no medidos.

Al mismo tiempo, el plan de desarrollo industrial crea facilidades para la inversión extranjera a través de la figura de los *contratos de inversión*. Con este instrumento se crean obligaciones y beneficios claros tanto para el Estado como para las empresas privadas externas que deseen invertir en el país, en términos de los compromisos de cada parte, con vistas a crear las mejores condiciones tanto para las empresas como para la población potencialmente beneficiaria.

Sin embargo, la estrategia de desarrollo industrial debe beneficiar también a aquellas unidades productivas que constituyen la mayoría de las empresas industriales, que generan la mayor cantidad de empleo, pero que ven limitado su crecimiento por ausencia de una serie de servicios necesarios para llegar a los mercados. Son las pequeñas y medianas empresas (pymes), principalmente agroindustriales. Por ello, un tercer componente de la estrategia industrial es la de las *empresas integradoras*. La característica de estas unidades es que se constituyen específicamente para brindar a las pymes servicios de asistencia técnica, capacitación, búsqueda de mercados y acceso al crédito, entre otros, de manera de permitir que mejoren en la calidad de sus productos y en la venta a los mercados local e internacional.

Con esta asistencia, las pymes pueden beneficiarse de las oportunidades que brinda el régimen de incentivos de la nueva Estrategia de Desarrollo Industrial, como también se alienta la creación de cadenas agroindustriales en las cuales son beneficiarios del sistema los pequeños productores agrícolas. Dado el papel fundamental que desempeñan las empresas integradoras para que la pequeña y mediana producción agroindustrial sea parte del torrente del desarrollo industrial en el país, estas recibirán beneficios adicionales en términos de incentivos.

La Estrategia de Desarrollo Industrial en el Paraguay tiene etapas, y la primera de ellas se enfoca en el sector agroindustrial y en las industrias de baja tecnología. Las razones son varias. En primer lugar, en ese sector

se encuentran las ventajas comparativas del país. En segundo lugar, la agroindustria es intensiva en mano de obra, y en mano de obra no calificada, que constituye la principal característica del recurso humano en Paraguay. En tercer lugar, ofrece oportunidades de competitividad y rentabilidad a la agricultura familiar, que sigue albergando a una parte muy importante de la población paraguaya.

El régimen de incentivos de la estrategia mencionada no es excluyente para las industrias de tecnología media y alta. Simplemente, en una primera etapa el foco estará sobre las industrias con base en recursos naturales y de baja tecnología, hasta que se vaya avanzando en la calificación masiva de mano de obra y en el uso más expandido de investigación y desarrollo. Esto significa que, al otorgar prioridad básicamente a los emprendimientos agroindustriales, los beneficios del régimen serán mayores para los rubros de estos sectores, y sobre todo para aquellas empresas que se convierten en proveedoras de servicios para pequeños productores y para pequeñas y medianas empresas agroindustriales.

El caso de una cadena productiva agroindustrial con participación de la pequeña producción

Una investigación reciente del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP),¹¹ sobre una cadena de pequeños productores frutícolas, muestra el papel de una cooperativa rural como similar al de una empresa integradora. Muestra además que una apuesta por la agroindustria con participación de los pequeños y medianos productores puede tener éxito tanto en materia productiva como de reducción de la pobreza.

Frutika es una empresa industrial de concentrados y jugos de frutas ubicada en el departamento de Itapúa, en el sureste de Paraguay, fronterizo con la provincia argentina de Misiones. En términos de concentrados su mercado es el de exportación, principalmente el europeo, mientras que para los jugos predomina el mercado nacional. Uno de los principales problemas de esta empresa ha sido la provisión de materia prima, que en parte es comprada y transportada 800 kilómetros dentro del país y en parte

provista localmente por plantaciones de la empresa. Aun así, la provisión de frutas no era suficiente y la fábrica solo utilizaba entre el 50 y el 60 % de su capacidad anual instalada.

En el 2003, la empresa decidió embarcarse en un emprendimiento de creación de mayor oferta de frutas para la fábrica, mediante la organización y capacitación de pequeños productores en la región contigua de Caazapá. La formación de esta cadena productiva de dos tipos de frutas (mburucuyá y pomelo) se realizó en el marco de una iniciativa público-privada (PPP) que ha involucrado a la propia empresa y a la cooperativa de la zona, a la cooperación internacional, al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al gobierno local. Teniendo en cuenta que la zona de Itapúa es mayormente de cultivos extensivos como la soja y que desde hace varios años esta se ha estado expandiendo hacia la zona de Caazapá y desplazando a la pequeña producción, un emprendimiento de esta cadena de pequeña producción frutícola parecía clave para ofrecer rentabilidad a la agricultura familiar y generar empleo.

La cadena productiva ha tenido resultados exitosos. Por un lado Frutika, como empresa, convierte a los agricultores en válvulas de ajuste de fluctuaciones de precios y obtiene una cantidad mayor y continua de materia prima. Por otro lado, los agricultores suman un cultivo más y muy importante a su producción, con seguridad de mercado y con mayores ingresos.

Pero el elemento clave para entender el éxito productivo de esta cadena lo constituye la cooperativa de la región. En el Paraguay, la mayor parte de las cooperativas, desde siempre, han cumplido una función de ahorro y préstamo orientado al consumo.¹² Muy pocas se han arriesgado a prestar a la producción, y menos a la pequeña producción. Por lo tanto, el primer mérito de esta cooperativa es su apuesta de crédito a la pequeña producción. El segundo mérito tiene relación con el tipo de asistencia técnica y capacitación brindada a los agricultores, teniendo en cuenta que la maduración de los cítricos lleva unos cuantos años.¹³ El tercer mérito es que, luego de varios años de producción y de cosecha de rubros de calidad, la cooperativa logró ampliar el mercado para los pequeños productores más

allá de la propia empresa Frutika.¹⁴ En otras palabras, la cooperativa de la zona cumple una función igual a la de una empresa integradora, con la prestación de servicios necesarios a la pequeña producción y a la cadena de valor agroindustrial.

El éxito de la cadena, sin embargo, no se reduce solamente a la cantidad y calidad de la producción y al logro de la apertura de mercados. En esta cadena participan agricultores que en un 70 % se encontraban bajo la línea de pobreza en el 2009. Son agricultores con un máximo de 10 hectáreas que se dedican a diferentes cultivos de renta, aparte de los de subsistencia. El hallazgo más importante es que aquellos productores de la cadena frutícola —que además se dedican a otros cultivos de renta— aumentaron en forma sustantiva sus ingresos en comparación con aquellos que no están en la misma cadena, de forma tal que el efecto de la reducción de la pobreza (acercarse o sobrepasar la línea de pobreza) fue mucho mayor entre los primeros.

Finalmente, con esta iniciativa PPP, se produjo un vuelco importante en términos de recursos de la cooperativa hacia la producción. A partir de esta experiencia se comenzó a destinar mayores recursos hacia los créditos de producción, antes que a los créditos de consumo.

Como se ha mencionado, la aparición de rubros competitivos de la agricultura familiar, generalmente en cadenas productivas, ha sido más el resultado del empuje del mercado que de las políticas públicas. En el caso de Frutika, fueron la propia empresa y la cooperativa de la zona las que empujaron al sector público a involucrarse, aunque con mayor protagonismo del sector privado. Existen otras experiencias similares y también exitosas que involucran a la pequeña producción y que mueven mayores volúmenes y valores, tales como el caso de azúcar orgánico, la stevia (edulcorante natural) o el sésamo, entre otros, dinamizados a partir de empresas o de cooperativas que comercian directamente en el mercado internacional.

La Estrategia de Desarrollo Industrial del gobierno debe incorporar a estas experiencias exitosas dentro de un plan de incentivos a la agroindustrialización, acompañar al mercado, pero también establecer las prin-

cipales directrices de desarrollo y creación de empleo en el país, de manera de reducir las fallas de mercado.

Al mismo tiempo, otra tarea importante es el trabajo de cadenas productivas transfronterizas, dado que el MERCOSUR es el gran mercado para la agroindustria paraguaya, no solamente como lugar de destino final, sino como plataforma para el mercado internacional.

Y aquí se presenta un problema a resolver y negociar, porque para la producción agroalimentaria y la agroindustrialización del Paraguay, y por lo tanto para la participación de los pequeños productores en este proceso, el MERCOSUR interpone más obstáculos que otros mercados del mundo.

En Paraguay ha habido buenos resultados en la creación y consolidación de cadenas productivas agroalimentarias como los lácteos, el sésamo, las frutas y sus jugos, la carne porcina y la carne avícola. Sin embargo, los principales mercados para estas cadenas se han mantenido fuera del MERCOSUR. Nuestros vecinos grandes no han comprendido que la exportación de estos productos no puede causar mayores daños a sus mercados locales y, por el contrario, muy bien pueden ser parte de cadenas similares en esos países que tengan como destino final el resto del mundo, especialmente el mercado asiático.

Por ello, la iniciativa del Grupo de Integración Productiva (GIP) del MERCOSUR puede ser un puente para el desarrollo industrial del Paraguay y para la reducción de asimetrías en la región. Para el Paraguay el desarrollo industrial implica generación de empleo y reducción de la pobreza, y por lo tanto la participación de los pequeños productores, principalmente rurales.

- 1 Consistente en la importación de productos terminados de la extrazona, mayormente de consumo suntuario, con aranceles muy bajos, y la venta de estos productos a los países vecinos
- 2 La participación del PIB industrial en el PIB total del país no ha sobrepasado el 14 % anual.
- 3 El 60 % del territorio nacional se ubica en el Chaco, una zona mayormente árida y que requiere de mucha inversión para la actividad agropecuaria.
- 4 El trabajo más completo sobre competitividad en el Paraguay se realizó con la ayuda de la cooperación japonesa (EDEP-JICA) y en ese estudio se definían seis cadenas productivas: 1) soja-aceite-balanceados; 2) carne vacuna y su procesamiento; 3) algodón-textil; 4) cuero y sus manufacturas; 5) madera y sus manufacturas; 6) metalmecánica.
- 5 La cadena de lácteos, y de ganado porcino llevada adelante por medianos productores o de agricultura *farmer*. La cadena de frutas-jugos, azúcar orgánico, stevia, hierbas medicinales, mandioca-almidón, con una alta participación de la agricultura familiar.
- 6 Un bajo nivel de industrialización en el Paraguay se comprueba a través del escaso uso de la energía hidroeléctrica en un país que es el principal productor de este tipo de energía per cápita en el mundo, pero que mayormente la vende a los países vecinos. Solo un 13 % del consumo energético nacional corresponde a energía hidroeléctrica. Fundamentalmente se utilizan la biomasa y el petróleo.
- 7 La ley 60/90, de Promoción de Inversiones, la Ley de la Maquila, el Régimen de Materias Primas y el Régimen Automotor Nacional, además de la creación de zonas francas.
- 8 Medido por inversión en capital fijo.
- 9 La ley 2421/04, de Adecuación Fiscal, redujo el impuesto a la renta sobre las empresas de 30 a 10 % y mantuvo el nivel máximo del impuesto al valor agregado (iva) en un 10 % igualmente. A pesar de haberse ampliado la base tributaria a partir de esta ley, la presión tributaria en el Paraguay continúa siendo baja (12 %).
- 10 Datos de los registros industriales de regímenes especiales del MIC.
- 11 CADEP (2010): *Encadenados al comercio. ¿Liberados de la pobreza? El caso de los pequeños productores frutícolas de Caazapa*, Asunción (en prensa).
- 12 Salvo los casos de las grandes cooperativas de producción «extranjeras», como la de los menonitas y descendientes de alemanes y otras nacionalidades que operan como agricultura *farmer*.
- 13 Para convencer a los productores de embarcarse en la plantación de pomelo, la cooperativa utiliza a la fruta del mburucuyá, que da resultados en seis meses y soluciona los problemas de corto plazo de los ingresos de los mismos productores.
- 14 Una nueva fábrica de jugos que se instala en la región y empresas de bebidas gaseosas son los nuevos mercados locales, aparte de restaurantes.

Desenvolvimento de cadeias de valor regionais

*Celio Hiratuka**

El autor plantea la necesidad de políticas públicas para el desarrollo de la integración productiva, considerando la imposibilidad de que esto ocurra por las fuerzas del mercado. Señala las oportunidades y los riesgos de emprender esta tarea, atento a los intereses que ello afectaría si quisiera conformarse un esquema integrado regional más equilibrado. Además, reseña el grado de transnacionalización de las principales empresas brasileñas y el apoyo financiero que reciben. Remarca además la necesidad de seleccionar los sectores prioritarios regionales —en los cuales pudiera, a pesar de las diferencias de escala, haber complementariedades productivas— y orientarlos hacia un aumento de la competitividad de cara a los mercados externos y la defensa del espacio regional.

* Celio Hiratuka (Brasil). Doctor en Economía (Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP). Profesor del Instituto de Economía e investigador del Núcleo de Economía Industrial y de Tecnología (NEIT) de la UNICAMP. Autor de varias publicaciones en revistas especializadas sobre comercio internacional, inversión extranjera directa y economía industrial. Ha publicado sobre internacionalización productiva, comercio internacional y empresas transnacionales.

Minha apresentação é o resultado de uma série de estudos feitos pelo Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) do Instituto de Economia da UNICAMP, no âmbito da Rede MERCOSUL de Pesquisas e também em conjunto com a ABDI.

Minha exposição, que é relativamente curta e resumida, procura analisar os principais riscos e oportunidades para estratégias de complementação produtiva no MERCOSUL no novo cenário internacional, que em minha opinião mudou significativamente nos últimos cinco ou seis anos. Essas mudanças certamente provocaram alterações importantes nas possibilidades de os países da região avançarem em direção a uma estratégia mais ativa em termos de complementação produtiva.

De maneira breve, gostaria de adiantar as principais ideias da minha exposição. Em primeiro lugar, um elemento-chave é que, desde o início de sua criação, o MERCOSUL vem tentando completar o seu processo de união aduaneira, mas obviamente encontrou grandes barreiras. Em minha opinião, grande parte do processo de complementação produtiva e formação de cadeias de produção regionais seria um elemento essencial para que o processo de integração do MERCOSUL pudesse se afirmar, inclusive como um processo que fosse além da integração comercial, para aprofundar uma integração produtiva efetiva na região.

Nesse sentido, estou absolutamente convencido de que, assim como não tem acontecido até agora – as iniciativas políticas tiveram um peso grande sobre as idas e vindas do MERCOSUL –, tampouco nos próximos anos o avanço da integração produtiva ocorrerá simplesmente pelas forças do mercado. É necessário, assim, uma ação política muito forte, ações e políticas comuns, para apoiar a formação e consolidação destas cadeias de valor regionais. Neste contexto, a situação internacional mudou consideravelmente a partir de 2002 e 2003 em relação à situação anterior, em grande parte devido a uma situação externa muito mais favorável – pelo menos até a crise. (Vou tentar explicar depois por que eu penso que esta situação internacional, apesar da crise, tende a continuar sendo uma situação externa favorável para o MERCOSUL e para a recuperação do crescimento econômico nos países da região).

Assim, há realmente um espaço para retomar ações regionais, de forma a tornar a valorizar processos de desenvolvimento produtivo no MERCOSUL. Mas a situação internacional também traz alguns riscos, principalmente porque está associada aos impactos do ciclo de *commodities*, e em grande medida associada à ascensão da China como grande potência internacional. O fato é que o processo de ascensão da China, que provoca um impacto positivo de um lado – aumenta os preços das *commodities* e favorece as exportações dos países do MERCOSUL –, de outro gera riscos significativos.

Em primeiro lugar, gostaria de falar sobre as oportunidades; depois, passar pelos riscos; e, finalmente, abordar a questão da política, que seria o caminho para minimizar os riscos e maximizar as oportunidades.

A primeira oportunidade é que o cenário externo favorável, antes da crise do *subprime*, resultou em um ganho de termos de troca importantes. E, em minha opinião, apesar da crise, estes termos de troca tendem a continuar e o cenário externo favorável para a exportação de *commodities* pode prosseguir nos próximos anos, basicamente como resultado do processo de desenvolvimento da China. O processo de desenvolvimento chinês tem resultado na incorporação de uma massa enorme de consumidores e na transição de uma população que era eminentemente rural para uma população mais urbana, com padrões de consumo tipicamente urbanos, resultando em elevação do consumo de alimentos e insumos industriais em proporção significativa. Vale lembrar que a China não tem os fatores de produção favoráveis para a produção de matérias-primas e gêneros alimentícios. Ou seja: apesar da crise, e como demonstrado pela rápida superação da crise por parte da China no período recente, seu desenvolvimento deve continuar a pressionar os preços das matérias-primas e alimentos, favorecendo as condições de intercâmbio comercial dos países da região.

Isso significa, como significou nos últimos cinco ou seis anos, a possibilidade de se afastar a restrição externa desses países. O que era um problema, e sempre foi um problema crônico em economias latino-americanas, estaria temporariamente afastado devido à recuperação e elevada

demanda por *commodities* por parte da economia chinesa. Isso leva, de certa forma, a uma maior estabilidade, a uma maior possibilidade de promover taxas de crescimento mais elevadas, e tem permitido a retomada de políticas para promover o desenvolvimento econômico. Então, é um elemento positivo do cenário internacional. Claro que também envolve alguns riscos, como se desenvolverá mais adiante.

Quadro 1.
MERCOSUL. Evolução recente dos indicadores sócio-demográficos, econômicos, financeiros e de produção

VARIÁVEL	UNIDADE	ANO	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR
População	Milhões de hab.	2008	39,9	129,0	6,2	3,3	241,4
PIB	USD milhões	2008	328.385	1.612.539	15.977	32.186	1.989.087
Δ PIB	% ao ano	2003-2008	8,5	4,7	4,8	7,9	
PIB per capita	USD/habitante	2008	8.235	8.400	2.566	9.654	
Gini		2005	50,0	56,4	53,9	44,9	
Exportações	USD milhões	2008	70.021	197.942	4.390	5.949	278.302
Saldo	USD milhões	2008	12.598	24.746	-4.587	-2.984	29.773
Reservas	USD milhões	2008	46.385	193.784	2.863	6.360	249.392
Estoque IDE inward	USD milhões	2007	73.129	328.455	2.003	5.069	408.657
Estoque IDE outward	USD milhões	2007	26.873	103.924	167	16	131.124
IDE inflow	USD milhões	2007	6.462	34.585	196	879	42.123
Agricultura	%PIB	2007	9,4	6,0	22,0	10,0	
Industria	%PIB	2007	33,7	28,1	20,0	27,4	
Serviços	%PIB	2007	56,9	66,0	58,0	62,6	

Por outro lado, temos visto – e aqui cabe observar que a minha exposição é evidentemente realizada a partir de uma perspectiva brasileira – um processo importante de aumento do IDE intra-regional. Os investimentos

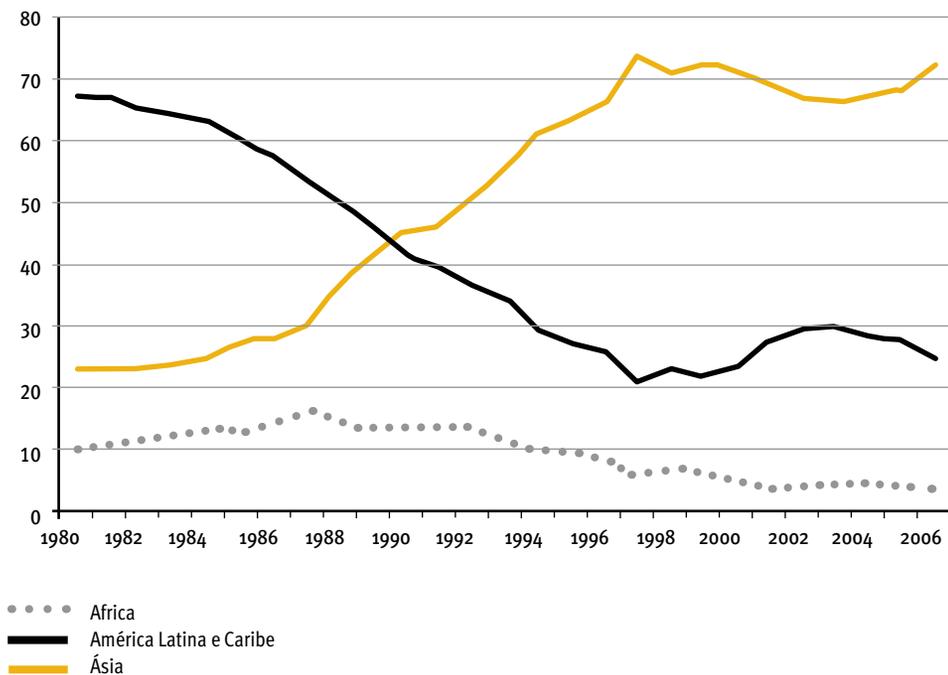
diretos formam um novo vetor para além dos fluxos de comércio, que podem ajudar neste processo de complementação produtiva e na formação de cadeias produtivas regionais.

Outro elemento importante dos últimos anos é o aumento da cooperação financeira regional e a importância adquirida por algumas instituições de financiamento e desenvolvimento regional. Refiro-me especificamente a instituições como a CAF, o Fonplata e também o BNDES, que atualmente também se propõe ser um banco de desenvolvimento regional.

Eu gostaria de que todos observassem nesta primeira tabela a taxa de crescimento do PIB no período 2003-2008. Essa linha mostra que esses países estão em uma situação confortável, fato que não pode ser dissociado da situação favorável dos setores externos, a partir do ponto de vista das reservas, principalmente, nas principais economias da região. Este processo está diretamente relacionado com o aumento conjunto das exportações da região e com o crescimento nos preços das *commodities* causado pelo aumento da demanda chinesa.

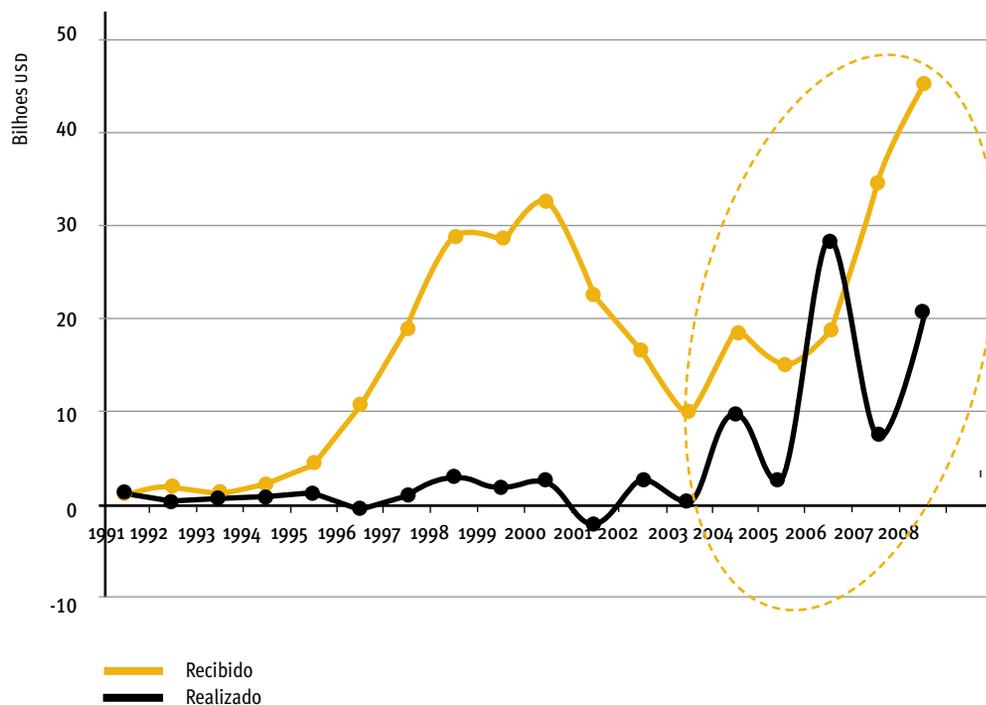
Por outro lado, do ponto de vista do aumento do investimento direto, observa-se um processo de aumento da importância dos países em desenvolvimento como emissores de IDE. No caso da região, pode ser visto, a partir do ano dois mil, uma recuperação da América Latina e do Caribe em termos de participação no estoque total de investimento feito por outros países em desenvolvimento e, obviamente, o Brasil tem um peso importante no total.

Gráfico 1.
Distribuição regional do estoque de IDE realizado dos países em desenvolvimento.
(em % do total, 1980-2006)



Fonte: UNCTAD.

Gráfico 2.
Brasil: investimento direto recebido e realizado
(em USD bilhões, 1990 a 2008)



Fonte: Banco Central do Brasil.

O gráfico 2 mostra a comparação entre o investimento direto recebido pelo Brasil e o realizado pelo Brasil. Claramente, a partir de 2003-2004 os investimentos feitos pelo Brasil no exterior têm aumentado bastante, considerando que a média foi de USD 806 milhões no período 1990-2003 e USD 13,6 bilhões no período 2004-2008. Obviamente existem mudanças e flutuações dadas por algumas operações de grandes empresas. Mas de

qualquer forma este processo não é restrito a grandes empresas; pequenas e médias empresas também começam a investir no mercado internacional neste período.

Quadro 2.

Brasil: Grau de transnacionalização das 20 maiores multinacionais brasileiras (em R\$ bilhões, 2006 a 2008)

	2006	2007	2008	VARIAÇÃO 2008/2006
Vendas				
Totais	381,3	438,6	532,7	39,7
No exterior	82,1	106,0	134,9	64,3
Exterior/total	21,5	24,2	25,3	
Empregos				
Totais	365.908	452.178	517.048	41,3
No exterior	61.509	100.979	142.300	131,3
Exterior/Total	16,8	22,3	27,5	
Ativos				
Totais	492,4	605,5	721,4	46,5
No exterior	129,9	151,0	199,5	53,6
Exterior/Total	26,4	24,9	27,7	

Fonte: Fundação Dom Cabral. (<<http://www.fdc.org.br>>)

Estes são dados do maior grau de transnacionalização das 20 maiores multinacionais brasileiras. Claramente, as vendas externas subiram mais rapidamente do que vendas no mercado interno, assim como o emprego também, e os ativos. As informações por empresa também podem ser utilizadas para caracterizar a importância crescente do investimento direto estrangeiro para as empresas brasileiras. Porém, mais importante do que isso, é o fato de que grande parte desses investimentos é direcionada para a região.

Quadro 3.
20 maiores multinacionais brasileiras em 2008 (por ativos no exterior)

RANK	EMPRESA	SETOR	ATIVOS NO EXTERIOR (MIL R\$)	% NO EXTERIOR
1	Vale	Mineração	95.831.000	52%
2	Gerdau	Siderurgia/Metalurgia	37.429.390	63%
3	Petribras	Energia	26.529.000	13%
4	Votorantim	Commodities	13.642.000	10%
5	Odebrecht	Construção	8.145.000	20%
6	Embraer	Aeronáutica	8.044.740	39%
7	Marfrig	Alimentos	3.243.190	35%
8	Camargo Correa	Construção	3.184.296	16%
9	Ultrapar	Distribuição de Combustíveis	946.247	10%
10	Weg	Motores	871.021	18%
11	Tigre	Material de Construção	721.254	46%
12	Andrade Gutierrez	Construção	648.970	3%
13	Marcpolo	Onibus e Peças	396.247	16%
14	América Latina Logistica	Trasnporte	307.590	3%
15	Lupatech	Metal-mecânica	298.611	18%
16	Itautec	Serviços de TI	238.991	20%
17	Sabó	Autopeças	230.000	49%
18	Oi	Ser v. Telecom	218.000	0%
19	Perdigão	Alimentos	198.309	2%
20	Aracruz	Celulose	192.845	2%

Fonte: Fundação Dom Cabral. (<<http://www.fdc.org.br>>)

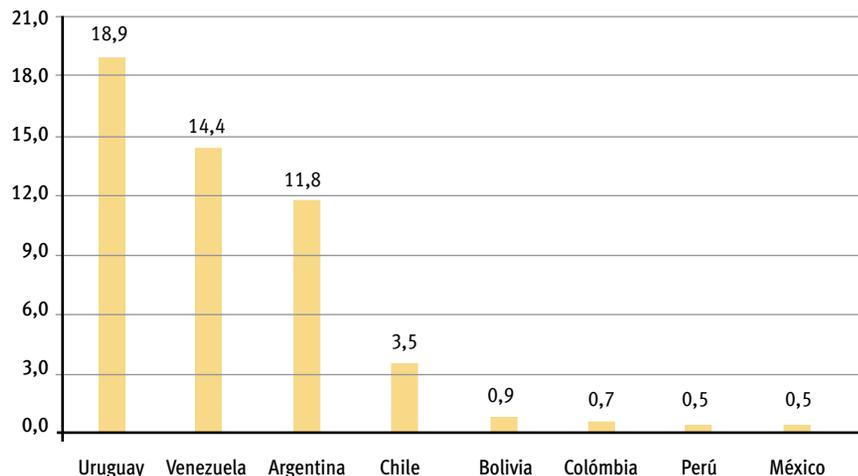
Quadro 4.
Fluxos de investimentos brasileiros diretos nos principais países da América Latina
acumulados entre 2006 e 2008
(em USD milhões e %)

PAÍS	VALOR	PART. RELATIVA NO TOTAL (%)	PART. RELATIVA NO TOTAL EXCLUSIVE PARAÍSO FISCAIS (%)
Argentina	2.465,0	4,7	7,3
Chile	1.277,4	2,4	3,8
Uruguai	944,8	1,8	2,8
México	321,7	0,6	0,9
Venezuela	256,0	0,5	0,8
Colômbia	172,7	0,3	0,5
Peru	66,6	0,1	0,2
Bolívia	10,0	0,0	0,0
Total	5.514,1	10,4	16,3

Fonte: Banco Central do Brasil.

Considerando os fluxos de investimento brasileiro no exterior, Argentina, Chile, Uruguai e México são os principais beneficiários, apesar de os dados serem distorcidos, porque os registros de saída dos investimentos do Banco Central do Brasil registram o destino primário, com uma grande proporção direcionada a paraísos fiscais, antes de chegarem ao seu destino final. Talvez a maneira mais fácil de analisar a importância da região como o destinatária do investimento seja analisar a criação e a operação das subsidiárias das empresas colhendo informações diretas das empresas.

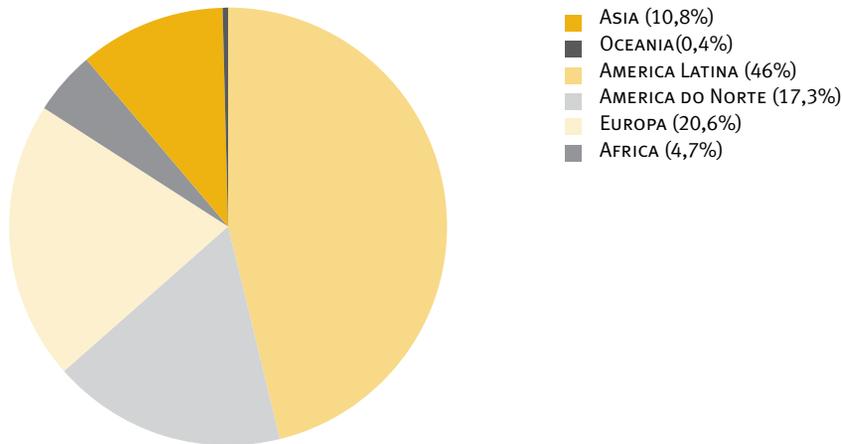
Gráfico 3.
Importância relativa dos investimentos realizados pelo Brasil no total dos investimentos recebidos pelos países (acumulado de 2006 a 2008, em %)



Fonte: Banco Central do Brasil e UNCTAD.

De qualquer forma, não é apenas o volume de investimento que interessa, apesar de que, quando se considera a importância relativa dos investimentos realizados pelo Brasil no total do investimento recebido pelos países, ele não é de forma nenhuma desprezível (gráfico 3), especialmente no caso do Chile, Uruguai, Venezuela e Argentina. Do ponto de vista das empresas, o estabelecimento de filiais na América Latina é claramente o primeiro passo no processo de transnacionalização de empresas brasileiras, e, também claramente, os países do MERCOSUL, especialmente a Argentina, são a porta principal de saída de empresas brasileiras, especialmente as empresas médias que querem iniciar o seu processo de transnacionalização (gráfico 4).

Gráfico 4.
Localização das subsidiárias das maiores transnacionais brasileiras - 2008



Fonte: Fundação Dom Cabral.

Se analisarmos as estratégias de transnacionalização das empresas brasileiras, podemos ver claramente três tipos. O primeiro é uma estratégia que chamamos de *liderança global*, levada adiante por algumas grandes empresas brasileiras que passam por um intenso processo de transnacionalização e que procuram explorar todo o mundo para disputar e consolidar liderança mundial.

A maior parte dos investimentos— talvez não em termos de valores, mas em termos numéricos — cai no grupo de empresas que vão em busca de mercados, ou seja: perseguem estratégias do tipo *market-seeking*. Há vários exemplos de empresas no setor industrial, assim como no setor de serviços.

Finalmente, também temos as empresas que vão para o exterior para realocarem atividades de produção para compensar os custos de produção e de mão-de-obra local. Essas estratégias de internacionalização são muito mais *defensivas* do que as demais.

O importante é que as estratégias do tipo *market-seeking* são as dominantes em termos numéricos, e que são elas que têm o maior impacto potencial sobre a integração produtiva regional, principalmente por causa da necessidade de investimentos para garantir essa penetração nos mercados da região. Esses investimentos podem ser objeto de investimentos posteriores voltados para o desenvolvimento de ativos comerciais, desenvolvimento de marcas, assistência técnica e suporte à exportação. Além disso, pode potencialmente levar a um processo de maior complementaridade produtiva entre as diferentes filiais instaladas nos diferentes países na região. Essa é uma possibilidade em potencial, mas é muito mais fácil que isso aconteça entre os países da região pela menor disparidade de rendas, cultura e proximidade geográfica, do que com países de fora da região, quer eles sejam países da América Norte, da Europa ou da Ásia. Nesse sentido, este processo pode, potencialmente, fortalecer o processo de produção e complementar a formação de cadeias produtivas regionais.

Quadro 4.
Instituições financeiras regionais de desenvolvimento: indicadores selecionados
(em USD milhões, 2008)

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	CAPITAL PAGO	ATIVO TOTAL	CARTEIRA DE EMPRÉSTIMOS
FONPLATA	411	452	421
CAF	2.176	14.272	10.259
BNDES	5.939	116.428	97.778

E o último aspecto — e estes são apenas alguns números — são os principais instrumentos financeiros de desenvolvimento regional. Temos o Fonplata, que possui uma carteira relativamente pequena, a CAF, que abrange não só os países do MERCOSUL, que tem uma carteira relativamente grande, e também o BNDES, que também vem financiando projetos regionais. Grande parte do financiamento do BNDES é voltado para a im-

plementação da infra-estrutura focada nas áreas de engenharia, e grande parte em projetos aqui na América Latina.

Quadro 5.
Desembolsos do BNDES-Exim para a área de infra-estrutura no exterior
(em USD milhões)

SETOR	2004	2005	2006	2007	2008
Água e saneamento	-	-	-	-	1.095
Engenharia e Construção	227.990	292.152	180.322	599.766	917.846
Eletricidade e Gás	542	1.427	334	14.754	41
Informações e Com.	-	-	-	95.210	-
Telecomunicações	-	495	-	-	-
Total Exim-Infra-estrutura	228.532	294.074	180.656	709.730	918.982

Estas são as oportunidades: a existência de uma conjuntura mais favorável ao crescimento, devido à situação externa, e o movimento de aumento do investimento em nível regional impulsionado por políticas nacionais de desenvolvimento, que até pouco tempo atrás tinha sido negligenciado e agora recebe mais apoio internamente em cada país da região (como Fernando Massi mostrou para o caso do Paraguai, também no Brasil estão se desenvolvendo políticas de apoio à produção nacional. Estas políticas devem ser combinadas e articuladas em nível regional, mas o retorno do investimento e das políticas de apoio é uma oportunidade). E, finalmente, a existência de agentes de financiamento de infraestrutura e produção regional. Nesta lista está faltando o FOCEM, que deve ser reforçado para enfrentar o problema fundamental deste processo, que são as assimetrias competitivas entre os países da região.

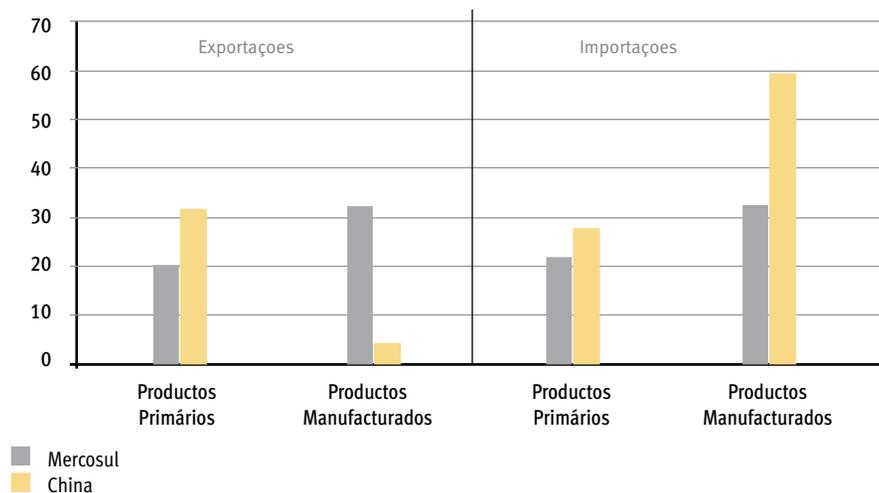
Voltemo-nos para os riscos. Um risco razoável é a incapacidade de lidar com o problema das assimetrias competitivas entre os países da região. E preciso reconhecer que os países têm diferentes estruturas de produção, com diferentes capacitações competitivas; e só é possível falar de produ-

ção complementar e formação de cadeias regionais se houver uma forte política para reduzir as assimetrias competitivas.

Mas, além disso, há outra ameaça, além do risco de não ser capaz de resolver o problema das assimetrias: é o cenário externo favorável, mas que está fundamentado em uma excessiva especialização das exportações em produtos primários. Este fato pode criar dificuldades para a criação de grandes cadeias de produção regional com maior impacto na geração de emprego e renda. Esta especialização das exportações de *commodities*, juntamente com a concorrência da China em produtos manufaturados — crescente em países da região — é um grande obstáculo para a formação de cadeias de produção regionalmente integradas.

Gráfico 5.

MERCOSUL: taxa de crescimento médio anual do comércio intra-MERCOSUL e com a China, por tipo de produto (2003 a 2008, em %)



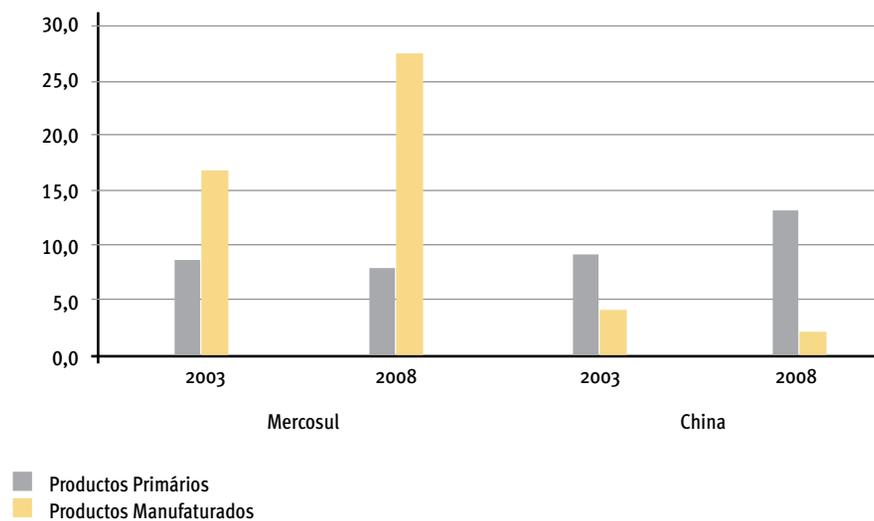
Fonte: Elaboração NEIT-IE-UNICAMP a partir de dados do COMTRADE.

Apenas a título de ilustração, esta é a taxa de crescimento médio anual do intra-MERCOSUL e com a China, por grupo de produtos. Como pode ser observado (gráfico 5), no caso das exportações é evidente um crescimento importante do comércio intra-MERCOSUL de matérias-primas e bens manufaturados. No caso do comércio com a China, o ganho é expressivo principalmente no caso dos produtos primários.

Do ponto de vista das importações, o que é preocupante é que a taxa de crescimento de produtos manufaturados chineses é muito maior que a taxa de crescimento das importações intra-regionais. Isso expressa a dupla dimensão da relação com a China: uma inserção positiva comercial favorável em produtos primários e *commodities* para a Ásia em desenvolvimento, China, Coreia e países asiáticos em geral, e uma inserção também cada vez mais importadora voltada para bens manufaturados.

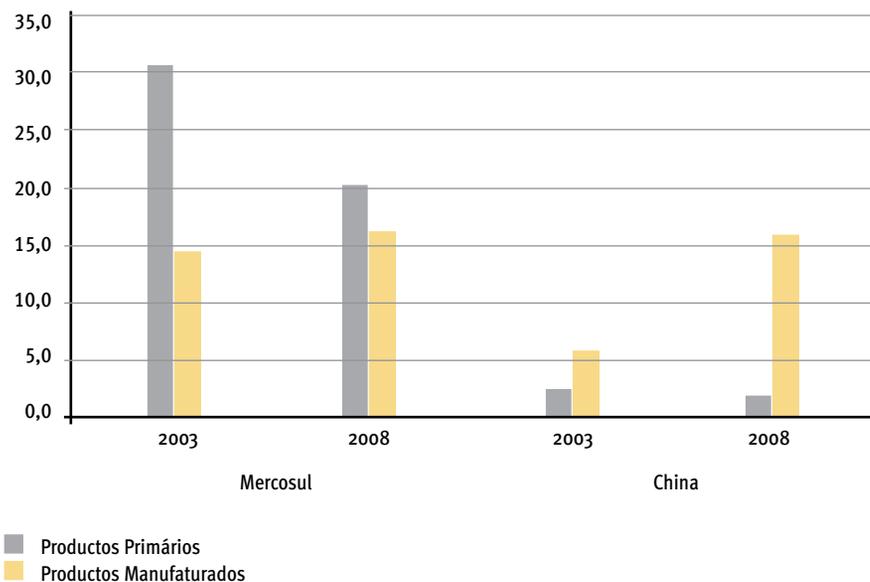
O gráficos 6 e 7 repetem a mesma ideia, a partir da informações de *market-share*. A participação relativa no caso das exportações e das importações para o MERCOSUL é claramente crescente, enquanto que para a China se observa um aumento do *market-share* de produtos primários. No caso do MERCOSUL, o resultado é claramente marcado pela posição do Brasil, que se tem beneficiado enormemente do crescimento dos demais países do MERCOSUL com aumento de exportações. Isto se configura como um problema, porque para reduzir as assimetrias é necessário reduzir o desequilíbrio de comércio favorável ao Brasil com os países do MERCOSUL. É uma questão política. Com relação às importações, fica evidente o aumento da participação da China como fornecedora de manufaturados na região.

Gráfico 6.
MERCOSUL: participação relativa das exportações intra-regionais e para a China nas exportações totais por tipo de produto (2003 e 2008)



Fonte: Elaboração NEIT-IE-UNICAMP a partir de dados do COMTRADE.

Gráfico 7.
MERCOSUL: participação relativa das importações intra-regionais e para a China nas importações totais por tipo de produto (2003 e 2008)



Fonte: Elaboração NEIT-IE-UNICAMP a partir de dados do COMTRADE.

A capacidade de maximizar as oportunidades e minimizar os riscos depende de uma política mais agressiva, uma vez que, apelando apenas para a lógica do mercado, a especialização tende a se acentuar. Gostaria de salientar a importância das políticas e dos instrumentos de financiamento como forma de reduzir as assimetrias de produção. Nesse caso, é necessário reforçar e reformular o FOCEM para que ele desempenhe um papel mais relevante na redução de assimetrias. Da mesma maneira, o futuro papel do Banco do Sul pode ser importante, além do Fonplata, o CAF, etc., que têm um papel importante. Porém o direcionamento desses recursos para a expansão das atividades produtivas é essencial.

É necessário dar ênfase à ideia de que as instituições regionais poderiam reforçar e coordenar as ações das políticas nacionais. Além disso, também pode ser importante reconhecer que as empresas multinacionais regionais podem ter um grande peso nesse processo. É preciso haver mais empresas regionais. As empresas brasileiras estão investindo na Argentina, Uruguai, Paraguai, mas também é necessário o contrário: as empresas da região investirem no Brasil para aumentar o número de cadeias intra-regionais mais integradas, inclusive com o fortalecimento de pequenas e médias empresas. Neste caso é necessário apoiar a operação de arranjos produtivos para pequenas e médias empresas, de modo que elas possam ser incorporadas a essas correntes de bens e investimentos.

E, finalmente: tomar medidas específicas para identificar e apoiar algumas cadeias prioritárias. É claro que deve haver uma política que abranja setores variados, mas é possível identificar setores que se mostram prioritários. Obviamente, essa seleção exige uma discussão mais aprofundada, mas os critérios que foram utilizados para a escolha foram, em primeiro lugar, a existência de competências complementares — mais do que isso, a possibilidade de que estes investimentos efetivamente levem a uma maior integração produtiva e à redução de assimetrias. Em segundo lugar, a existência de empresas, preferivelmente com capital regional do MERCOSUL. Depois, é preciso se verificar aqueles setores em que é necessário reforçar a competitividade para a conquista de mercados estrangeiros ou para a defesa do espaço para o comércio regional. Finalmente, é preciso incrementar a existência de políticas de apoio em nível nacional. Para mim, isso está se tornando cada vez mais necessário, devido ao aumento tanto dos riscos quanto das oportunidades.

Finalmente, gostaria de destacar rapidamente algumas áreas que poderiam ser desenvolvidas e que podem resultar em oportunidade de aumento da integração produtiva.

A cadeia do agronegócio é uma cadeia importante para todos os países da região. Além disso, é importante destacar que os países da região têm produtos complementares e que existem grupos regionais com atuação destacada. Nesse caso, seria importante, então, se vigorizar o processo de

fortalecimento das áreas de P&D para o melhoramento genético, do desenvolvimento de insumos, além de se visar a possibilidade de se compartilhar apoio logístico numa ampla de serviços.

Na área de petróleo e gás, a demanda da Petrobrás abre um conjunto de oportunidades de negócios na região, não só para as empresas brasileiras, fornecedoras de equipamentos, componentes e serviços, mas também para empresas da região. A da bioenergia é uma das áreas que merecem um estudo mais aprofundado, oferecendo possibilidades de definição de normas comuns e estratégias para inserção internacional. No setor da construção, existem várias empresas de tecnologia de pequeno e médio porte, com bases regionais em vários países.

Enfim, é possível se chegar a uma lista relativamente extensa e mover-se mais vigorosamente na construção de políticas que promovam a complementação produtiva regional e a formação destas cadeias, que certamente não só podem contribuir para avançar no processo de consolidação do MERCOSUL, mas também para aumentar a geração de emprego e renda no setor industrial, do agronegócio e de serviços, sem implicar numa especialização muito marcada em direção a produtos primários. Deve-se realizar um esforço conjunto e articulado para fazer com que as economias da região avancem em direção às fases mais nobre dentro das cadeias produtivas regionais e globais.

Debate

- *Esto nos puede ayudar mucho a identificar claramente hacia dónde podemos caminar en los próximos tiempos. Y creo que mostró también claramente la preocupación que existe en Brasil y que tendría que existir en todos los países de no transformarnos en granjas de exportadores de productos primarios para otros mercados, y sí que intentemos agregar valor a las cadenas productivas.*
- *Tengo entendido que Brasil también tiene inversiones en Paraguay, pero quizás por la dimensión de esa inversión no figura en el cuadro respectivo, aunque figura también Bolivia. También quería preguntar si dentro*

de esas inversiones que realizan los países hay una estrategia nacional o regional específica como para entrar a trabajar en ellos. Y por último, quiero apoyar esa medida selectiva que vino a demostrar el grado de apoyo al desarrollo de las cadenas productivas.

- *En el cuadro referido a las inversiones fondeadas por el BNDES, tengo entendido que esos son fondos de financiamiento del BNDES para esta actividad, atados a las condicionalidades relativas a la asignación de esos fondos, concretamente al compre brasileño. Esa es una duda, que me gustaría vincular con la estrategia de internacionalización de las empresas brasileñas. Me parece que también el apoyo financiero está condicionado al compre brasileño. Por otro lado, me gustaría escuchar algún comentario referido al marco regulatorio que Brasil tiene con relación a la promoción de las inversiones extranjeras, por cuanto me parece que ese marco da algún indicio interesante sobre la claridad estratégica con la que Brasil mira y condiciona la asignación de recursos internacionales a la interna de su propia economía.*
- *Habiendo estudiando la expansión brasileña, ¿qué imaginas como medidas operativas para construir regionalmente esas cadenas de valor conjuntas?*
- São várias questões. Vou começar pelas mais pontuais, que são mais fáceis de responder. Estes dados sobre o investimento realizado pelo Brasil vêm do cadastro de investimentos do Banco Central. É a informação oficial sobre o investimento externo do Brasil, mas tem problemas como a dificuldade de identificar exatamente qual o destino final do investimento. Porque uma grande parte das empresas brasileiras fazem seus investimentos em um paraíso fiscal para, em seguida, serem dirigidos para a região de destino final. Há, portanto, uma parte dos investimentos brasileiros — no mundo, não só na região — não identificada, pois eles aparecem como investimentos realizados em paraísos fiscais.

A melhor coisa a fazer é olhar pelo lado das empresas, fazendo uma pesquisa mais aprofundada por empresas para tentar verificar onde elas estão investindo. O problema é que esta é uma tarefa exaustiva e é difícil encontrar a informação quando se trata de pequenas empresas. Eu

imagino que se, por exemplo, há empresas pequenas que investem no setor agrícola no Paraguai, há alguma dificuldade em identificar este processo, justamente por esta questão metodológica. Do ponto de vista da dimensão regional de tais investimentos, quando tentamos controlar através da abertura de filiais e não pelo investimento, de forma clara a região do MERCOSUL tem uma grande importância. Eles são o primeiro passo na direção de investimentos brasileiros no exterior.

Quanto à questão mais geral, a minha visão do que seria uma política de fortalecimento das cadeias produtivas, eu posso falar aqui como um acadêmico, que é uma posição muito mais fácil do que a de alguém que faz parte do governo. Existem várias iniciativas que poderiam ser destacadas. Uma delas é o financiamento regional. É o caso do financiamento do BNDES para a engenharia; a ideia é que, se existem exigências de conteúdo local, poderia haver regras de conteúdo regional. Se existe o financiamento para uma construtora, poderia ser conectado a uma exigência de que o investimento tivesse também algum conteúdo regional.

O mesmo vale para a questão da política de compras da Petrobrás. Existem empresas qualificadas, especialmente na Argentina, para fornecer peças, equipamentos, componentes e serviços para a Petrobrás. Novamente, é uma questão política: o governo pode estabelecer uma política global de compras ou uma política regional de compras. Numa perspectiva de longo prazo, salientando a dicotomia da questão da ameaça da China e da possibilidade de se dispor de uma estrutura mais forte para a região, uma política que reforce as compras regionais pode ser importante. É um assunto que gradualmente está entrando em discussão no Brasil. A questão ganhou força dentro da ABDI e no BNDES, e está se tornando cada vez mais importante.

No que diz respeito ao quadro regulatório para promover investimentos no Brasil, eu acho que o Brasil está aberto ao investimento estrangeiro. Não existem grandes restrições, que foram removidas durante os anos 90.

- *Cada país del MERCOSUR ha establecido su propio plan de desarrollo industrial, y gran parte del conflicto de la agenda comercial y de integra-*

ción productiva parte desde allí, porque si los cuatro países nos estamos disputando un mercado común nos vamos a comer unos a otros. De ahí la necesidad de un plan industrial conjunto del MERCOSUR, o una convergencia general de sectores, o de establecer un patrón de especialización de desarrollo industrial de carácter regional. ¿Usted ve como viable establecer, si no un plan único, planes convergentes o compatibles?

- *Concordo com a ideia de que não vai ser fácil lutar contra esta especialização. Há setores que estão apostando nesta especialização. Alguns setores agrícolas também estão muito interessados nesta especialização. Não é fácil articular os interesses em termos de cada país. De início, é necessário se avançar facilitando os processos de articulação regional tanto quanto possível, para no momento seguinte se ter mais capacidade de articular e promover um projeto político mais amplo. Para mim é difícil acreditar que sejam possíveis um processo linear, totalmente planejado de início. A postura deve ser pragmática, tentando sempre ir ganhando terreno e buscando articular um consenso.*
- *Respecto al financiamiento del BNDES, ¿hasta dónde el gobierno brasileño puede incluir un cambio de criterio del BNDES en su aplicación de los fondos? Porque buena parte de los fondos del BNDES proviene del propio trabajo brasileño, de aportes de empresas brasileñas, para que se aplique a financiar el trabajo brasileño. Si el BNDES aceptara financiar un trabajo que no sea brasileño, tal vez sería justo que la proporción de los ingresos fiscales de los países que no son Brasil por proyectos financiados por el BNDES participara también del fondeo del BNDES. En concreto, ¿el BNDES tiene esa autonomía? Porque el gobierno podría, a partir del MERCOSUR, tener una idea de que el BNDES se abra, ¿pero hay autonomía en el BNDES para ello?*
- *Yo quería retomar la idea de fijar una serie de sectores sobre los cuales pudieran discutir los gobiernos y los sectores involucrados, tener una especie de norte hacia el cual apuntar. Comparto que es muy difícil que esto se pueda implementar en esos términos. Me da la sensación de que lo que deberíamos tratar de emparejar todos los países para avanzar en un proceso de construcción de esas características son los sectores que consideremos prio-*

ritarios, sea en términos tecnológicos, en términos de la mano de obra que ocupan, etcétera, y también la equiparación de reglas, ya sea en compras, ya sea en financiamiento, para que se empareje una serie de situaciones que en general perjudican a los países de economías más chicas.

Desde los años sesenta se promete la integración regional y la integración productiva. La CAF, por ejemplo, es un financiamiento de lo que era el Pacto Andino, y nosotros queremos ahora un banco del MERCOSUR. Lamentablemente, los bancos regionales lo que hacen es financiar justamente todo este tipo de iniciativas, y mucho más ahora, cuando los países están en mejores condiciones para avanzar en el proceso de integración, no solo en infraestructura sino ya productiva. Esta es una de las cosas que faltan, porque fondear al BNDES con fondos de los otros estados como idea es muy original, pero en realidad está diciendo que los estados no tenemos un banco que nos financie todo eso que si no se financia aparece un único país, o las empresas de ese país, en condiciones de avanzar en el proceso. Estamos haciendo abstracciones de una cuestión que es fundamental: un financiamiento al que ninguna de las empresas de nuestros países tiene acceso, por lo cual es una de las asimetrías estructurales más fuertes que existen en el proceso de integración.

Sería bueno avanzar en un mapeo de los sectores en los que los cuatro países entendemos que debemos centrar nuestras energías, y tendríamos que encontrar mecanismos que nos permitieran equiparar la mesa de forma tal que las partes más competitivas en Paraguay, en Argentina, en Uruguay, pudieran avanzar, porque va a ser muy difícil decirle al sector de un país «vos no produzcas esto porque lo va a producir otro». Eso fue lo que hizo el Pacto Andino en los años sesenta, principios de los setenta, y tiene muchas limitaciones. Entonces, por un lado me parece importante nortear, y por otro lado crear mecanismos que permitan que en forma ordenada los sectores, la parte de los sectores que es realmente competitiva, puedan entrelazarse.

- Concordo plenamente com esta questão. E também em relação ao financiamento, acho que o FOCEM pode ter um papel mais importante: poderia ter um volume muito maior disponível, porque os projetos que

vêm para o BNDES têm certas características, enquanto que os projetos do FOCEM são projetos voltados para a convergência estrutural e muito mais voltados para terem um papel na promoção da integração produtiva. O governo brasileiro deve buscar, por meio do BNDES, movimentar mais recursos para este processo. Mas em certos setores do Brasil há uma resistência a que o BNDES financie parte dos agentes no exterior. Mas a resistência não é nenhuma restrição legal que impeça o BNDES de fazer isso, e pode ser feito apesar da resistência de um setor da sociedade.

Algunas consideraciones sobre la dinámica de integración productiva en el MERCOSUR

*Fernando Porta**

El ítem decisivo para juzgar el éxito de un proceso de integración regional es el grado de reindustrialización del conjunto de las economías, su interdependencia, y una creciente igualación de las condiciones de competencia. Sobre esa base, el autor realiza una mirada completa de la funcionalidad/disfuncionalidad del sistema MERCOSUR. A su vez, se esboza el rol que podrían jugar las empresas translatinas, y se estableció la necesidad de regulación y unificación para las inversiones externas directas extrazona, así como de contar con un contexto macroeconómico regional previsible, que pueda favorecer los encadenamientos productivos intrazona.

* Fernando Porta (Argentina). Licenciado en Economía Política (Universidad de Buenos Aires), con estudios de posgrado (Universidad de Sussex). Especialista en Economía Internacional y Economía Industrial. Es actualmente presidente e investigador del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (CEDES). Docente de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de General Sarmiento, la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Torcuato Di Tella y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor de CEPAL, BID, PNUD y UNCTAD. Ha publicado sobre patrón de especialización y desarrollo, competitividad internacional, integración económica, MERCOSUR y reestructuración industrial.

La suerte de cualquier proceso de integración regional, cualesquiera sean sus integrantes, objetivos y alcances, se juega en dos conflictos, en una tensión que está presente en dos ámbitos diferentes. Uno, el ámbito de lo privado, del mercado, de lo económico, que tiene que ver con que cualquier proceso de integración regional genera para los agentes productivos tanto oportunidades como amenazas. Es inevitable que sea así, la integración económica no tiene solo un lado bueno; también puede hacer daño a determinados sectores, productores o tipos de unidades productivas, e incluso a determinados países. Por lo tanto, una de las tareas de la gestión del proceso de integración es tratar de encontrar para cada uno de los países integrantes un adecuado balance entre estas oportunidades y amenazas.

La otra tensión se genera en el ámbito de lo público, de los gobiernos, de lo político; es un conflicto potencial, una tensión permanente entre cooperación y competencia: hasta dónde se tienen actitudes cooperativas para maximizar el aprovechamiento de las oportunidades potenciales que el ejercicio de la integración ofrece y hasta dónde, por distintas razones, pueden aparecer actitudes en ese mismo espacio que se manifiestan en competencias de políticas. En ciertas situaciones los países ejecutan unilateralmente determinadas políticas tendientes a sacar cierta ventaja de cuestiones que aparecen en el escenario regional y esto genera, inevitablemente, colisiones con sus asociados.

La trayectoria de cualquier proceso de integración se juega según el modo en que estos dos conflictos potenciales sean resueltos, tanto en la esfera de lo privado como de lo público. Por supuesto, estas dos esferas están interrelacionadas, estos dos conflictos interactúan y se potencian acumulando tensiones. De cómo se resuelvan esos dos conflictos dependen dos consecuencias: por un lado, la distribución de costos y beneficios entre los países; por el otro, la distribución de costos y beneficios entre los actores reales del proceso de integración. Si no se resuelven bien, los aspectos distributivos van a complicar el proceso de integración. Probablemente estos potenciales conflictos distributivos sean más graves cuanto más profundas sean las asimetrías de origen y, al mismo tiempo, cuanto

más amplias sean las asimetrías de política, entendiendo a estas como las distintas capacidades de los estados nacionales de generar herramientas, de influir sobre determinados instrumentos regionales, de ejercer cierto poder en ese proceso de competencia de políticas.

Si la historia del MERCOSUR se contara según las dimensiones descritas, sería una historia más de oscuros que de claridades; sería una historia en la que, más allá de los avances logrados —que, como todos sabemos, están bastante lejos de las metas iniciales—, todavía restan importantes cuestiones por resolver. Ni ha sido bien resuelto el proceso de coordinación de políticas en la esfera de lo público, ni ha sido resuelto el problema de la integración de mercados en términos de las distintas capacidades que tienen los actores privados de aprovechar el escenario de la integración.

La integración productiva es una respuesta posible a estos dos dilemas. Entiendo por *integración productiva* un proceso de creación de nuevas ventajas competitivas, tales que permitan a todos los países tener un escalamiento productivo dentro del espacio regional y eventualmente también en las relaciones con terceros. Cuando hablamos de integración productiva no hablamos simplemente de establecer alguna cadena regional o algún mecanismo de transacciones relativamente permanentes que suponga cierta especialización y complementación entre los países, sino que, además, la integración debe tener la virtud de generar beneficios mutuos, ser concebida de un modo que no reproduzca en su interior un esquema de integración de naturaleza norte-sur o, para definirlo en una vieja jerga, con dinámicas centro-periferia.

La idea de la integración productiva debe tener el aspecto distributivo como un norte en sus definiciones. Así pensada, la integración productiva sería una de las trayectorias posibles del esquema de integración. Esta trayectoria resulta no ser la más fácil ni la más sencilla, pero al mismo tiempo es deseable en la medida en que, a lo mejor, es capaz de responder eficazmente a los dilemas planteados.

Si el MERCOSUR no ha sabido resolver bien hasta ahora esa doble problemática es porque existe un diagnóstico bastante compartido, más allá

de las diferencias que podemos tener entre todos, de que el dilema de la integración productiva, en el caso del MERCOSUR, está poco desarrollado o ha sido poco aprovechado. Probablemente eso sea un reflejo de un mal modo de resolver los problemas de diseño y de coordinación de políticas, y tal vez insistir sobre la integración productiva sea un buen camino para empezar a redefinir mecanismos institucionales, instrumentales y formas de coordinación de políticas entre los países intervinientes.

Es muy interesante que exista actualmente algo institucionalizado dentro del MERCOSUR llamado Grupo de Integración Productiva (GIP). Dice que, como sea, a los tropezones, algunos avances hacia la integración ha habido. Y es cierto que estos avances son bastante evidentes en los últimos dos o tres años. Hay varias iniciativas que pueden ser listadas, como la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), la propia creación del GIP, la idea de demandarle al FOCEM que se involucre en este tipo de cuestiones y no solo en ciertos desarrollos de la agenda de infraestructura de la región, el hecho de que ya haya algunas iniciativas presentadas y con cierto andamio en torno a la posibilidad de desarrollar cadenas de proveedores alrededor de la industria del petróleo y el gas, asociada a un eje más o menos activo que sería el programa de inversiones de Petrobras (que es el más interesante de la región).

Además, está la discusión de siempre, la de los últimos quince años, acerca de cuál es el mejor modo de desarrollar el complejo automotor en el MERCOSUR, y entonces otra vez aparece el tema de las autopartes como un escenario posible para algunos proyectos de envergadura. Por otro lado, hay propuestas nacionales, presentadas en este ámbito o en algunos de los ámbitos laterales a este, que procuran avanzar sobre cadenas en términos de aprovisionamiento para desarrollos turísticos o las cuestiones más vinculadas a cultivos industriales, como la yerba mate, o algunas cuestiones que aparecen como promisorias a partir de ciertos desarrollos y especializaciones en fármacos.

Existen otras iniciativas que apuntan al comercio intra-MERCOSUR, como la posibilidad de desdolarizar el comercio y trabajar con monedas locales. Pasar por el mercado cambiario en nuestros países supone cos-

tos de transacción importantes para cualquier empresa, y estos costos de transacción son mayores para aquellos que tienen más dificultades de acceso a estos mercados o no tienen las estructuras productivas para ello. Por lo tanto, una mecánica como esta, aunque sea de alcance limitado, probablemente sea atractiva para algún tipo de agentes productivos, particularmente para el caso de las pymes, al igual que la propia idea de crear un fondo de garantías regional para ese tipo de empresas.

Está claro en todos los países (en algunos se han dado cuenta de esto un poquito más tarde que en otros) que, si bien la experiencia de los años dos mil es interesante en materia de reactivación, de crecimiento —a partir de algunas novedades que tienen que ver no solo con el escenario internacional sino también con el modo en que las políticas internas aprovecharon ese escenario regional—, con la macroeconomía no alcanza. Es una condición necesaria pero insuficiente para promover cambios estructurales, al menos del tipo de los que nuestras economías y sociedades reclaman: cambios estructurales que permitan financiar mejor el conflicto distributivo, solucionar mejor los problemas de pobreza y resolver mejor las fallas del mercado de trabajo, entre otras.

Hay una revalorización importante de la política industrial; esto se traduce con mayor o menor eficacia según los países, y no necesariamente en los cuatro países del mismo modo. Probablemente aquí Brasil tiene un esquema, al menos en los papeles, bastante más jerarquizado, amplio, diversificado, de instrumentos de política. Pero a su vez los países pequeños —y Uruguay en este sentido ha hecho punta en los últimos años— han generado ciertos instrumentos focalizados muy interesantes.

En Argentina la discusión de política industrial sigue muy atada a la política cambiaria, y esta es una diferencia con los otros países de la región. Argentina ha sostenido en los últimos años una política de tipo de cambio competitivo, pero este no ha sido el caso en general de los países de la región; para ellos apelar a la política industrial ha sido más acuciante en la medida en que han trabajado en un contexto macroeconómico de tipo de cambio no tan depreciado como en Argentina. En el caso argentino la idea de que el tipo de cambio competitivo resuelve todo duró más

tiempo y ahora hay también un reconocimiento de que con eso solo no es suficiente, entonces se empiezan a pensar distintos mecanismos.

Existen otras cuestiones que tienen que ver con algunas miradas de los países al mercado regional. Hay un reposicionamiento de la cuestión de las asimetrías. Está claro que las asimetrías, y su no tratamiento, están erosionando el proyecto MERCOSUR, y lo seguirán haciendo en la medida en que eso no tenga algún tipo de tratamiento eficaz. Ahí tenemos un problema, que es que el diseño MERCOSUR no ha internalizado eso, y no resulta fácil internalizar ese tipo de cuestiones.

El diseño estuvo muy supeditado por la idea de que al abrir el mercado se generaría un proceso virtuoso de asignación de recursos en el que todos tendríamos una tajada relativamente interesante. Eso no ocurrió; por lo tanto, no hubo ninguna satisfacción de ciertas demandas que había desde el principio, en particular de los países más chicos respecto del tema de las asimetrías. El problema está en que a lo largo del proceso de integración, en términos de asimetría, probablemente estemos peor que en el punto de partida.

Ahí hay otra cuestión, que es que ha habido ciertas asimetrías dinámicas o asimetrías emergentes que hacen todavía más complicado el proceso y al mismo tiempo más urgente la necesidad de tener una definición sobre eso. Esto ha generado frustración en la mayoría de los países. La frustración quizá empezó por los países pequeños, y ha estado vinculada a la idea de que había un eje rector del MERCOSUR, el eje argentino-brasileño, que dejaba fuera los intereses de los países más pequeños. Pero esa situación, que efectivamente ocurrió durante bastante tiempo, también se fue complejizando, y ni siquiera ese eje rector ha tenido satisfacciones permanentes para los que participan en él. Entonces hay una sensación de frustración con el esquema que requiere mayor tozudez para insistir con esta cuestión.

Por otro lado, hay también un contexto de cierto cambio en las lógicas de los países respecto del proceso MERCOSUR. Tengo la impresión de que hay una mayor permeabilidad brasileña para escuchar estos temas; parece que en la estrategia brasileña de internacionalización y de desempeñar

un papel global, el mercado regional todavía sigue siendo importante. Por lo tanto, esto exige que Brasil mire a sus socios de un modo tal que haga que efectivamente puedan acompañarlo en ese proceso, y no simplemente sean arrastrados.

El otro cambio que me parece significativo es que Argentina ha pasado a pensarse como un país chico en el MERCOSUR, lo cual es bueno, porque es lo que es. Esto genera un cambio de actitud, más allá de los conflictos bilaterales subsistentes, que de algún modo se resolverán. Argentina pasó a plantearse como un actor en el mercado regional que demanda coordinación de políticas porque el escenario de no coordinación la tiene como víctima, no como potencial beneficiaria. Pero durante mucho tiempo se vio exactamente como lo contrario, como una de las mayores beneficiarias del escenario de no coordinación de políticas. Era una lógica de país grande y a Argentina no le daba la talla para jugar esa lógica en el mercado regional, y además, si no le daba la talla en los noventa, la crisis del final de los noventa y principios del dos mil la obligó a tomar conciencia de la situación.

¿Por qué no funcionó hasta ahora la integración productiva? ¿Por qué seguimos frustrados? Tengo la impresión de que hay dos condiciones esenciales para que la integración productiva pueda andar, pueda viabilizarse, pueda activarse. Una es que el mercado regional tenga certidumbre de escala. No hay incentivo económico más importante en cualquier esquema de integración regional que la posibilidad de aprovechar la escala de un mercado ampliado. Pero una cosa es si esa escala del mercado es una escala cierta a largo plazo, si yo sé que estoy en condiciones de libre acceso a todo ese mercado regional, y otra cosa es si esa escala es teórica.

Sumamos las cuatro poblaciones y decimos que tenemos un mercado potencial de tantos millones de habitantes, pero ese mercado no funciona en condiciones de mercado integrado. Y no funciona de ese modo no porque no se haya tratado de hacer libre comercio dentro del MERCOSUR; no funciona porque se ha tratado de hacer libre comercio mal, porque se ha tratado de hacer libre comercio en todo el universo productivo, con países con estructuras productivas con asimetrías fuertes, generando más efectos destructivos que efectos creativos y, por la tanto, resistencias.

El MERCOSUR adoptó un estándar de libre comercio mucho antes de que sus estructuras productivas estuvieran maduras para aceptarlo. Esto no quiere decir que no haga falta libre comercio, pero uno lo tiene que hacer de un modo en que eso no sea necesariamente revertido, no sea necesariamente violado. Todos los países en distintos momentos introdujeron restricciones unilaterales a situaciones ya comprometidas de libre comercio, y no necesariamente porque tengan una vocación de *free riders*, no necesariamente porque tengan una vocación de no cumplir los compromisos acordados, sino porque esos compromisos eran incumplibles en el contexto en el que se estaban haciendo. Hacer libre comercio con estructuras tan asimétricas y desbalanceadas como las nuestras, sin ningún ejercicio de coordinación de políticas, donde además cualquier país puede poner los instrumentos que le gusten con impactos sobre el mercado regional pero no todos tienen la misma capacidad de financiar esos instrumentos, genera problemas. Es inevitable que esto ocurra, es una lógica *self defeating*, una lógica que iba a su fracaso.

¿Qué es integración productiva, finalmente? Que dos unidades productivas, o tres o cuatro, en distintos países, resuelvan generar un compromiso a largo plazo de especializarse y complementarse. Para eso tienen que tomar decisiones de inversión, saber que su mercado es seguro. Pero si la normativa regional no asegura que eso va a ser así, ¿quién va a hundir capital en proyectos que tienen un alto riesgo, porque están pensando en un mercado que no saben si van a poder seguir abasteciendo mañana, pasado, dentro de dos años, diez? Eso genera del lado del potencial inversor una restricción inmediata y esto va más allá de cuál sea la cultura frente al riesgo que puedan tener nuestros empresarios; lo planteo como un problema estructural.

La otra cuestión clave, además del acceso cierto a mercado, es la existencia de mecanismos de entorno que faciliten la cooperación entre empresas. Y esto requiere mecanismos de coordinación. Pensar que el mercado, a través del sistema de precios, es un eficaz mecanismo de coordinación de decisiones que se toman en mercados imperfectos, con asimetrías de información muy fuertes, es otra vez plantearse el fracaso como perspec-

tiva. El mercado no es un buen asignador de decisiones en situaciones de imperfecciones fuertes. Y estos países están dominados por situaciones de fuertes imperfecciones de mercado. Por lo tanto, pensar que el mercado solo va a resolver la voluntad de las empresas de especializarse y complementarse es un error importante, si además, como planteé antes, no existe un mercado cierto, si no existe una escala cierta.

Si no existen los mecanismos descentralizados de coordinación, como el mercado, tenemos que pensar en mecanismos más jerárquicos, más centralizados de coordinación. Uno es la empresa internacional. La empresa internacional es un mecanismo centralizado de coordinación que resulta menos afectada por este problema de la incertidumbre respecto del tamaño real del mercado porque puede asignar internamente recursos, con menores costos, dentro de la propia estructura corporativa. No es casual que los elementos que podemos dar con más contundencia acerca de lo que llamamos *comercio intraindustrial* en el MERCOSUR, que reflejan el hecho de que algún proceso de integración productiva existe, sean en el marco del comercio intrafirma.

Esto quiere decir que ese agente coordinador resuelve bien para la lógica de su corporación, de su estructura. Pero cuando observamos si las decisiones que están tomando las filiales de esa empresa internacional acerca de cómo complementan sus estructuras productivas está redundando en un beneficio relativamente equitativo para los países de la región, probablemente el beneficio de ese comercio no se verifique a escala país, porque a lo mejor la empresa internacional está concentrando sus actividades que tienen más derrame sobre la estructura productiva en una filial y dejando aquellas funciones menos estratégicas, más subordinadas, de menor valor agregado, en otra localización.

Si uno lo mira desde el punto de vista de la transaccional, sin duda resuelve muy bien su tema de integración de mercado, y además seguramente con un impacto positivo sobre su tasa de rentabilidad. Pero si uno lo mira del lado de los países, ve un problema de distribución de los beneficios de integración, porque en un lado hay algún tipo de densificación de la estructura productiva, jerarquización, calificación de recursos, y en el otro no.

El otro modo centralizado que existe de establecer mecanismos de coordinación es algún grado de articulación de la política pública. La política pública puede ser un oferente de bienes públicos, de coordinación, capaz, mediante distintos mecanismos, de suplir la ineficiencia del mercado como asignador. Pero, otra vez, si miramos la cuestión de coordinación de políticas en el MERCOSUR, tenemos muchos más ejemplos de competencia de políticas. Incluso, algunos ejemplos de coordinación de políticas, o al menos de cierto consenso dentro del MERCOSUR, son relativamente perversos respecto de la integración productiva, porque hemos avanzado en distintos mecanismos permitidos de admisión temporaria de importaciones o de zonas francas internas, originalmente pensados como mecanismos para compensar asimetrías para Paraguay y Uruguay y luego rápidamente generalizados, extendidos a los cuatro países y con beneficios adquiridos en la última renovación hasta el 2019. Generan efectos diferentes a los de la integración productiva regional. No digo que necesariamente haya que eliminarlos, digo que hay que armonizarlos a fin de que posibiliten incentivos para que la integración productiva regional también pueda manifestarse. Tenemos poca coordinación de políticas y cuando hacemos algo es una coordinación en contra.

Podría mencionar algunas otras cosas que también influyeron para que esto no anduviera muy bien. Una son las reacciones defensivas en general durante situaciones de crisis, que no necesariamente son crisis generalizadas, sino que se focalizan en algún sector. Ante la ausencia de un objetivo estratégico, lo que les queda a los países son reacciones defensivas, de limitación del comercio, distintos tipo de trabas, de restricciones, que resuelven el problema de la coyuntura y siguen sumando a la carpeta de la desconfianza regional. Los países tienen un nivel de desconfianza importante entre sí porque han venido acumulando contenciosos uno tras otro, y a veces usando estos contenciosos como moneda de cambio para lograr alguna otra cosa. Es una lógica de negociación terriblemente conflictiva; probablemente sea la única que nos quedó, pero es fuertemente degradante del espacio regional. Entonces, plantearse esta idea de coordinar para hacer integración productiva partiendo de esos niveles de desconfianza y conflicto se vuelve una tarea cada vez más titánica.

Cabe preguntarnos por qué habría de funcionar ahora la integración productiva si no funcionó hasta el momento. ¿Hay nuevos elementos de contexto que ayudarían? Existen algunas cuestiones que van en el sentido positivo. El MERCOSUR está discutiendo la necesidad de reintroducir una lógica sectorial a su proceso de integración. Aquello fue el *leitmotiv* de los tratados bilaterales de los ochenta, pero quedó totalmente abandonado y fue reemplazado por un ejercicio de tipo horizontal, en el cual no había situaciones sectoriales que atender y por lo tanto no había instrumentos específicos para esas cosas, excepto para el sector automotor (con los problemas de diseño que tuvo) y la cuestión azucarera. Me parece que ahora hay una cierta reintroducción del enfoque sectorial, de tratar de profundizar los mecanismos de integración sectorial. Si podemos identificar situaciones particulares, si somos hábiles en eso, probablemente podamos enriquecer la normativa que, sin abandonar ciertos mecanismos horizontales y normativas generales —porque hay sectores que se pueden guiar por ese tipo de cuestiones—, permita una mejor inserción de los sectores más complicados.

La otra idea es pensar la integración productiva en torno a ciertos proyectos específicos. Esto es muy interesante, porque puede generar además un efecto demostración. Supongamos que efectivamente avanza esta idea de generar una cadena productiva regional de abastecimientos en todo el complejo de la industria naval o de proveedores de equipos para petróleo y gas vinculado al proyecto de Petrobras. Puede ser un instrumento muy fuerte, porque tiene una capacidad de reactivación interesante de algunas capacidades que están ahí latentes, dormidas, y al mismo tiempo podría ayudar a generar algún tipo de capacidades en algunos componentes en países que no tienen desarrollo anterior en la industria naval; además, en la medida en que estaría asociado a una demanda cautiva, podría resolver el problema de la incertidumbre de mercado. Es un proyecto dirigido a una demanda que está instalada ahí, a un comprador que está instalado ahí, está definido en última instancia por esos estándares.

Otra cuestión son las inversiones intrarregionales; me refiero a las inversiones de países del MERCOSUR en el MERCOSUR. No me cabe duda de

que es un vector muy interesante de configuración del proceso de integración regional. Porque, en última instancia, tiene una lógica de agente coordinador que en este caso quizá podría incorporar una mirada regional. Por lo tanto, es un proceso que hay que mirar con atención, y probablemente haya que generar instrumentos de política para facilitarlos, pero en sus modalidades actuales tiene un problema: por el momento es un proyecto bastante más unilateral que regional.

Aquí vuelve a aparecer el tema de las asimetrías estructurales. Por el momento es más un proyecto de internacionalización de empresas brasileñas en la región, que, como planteó muy bien el profesor Hiratuka, está vinculado a una etapa de maduración del desarrollo industrial brasileño en la que aparece la necesidad de operar en mercados más amplios que el propio mercado nacional, a veces con el impulso de cierta falencia del mercado local, porque está saturado o porque tiene problemas de costo, y otras veces porque aparecen oportunidades de negocios en el resto de los países. Aún no es un proceso generalizado, podemos llamarlo *inversiones intra-MERCOSUR*, pero el grueso por ahora son algunas inversiones brasileñas en algunos países del MERCOSUR. Y cuando miramos esas inversiones, más allá de los volúmenes, que son muy interesantes, la lógica MERCOSUR está todavía ausente. No es el mercado regional el objetivo de esas inversiones, o al menos del grueso de estas. Es más bien una lógica de bienes no transables —por ejemplo, obra pública, cemento, ese tipo de cosas—, o bien de sumar capacidades productivas en bienes dirigidos al mercado mundial, no al mercado regional. Ahí opera la lógica de los frigoríficos y en cierto sentido también parte de la lógica de Petrobras.

Podríamos preguntarnos: ¿por qué habrían de tener esas inversiones una vocación hacia el MERCOSUR?. Probablemente, si hubiera mayor claridad sobre las condiciones de acceso en determinados sectores al mercado regional y más claridad sobre cuál es la escala, también habría inversiones brasileñas en Argentina, en Uruguay o en Paraguay destinadas al mercado regional. Por eso tampoco debería esperarse que haya un componente muy fuerte de inversiones con lógica *intra-MERCOSUR* en este proceso de internacionalización de firmas brasileñas, al menos por el momento. No

me cabe duda de que sería un vector muy importante de reactivación si hubiera más claridad a largo plazo sobre cuáles son las condiciones de funcionamiento del mercado regional.

De todas maneras, en las agendas públicas nacionales también se generan algunas incertidumbres. Tenemos un par de paradojas dando vueltas. Por un lado la paradoja de la bendición de los recursos naturales, que efectivamente está instalando algunos desincentivos sobre el mercado regional. En algún momento salir por el mercado regional aparecía como una necesidad, pero si se lo mira desde la óptica de la balanza de pagos hoy no necesariamente es así; por lo tanto, es menos acuciante. Sigue estando como tal si se lo mira desde la necesidad de salir por escalamiento productivo, por mayor calificación de la fuerza de trabajo, por agregación de valor a la producción y a las exportaciones, por facilitar el proceso de innovación. Sigue siendo una cuestión necesaria si se la mira desde ahí, pero si se la observa desde la balanza de pagos no es necesaria, y la balanza de pagos suele ser una campana de bastante más urgencia que aquellas otras que he mencionado.

No hemos dejado de tener ese problema, pero, en todo caso, viniendo del abismo del que venimos, la cosa está bastante mejor. Seguimos teniendo un problema fenomenal de calidad del empleo, de calificación de la fuerza de trabajo, de condiciones, de precariedad de las condiciones de trabajo y de competencia. Es ahí donde la integración productiva regional quizá podría dar alguna respuesta interesante. Pero esta historia del cambio de contexto y tendencia en los términos de intercambio ha facilitado algunas cosas y ha puesto algunos otros problemas en la cuestión regional que también deberíamos atender.

Otra cuestión es la paradoja —espero no ser irritativo, no estoy calificando sino describiendo— de estar en un contexto de neodesarrollismos en la región. En todos los gobiernos hay una vocación de generar un crecimiento acelerado, en ese crecimiento darles más espacio a los procesos de reindustrialización, de recalificación de las actividades productivas. Pero seguimos pensando en eso desde una lógica nacional, es más: desde una lógica nacionalista, y por lo tanto generando más instrumentos competi-

tivos que cooperativos en el mercado regional. Todos tratamos de hacer lo mismo, todos tenemos los mismos objetivos y no necesariamente los pensamos en el marco regional. Esto también genera un problema.

Lo otro son las formas de coordinación privada. Tenemos dos formas de coordinación privada: la que hacen las transaccionales y la que hacen los agentes concentrados. La que hacen los agentes concentrados es una coordinación defensiva; la lógica de la coordinación privada en el MERCOSUR es una coordinación defensiva, de no pisarse callos, de no invadirse por mucho tiempo determinados mercados. No hay ninguna lógica de reestructuración ofensiva, de pensar ese mercado para una reestructura productiva. Entonces tenemos un déficit importante.

Se ha discutido mucho si el problema es que se pusieron objetivos muy ambiciosos que no se podían cumplir, si se dispone o no de los medios para cumplir con esos objetivos. Probablemente las críticas sean justas y se reclame lo que suele llamarse una *agenda realista*, más pragmática. Yo sigo creyendo que el MERCOSUR necesita una *agenda utópica*, una agenda que instale siempre una demanda adicional. Tengo la impresión de que no hay modo de correr la frontera de lo que hoy aparece imposible si no es viabilizando esa posibilidad. Y eso requiere una agenda utópica.

La integración productiva forma parte de la agenda utópica. Es muy difícil hacerla en el contexto de las restricciones que mencioné, pero es absolutamente necesario porque, paradójicamente, si los problemas de acceso han dificultado hasta ahora avanzar más en la integración productiva, los problemas de acceso, aquello que genera las discusiones más conflictivas en el edificio del MERCOSUR cada vez que se reúne la Comisión de Comercio, podrían tener un tratamiento mucho más fluido si eso estuviera vinculado a una discusión en que los problemas de acceso se resolvieran por la posibilidad de una distribución de beneficios más equitativos entre todos los países.

Los problemas de acceso interrumpen, imposibilitan o perjudican la definición de una agenda de integración productiva, pero si hubiera conciencia acerca de esto, probablemente estaríamos con una agenda de integración productiva ayudando a la Comisión de Comercio a resolver mejor

sus controversias en ese plano. Probablemente esto requiera una jerarquización mayor todavía de este tema en la institucionalidad MERCOSUR. Es bueno que el GIP esté, pero sería mejor que tuviera el mismo nivel que la Comisión de Comercio. A eso me refiero con una *agenda utópica* que pone demandas sobre lo institucional.

Todos los países tienen políticas industriales que hablan de asociatividad, de *clusterización*, de generación de cadenas de valor. En los cuatro países el enfoque de política industrial, por lo menos en la retórica, está informado por este tipo de cuestiones. Habría que empezar a ver dónde se puede poner un componente de regionalización en esos instrumentos. Son instrumentos que pueden ser compatibilizados incluyéndoles algún estímulo en la medida en que eso genere un esfuerzo de integración de empresas de la región.

El tema de facilitar las inversiones intrarregionales es interesante. Pero habría que instalar una negociación para que eso efectivamente suponga una lógica regional y desarrollo de proveedores a escala regional, y que a la vez suponga la generación de ciertos mecanismos financieros que faciliten o al menos traten de promover algunas experiencias de internacionalización de empresas pequeñas o medianas, no solo de grandes.

El otro punto interesante es que todos nuestros países están muy transnacionalizados, todos tenemos un componente muy importante de empresas internacionales que actúan en nuestras estructuras productivas, y en la mayoría de los casos son las mismas. Tenemos un sistema regional de filiales de empresas internacionales. Así como creo que es importante la política de atracción del capital extranjero, también creo que es más relevante la política del *after care*: qué hacemos con el inversor extranjero una vez que lo tenemos dentro, cómo renegociamos, cómo instalamos mecanismos de negociación de su estrategia para maximizar los efectos benéficos potenciales de esa inversión.

Deberíamos instalar alguna posibilidad, al menos empezar a discutir, si no podría haber alguna negociación de carácter regional con estas entidades. Voy a plantear el caso argentino porque es el que conozco, pero cualquiera de ustedes puede plantear cualquier otro caso nacional. Si hu-

biéramos hecho eso, probablemente, no se habría producido la deslocalización hacia Brasil de toda la capacidad de investigación y desarrollo, y de diseño de productos y componentes que la industria terminal automotriz tenía en Argentina. Este es un punto importante y debería ser objeto de una negociación regional para evitar la generación de mayores y nuevas asimetrías.

ALBA como plataforma de integración de América Latina y el Caribe

*Alfredo Riera**

Se presenta aquí un análisis del proceso del ALBA que incluye comparaciones con el MERCOSUR, resaltando las características eminentemente políticas que inspiran el proceso —cuyas relaciones de cooperación desean atenerse a principios tales como el de comercio o precio justo—, que han comenzado a operar dentro del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) como herramienta alternativa a las instituciones del sistema financiero internacional.

* Alfredo Riera (Venezuela). Contador público (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Carabobo), con posgrados en el área de Gerencia Fiscal y Financiera. Ha trabajado treinta años en la Administración Pública venezolana, donde ocupó cargos gerenciales y de dirección de instituciones públicas adscritas a los ministerios de Defensa, Finanzas e Infraestructura, entre otros. Es presidente del Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para Pequeñas y Medianas Empresas (FONPRUME), Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, y coordinador por Venezuela ante la Comisión de Integración Productiva y Comisión del Fondo MERCOSUR para Pequeñas y Medianas Empresas.

El esquema de integración dominante en las últimas décadas y sus resultados

La actual crisis mundial que enfrenta la humanidad en materia social y económica viene dada por el modelo productivo de acumulación de capital por las más grandes cadenas de corporaciones transnacionales, caracterizado por el esquema de competitividad que han venido exigiendo a las naciones del mundo las liberaciones de sus mercados a fin de que las primeras puedan robustecer sus márgenes de rentabilidad.

Los resultados que ha arrojado ese esquema depredador se encuentran directamente relacionados con la actual crisis mundial, que profundiza a su paso las asimetrías entre las naciones llamadas de primer orden y las subdesarrolladas, así como también destruye de manera irreversible la naturaleza e incrementa la pobreza de los pueblos.

Resulta tan evidente el fracaso de ese modelo productivo impuesto por las naciones desarrolladas, que ni ellas mismas, que solo acumulan alrededor del 20 % de la población del mundo, han sido capaces de ver reducidos sus niveles de pobreza y exclusión social, mientras se han constituido en epicentros de la más profunda crisis económica y financiera, solo comparable con la ocurrida en la década de los treinta del siglo pasado (e inclusive para algunos especialistas la crisis financiera actual ha resultado de mayor magnitud).

Un ejemplo claro de cómo las llamadas potencias del mundo no han sido capaces de promover un desarrollo integral de su población lo encontramos en Estados Unidos de Norteamérica. La tercera nación más poblada del mundo, con aproximadamente 310 millones de habitantes, viene a ser por sí misma la plataforma económica del modelo capitalista corporativo, que impone un esquema de explotación dominante sobre el resto de las naciones del mundo y en particular sobre aquellas que se encuentran bajo su rango de influencia. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el PIB de Estados Unidos supera los \$ 13 billones y constituye más del 25,5 % del producto bruto mundial a tipos de cambio del mercado y más del 19 % del producto bruto mundial en paridad de poder adquisitivo

(PPA). Es el PIB nacional más grande en el mundo. Estados Unidos ocupa el undécimo lugar en la lista de países por PIB nominal per cápita y el octavo en la de países por PIB a valores de PPA per cápita. Es también el mayor importador de bienes y el tercer mayor exportador.

Sin embargo, todo ese poderío económico no le ha permitido enfrentar los niveles internos de crecimiento acelerado de desigualdad social, exclusión y pobreza. Son tales las desigualdades en la distribución de la riqueza que las 400 mayores fortunas de ese país concentran un volumen de recursos equivalente al ahorro de todo el resto de los ciudadanos estadounidenses, mientras que 20 millones de personas pasan hambre, según un estudio de la Universidad de Harvard, y alrededor de 50 millones de habitantes no cuentan con sistemas de asistencia médica y seguridad social.

Este panorama requiere un contraste con lo que ocurre en el resto de las naciones del mundo. Las cifras de personas que carecen de lo básico para sobrevivir —es decir, que no cuentan con un mínimo que garantice su nivel elemental de alimentación y de salud— son altas. Por ejemplo: más de 1.200 millones de seres humanos no tienen acceso al agua potable; 1.000 millones carecen de vivienda estimable; existen 840 millones de personas malnutridas, de las cuales 200 millones son niños menores de cinco años, y 2.000 millones padecen anemia por falta de hierro; 880 millones de personas no tienen acceso a servicios básicos de salud y 2.000 millones no acceden a medicamentos esenciales. Para resumir, nada menos que el 80 % de la población mundial vive en la pobreza. Se nos ha dicho que la falta de salud es un efecto de la pobreza, pero la realidad es que la falta de salud es un componente más de la pobreza, un hecho que se evidencia en ella y un elemento que, quizá como ningún otro, ayuda a identificarla.

En el caso particular de América Latina y el Caribe, encontramos alrededor de 222 millones de habitantes en condiciones de pobreza generalizada —el 42,9 % de la población—, y de ellos 96 millones —el 18,6 % de la población— están sumergidos en la pobreza extrema, es decir, no poseen los ingresos mínimos para subsistir. Pero lo contradictorio es que nuestra región cuenta con recursos naturales y energéticos suficientes para satisfacer las necesidades de su población. De hecho, la producción de alimen-

tos en la actualidad supera la demanda interna del mercado, pero son tales los niveles de desigualdad social y de inequidad en la distribución de la riqueza que la gran mayoría de la población no logra ser el objetivo final de esa producción alimentaria.

La aplicación del modelo neoliberal en la región ha sido defendida a ultranza por tratadistas que esgrimen como logro el crecimiento de los niveles de producción, pero estas variables macroeconómicas no se han traducido en la disminución de la pobreza en nuestros pueblos. Al contrario, la aplicación de esquemas de flexibilidad laboral ha desmejorado la seguridad social de la clase trabajadora y las condiciones de vida de nuestros habitantes.

Las naciones suramericanas han pretendido superar su condición de países subdesarrollados con el esquema de economías rentistas, dependientes de un sistema de explotación y exportación de materias primas. Pero no han desarrollado la potencialidad para conformar una cadena productiva que no solo incorpore el valor agregado para la producción de bienes de consumo final, sino que además permita que toda esa potencialidad se traduzca en una inmensa red de parques industriales que alberguen mipymes caracterizadas por elevados niveles de desarrollo tecnológico y por ello capaces de participar en el mercado internacional de la región. Así se promueve y desarrolla un esquema de integración productiva con una visión de complementariedad para impulsar las potencialidades de cada una de nuestras naciones.

La historia económica latinoamericana muestra diversas experiencias de crecimiento basadas en la exportación de materias primas. Más aún: pese a que este patrón de crecimiento primario-exportador ha atravesado diversas crisis a lo largo de las últimas décadas, el *stock* de capital natural sigue siendo uno de los principales elementos de las ventajas competitivas de América Latina.

En contraste con lo que nos ha ocurrido en la zona, tenemos el caso de Canadá, con una experiencia de crecimiento económico que también se ha basado en el uso intensivo del *stock* de capital natural, pero con diferencias importantes en la medida en que la economía canadiense ha

tenido, históricamente, una mejor dotación de capital total, mayor desarrollo institucional en términos del funcionamiento de los mercados y ampliación del aparato productivo, y ha promovido el desarrollo de sus pymes, generadoras de importantísimas cifras del PIB y empleos, con gran dinamismo en lo que se refiere a cambios tecnológicos.

La comparación de la experiencia latinoamericana con la canadiense nos permite analizar qué consecuencias han desempeñado en nuestra región variables como la escasez de capital de inversión, la dificultad de acceso al mercado financiero de los nuevos emprendimientos y de pymes ya constituidas, las restricciones en la transferencia de tecnología, la ausencia de un desarrollo integral de las cadenas productivas nacionales de pymes, la política tributaria, entre otros, para entender mejor el patrón de explotación de los recursos y sus efectos multiplicadores en cada una de las economías.

Más grave aún resulta que las grandes corporaciones que se han instalado en la región para extraer y explotar nuestras riquezas naturales han excluido a un importante porcentaje de nuestras pymes en sus escalas globales de valor, con el argumento de una ausencia de equipamiento tecnológico en el proceso productivo, lo que les permite el control exclusivo de todos los procesos de extracción, transformación y comercialización.

Estos procesos de explotación a gran escala por las empresas transnacionales han venido dejando a su paso un irreversible daño a la naturaleza, una degradación ambiental producto de la contaminación en nuestros bosques, en los espacios acuáticos y en los suelos. En la actualidad enfrentamos una situación de profundo impacto ambiental y con efectos directos en los niveles de pobreza y desnutrición, que es el desplazamiento de la producción de alimentos para dar paso a la producción a gran escala de biocombustibles.

El desarrollo de la agricultura intensiva en insumos está generando un impacto ambiental que pone en seria duda su sostenibilidad en el futuro próximo. Las cifras del incremento en el uso de fertilizantes y pesticidas son alarmantes. El consumo de nitrógeno se multiplicó a cifras que implican fuerte degradación de nuestros suelos. La producción de pesticidas ya excedió los 2,6 millones de toneladas métricas al año, un mercado mun-

dial de \$ 38 billones de dólares anuales, del cual el 85 % se consume en agricultura. Pasa peor, el uso de los fertilizantes no es eficiente. En áreas donde el uso de agroquímicos es elevado, entre el 30 y el 80 % del nitrógeno que se aplica no lo utilizan los cultivos a los cuales está dirigido, lo que aumenta la contaminación de los ríos y, a través de ellos, de las zonas costeras. Dado que la agricultura representa el 70 % del consumo total de agua en el mundo, la creciente escasez de esta última puede convertirse en una clara limitación de la producción agrícola en el presente siglo.

Tal es el efecto pernicioso que ha generado el modelo de economía capitalista en la humanidad y en el planeta, que ya la Organización de las Naciones Unidas y la representación de 189 naciones suscribieron a finales del siglo xx la Declaración de las Metas del Milenio. En ella los gobiernos se comprometen a generar programas para cumplir ocho objetivos, con sus respectivas metas, que para el 2015 reviertan la más profunda crisis mundial que enfrentamos en la actualidad, pues nunca antes habíamos sometido a tanto riesgo a la raza humana y a la naturaleza.

Este compromiso asumido no solo pone en evidencia el fracaso de un modelo productivo depredador, sino la responsabilidad de los gobiernos como primeros actores y reguladores en la generación de bienestar colectivo, en la reducción de los niveles de inequidad y en la distribución efectiva y equitativa de la riqueza, con un modelo que no afecte tan negativamente la naturaleza.

Pero la Declaración de las Metas del Milenio no solo establece la responsabilidad de los gobiernos en la conducción de un modelo que revierta la actual crisis mundial. En el preámbulo de la Carta Social de las Américas encontramos la siguiente declaración:

Considerando que la pobreza, la inequidad y la exclusión social han alcanzado en el hemisferio niveles sin precedentes, afectando el desarrollo y sostenimiento de numerosos países, lo que a su vez se ha traducido en un incremento de los niveles de desnutrición, analfabetismo, propagación de enfermedades y en general, de un deterioro económico, social y moral de nuestras sociedades.

[...]

Convencidos de que la desigualdad social constituye el tema de los temas, en este momento y para este tiempo, es por lo que declaramos que alcanzar el desarrollo social significa que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de obtener la mayor suma de felicidad posible.

En la región ya se han señalado las ventajas comparativas que poseemos en relación con otras latitudes, en lo concerniente a recursos energéticos, producción alimentaria y reservorios acuíferos. Sin embargo, tales potencialidades no nos han llevado a conformar un bloque de desarrollo integral de nuestros pueblos, y la ausencia de un proceso de integración que trascienda lo meramente comercial es determinante en los actuales momentos.

Desde la década de los setenta, iniciativas de integración como la de la Comunidad Andina de Naciones, y más recientemente la del Mercado Común del Sur, se han venido definiendo sobre la base fundamental de acuerdos comerciales y de eliminación de barreras arancelarias que han beneficiado principalmente a las grandes corporaciones que controlan el mercado de intercambio internacional. Actualmente, vemos en el MERCOSUR importantes iniciativas que se orientan al área social, entre las cuales destaca la impulsada desde el año 2005, gracias a la cual se ha logrado consolidar el trabajo acumulado a través de la creación de la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social. Esta instancia tiene como cometido generar insumos para la discusión y mantener el intercambio entre los referentes en cada uno de los países. También tiene como cometido elaborar una Agenda Social para el MERCOSUR y ejecutar un Plan Bienal de Acción.

No obstante, lo planteado hasta ahora no ha sido determinante. Resulta imperioso un proceso de integración estructural que formule las variables económicas como herramientas que permitan promover el objetivo final, que no ha de ser otro que el desarrollo social de nuestros pueblos.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

A lo largo de décadas, importantes líderes de la región hablaron de la necesidad de dar pasos concretos hacia la integración de América Latina. Sin embargo, por distintas razones, especialmente de carácter político, en este proceso se han dado avances y retrocesos. En este contexto surgió la propuesta de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), formulada por primera vez por el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en el contexto de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la isla de Margarita, al noreste de Venezuela, en diciembre del año 2001.

En el 2004, a través de un acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y Cuba, se creó la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que posteriormente se transformó en Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, manteniendo las mismas siglas y fortaleciéndose de manera progresiva. Posteriormente, en abril del 2006, Bolivia se sumó al acuerdo, un año después lo hizo la República de Nicaragua, y Honduras en el 2008. Actualmente, el ALBA cuenta entre sus miembros a Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, la Mancomunidad de Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador, y Antigua y Barbuda.

Como objetivo fundamental el ALBA se propone crear un modelo productivo de carácter incluyente, tomando como base el fortalecimiento de las capacidades productivas de los pueblos de América Latina y el Caribe, para lo cual busca equilibrar las relaciones de propiedad, producción y consumo a fin de consolidar un área grannacional. El ALBA es una propuesta que por su carácter incluyente promueve la lucha contra la exclusión social expresada en indicadores como los altos índices de analfabetismo y pobreza existentes en América Latina y el Caribe.

Sin duda, en este nuevo modelo de carácter incluyente el comercio y la inversión no pueden seguir siendo fines en sí mismos, sino que deben transformarse en instrumentos para que los pueblos alcancen un desarrollo justo y sustentable, en orden a lo cual cobra vital importancia avanzar

hacia la complementariedad económica y la cooperación entre los países integrantes del ALBA. Desde este punto de vista, para alcanzar el desarrollo justo y sustentable debe existir un trato diferenciado, de acuerdo con las características de cada uno de los países y la dimensión de su economía, de modo de asegurar que no se profundicen las asimetrías y que mejore la calidad de vida de los habitantes de la región, puesto que para esta iniciativa el ser humano es fundamental.

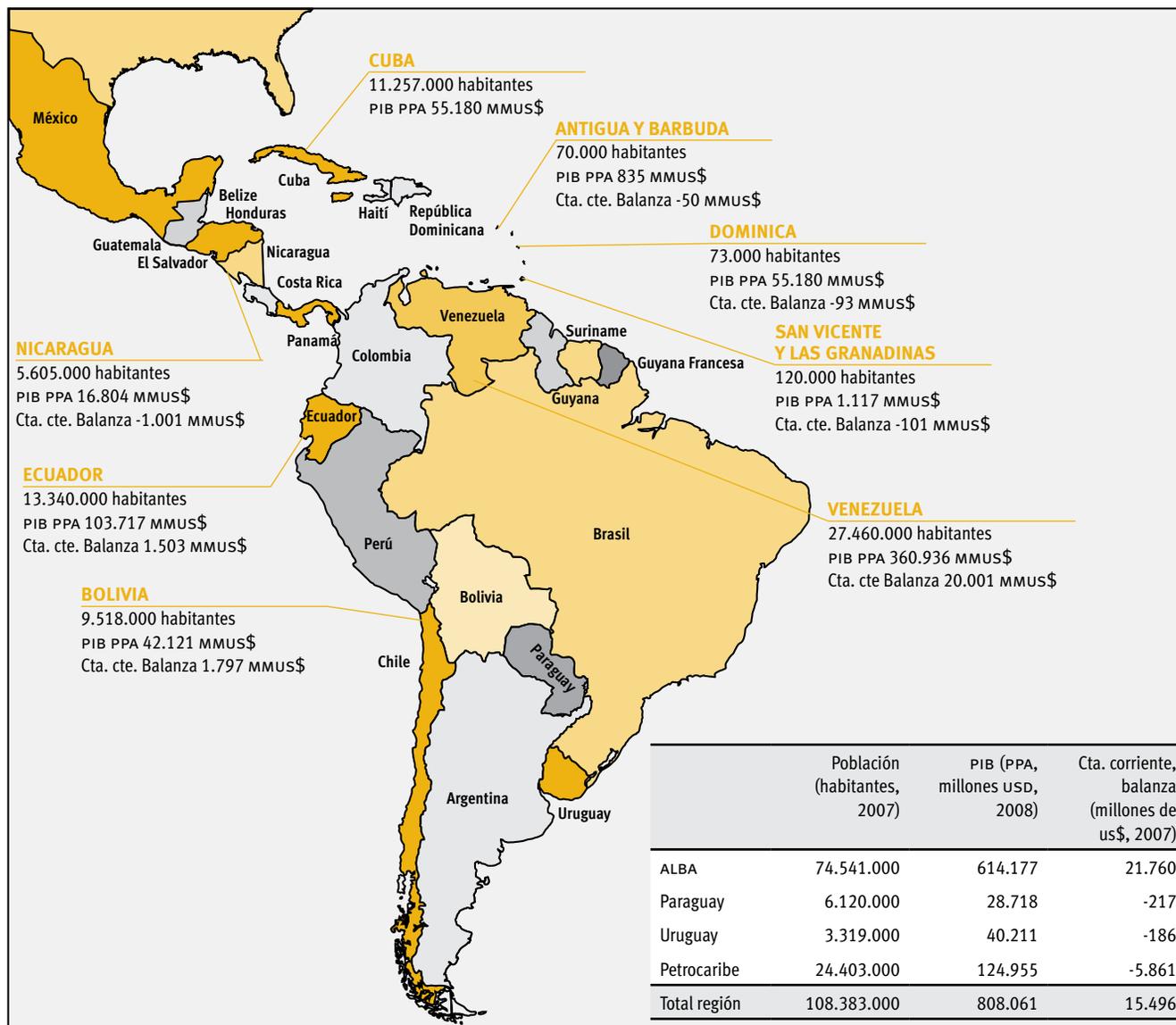
En este nuevo escenario cobran especial importancia temas como los derechos laborales, humanos y de la mujer, además de la protección del medio ambiente y la integración física entre los países. En la iniciativa ALBA, la lucha contra las políticas proteccionistas y los ruinosos subsidios de los países industrializados no puede negar el derecho de los países pobres de proteger a sus campesinos y productores agrícolas.

Para los países más pobres de la región, en los que la actividad agrícola es fundamental para las condiciones de vida de millones de campesinos e indígenas, los modelos que pretendieron imponerse, como el del Área de Libre Comercio para las Américas, generarían efectos perniciosos e irreversibles, como la desaparición de las unidades de producción familiar si ocurre una inundación de bienes agrícolas importados en sus mercados, aun cuando no exista subsidio.

Según el modelo del ALBA, en cambio, la seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna —la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola— y el desarrollo endógeno de los países y la región. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la nación. A tales fines el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, de transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que sean necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento.

En este nuevo modelo de integración, la producción agrícola es mucho más que la generación de una simple mercancía. Es la base para preservar opciones culturales, una forma de ocupación del territorio, y además define modalidades de relación con la naturaleza, situación que tiene que ver

Gráfico 1. Indicadores básicos de los países integrantes del ALBA



Fuente: Coordinación Permanente del ALBA (abril del 2010).

directamente con la seguridad y la autosuficiencia alimentaria. En estos países la agricultura es más bien un modo de vida, y no puede ser tratada como cualquier otra actividad económica. El ALBA busca revertir los estragos causados en la región y las consecuencias nefastas de un modelo excluyente, en el cual, sin duda alguna, la riqueza se concentró en unos pocos mientras millones quedaron sumergidos en la pobreza y la miseria.

Instrumentos para promover el ALBA

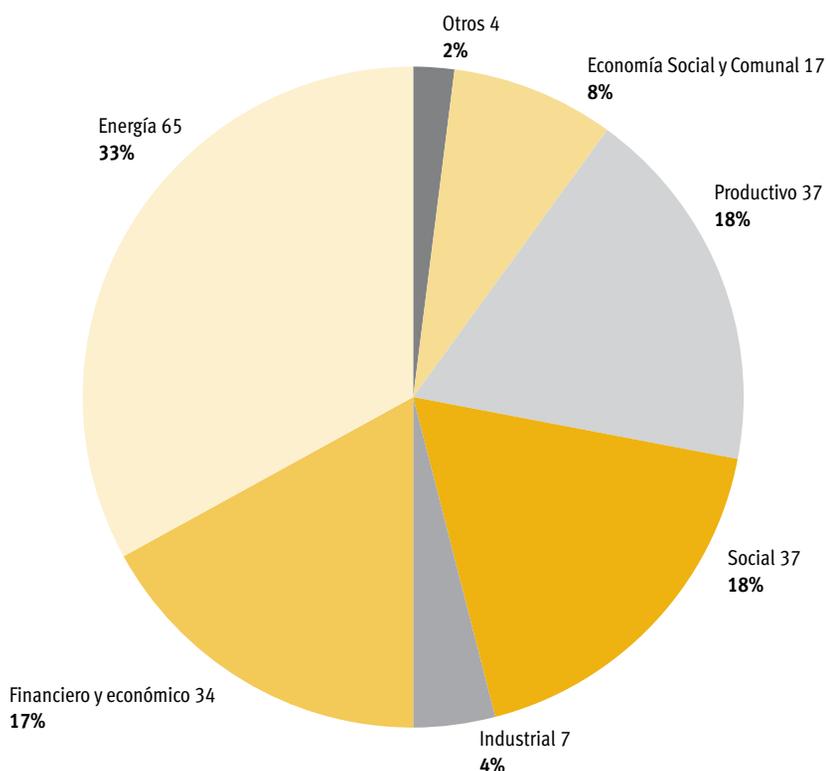
Entre los instrumentos diseñados para la promoción del ALBA figuran el Consejo Económico y el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP).

La primera estructura se encuentra conformada por los ministros designados por cada país miembro de los sectores de Industrias, Economía, Finanzas, Comercio, Planificación y Desarrollo. Se estableció que el Consejo fungirá como una instancia de coordinación de estrategias, políticas y proyectos para la complementación productiva, agroalimentaria, industrial, energética, comercial, financiera y tecnológica, en aras de estructurar una Zona Económica de Desarrollo Compartido del ALBA, que será regida por el TCP. A su vez, el Consejo tiene subordinados diez grupos de trabajo: Integración Energética, Seguridad y Soberanía Alimentaria, Complementación Comercial, Soberanía Tecnológica, Complementación Industrial y Productiva, Nueva Arquitectura Financiera Regional, Turismo, Infraestructura y Transporte, Doctrina de la Propiedad Industrial y Solución de Controversias.

Entre los elementos clave para este nuevo modelo de integración figuran los proyectos transnacionales, que persiguen una unión política de nuestras repúblicas que supere las barreras nacionales para fortalecer las capacidades locales fundiéndolas en un todo, desde la perspectiva de producir las transformaciones de carácter estructural que permitan alcanzar el desarrollo integral para ser capaces de enfrentar la realidad mundial. El concepto puede asimilarse al de *megaestado*, en el sentido de la definición conjunta de las grandes líneas de acción política entre los estados que compartan una misma visión del ejercicio de la soberanía nacional.

El Proyecto Grannacional (PG) puede definirse como un programa de acción dirigido a cumplir con los principios y fines del ALBA, instrumentado por dos o más países miembros en el área política, social, cultural, económica o industrial, todo ello en procura de promover la inclusión social de las grandes mayorías y la elevación de la calidad de vida de la población de las naciones parte de este modelo alternativo. Un claro ejemplo del PG en materia social y cultural es el promovido por Venezuela y Cuba en la República de Bolivia a través de los programas de alfabetización.

Gráfico 2. ALBA. Proyectos bilaterales por destino de la inversión



Fuente: Coordinación Permanente del ALBA, abril del 2010.

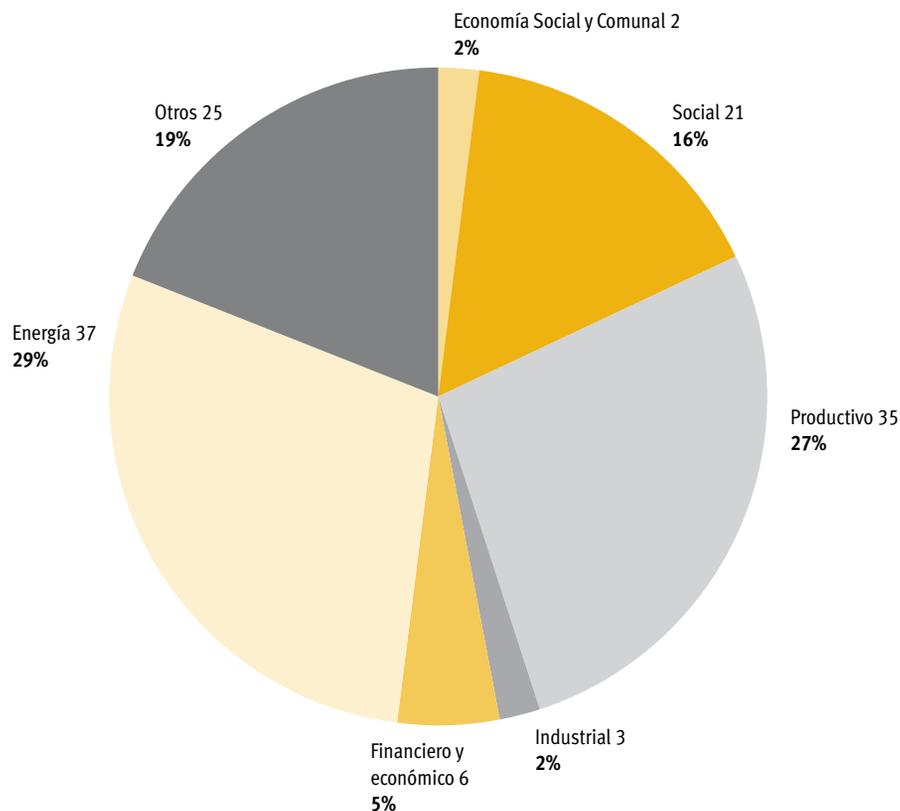
Fundamentos del ALBA

Sin duda alguna, durante el tiempo de hegemonía del neoliberalismo las empresas transnacionales pasaron a ser el agente articulador de la economía mundial, poniendo en crisis la importancia que los estados-nación tuvieron en el desarrollo del capitalismo en el contexto del modelo keynesiano —en América Latina y el Caribe fue el modelo de industrialización por sustitución de importaciones— que estuvo vigente en la posguerra hasta la década de los ochenta.

De igual manera, el patrón de acumulación transnacional devaluó el papel del Estado como agente introductor del desarrollo, y su lugar lo asumió el mercado. Es por esta y otras razones que el concepto de empresas grannacionales surge en oposición al de las empresas transnacionales. Su dinámica económica se orienta a privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas, garantizando su continuidad y rompiendo con la lógica de la reproducción y acumulación del capital, así como también del consumo desmedido. Estas empresas se inscriben en la nueva lógica de la unión y la integración de las naciones, acoplando los objetivos estratégicos y convirtiendo los instrumentos económicos fundamentales en herramientas para la creación de una zona de comercio justo en América Latina y el Caribe.

Características fundamentales de las empresas grannacionales son partir de la noción de integración productiva y tener en cuenta las necesidades de complementación económica entre las naciones que las integran, en áreas fundamentales para el desarrollo económico-social. Esto supone utilizar al máximo las capacidades de cada país. La producción de estas empresas debe destinarse prioritariamente a satisfacer el consumo final o industrial del mercado intra-ALBA, con el propósito de conformar la zona de comercio justo, y sus excedentes podrán colocarse en el mercado internacional.

Gráfico 3. ALBA. Acuerdos bilaterales por destino de la inversión



Fuente: Coordinación Permanente del ALBA, abril del 2010.

Empresas Grannacionales en áreas estratégicas

Tomando en cuenta las potencialidades de los países de la región y especialmente de los que integran el ALBA, se han definido empresas grannacionales en áreas consideradas fundamentales:

» **Empresa Grannacional para las Telecomunicaciones**

Objeto. Desarrollar proyectos de los países miembros del ALBA en el sector, determinando las áreas de complementariedad en las industrias nacionales de tecnologías de la información y telecomunicaciones. Países miembros: Bolivia, Cuba, Dominica, Nicaragua y Venezuela. Monto de inversión: USD 1.649.561.

» **Empresa Grannacional de Pesca y Acuicultura**

Objeto. Desarrollar proyectos de los países miembros del ALBA en el sector, determinando las áreas de complementariedad en las industrias nacionales de pesca, consolidación de puertos pesqueros integrales para la atención y servicios a los sectores de pesca artesanal, creación del instituto de investigación para la creación de productos pesqueros destinados al consumo humano. Países miembros: Ecuador y Venezuela. Monto de la inversión: por definir.

» **Empresa Grannacional Forestal**

Objeto. Desarrollar sistemas de producción forestal mediante el establecimiento de plantaciones productoras, las cuales obtendrán líneas de cooperación técnica, productiva, ambiental y financiera a fin de abastecer de materia prima a la industria nacional e impulsar las exportaciones a la región. Países miembros: Bolivia, Cuba, Dominica, Nicaragua y Venezuela. Inversión estimada: USD 1.500.000 (formulación de los proyectos).

» **Empresa Grannacional de Turismo Social ALBA**

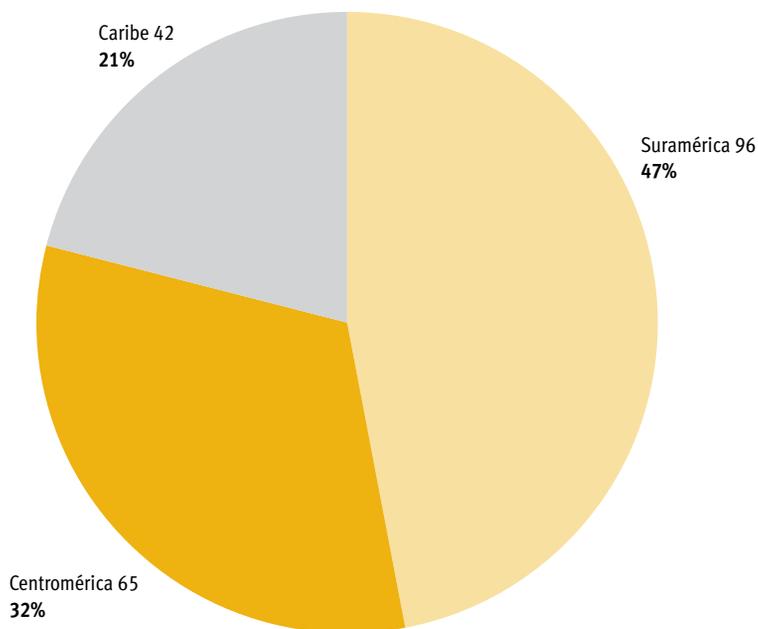
Objeto. Permitir a las poblaciones de los países miembros conocer y disfrutar del entorno natural, cultural y social de Latinoamérica y el Caribe, bajo la modalidad de paquetes financiados. Países miembros: Cuba, Bolivia, Dominica, Nicaragua y Venezuela. Inversión: USD 1.000.000.

» **Empresa Grannacional de Cemento**

Objeto. Desarrollar proyectos para crear capacidades productoras con alto valor agregado mediante la implementación de programas de desarrollo

de industrias de cemento y sus derivados. Países miembros: Cuba, Bolivia, Dominica, Nicaragua y Venezuela. Inversión estimada: USD 28.000.000 (fase de implementación).

Gráfico 4. ALBA. Proyectos bilaterales por zona geopolítica



Fuente: Coordinación Permanente del ALBA, abril del 2010.

» Proyecto SUCRE

El Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), impulsado en el contexto del ALBA, reviste especial importancia como mecanismo de cooperación, integración y complementación económica y financiera, destinado a la promoción del desarrollo integral de la región latinoamericana y caribeña.

Los estados de Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela han suscrito un acuerdo para la creación de los cuatro componentes del SUCRE, que son:

- Consejo Monetario Regional, máximo organismo de decisión.
- Unidad de cuenta común SUCRE.
- Fondo de Reservas y Convergencia Comercial.
- Cámara Central de Compensación de Pagos.

Hitos del proyecto SUCRE

26 de noviembre del 2008. En la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP, se acordó construir una Zona Monetaria que incluye Cámara de Compensación de Pagos y el establecimiento de la unidad de cuenta común SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional).

16 de abril del 2009. Se firmó el Acuerdo Marco del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), con el objetivo de orientar el establecimiento del SUCRE y fijar las principales directrices para su funcionamiento y la interacción de las entidades y mecanismos que lo conforman.

17 de octubre del 2009. Se firmó el Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

27 de noviembre del 2009. Se constituyó el Grupo de Trabajo Transitorio del SUCRE. Con este acto culminó la fase I del proceso de implantación del SUCRE, durante la cual se realizaron 11 reuniones técnicas y 4 de comisionados presidenciales. A principios de enero se celebraron una reunión multilateral del GTT y la V Reunión de Comisionados Presidenciales.

29 de enero de 2010. Primera operación comercial canalizada a través del SUCRE: exportación de arroz de Venezuela a Cuba.

El SUCRE: un instrumento para transformar el comercio

El SUCRE funcionará inicialmente con montos pequeños, mientras se pruebe su funcionamiento. La forma de pensar el intercambio en el SUCRE se

diferencia claramente de los principios actuales de organización del comercio, particularmente los de la OMC. El SUCRE se plantea entre sus objetivos planificar el intercambio con base en las necesidades de los pueblos y exportar principalmente excedentes que los mercados internos de los países no necesiten, buscar los equilibrios en las balanzas comerciales para hacer efectiva la compensación y utilizar la menor cantidad posible de dólares en los cortes semestrales (los países deben equilibrar los montos importados con los montos exportados en el mecanismo).

Igualmente, persigue reducir las asimetrías comerciales a través de la activación, en el mediano plazo, de un mecanismo mediante el cual los países tradicionalmente superavitarios contribuyan con sus ganancias excesivas a apoyar la inversión y la sustitución de importaciones en los países crónicamente deficitarios, así como también contribuir a la expansión del comercio intrarregional, reorientando los intercambios de nuestros países con el resto del mundo hacia un comercio más intenso entre vecinos y amigos del Sur.

Banco del ALBA y Consejo Monetario Regional

El Consejo Monetario Regional del SUCRE es el segundo organismo con personalidad jurídica internacional con el que cuenta el ALBA, junto con el recientemente constituido Banco del ALBA. Estas dos instituciones trabajarán coordinadamente bajo el ojo supervisor del Consejo de Complementación Económica del ALBA, creado por los jefes de Estado y de Gobierno en junio del 2010. La consolidación de estas instituciones representa un tremendo avance para la arquitectura económica del ALBA, y ambos podrán abrirse progresivamente a la participación plena de los pueblos, de los pequeños y medianos productores, de acuerdo con los principios de solidaridad, complementariedad, cooperación y respeto a la soberanía.

En este escenario, el SUCRE puede servir de catalizador para el fortalecimiento de otros procesos de integración, sean continentales —como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)— o intercontinentales —África, China, Irán y Rusia, etcétera.

El Fondo de Reserva y Convergencia Comercial para la complementación es un mecanismo orientado a financiar temporalmente los sobregiros intradiarios de los países y, en casos excepcionales, la insolvencia de países deficitarios en el interperíodo mediante préstamos en moneda libremente convertible. Adicionalmente, procuran reducir las asimetrías comerciales y estimular la producción y exportación entre los Estados Partes, financiar las empresas nacionales, binacionales o grannacionales que promuevan inversiones destinadas al fortalecimiento del comercio en la zona ALBA, así como también financiar el desarrollo económico en sectores clave de la economía de los países del ALBA, dirigidos a mejorar la oferta exportable y la complementariedad comercial entre los países miembros.

La creación del Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, además de atender las necesidades coyunturales de la Cámara Central de Compensación de Pagos, será un instrumento complementario al Banco del ALBA, exclusivamente dirigido a la generación de oferta exportable. Se tratará de un fondo muy similar y complementario al Fondo Bicentenario, en lo que respecta al objetivo de impulsar la generación de oferta exportable y fomentar el desarrollo de la producción nacional de los países.

El principio económico subyacente del Fondo surge del hecho de que la complementación comercial no es suficiente para generar un desarrollo sano de los países y satisfacer sus necesidades básicas y productivas. Para ello, esta complementación debe volverse productiva. Por ejemplo, la República Bolivariana de Venezuela puede producir derivados de la petroquímica, como los fertilizantes, para impulsar la producción agrícola en Ecuador, Nicaragua y Bolivia, los cuales a su vez exportarán los alimentos que le falten a Venezuela.

Unidad de cuenta común

La unidad de cuenta SUCRE, al ser utilizada para liquidar las operaciones comerciales entre los países signatarios del ALBA, evita que los bancos centrales se intercambien dólares a diario, aliviando entonces sus reservas internacionales. Cada seis meses los países se cancelarán exclusiva-

mente el saldo neto del semestre en dólares o en euros. A través de este mecanismo se ahorrarán los dólares y se desvinculará en parte del señoreaje de los Estados Unidos resultante de la política monetaria expansiva de la Reserva Federal.

La unidad de cuenta se limita inicialmente a traducir el valor de las operaciones comerciales, y en ningún caso las transferencias de capital. El SUCRE respetará el principio marxista que establece que el valor de uso de una moneda se limita exclusivamente a su valor de cambio, es decir, que no tiene valor en sí misma para el bienestar del ser humano. Es importante destacar la humildad del proyecto SUCRE, que por la configuración de las relaciones económicas actuales dependerá inicialmente en gran medida de los movimientos del dólar. Su desapego empezará por un menor uso del dólar, antes de divergir francamente de la trayectoria de este, en el largo plazo.

El Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)

» Fundamentos

El Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) tiene entre sus fundamentos las aspiraciones de independencia de los pueblos americanos desde la resistencia indígena a los conquistadores, así como el compromiso de continuar con el legado histórico de nuestros libertadores, de construir la Patria Grande como único camino para garantizar la verdadera independencia.

Igualmente, busca revertir a través de nuevas reglas y mecanismos económicos de carácter complementario los efectos de desigualdad y pobreza que causaron las políticas neoliberales en la región latinoamericana.

PLAN DE ACCIÓN	CAPACITACIÓN	RECONOCIMIENTO MUTUO	SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
Cooperación e intercambio de información: Promoción de los mecanismos de impulso tales como Alba, TCP y SUCRE.	Fortalecimiento de las comunidades académicas y de investigación.	Articulación de criterios, normativas y objetivos.	Cooperación en proceso aduanero.

Ratificación de los compromisos en la X Cumbre del ALBA

En la X Cumbre del ALBA-TCP, realizada en Otovalo, los representantes de los países asistentes ratificaron su compromiso con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que significó una victoria en la lucha por lograr el reconocimiento de sus derechos colectivos. Del mismo modo, y demostrando una vez más su carácter incluyente, reafirmaron el compromiso con la Declaración y el Programa de Acción de Durban contra el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia; así como con la Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial y la Declaración sobre la Diversidad Cultural. Se reiteró también el compromiso para avanzar en los procesos de construcción de sociedades incluyentes, culturalmente diversas y ambientalmente responsables, que excluyan la explotación del ser humano, en las que existan condiciones para un diálogo entre iguales y un intercambio real de saberes, conocimientos y visiones en nuestra región.

Adicionalmente, se confirmó el compromiso de hacer realidad el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), afirmando la soberanía de los países de la región y la construcción de un modelo alternativo de soberanía económica expresado en una nueva arquitectura financiera (SUCRE, Banco y Fondo del ALBA) para consolidar un sistema de intercambio y cooperación recíproco, solidario, participativo y complementario, que fortalezca nuestra soberanía alimentaria.

Igualmente, se ratificó que el manejo, la administración y el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables corresponden al Estado, de acuerdo con el interés de sus pueblos y la sociedad en su conjunto, y no a uno o varios grupos o sectores sociales o económicos. El Estado garantizará la participación social y la distribución justa y equitativa de los beneficios, especialmente a favor de las comunidades donde esos recursos naturales se encuentran, y buscará, en armonía con la naturaleza, minimizar los impactos ambientales y sociales adversos.

De igual manera, los estados participantes se comprometieron a fortalecer las políticas públicas para el acceso a la salud, la educación, el empleo y la vivienda, prioritariamente para los más excluidos, y promover políticas en beneficio directo de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Los miembros del ALBA también ratificaron su compromiso de promover la cooperación entre los países de la iniciativa integracionista para el rescate y la protección de los patrimonios, culturas y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Sin duda, son muchos los retos que deberá afrontar el ALBA como mecanismo de integración, especialmente en el ámbito social. No obstante, los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Alianza han trazado un camino cuyo objetivo fundamental es que los beneficios del mejoramiento en los procesos productivos de cada nación se reflejen en una mejor calidad de vida para los habitantes de la región y les permitan superar la pobreza, el analfabetismo y la exclusión en cualquiera de sus expresiones.

Integración productiva: la perspectiva brasileña

*Cândida Cervieri**

Si se observa a Brasil, se advierte que el 98 % del tejido productivo está formado por micro y pequeñas empresas. Cuando nos referimos a las micro y pequeñas empresas es fundamental envolver todos los sectores: industria, comercio, servicios y agronegocios.

En ese sentido, Brasil ha trabajado muy fuertemente sus marcos legales. En 2006 conseguimos sancionar una legislación específica para las micro y pequeñas empresas (ley 123, del 14 de diciembre del 2006), que aborda los siguientes aspectos: innovación, crédito, financiamiento, consorcios de exportación, gestión de las empresas, compras gubernamentales y otros.

La implementación de esta ley sigue siendo un proceso complicado; sin embargo, conseguimos el apoyo de todo el país, juntamente con la sociedad, las entidades, los órganos vinculados, los sindicatos y las pequeñas empresas.

No es tarea fácil trabajar con dimensiones territoriales como las de Brasil, con culturas y con niveles de desarrollo diferentes. Hoy estamos implementando la ley 123/2006 en asociación con los gobiernos de las unidades de la federación y entidades de clase.

Voy a dar dos ejemplos. En primer lugar, Alfredo Riera habló de sociedad garantizadora de crédito. Esa figura se está trabajando en Brasil por medio del artículo 61 de la referida ley, pero esa norma no está reglamentada. El Banco Central de Brasil decía que había una experiencia única de sociedad garantizadora de crédito en el país, la de Serra Gaúcha, en Caxias do Sul, con más de 20 municipios involucrados y cerca de 80 entidades

* Cândida Maria Cervieri (Brasil). Coordinadora general de Desarrollo de Programas de Apoyo a las Exportaciones (CGDE/DEPLA) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX, Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior). Máster en Administración de Empresas con formación de grado en Administración Pública y Administración de Empresas (Universidad Federal de Rio Grande do Sul). Candidata a doctora en Administración de Empresas por la misma universidad. Integra el órgano operativo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior desde 1997, habiendo sido directora (2005-2010) del Departamento de la Pequeña y Mediana Empresa, donde coordinó el Foro Permanente de la Micro y Pequeña Empresa y el Grupo de Trabajo de Arreglos Productivos Locales (2004-2008). Docente universitaria.

representativas de micro y pequeñas empresas. Por lo tanto, si en Brasil hay solamente una experiencia de sociedad garantizadora de crédito, no se requería reglamentación.

¿Qué se hizo para estimular estas sociedades y al mismo tiempo incentivar el asociativismo y el cooperativismo en algunas regiones del país? Junto con el SEBRAE se lanzó un edicto para promover la implementación de sociedades garantizadoras de créditos en polos productivos. Tenemos hoy cerca de 16 proyectos de sociedades garantizadoras de crédito en el país, y ahora viene la segunda cuestión: reglamentarlo, lo que significa dar acceso al crédito para el tejido productivo.

Si ustedes le preguntan a una micro o pequeña empresa cuál es su principal problema, ella les va a decir *capital de giro* o *garantía de crédito*, pero, en mi opinión, su principal problema es *gestión*. Las micro y pequeñas empresas no consiguen gestionar su negocio; generalmente son empresas familiares donde el negocio se mezcla con las cuestiones personales. Tenemos que preparar a esas empresas para estar en el mercado, para que cuando lleguen al sistema financiero para pedir un préstamo y los bancos les pregunten por la garantía, lo primero es que trabajemos efectivamente la cuestión de la gestión.

En Brasil tenemos más de seis millones de microempresas en la formalidad y cerca de doce millones en la informalidad. Hoy reglamentamos la figura del emprendedor individual, pues es posible traer a los emprendedores a la formalidad dándoles acceso a los derechos laborales, incluso a la jubilación.

La segunda cuestión que se impone es un marco para brindar buenas condiciones a las micro y pequeñas empresas; o sea, mejores condiciones de acceso al crédito, programas de gestión, y adecuar las líneas de financiamiento y de inversión a la política de comercio exterior. Si se miran la década de los ochenta y la de los noventa en Brasil, se observa que se trabajaba preferentemente sobre la calidad, mientras que hoy la clave son la innovación y la tecnología, que agregan valor a los productos. Entonces, en la pauta de Brasil la innovación está fuertemente inserta.

Si observamos ese mismo aspecto, vemos la cuestión de las exportaciones. En Brasil cerca del 51 % de las empresas exportadoras son micro y pequeñas, pero solo responden por el 2 % del valor exportado.

Es necesario revertir esa cuestión. ¿Cómo la revertiremos? Algunos puntos son importantes para definirlo: ¿Cuáles son nuestras particularidades regionales? ¿Cuál es la vocación de cada unidad de la federación? ¿Cuáles son los mercados adonde esas pequeñas y medianas empresas están exportando? Además, ¿cuáles son los mercados promisorios, los mercados potenciales que podemos explorar, y cuáles son los escenarios que no vemos y a los que nuestros productos podrían entrar?

Por ejemplo, las exportaciones brasileñas para los países de lengua portuguesa y española están creciendo mucho. La táctica nacional es fortalecer las exportaciones de productos innovadores y tecnológicos a esos países y terceros mercados. Es importante que las empresas tengan diferentes estrategias de inserción en: 1) los países a los que somos exportadores tradicionales, 2) aquellos adonde no hay una tradición de exportar y 3) los que son potenciales y/o deseables mercados.

Una observación relevante es que Brasil, el MERCOSUR y el Cono Sur tienen diferencias y asimetrías. Necesitamos trabajar para aproximar esas culturas y potencialidades tan distintas.

Si observamos el escenario más próximo, la crisis financiera del 2008 tuvo fuertes efectos en el mundo. En Brasil, el principal problema percibido fue la falta de crédito, una vez que las grandes empresas que captaban recursos del mercado internacional con intereses módicos dejaron de captarlos y se volcaron al mercado interno. El sistema financiero oficial no sintió tanto el impacto de la crisis porque las grandes empresas comenzaron a captar.

Debido a una decisión gubernamental para ayudar a las micro y pequeñas empresas, los bancos oficiales de Brasil (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste y BNDES) adecuaron sus líneas y sus productos al mercado interno. Entonces, en el mercado interno el papel de los bancos oficiales fue fundamental, incluso como gestores públicos. También es importante la construcción de políticas públicas, principalmente en momentos de crisis, y de implementación de programas y proyectos.

Dentro de la Secretaría de Comercio Exterior tenemos varios productos. Abordamos la capacitación y la formación de agentes de comercio exterior

con redes de formadores llamadas *redeagentes*. Allí estamos trabajando en un proyecto llamado *Primera Exportación*, cuyo objeto principal es la inserción competitiva y sostenible de las micro y pequeñas empresas en el mercado internacional, lo que se procura acompañando a sus empresarios en las acciones necesarias para su primera exportación.

El proyecto prevé soluciones integradas con las demás instituciones públicas y privadas que se comprometen a realizar, en asociación con el Ministerio, la selección y evaluación de la capacidad de internacionalización de las empresas, la investigación de mercado, la promoción comercial, la negociación con los importadores y el despacho de aduana de la mercancía.

El proyecto comenzó en tres estados y este año la meta es alcanzar siete más. Minas Gerais es el estado más adelantado, con 66 empresas asesoradas tan solo después de seis meses de trabajo. Esas empresas nunca habían exportado.

Es importante aclarar que participar del proyecto no tiene ningún costo para los asociados; se entra al programa a través del gobierno estadual. Montamos un comité gestor, llamamos a las entidades de enseñanza superior, representaciones de clase, federaciones de industrias, federaciones de comercio, y a través de estas instituciones seleccionamos en un primer momento un promedio de 40 empresas que tienen productos exportables pero que nunca fueron exportados. Durante un año preparamos a estas empresas trabajando la formación de los analistas, de los gestores, proceso, producto, diseño, juntamente con innovación y tecnología.

Cuando se habla de *integración productiva* se habla de un proceso de complementariedad, de integración de las cadenas de nuestros países. Alfredo Riera decía en su exposición que tenemos varias barreras por superar. La primera barrera es la nuestra misma, es una cuestión cultural. Tenemos peleas y diferencias, pero la integración productiva es fundamental para el fortalecimiento de nuestras economías, de nuestra población y la integración de nuestros países.

Ese es el sueño con el cual todos nos realizamos. Ese debe ser el norte en esta nueva agenda del MERCOSUR para la dirección de los Estados Partes. Eso depende de técnicos como nosotros. Creo sinceramente que es un

momento especial, pues a la salida de la crisis contamos con un reposicionamiento mundial de las economías en el que los países que consigan aliarse y posicionarse estratégicamente podrán avanzar y quedarse en una situación mucho mejor.

En ese sentido, teniendo como meta la integración, la disminución de las asimetrías y diferencias regionales en el Cono Sur, estamos construyendo un proyecto de integración productiva y la internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas del Sur. Ese proyecto está en fase de consolidación y debe ser presentado al final del mes. Es un proyecto que se originó en el ámbito de las discusiones con Argentina.

Cuando se comenzó a trabajar ese tema, se hablaba de seleccionar quince cadenas para trabajar las complementariedades de nuestros bloques. Llegamos a la conclusión de que quince era un número arbitrario muy grande para las economías. Entonces establecimos ocho sectores sensibles y estratégicos para los dos países, que contemplan también a Uruguay y Paraguay. Los sectores son: aeronáutica, autopiezas, lácteos, madera y muebles, petróleo y gas, máquinas e implementos agrícolas, vitivinicultura y electrodomésticos (línea blanca).

Se trata de un proyecto de mediano y largo plazo, con mínimo de dos años y medio para su ejecución. La primera fase será de consolidación de todos los estudios e información de esas ocho cadenas. En la segunda fase se hará una especie de diagnóstico, teniendo como base la integración productiva de esos sectores seleccionados en consenso con los Estados Partes. Vamos a organizar, planificar y sistematizar la información por cadenas. En un tercer momento analizaremos la base de datos y la complementariedad de cada sector.

Ayer por la mañana tuvimos una reunión con las dos cadenas que deben salir en primer término: madera y muebles y el sector vitivinícola. Tenemos el consenso sobre la importancia de los gobiernos para esas cadenas y en las negociaciones los sectores ya empezaron a organizarse. Y, además de esta sistematización de la base de datos, vamos a tratar estrategias de complementariedad en asociación con los países para construir una agenda de trabajo.

Hoy, en Brasil, ningún proyecto más entra protocolizado en el gobierno como oficio. Hace dos años que tenemos el SICONV (Sistema de Convenios), que es un portal de gobierno para todos los instrumentos jurídicos, en el que entran los proyectos y los técnicos del gobierno los analizan. Esto quiere decir que no existe más la entrega del proyecto; todo eso se hace en un portal electrónico. Es preciso tener objetivos muy claros, específicos, detallados y resultados pactados. Y digo esto con mucha transparencia.

Me gustaría que el Ministerio de Desarrollo de Brasil en conjunto con la ABDI les presentara este proyecto a ustedes en un futuro, y creo, con sinceridad, que muchas veces es en los momentos de crisis cuando uno consigue reinventarse y reposicionarse. No podemos esperar para hacer esto dentro de dos o tres años. Creo que incluso estamos atrasados. Por poner solo un ejemplo, tenemos a China comprando activos en toda América Latina, ocupando espacios donde no somos competitivos.

Dos cuestiones deben ser abordadas: más allá de mejorar nuestra competitividad interna, es necesario que cada uno de nuestros países busque mejorar la competitividad en conjunto.

Si tenemos una Europa en crisis, Estados Unidos en crisis, que estaban en niveles de desarrollo que suponíamos mejores que los nuestros y verificamos que en términos fiscales y financieros no eran lo que imaginábamos, este es el momento de reorganización y de replanificación, el momento de volvernos más sólidos interna y externamente. Y solo es posible volvernos más sólidos externamente junto con toda la sociedad, de forma inteligente y armónica.

A veces es más fácil trabajar con las grandes y medianas empresas, porque en las micro y pequeñas tenemos toda suerte de demandas y de dificultades. Y si no se logra trabajar eso internamente, jamás estaremos en el mercado externo. Las estrategias tienen que ser hechas de manera integrada.

Debate

Sergio Conde

- *Yo soy de la provincia de Misiones, somos vecinos de los tres estados del sur del Brasil, y particularmente he trabajado en la relación con el CODESUL durante varios años. Mi interés está en el proyecto de internacionalización de las micro y pequeñas empresas. Uno de los sectores que mencionaste, madera y muebles, es de particular interés para nuestra provincia, que es primera productora forestal de Argentina.*
- Ese proyecto de internacionalización es un proyecto piloto con los cuatro estados del sur del país, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso do Sul, y Argentina, en especial NOA (región Noroeste de la Argentina) y NEA (región Nordeste de la Argentina). La parte metodológica de ese proyecto esta en construcción. En Brasil estamos llamando a los gobiernos de los estados y las federaciones de industria y comercio. Argentina deberá llamar también a sus contrapartes. A escala nacional, el proyecto está siendo coordinado por el Ministerio de Desarrollo junto con CODESUL, el cual está haciendo los convenios para convocar a los estados de los socios.

Ahí tendremos un momento en que nos sentaremos todos a la mesa, para trabajar los resultados esperados muy claramente, pues si el proyecto no se construye metodológicamente con parámetros precisos, los recursos no saldrán. No hay cómo financiar un proyecto si su objetivo no está claro, si los resultados no están definidos, o si no son técnica y financieramente viables.

Otro detalle importante del proyecto es que cada cadena deberá tener un consultor especialista con dominio del asunto para trabajar los datos y la información. Hace doce años el Ministerio de Desarrollo hizo una serie de estudios y diagnósticos sobre las cadenas productivas en Brasil. Fueron 11 estudios conducidos por la Universidad de Campinas (UNICAMP) en el estado de São Paulo. Hoy miramos atrás y vemos la importancia de aquellos estudios y diagnósticos para la construcción de políticas de integración productiva en términos de CODES-

UL-MERCOSUR.

- *Me interesa la experiencia de las pymes exportadoras, y en particular la experiencia en Minas Gerais, que es el plan piloto.*
- Podemos pasarle toda la información, sin problemas. Una de las cosas que me gustaría mucho hablar al MERCOSUR, a los bloques, sería la posibilidad de compartir el proyecto Primera Exportación más adelante, porque es una oportunidad magnífica para la inserción competitiva y sostenible de las micro y pequeñas empresas en el mercado internacional, pues las soluciones son construidas juntamente con las demás instituciones públicas y privadas.

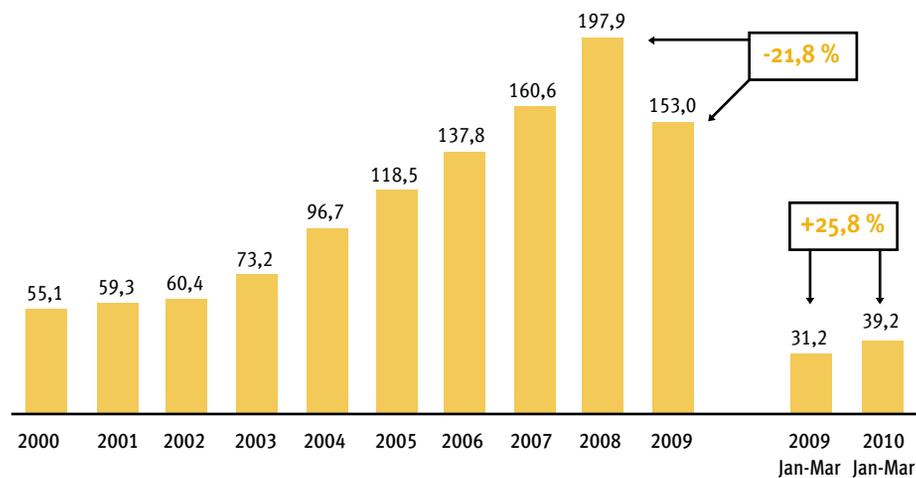
Y antes de despedirme, les presento algunos datos estadísticos del comercio exterior brasileño:

Balança Comercial Brasileira. Janeiro-Março 2010-2009 - U\$S milhões

	2010	2009	% 2010/09
Exportação	39.229	31.177	25,8
Importação	38.334	28.189	36,0
Saldo	895	2.988	-70,0
Corrente de Comércio	77.563	59.366	30,7

Fonte: MDIC/SECEX

Evolução das Exportações. 2000 a 2009 e Janeiro-Março 2010-2009 - U\$S milhões



Fonte: MDIC/SECEX

Desempenho das Exportações. Janeiro-Março 2010-2009 - U\$S milhões

	VALOR	% 2010/09	PART. %
Exportação Total	39.229	25,8	100,0
Manufaturados	17.166	17,9	43,8
Básicos	15.467	32,8	39,4
Semimanufaturados	5.584	29,6	14,2

Fonte: MDIC/SECEX

Principais produtos exportados. Janeiro-Março 2010 - U\$S milhões

	VALOR	% 2010/09	PART. %
1 . Petróleo e Combustíveis	5.455	166,4	13,9
2. Material de Transporte	4.305	23,3	11,0
3. Minérios	3.949	11,5	10,1
4. Químicos	3.086	38,0	7,9
5. Carnes	2.895	19,8	7,4
6. Produtos Metalúrgicos	2.855	4,4	7,3
7. Complexo Soja	2.521	0,6	6,4
8. Açúcar e Etanol	2.282	39,9	5,8
9. Máqs. e Equipamentos	1.713	14,4	4,4
10. Papel e Celulose	1.619	41,3	4,1
11. Complexo Café	1.155	16,3	2,9
12. Equipamentos Eléctricos	1.000	-9,7	2,5

Fonte: MDIC/SECEX

Principais países compradores. Janeiro-Março 2010 - US\$ milhões

	VALOR	PART. %
1 . China	4.649	11,9
2. Estados Unidos	4.257	10,9
3. Argentina	3.543	9,0
4. Países Baixos	2.198	5,6
5. Alemanha	1.622	4,1
6. Japão	1.259	3,2
7. Reino Unido	934	2,4
8. Índia	908	2,3
9. Rússia	869	2,2
10. Itália	828	2,1

Fonte: MDIC/SECEX

Principais produtos importados. Janeiro-Março 2010-2009 - U\$S milhões

	VALOR	% 2010/09	PART. %
1. Combustíves e Lubrificantes	6.284	61,5	16,4
2. Equip. Mecânicos	5.847	12,5	15,3
3. Equip. Elétricos e Eletrônicos	4.633	45,3	12,1
4. Automóveis e partes	3.456	68,9	9,0
5. Químicos Orgân. e Inorgânicos	2.167	6,5	5,7
6. Farmacêuticos	1.796	75,9	4,7
7. Ferro, Aço e Obras	1.629	22,8	4,2
8. Plásticos e Obras	1.431	33,0	3,7
9. Instr. Óptica e Precisão	1.403	36,9	3,7
10. Borracha e obras	832	42,5	2,2

Fonte: MDIC/SECEX

Principais Parceiros comerciais do Brasil. Janeiro-Março 2010-2009 - U\$S milhões

	2010	2009
Exportação		
1 . China	4.649	3.420
2 . EUA	4.257	3.585
3 . Argentina	3.543	2.236
Importação		
1 . EUA	5.707	5.368
2 . China	5.256	3.613
3 . Argentina	3.107	2.189
Corrente de Comércio		
1 . EUA	9.964	8.953
2 . China	9.905	7.033
3 . Argentina	6.650	4.425

Fonte: MDIC/SECEX

Recuperação da economia mundial em 2010

VARIAÇÃO (%) REAL DO PIB	2008	2009*	2010**	2011**
Mundo	3,0	-0,8	3,9	4,3
Economias Avançadas	0,5	-3,2	2,1	2,4
- EUA	0,4	-2,5	2,7	2,4
- Zona de Euro	0,6	-3,9	1,0	1,6
Emdesenvolvimento	6,1	2,1	6,0	6,3
- Ásia	7,9	6,5	8,4	8,4
- China	9,6	8,7	10,0	9,7
- Oriente Médio	5,3	2,2	4,5	4,8
- Hemisfério Ocidental	4,2	-2,3	3,7	3,8
- África	5,2	1,9	4,3	5,3

* Estimado

** Previsão

Fonte: FMI, JANEIRO 2010

El rol de las pymes en la integración productiva

*Santiago Martín Gallo**

El Consejo de Desarrollo e Integración del Sur (CODESUL) es una entidad autárquica interestadual brasileña que funciona como una agencia de desarrollo. Fue creada en 1961 por el presidente João Goulart y tiene como objetivo la armonización de las políticas públicas de los estados subnacionales del sur de Brasil: Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul y Mato Grosso do Sul, que constituyen aproximadamente el 33 % del producto bruto interno de Brasil. También tiene entre sus objetivos la integración continental.

Orgánicamente, el CODESUL tiene un presidente (que actualmente es el gobernador de Santa Catarina, Leonel Pavan)¹ y tres vicepresidentes (que son los gobernadores de cada uno de los otros tres estados). Es el único organismo en América Latina que tiene como objetivo armonizar políticas públicas de entidades subnacionales. Tanto es así que un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que está siendo ejecutado con el gobierno argentino, utiliza el modelo de CODESUL para la creación de una agencia de desarrollo con las mismas características.

La integración productiva es estratégica para la consolidación de una relación entre los cuatro países del MERCOSUR, y los sectores elegidos son fundamentales por la cantidad de empresas, la mano de obra y el aspecto de la seguridad alimentaria: el sector de máquinas y el sector agroalimentario. Es muy importante que incorpore, después de esta fase inicial, un tercer sector, el de energías alternativas, las energías renovables, pero fundamentalmente ese aspecto estratégico está dado en máquinas y en agroalimentos.

* Santiago Martín Gallo (Brasil). Secretario Ejecutivo del Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL). Graduado en Derecho (Universidad de San Pablo), especialista en políticas públicas, políticas de desarrollo y agencias de desarrollo. Asesor del gobierno del estado de Paraná (Brasil) en asuntos de cooperación internacional y desarrollo. Miembro del Grupo de Integración Productiva de las Misiones (GIP Misiones) en representación de CODESUL y miembro del Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza del gobierno de Brasil.

Por otra parte, las micro, pequeñas y medianas empresas son la base de la economía nacional de cada uno de los países. Para nosotros son quizá la única alternativa de tener una verdadera economía industrial nacional, sea paraguaya, argentina, uruguaya o brasileña, genuinamente con capitales nacionales que a partir de una estrategia y de una política puedan constituirse en empresas binacionales o trinacionales y que busquen no solamente el mercado interno, sino sobre todo terceros mercados. Las pequeñas empresas son la base de una economía nacional.

En la presentación anterior vimos que en Brasil más del 50 % del PBI es trabajado por pequeñas empresas y que el 97 % de la generación de empleos está a cargo de las pequeñas y medianas empresas. Quizá la diferencia que existe hoy entre Brasil y los otros países es que este tiene una política pública para estas empresas, tiene un dispositivo constitucional que define lo que el Estado debe proporcionarles. Tal vez eso sirva como modelo de diseño de una política pública para el MERCOSUR muy bien definida, incluso con acceso a compras gubernamentales, herramienta fundamental para desarrollar este sector.

Un tercer concepto refiere a la ciencia y la tecnología, la innovación social y la competitividad. Sin innovación social y sin competitividad difícilmente tendremos la posibilidad de generar cadenas de valor exitosas. Ahí se ve la necesidad de llevar esto del plano teórico al plano práctico. Es decir, los activos tecnológicos de los países son muy importantes en tanto tengan una orientación práctica; si no, no sirven más que para el profesor y para algún grupo de personas que lo rodean, pero no para la sociedad.

Destaco fundamentalmente lo que en Brasil se viene trabajando muy bien en los últimos tiempos, que es la relación estratégica entre las universidades y las empresas. Quizá las pequeñas y medianas empresas en Brasil tuvieron esa posibilidad de éxito porque cada día hay mayor vínculo entre la universidad y la empresa.

El objetivo fundamental de los universitarios es que sus ideas tengan aplicación práctica, y esto se debe a cierto movimiento que hubo en los últimos cinco años. El gobierno del presidente Lula fue mucho más pragmático, no solo con las universidades sino también con los centros tecno-

lógicos, que son una suerte de escuelas técnicas que forman profesionales de alto nivel en todo el Brasil.

Entonces, específicamente en el sector empresarial, creo que uno de los grandes desafíos del proyecto, de este proyecto que quizá pueda ser un modelo para otros, es la necesidad de consolidar redes empresariales a partir de sectores. Ahora el esfuerzo grande de los agentes, de los gestores de políticas públicas, tiene que centrarse en generar espacios de diálogo para la construcción de redes empresariales. Y las redes empresariales tienen que ser diseñadas específicamente a partir de sectores.

Hubo en cierta época una relación muy próxima entre empresarios, pero eran fundamentalmente los grandes empresarios a través del Consejo del MERCOSUR, y sobre todo la Federación de Industrias de São Paulo con la Unión Industrial Argentina.

Otro aspecto importante es la necesidad de crear políticas públicas para micro, pequeñas y medianas empresas a escala regional. Y eso es posible porque existe un momento político, existe una conciencia en la clase dirigente, en los formadores de opinión, en la clase empresarial, de la importancia que tiene la integración regional, aunque muchas veces los periódicos no transmitan lo que realmente ellos piensan.

En Brasil existe una voluntad política y una voluntad empresarial de construir junto con los socios minoritarios, fundamentalmente con Uruguay y Paraguay, políticas públicas específicamente para empresas a escala regional.

Los dos últimos aspectos tienen que ver con las compras gubernamentales, que son una herramienta poderosísima para apalancar negocios para las empresas. Esas compras gubernamentales pueden iniciarse en el nivel municipal y pasar a otro nivel, como el estatal. Esa es la base para que muchas pequeñas empresas puedan consolidar su trabajo en el propio territorio.

Los empresarios no viven de teoría, los empresarios viven de cosas concretas. Entonces, si vamos a iniciar un proyecto de integración productiva tenemos que tener resultados concretos en forma inmediata, y eso solo se consigue con un plan estratégico, que define quiénes son los responsables, de qué acciones y en qué plazos. Quizá cuando se trabaja como

trabajamos en el sector público los tiempos son diferentes que en el sector privado (a pesar de que no está bien que así sea), porque el sector privado exige resultados concretos.

Pero esos resultados concretos pueden ser pequeñas acciones. No precisamos reinventar la rueda, pensar que vamos a construir el mejor de los proyectos. Vamos a concentrarnos en pequeñas acciones con resultados concretos de visibilidad y operacionales para la clase empresarial. Y eso no puede ser difícil de construir para las personas de este grupo, que en su mayoría forman parte de un equipo de cada uno de esos países. Es imposible pensar que con el *activo tecnológico* que está dentro de esta sala no podamos construir acciones concretas dentro de un proyecto que es el inicio de otro mucho mayor, en el cual destaco de nuevo y agradezco el apoyo de la AECID y de Virginia Martínez.

Después de estas consideraciones voy a mostrarles el ámbito territorial en el cual vamos a trabajar, para no querer abarcar todo Brasil —que es imposible— en una primera actividad. Abarcar los tres estados del sur de Brasil con este proyecto será un resultado muy importante, que servirá de ejemplo para el resto del territorio brasileño.

La Resolución GMC n.º 52/07 tiene que ver precisamente con la complementariedad productiva, para poder profundizar el proceso de integración y aumentar nuestra competitividad, teniendo como base la innovación social. Hay muchísimas cosas escritas con relación a la integración productiva; si mañana se dejara de escribir, ya habría suficiente, pero hay que llevar a la práctica todo lo que está escrito, o al menos una parte. Eso quizá sea el desafío de este proyecto.

El segundo punto es la importancia de la institucionalidad que tiene el Grupo de Integración Productiva, con la posibilidad de coordinar actividades con grupos de trabajo, lo que es un potencial enorme para quien conoce la estructura del MERCOSUR. La posibilidad de pedir subsidios técnicos para esto proporciona un cúmulo de información que difícilmente podamos consolidar, pero podemos concentrarnos específicamente en algunas temáticas. Insisto en el tema *competitividad* y en el tema *innovación social* como base para el desarrollo de industrias locales complementarias.

El siguiente tema es el del fondo de apoyo a pequeñas empresas, fundamental para conseguir empresas binacionales o trinacionales. Sé que es un tema complejo, en el que se está avanzando, pero si pudiéramos acelerar esos tiempos sería mejor. Cuando hablé de la necesidad de la política pública me refería a que esa política pública dé herramientas a los empresarios para permitir una verdadera integración productiva, y esas herramientas están dadas fundamentalmente por: 1) la seguridad de la continuidad de la política pública —es decir, esto no es un tema de gobierno, es una acción de Estado—, y 2) los mecanismos financieros que brindan apoyo a los pequeños y medianos empresarios. Estos viven una situación diferente de los grandes empresarios, y para tener éxito en un proyecto de integración productiva precisarán financiamiento, precisarán algún tipo de aval, precisarán algún tipo de fondo que les garantice lo que nosotros pretendemos, que es un trabajo de mediano y largo plazo. Me pareció importante vincular este tema con el de fondo, porque a partir de ahí se puede pensar en incluir a los empresarios, lo que generará empleo y renta.

Paso ahora al plano regional, al plano del Grupo de Integración Productiva de las Misiones, que fue una brillante idea del gobernador de la provincia argentina de Misiones, Maurice Closs. Recuerdo que hace unos años, cuando era ministro, exponía constantemente los problemas que se le planteaban y afirmaba que no se podía hablar de integración si antes no se resolvían ciertos temas. Pero su experiencia como senador y ahora como gobernador lo convencieron de darle una chance a la integración, y creó esa herramienta poderosa que es el GIP de las Misiones, que tuvo la inteligencia de conformar con representantes de departamentos, estados, provincias, regiones e instituciones, y atendiendo al GIP MERCOSUR.

Es la primera vez en tantos años del MERCOSUR —trabajo en la integración desde 1986— que veo un trabajo sistemático y lógico por el que una decisión regional empresarial se transfiere al ámbito territorial para ser aplicada. Esa norma habilita la participación expresa de los departamentos del sur de Paraguay, fundamentalmente Itapúa y Alto Paraná, y también la participación de los estados del sur de Brasil. Eso fue comunicado oficialmente al gobierno de Paraná, al gobierno de Santa Catarina y al gobierno

de Rio Grande do Sul, que me designaron como el representante brasileño dentro de ese grupo de trabajo.

Hay que formalizar la participación de los otros tres departamentos para que se constituya en forma permanente el grupo de trabajo, que a mi criterio debería tener un plan de trabajo bien definido, en estrecha armonía con lo que se pretende hacer en el contexto.

En noviembre de 2009 recibí una llamada telefónica del entonces secretario de Comercio Exterior de Brasil, el profesor Welber Barral, a quien conozco hace algunos años. Es un idealista de la integración y un profundo conocedor de esta temática. En una reunión informal, me dijo: «Nosotros [se refería a Brasil], tenemos el compromiso de hacer la integración productiva, pero eso no lo vamos a conseguir con todo Brasil, vamos a conseguirlo si nos focalizamos en algún territorio, y pienso que ese es el CODESUL, y tú, que eres un ejecutivo de políticas públicas puedes ayudarnos a hacer esto». Y yo le respondí: «Acepto el desafío, pero vamos a darle un marco geográfico determinado. Hacer la integración con todos y para todos es una fantasía, es para gente que vive del pensar y no sabe que la realidad es otra cosa».

Le propuse identificar sectores, y él dijo que ya estaban identificados en la relación con Argentina, y después se incorporó la República Oriental del Uruguay, por pedido del presidente Mujica al presidente Lula.

Y concluyó: «Voy a buscar recursos presupuestarios para que ustedes, junto con las entidades empresariales y los sectores del sur de Brasil, a partir de los acuerdos [entornos] productivos locales [APL], puedan contratar estudios sobre los sectores y así proporcionarle a Brasil un diagnóstico que muestre lo que sería necesario hacer para que la integración productiva se construya como una política pública federal complementada por una política pública subnacional».

Por último, quiero mostrarles un mapa que me acompaña siempre. Es del *eje de Capricornio*, uno de los ejes estructurantes del proyecto IIRSA, que tiene como base territorial los tres estados del sur de Brasil, todo Paraguay y el norte argentino.

Este mapa es revelador en términos de mercado, porque el mercado del sur de Brasil es muy importante y dinámico para el crecimiento de los esta-

dos del norte y el nordeste de Argentina. El sur de Brasil puede ser un propulsor de negocios fundamental para las pequeñas y medianas empresas y de un nuevo modelo de gestión para la clase empresarial de Argentina; incluso de políticas empresariales, tomando como ejemplo instituciones como SEBRAE, que hace algunos meses inauguró en la Ciudad de Foz do Iguazú un Centro de Desarrollo Tecnológico para atender las demandas de los países de América del Sur.

Mapa 1. Eje de Capricornio



■ Eje de Capricornio

Ahora depende de nosotros, y quienes estamos aquí tenemos la responsabilidad de transformar la teoría en práctica. Ese es el gran desafío. Manos a la obra.

¹ A partir de 2011 el presidente de CODESUL es el actual gobernador de Santa Catarina, João Raimundo Colombo.

Integración productiva transfronteriza

Enrique Gross*

Hablar de integración productiva transfronteriza es hablar de un fenómeno sociocultural, de un fenómeno económico y de un fenómeno jurídico-político.

Como fenómeno sociocultural, en primer término, es algo que precede y trasciende el andamiaje jurídico-institucional del MERCOSUR. La integración es mucho más que lo que encontramos en las estructuras normativas de los procesos de integración; es mucho más amplia en su historia y más abarcadora en su geografía que el contexto del MERCOSUR, que es el que hoy nos nuclea y pone los límites al trabajo que pretendemos hacer. La integración se da en los pueblos, se da en las sociedades más allá de toda norma o de todo principio jurídico que trate de encauzarla.

La provincia de Misiones, desde la experiencia regional con Paraguay —fundamentalmente con el departamento de Itapúa, que es el más cercano— y con dos estados de Brasil —Santa Catarina y Paraná—, tiene un (micro)proceso de integración muy anterior al MERCOSUR y que lo trasciende. Un proceso real, social y cultural, porque es la integración de las familias, la integración de los vecinos de un lado y del otro de la frontera.

En segundo lugar, como fenómeno económico, cuando hablamos de integración y la calificamos de *productiva*, intentamos limitar el fenómeno amplio de la integración sociocultural a lo productivo, que es un aspecto de ella. El fenómeno económico de la integración en la experiencia de Misiones —como en otras zonas geográficas similares— tiene ciertas limitaciones desde el punto de vista económico, y esas limitaciones vienen dadas por el propio marco jurídico, administrativo y político del MERCOSUR.

En tercer término, el adjetivo *transfronterizo* tiene una connotación jurídico-política, y denota que esta integración productiva se da en ámbitos

* Enrique Gross (Argentina). Ministro jefe de Asesores de Estado (gobierno de la provincia de Misiones). Abogado, graduado en la Universidad Nacional de Córdoba, con diploma en Alta Dirección de Gobierno y Políticas Públicas (Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-Instituto Madrileño de Administración Pública). Fue director general de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Agro y la Producción (Gobierno de la provincia de Misiones, 2005-2007).

de frontera. *Frontera* es un término que muchas veces se ha utilizado para dividir, para apartar, y hace o tiende a hacernos pensar en cosas separadas y distintas, aunque a los que vivimos en zonas fronterizas nos gusta decir que las fronteras, al contrario, son puntos de encuentro, porque esa es la realidad que vivimos. Pero en el calificativo *transfronterizo* está el desafío de la integración productiva, porque justamente lo jurídico-político, el marcar las fronteras, es lo que más limita y obstaculiza el trabajo hacia una real integración productiva.

En los procesos de integración se fijan etapas y metas, pero quizá esas metas se hayan desdibujado en la agenda macro del MERCOSUR.

Hemos avanzado muy poco y seguimos teniendo grandes dificultades en la libre circulación de las personas. Para cruzar de Buenos Aires a Montevideo tenemos que completar dos formularios iguales donde nos piden exactamente los mismos datos, uno para Migraciones de Uruguay y otro para Migraciones de Argentina. Pero también encontramos limitaciones en la circulación de bienes y servicios, que son las que nos siguen impidiendo darle proyección a la integración productiva.

Y esto, para los que vivimos en esas zonas de encuentro, es algo llamativo, porque hay bienes y servicios que sí circulan dentro del MERCOSUR, pero no porque haya legislación que lo permita, sino porque no existe legislación que pueda controlarlo. Me refiero, por ejemplo, a la transferencia de tecnología, información y conocimiento.

En la provincia de Misiones se desarrolla un proyecto de piscicultura, con el departamento paraguayo de Itapúa, que pudo llevarse adelante justamente porque las barreras a la circulación de bienes y servicios del MERCOSUR no pueden frenar la transferencia de tecnología, ya que esta no es un bien material. Sin embargo, es un bien muy valioso. Solo el *software* y la capacitación y transferencia de información asociadas a ese *software* son bienes de alto valor que hoy circulan libremente, pero no porque se haya trabajado para permitirlo en los órganos del MERCOSUR, sino porque las barreras no han podido impedir ese tipo de transferencia, ese tipo de circulación de bienes y servicios.

Pero sí hay serias limitaciones cuando queremos transferir o intercambiar productos de origen vegetal. Para citar un caso: en la provincia de Mi-

siones se comenzó a trabajar con un proyecto de producción de almidón de mandioca modificado. Se realizó una visita a Brasil, a un emprendimiento de una empresa argentina radicada cerca de Foz de Iguazú, en el estado de Paraná. Esta empresa, que trabaja con cooperativas de la zona, se especializa en la producción de una variedad de mandioca con un rendimiento muy superior a la que se cultiva en Misiones. Cuando se definió la transferencia de esa experiencia a Argentina, para adaptar la planta de mandioca al suelo misionero y con eso aumentar la productividad, nos encontramos con infinidad de barreras: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Aduana, formularios de exportación e importación... Finalmente, la iniciativa no prosperó debido a los costos de importación.

Estas son las realidades que hacen reflexionar a los pobladores de las zonas fronterizas. El trabajo se debe focalizar en la *integración productiva transfronteriza*, que es un fenómeno sociocultural, económico y jurídico-político. Se debe trabajar para modificar las barreras aduaneras y arancelarias, para establecer mecanismos que permitan desarrollar una verdadera integración productiva en zonas de frontera.

Estas reflexiones son las que encuadran una iniciativa como el Grupo de Integración Productiva de las Misiones (GIP Misiones).

Misiones como territorio, como provincia argentina, tiene una particularidad: es una cuña metida en el MERCOSUR profundo, flanqueada por Brasil y Paraguay. Tiene un total de 1.050 kilómetros de límites, de los cuales solo 90 kilómetros —o sea, menos del 10 %— son límites provinciales (con Corrientes), y los 960 kilómetros de fronteras internacionales se reparten entre 600 con Brasil y 360 con Paraguay, aproximadamente. Esta situación geográfica y geopolítica de la provincia marca la cultura y la mentalidad de la gente que la habita.

La población, según datos de 2008, es de 1.070.000 habitantes, en una superficie de casi 30.000 kilómetros cuadrados (es la segunda provincia con menor superficie de Argentina, después de Tucumán).

La vecindad con Brasil y Paraguay explica el fenómeno cultural que consiste en no pensar esa cercanía en términos de separación. Más aún: la separación se plantea con respecto al resto de Argentina, ya que Misiones

limita solo con Corrientes y la capital provincial más cercana es la ciudad de Corrientes, a 300 kilómetros de Posadas. O sea, la influencia de Brasil y Paraguay es realmente importante y la experiencia de integración de Misiones es muy rica.

Así, para el gobierno provincial de Misiones es natural abordar y analizar estos temas y plantear el desafío de la integración productiva con la visión fronteriza. Por ende, la existencia de un Grupo de Integración Productiva dentro de la institucionalidad del MERCOSUR invita a participar de esta instancia y la provincia de Misiones puede aportar su experiencia cotidiana.

Con este espíritu surgió el Grupo de Integración Productiva de las Misiones. *De las Misiones, no de Misiones*, porque históricamente las misiones jesuíticas no se establecían en función de límites fronterizos de los imperios español y portugués. Eran un solo territorio, con reducciones del lado paraguayo, brasileño y argentino. Eran una única región poblada por el pueblo guaraní.

Esto dejó sus huellas en el terreno. En un radio de trescientos kilómetros tenemos alrededor de una docena de sitios históricos declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, donde se hallan los restos de las reducciones jesuíticas de Brasil, Paraguay y Argentina, y los parques nacionales alrededor de las cataratas del Iguazú.

Asimismo, hay un fenómeno lingüístico bastante consolidado: el *portuñol*, esa mezcla tan particular de español y portugués que compartimos con Brasil.

Para formar el Grupo de Integración Productiva de las Misiones, en 2009 se promulgó un decreto que se remitió a las áreas implicadas. Hemos comenzado a participar con un claro espíritu de encaminar tareas conjuntas y específicas, y establecernos como un programa de trabajo que nos conduzca a borrar esas barreras y a seguir integrándonos como lo hemos hecho siempre. El GIP Misiones viene trabajando junto con el departamento de Itapúa, porque es allí donde existen mayores conexiones con Paraguay, pero también en el proceso se inició la integración con otros departamentos, se han definido objetivos y se ha elaborado una agenda de trabajo.

El desafío es comenzar a desarrollar el potencial que tiene la integración productiva en esta región. Esto se materializa con la creación del Centro de Asociatividad Empresaria (CAE). Dentro del GIP Misiones el gran desafío es poner en marcha este emprendimiento —ahora en Posadas, pero reproducible en otras ciudades de la región—, con el objetivo de tener centros de referencia para que las pymes del MERCOSUR puedan transitar el camino de la integración fronteriza con el apoyo de una entidad que les proporcione información y herramientas. Poner en marcha el CAE puede ser un paso trascendental para la realidad cotidiana de las pymes de las Misiones (y del MERCOSUR), fundamentalmente de las radicadas en ciudades del interior.

No se trata de pensar en grandes polos productivos, en grandes plantas automotrices, en industrias que tienen la capacidad y los recursos para contratar los servicios que necesitan cuando desean instalarse en otro país.

Hay que pensar, por ejemplo, en una pyme turística argentina que quiera implementar una oferta centrada en las misiones jesuíticas, o hacer turismo religioso. ¿Cómo tiene que hacer, cuántos requisitos tiene que cumplir, dónde tiene que inscribirse, con qué autorizaciones tiene que contar y con quién puede asociarse, tanto en Paraguay como en Brasil, para llevar adelante ese emprendimiento de pequeña escala?

A una pyme esto le es muy difícil en términos económicos, de capacidad para buscar toda esa información o para contratar los servicios de un tercero. Pero tenemos la convicción de que establecer estos CAE en los que se pueda volcar información, contactos y experiencias, facilitará el trabajo de las pymes de la región y la posibilidad de integrarse productivamente.

Infopyme Legal MERCOSUR

Base de datos normativos de auxilio a la pequeña y mediana empresa

Daniel Ricardo Altmark*

Presentar los resultados de trabajo invita a reflexionar sobre una problemática directamente vinculada al fortalecimiento de la vigencia del sistema democrático en nuestros países: la necesidad, desde el ámbito público, de abordar la tarea del ordenamiento normativo.

En efecto, con el correr de los tiempos se ha detectado en el mundo un proceso que se ha dado en llamar de *contaminación* o *inflación legislativa*, consecuencia de la sanción de leyes y otras normas sin atención a reglas de adecuada técnica legislativa.

Un claro ejemplo de esto es la costumbre de incorporar en las leyes un último artículo que, aproximadamente, expresa: «Derógase todo lo que se opone a la presente», sin identificar qué es lo que se está derogando con su sanción.

Esta realidad necesariamente debe ser compatibilizada con principios jurídicos de larga data que establecen que el derecho se presume conocido por todos y que nadie puede ampararse en el desconocimiento de la ley. Si la contaminación legislativa hace imposible que el ciudadano conozca el derecho vigente, constituye una obligación del Estado tomar a su cargo las medidas necesarias para corregir esa situación.

En la República Argentina la inflación legislativa fue detectada por los legisladores y su consecuencia fue la oportuna sanción de la ley 24.967,

* Daniel Ricardo Altmark (Argentina). Abogado (doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires), especialista en Derecho Informático y de las Telecomunicaciones. Director de la Unidad de Proyectos de Ordenamiento Legislativo (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Coordinador ejecutivo del Digesto Jurídico Argentino. Director de la carrera de especialización en Derecho Informático (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Profesor de la Escuela Superior de Abogados del Estado (Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de La Plata). Autor de numerosas publicaciones.

que ordenó al Poder Ejecutivo la elaboración del Digesto Jurídico Argentino.¹ Luego de una licitación internacional, la tarea quedó a cargo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

El término *digesto* viene de *digerere*, «digerir». Se trata, por tanto, de suprimir del universo normativo todo aquello que lo contamina, de modo que refleje exclusivamente el derecho vigente en un momento determinado.

La metodología desarrollada para el trabajo estableció una primera etapa de análisis normativo y documental, concentrada en el relevamiento de la normativa sancionada, su clasificación temática, la detección de las normas de carácter particular (que, aunque vigentes, no tienen que estar enmarcadas en el digesto por cuanto no son de interés general), las normas expresamente abrogadas, así como la primera detección de aquellas que hubieren caducado por plazo vencido y objeto cumplido.

Algunos números pueden dar la idea de la tarea y sus resultados: se analizaron aproximadamente 130 mil normas, luego de lo cual quedaron en la base de datos aproximadamente unas 48 mil.

La segunda etapa consistió en el análisis epistemológico y de vigencia normativa, a cargo de especialistas en cada rama del derecho, a fin de detectar las derogaciones implícitas (y proponer su transformación en expresas), las contradicciones normativas y las redundancias (y proponer su fusión en textos únicos).

Si se aprueba la ley de consolidación legislativa, de las aproximadamente 26 mil leyes sancionadas en Argentina solo unas 4 mil integrarían el Digesto.

La sanción de la ley 24.967, de Digesto Jurídico, permitió que un conjunto de provincias argentinas desarrollaran también sus proyectos de ordenamiento legislativo —Chubut, Río Negro, San Luis, Misiones y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— e incluso que organismos como la Superintendencia de Seguros de la Nación y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) abordaran proyectos tendientes a ordenar su normativa reglamentaria.

Si en el ámbito nacional es responsabilidad del Estado abordar el ordenamiento normativo con el objeto de garantizarle al ciudadano el conoci-

miento del derecho que lo rige, en el ámbito de los procesos de integración corresponde asimismo estructurar instrumentos adecuados que permitan a los operadores de dentro y de fuera de la región conocer fehacientemente las normas que los rigen, a fin de darles posibilidades reales de tomar decisiones empresariales.

En ese marco se encaró el proyecto de estructurar la Infopyme Legal MERCOSUR, con el convencimiento de que para aportar al desarrollo de negocios de los pequeños y medianos empresarios de la región era necesario crear instrumentos que les acercaran el conocimiento eficiente de la legislación de interés para su toma de decisiones.

En lo que hace a su definición instrumental, el proyecto Infopyme Legal se sustenta en un estudio que realizamos hace un tiempo por encargo de la Fundación CEFIR, que consistió en relevar las bases de datos jurídicas existentes en los países integrantes del MERCOSUR. La conclusión de ese relevamiento permitió definir que, si bien en todos los países hay bases de datos jurídicas de diferente tipo, estas no sirven para aportarle al pequeño y mediano empresario la información pertinente.

En el informe elevado en aquella oportunidad manifestábamos que el desarrollo de una base de datos normativa como Infopyme Legal deberá estar temáticamente organizada, esto es, contar con un adecuado tratamiento documental e incorporar en su estructura temática las normas de directo interés de los empresarios de la región y de fuera de ella. Asimismo, se prevé la incorporación de normativa de rango inferior, cuando corresponda, perteneciente a provincias o municipios de zonas de frontera. La interfaz debe permitir recuperar la información sin ningún requerimiento de capacitación previa.

Con tales criterios se procedió a diseñar y desarrollar la base de datos normativa. Desde el punto de vista del soporte tecnológico seleccionado, y fundamentalmente teniendo en cuenta a quién va dirigido el instrumento, se ha resuelto desarrollar la base de datos sobre la plataforma Lotus Notes.

En lo referente a los aspectos temáticos se ha decidido, por lo menos en la primera etapa de desarrollo, incorporar la normativa correspondiente a las áreas temáticas que señalamos a continuación:

1. Derecho societario.
2. Propiedad intelectual e industrial.
3. Leyes regulatorias de los principales impuestos.
4. Leyes y normas aduaneras no arancelarias.
5. Legislación laboral.
6. Legislación regulatoria de las inversiones extranjeras.

Esta definición no impide ampliar las áreas temáticas en el futuro, si se considera oportuno, o incorporar, por ejemplo, normas de igual jerarquía y temática de los países asociados al MERCOSUR, para aumentar la potencialidad del instrumento desarrollado.

Con referencia a las normas a incorporar, se ha relevado la normativa de los cuatro países integrantes del MERCOSUR, que fue incorporada a la base de datos desarrollada y cuya validación hemos solicitado a los responsables de cada país, como nos lo indicó la coordinación del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP).

Al respecto es importante destacar la directa participación y responsabilidad de cada país en la actualización de la normativa que se vaya sancionando en el futuro. Deberán establecerse mecanismos que garanticen que la información contenida es actual y, por lo tanto, se ha procedido a eliminar aquella normativa que se derogue por cualquier circunstancia en el futuro.

La base de datos se ha estructurado de manera que permita buscar información por diferentes canales. En efecto, se podrá acceder a la información requerida por país, por número de ley, a través de un índice temático básico o bien por palabras claves que son el resultado del previo análisis documental de cada norma incorporada.

La base de datos, si bien el consultante no requerirá capacitación especial, contendrá un breve *tutorial* a fin de ayudarlo a obtener los resultados más adecuados.

Como resultado, se pondrá a disposición de los operadores económicos, y en particular de los pequeños y medianos empresarios de la región, un instrumento indispensable para la toma de decisiones. Pero debe en-

tenderse que es un instrumento *vivo*, en permanente transformación, actualización y ampliación, con fundamento en el compromiso y la colaboración de cada uno de los órganos responsables de los países y regiones que integran el GIP.

¹ Ley 24.967: «Fijanse los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación». Sancionada el 20 de mayo de 1998 y promulgada el 18 de junio de 1998.

Grupo de Integración Productiva de las Misiones: mapeos territoriales

*Fermín Bernasconi**

Uno de los componentes del proyecto «Integración productiva sectorial y territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP)» es un sistema de información geográfica (SIG), de manera que las consultas sean fáciles de efectuar y en un entorno amigable.

Cuando hablamos de *mapeo territorial* nos referimos a que, con una estructura de información basada en un GIS, vamos a iniciar una primera etapa tomando como referencia una zona geográfica específica, la delimitada por el área de influencia del Grupo de Integración Productiva de las Misiones.

En esa primera etapa, la información generada se volcará en la cartografía correspondiente. Sobre esa cartografía, las imágenes satelitales permitirán determinar en forma clara y rápida cuáles son las principales vías de comunicación, líneas de energía y, en fin, toda la información que un GIS permite poner en los distintos *layers*.

Junto con esa información de carácter gráfico se va a integrar la información de carácter alfanumérico, esto es, la descripción de las empresas y de sus productos respectivos. Esto estará integrado y disponible en el sitio web del Grupo de Integración Productiva de las Misiones.

Desde este sitio web se podrá ingresar en esta área del SIG, que va a presentar una imagen de la región en la que, por ejemplo, se podrá acceder a listados de los sectores de industrias y servicios que están disponibles dentro de la localidad.

* Fermín Bernasconi (Argentina). Ingeniero maquinista, licenciado en Investigación Operativa. Presidente de Dextra S. A. (Posadas, provincia de Misiones), empresa dedicada al diseño y la implementación de sistemas de información geográficos. Fue director general de la Oficina Intergubernamental para la Informática (IB) en Roma, director ejecutivo del Instituto de Desarrollo Empresarial de Argentina (IDEA), secretario de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, director de Ferrocarriles Argentinos, director de Atanor S. A. y presidente ejecutivo de Sedalana S. A. Ha desarrollado actividades como docente en universidades de Argentina y es consultor externo de empresas.

Las búsquedas podrán realizarse por *servicio* o por sector específico de actividad (se desplegará el listado completo de asociaciones y empresas de la localidad o zona geográfica) y por *empresa* (se podrá acceder a la información institucional de la empresa seleccionada). Asimismo, se prevé la posibilidad de realizar búsquedas por *producto*.

A su vez, el sitio web del Grupo de Integración Productiva de las Misiones tendrá los accesos a la Infopyme Legal MERCOSUR (base de datos normativos de auxilio a la pequeña y mediana empresa),¹ a fin de ofrecer toda la normativa que afecta a determinado sector o actividad.

El proceso de armado de esta plataforma de información comenzará con la recolección de datos, información geográfica e imágenes satelitales, y continuará con información específica de las localidades, empresas y productos.

Uno de los puntos sensibles de la plataforma es la sostenibilidad, en particular la actualización de la información. Sobre esto se espera que las cámaras empresariales y empresas de la zona se apropien de la herramienta, de forma que, previa capacitación, puedan actualizar la información de sus empresas y productos. Esto permitirá, además, cruzar información de dos actores distintos (empresas y cámaras).

La modalidad en que se establecerá este SIG admite la incorporación de cualquier base de datos o información complementaria.

Por último, la plataforma ha previsto la protección de datos empresariales, así como un registro de usuarios que permita un seguimiento de los ingresos y consultas.

¹ Véase la exposición de Daniel Altmark en esta publicación.

El sector metalúrgico argentino y la integración productiva

*Cristina Alonso**

Desde hace bastante tiempo se habla de integración productiva en el MERCOSUR, pero esas conversaciones e intercambios se han desarrollado sobre todo en los ámbitos académicos y gubernamentales. En el debate del sector empresarial del MERCOSUR entró tarde, o sea, este ha tenido reflejos más lentos para abordar el tema.

La Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) es una entidad de segundo grado. Tiene en su seno 56 cámaras empresariales, 39 de las cuales son sectoriales y 17 regionales, y representa a toda la industria metalúrgica del país, desde la que produce satélites y barcos hasta la que fabrica tornillos.

ADIMRA comenzó a pensar en la integración productiva hace unos cinco años. Si bien el sector público piensa en el marco adecuado para estimularla, la integración productiva, en la realidad, la hacen las empresas. Se empezó por recibir comentarios de algunos asociados interesados en el tema o que estaban trabajando en el tema con socios del MERCOSUR. A partir de allí se comenzó un proceso de reflexión, como entidad, con el objetivo de pensar estratégicamente la integración productiva.

Es importante plantear este tema desde el punto de vista de las entidades empresariales porque estas cumplen un papel fundamental, lo que queda reflejado en las mesas sectoriales que se desarrollarán en el ámbito del MERCOSUR. Esas mesas sectoriales serían muy difíciles de organizar si no hubiera entidades gremiales empresarias que aglutinen a los empresarios de cada sector interesados en la temática y que además lleven adelante un programa, propuesta o proyecto de integración productiva.

* Cristina Alonso (Argentina). Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Directora de Relaciones Comerciales y Negociaciones Internacionales de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA). Fue subdirectora de la Dirección de MERCOSUR e Integración de la Secretaría de Industria, Comercio y Pymes de la Nación, y negociadora argentina ante el MERCOSUR, el ALCA y la Unión Europea. Cuenta con experiencia en comercio exterior, negociaciones internacionales, proyectos de inversión y prácticas desleales, tanto en el sector público como privado. Es consultora de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Más allá de que algunos empresarios metalúrgicos pensaron en este tema tempranamente, en ADIMRA comenzamos a reflexionar hace cinco años acerca de qué es esto de la *integración productiva* y cuáles eran las posibilidades de concretar iniciativas al respecto. La reflexión parte de constatar que la región creció mucho en la última década (los países del MERCOSUR en particular y América Latina en general), con un desarrollo industrial profundo en algunos países, como es el caso de Brasil, y en otros con un desarrollo industrial menor.

Ninguno de los países de América Latina está en la categoría de *país desarrollado* ya que hay muchos pendientes en materia de desarrollo industrial. Sin embargo, en los últimos años se observa en la región la voluntad de los gobiernos para aprovechar las tasas importantes de crecimiento del producto para iniciar y consolidar procesos de desarrollo industrial.

Desde este punto de vista, la integración productiva es un mecanismo muy interesante para generar un proceso de derrame de tecnología desde los países que tienen mayor desarrollo industrial hacia los que tienen menor desarrollo, para de esta manera emprender procesos industriales. O sea, la reflexión que comenzó a mediados de la primera década del siglo XXI pasó a ser más orgánica y partió de observar iniciativas y experiencias que ya se desarrollaban en el MERCOSUR y de la voluntad de empezar a generar políticas públicas que ordenaran y promovieran ese tipo de procesos. De esta forma comenzamos a mirar el tema con mucho mayor interés y así fue que, cuando se informó que la Cancillería argentina estaba elaborando un proyecto en esta materia, desde ADIMRA se decidió acompañar el proyecto y formar parte de él.

ADIMRA tiene un fuerte interés en participar, basado fundamentalmente en la convicción de que es un momento propicio para la integración productiva en la región y de que el sector metalúrgico en particular tiene especificidades que aportan a la reflexión y al proceso. ADIMRA representa sobre todo a pequeñas y medianas empresas —más del 95 % de las empresas asociadas son pymes—, y el esquema de la integración productiva es muy interesante para las pymes socias de ADIMRA.

Además, ADIMRA tiene contactos y está estableciendo vínculos con las entidades gremiales empresarias de los otros países del MERCOSUR y América Latina. Hace un año realizamos en Buenos Aires un encuentro de entidades del MERCOSUR relacionadas con la fabricación de bienes de capital y en abril del 2009 el Primer Encuentro Latinoamericano de Entidades Gremiales Metalúrgicas, con el objetivo de propiciar lazos de confianza y así iniciar la relación entre empresas. Es fundamental establecer contactos con entidades colegas y así comenzar a intercambiar experiencias de trabajo y conocer cuál es la realidad de cada una, así como para ir desarrollando un proceso de confianza que es absolutamente indispensable en cualquier tipo de integración.

Este es un factor que puede ser muy importante para la integración productiva. Así como para desarrollar políticas públicas se necesitan los gobiernos y las voluntades de los gobiernos, para hacer un proceso ordenado de integración productiva, de identificación de necesidades, de cuáles pueden ser los sectores para los que esto es más fácilmente posible, para encontrar cuáles son las contrapartes, etcétera, es importante tener entidades gremiales empresarias que puedan nuclear y convocar y que sean representativas de las empresas. Y muchísimo mejor si esas entidades se conocen, si pueden trabajar de manera conjunta y tienen un idioma de trabajo común.

Además, en el sector metalúrgico se dan otras condiciones. Es un sector que tiene déficit, un sector en el que las importaciones son mayores que las exportaciones. En los distintos países este sector importa de extrazona productos que se producen o que se podrían producir intrazona. Es un sector en el que no están desarrolladas las cadenas de valor, que es un trabajo clave para ganar competitividad de manera conjunta. Estimamos, entonces, que se dan las condiciones para que la integración productiva opere en beneficio de todos.

Los empresarios van a hacer integración productiva si sienten que ese es un mecanismo que les permite ganar competitividad, desarrollar productos que de otra manera no podrían desarrollar, acceder a mercados a los que de otra manera no podrían acceder, ganar escala. En fin, una serie

de factores que interpretamos que en este caso se podrían dar, y por eso nos interesó sumarnos a este proyecto. Intercambiamos ideas con nuestros colegas de los otros países y, al ver que había interés y se iba a poder implementar, decidimos sumarnos y desarrollar el proyecto.

¿Qué pensamos como metodología para desarrollar este proyecto y llegar a algún tipo de integración productiva? En primer lugar, no tenemos un conocimiento acabado de qué es lo que se produce en cada uno de los países, cuáles son las empresas, cuáles son las características y cuáles son los cuellos de botella. Las estadísticas en general en los países están agrupadas, y para hacer integración productiva uno necesita llegar a un conocimiento en el nivel de producto; no sirve un conocimiento en el nivel de posición arancelaria o de algún otro tipo de agregado. Entonces lo primero que pensamos es que era necesario saber qué es lo que cada país produce y qué no produce, porque esto nos puede dar una idea de cuellos de botella en las cadenas de valor, y además de cuánto se puede crecer intrazona, abasteciendo y complementándose con otros eslabones de la cadena de los países de la región.

Concluimos en que una buena manera de comenzar con este proyecto de integración productiva era, como es habitual, hacer un diagnóstico, que en este caso consistiría en saber qué producimos y qué no producimos en el sector, para lo cual debíamos ponernos de acuerdo en qué es *el sector*. En el caso de ADIMRA, representamos 2.800 posiciones arancelarias en la nomenclatura del MERCOSUR; tendremos que ver bien con nuestros colegas cuál es el universo que sea común denominador de las entidades empresarias y nos permita hacer un relevamiento productivo refiriéndonos al mismo universo de productos. Esto nos va a llevar bastante tiempo, no es algo sencillo, pero contamos con la cooperación de la AECID para llevar a cabo el trabajo.

Una vez identificado lo que se produce y lo que no se produce, hay que hacer un análisis cualitativo para detectar cuáles son las cadenas de valor que están más desarrolladas en un país, cuáles en otro, cuáles son los problemas de desarticulación, de qué manera esos problemas se pueden solucionar, en qué sectores cada país tiene mayores adelantos tecnológicos.

Tratar de hacer un diagnóstico que nos permita detectar cuáles podrían ser en principio sectores o subsectores capaces de hacer una integración productiva.

En esta materia no hay nada escrito, se hace camino al andar. La idea es que, una vez que se detecten ciertos sectores donde se pueda hacer esta integración productiva, será cuestión de juntarlos, hacer mesas sectoriales en las que los primeros convocados sean empresarios que tengan voluntad de hacer integración productiva, más otros con los que sea posible hacerla en alguna medida, por el tipo de producto, por la tecnología, por el tipo de empresa, por el sector al que pertenecen.

Esos son los primeros pasos que nos imaginamos. Ya vimos que muchas importaciones del sector provienen de extrazona y que a lo mejor se podrían adquirir regionalmente. La idea es cruzar las exportaciones con las importaciones de otros, para ver dónde hay materia para el crecimiento del comercio, y a lo mejor ese crecimiento del comercio para efectivizarse requiere algún tipo de integración productiva en una mejora tecnológica. En los sectores donde haya producción regional que no atienda a los otros mercados también es posible una integración productiva. Si una empresa está en determinado país, donde ya tiene su propia cadena de distribución, sus clientes, y algún cliente le hace algún requerimiento que en las condiciones actuales no puede atender, esa empresa es una buena candidata a hacer integración productiva con algún otro país de la región que le pueda suministrar lo que le falta, sea capacitación, sea tecnología, sean insumos intermedios, etcétera, para de esa manera acceder a ese mercado.

El programa es ambicioso. Lo más difícil de la integración productiva es empezar, dar el primer paso; no son acciones con efecto a corto plazo, porque hay mucho que desarrollar. Hay que identificar dónde están los negocios y las posibilidades, pero también hay que desarrollar la confianza, que es un factor fundamental. Si lleva bastante tiempo desarrollar la confianza con un socio nacional, que a lo mejor uno ya conoce, imagínense lo que será con un socio internacional, con el que los contactos son menos fluidos; hay que viajar, no es tan frecuente el contacto. Esos procesos son más lentos.

Me gustaría resaltar que la integración productiva es una perspectiva, es una manera de insertarse en la producción y en el comercio internacional. Para los metalúrgicos argentinos es una manera de insertarse productivamente en el mundo, en la región y con otros socios de la región en el mundo. Es una posibilidad de ganar escala, es una posibilidad de acceder a tecnología, es una posibilidad de acceder a mercados que ahora están vedados, pero a los que sí se puede acceder asociándose con un empresario de ese país. Es una manera de insertarse en el mundo muy apta para pymes de países emergentes, como son en general las empresas de los países del MERCOSUR.

¿Qué modalidades se pueden asumir? En el Programa de Integración Productiva veo que, entre las iniciativas sectoriales de integración productiva que señala este documento, casi todas ya están previstas en el proyecto que estamos pensando:

«Proyectos específicos con potencial de integración.» Esto es lo que decía de detectar primero los sectores, después juntar empresas y ver si surgen proyectos específicos.

«Desarrollo de sectores nuevos.» Esto es muy interesante, y si hay un campo en el que puede llegar a ser más fácil la integración productiva es el de los productos nuevos, porque en ellos no hay una competencia a priori, suelen requerir inversiones en tecnología, en capacitación. Como es un campo inexistente, hay que hacer esfuerzos mayores, y si esos esfuerzos en vez de hacerse solamente en un país se hacen en dos, tres o cuatro países, mucho mejor. Hay sectores, como la informática, como el nuclear, la energía eólica, las energías no renovables en términos generales, que son propicios para este tipo de iniciativas.

«Reconversión por especialización intrasectorial.» Estamos pensando proyectos de integración productiva en los que de un país se mande a otro un producto semiterminado y para que allá se termine de elaborar. Y también pensamos en segmentación de productos: que dos socios de distintos países elaboren cada uno una línea de producción para vender en los dos mercados, porque aquí se hace una especialización de productos que les permite a ambos ganar escala y por lo tanto ganar competitividad.

«Integración de cadenas de valor.» Esto hace bastante falta. Les decía que en nuestro sector las cadenas de valor están desarticuladas en la región. Al no haber ninguna planificación y por el hecho de que los pocos procesos de integración productiva que se llevaron a cabo lo hicieron por generación espontánea, entonces no necesariamente las cadenas de valor están integradas. De ahí que nuestra aspiración sea lograr por esta vía la integración regional de cadenas de valor y no tener que depender de extra-zona, con lo cual la industria regional se hace más fuerte.

«Desarrollo de proveedores de empresas ancla en el ámbito regional.» Este es otro de los mecanismos de integración productiva. Nosotros también estamos trabajando: Brasil acaba de presentar al FOCEM un proyecto de integración productiva en materia de petróleo y gas utilizando como empresa ancla a Petrobras. Es un proyecto que para nosotros tiene muchísimo interés, sobre todo teniendo en cuenta las fabulosas inversiones que va a hacer Petrobras en los próximos años y el hecho de que muy difícilmente la industria brasileña sola pueda abastecer ese proceso. Así que nos interesa mucho y entendemos que utilizar a las empresas ancla para hacer desarrollo de proveedores locales y regionales es un mecanismo muy interesante para las pymes, pero también para las empresas ancla, que de esa manera pueden tener un suministro más rápido y más seguro.

«Desarrollo conjunto de nuevos productos o adaptaciones.» Esto es compartir inversiones, tiempo, esfuerzo, nuevos productos, nuevos materiales, adaptaciones tecnológicas a las necesidades de la región para tener bienes de capital que sean adaptables a las necesidades.

«*Joint ventures* en nichos específicos», «Alianzas de exportación». Creo que para eso falta tiempo; no hemos puesto en el proyecto ninguna actividad dirigida a ese punto, porque ese punto decanta como resultado de una integración productiva. Se puede hacer un consorcio de exportación, una alianza de exportación para abordar terceros mercados, pero para eso se requiere una etapa previa. Es algo para pensar dentro de dos o tres años.

«Articulación empresarial intersectorial, intercambio de experiencias.» No es algo en lo que hayamos pensado específicamente, pero puede ser muy interesante, sobre todo si hay ámbitos, como este, donde se pueden

intercambiar experiencias de distintos sectores y lo que hace un sector puede ser aprovechado por otro.

«Integración fronteriza.» Nuestro mapeo va a ser productivo pero también regional, para ver dónde puede llegar a haber *clusters*, y sobre todo si en la zona fronteriza hay *clusters* birregionales que puedan hacer integración productiva de esa manera.

«Articulación regional de la producción» tiene que ver con el punto anterior, tenga o no carácter fronterizo.

Y algo muy importante que ya hemos comenzado a hacer es capacitación de mano de obra y/o capacitación empresarial para pymes. Entre las acciones de nuestro proyecto está una capacitación que brinda ABIMAQ, la cámara brasileña de nuestro sector, al resto de los socios del MERCOSUR en materia de determinación de bienes no producidos.

Decía al principio que queremos hacer un mapeo de lo que se produce y de lo que no se produce en la región para ver si se puede llegar a producir. ABIMAQ tiene una tecnología, una mecánica de determinación de lo que no se produce, tiene una base de datos desde hace más de veinte años y un *software* muy importante. Entonces dentro del proyecto prevemos capacitación de ABIMAQ al resto de los socios del MERCOSUR para determinar de la manera más fácil y más rápida posible cuáles son los no producidos.

Integración Productiva del MERCOSUR. Una visión desde la provincia de Misiones

*Sergio Conde**

En un mapa de la provincia de Misiones claramente se advierten, sin necesidad de marcarlas, las fronteras con los países vecinos, y habitualmente Misiones resalta con un color verde intenso, debido a que la tercera parte de su territorio son áreas protegidas, entre las cuales está el Parque Nacional Iguazú, muy conocido por las cataratas.

Mapa de Misiones.



* Sergio Conde (Argentina). Director de Integración y Promoción de Desarrollo Regional (Subsecretaría de Cooperación y Relaciones Internacionales, Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración, Gobierno de la Provincia de Misiones). Entre el 2003 y el 2008 fue representante de la Subsecretaría de Comercio e Integración de la Provincia de Misiones en la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA (CRECENEA Litoral) y el Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL). De 1994 al 2005 se desempeñó como jefe del Departamento de Prensa de la Secretaría de Comercio Exterior e Integración. Representa a la provincia de Misiones en el grupo de integración temática Aspectos Económicos de CRECENEA Litoral.

Misiones está rodeada por las pampas húmedas de Brasil y Paraguay. Por un lado, los tres estados del sur de Brasil —Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná— y por el otro dos departamentos muy pujantes de Paraguay —Itapúa y Alto Paraná.

Cuando en Misiones hablamos de *región*, nos referimos a esta que parte desde la frontera de la provincia y se prolonga como máximo unos doscientos kilómetros. La característica principal de esta región es el dinamismo, el importante intercambio cultural, de mensajes, comercial —legal e ilegal, hay que reconocerlo—. Es muy dinámica también en cuanto a circulación de personas y de información. Los canales de televisión paraguayos se ven en territorio argentino, los canales brasileños también, el canal argentino se ve en Paraguay; estamos permanentemente vinculados y sabemos qué es lo que está pasando en los otros países.

En esta región la solidaridad domina las relaciones. En la provincia de Misiones hubo un tornado en septiembre de 2009 y rápidamente gente de Brasil y de Paraguay ofreció ayuda solidaria. Una situación similar se dio en Encarnación y rápidamente fue asistida por el gobierno provincial de Misiones. En ese contexto se ha ido consolidando el GIP de las Misiones, haciendo referencia al pasado jesuítico común.

La provincia tiene 1.390 kilómetros de frontera, de la cual el 91 % es internacional, y 39 pasos fronterizos habilitados —casi el 60 % del total de Argentina—. No es una frontera con barreras naturales importantes: los ríos, si bien son caudalosos, son angostos y en algunos lugares corren encajonados, lo que hace que toda la frontera sea fácil de atravesar por gente y mercaderías. Y allí donde la frontera es seca —en Bernardo Irigoyen, en el extremo oriental de la provincia—, se trata de una simple calle. Ese es el único punto del planeta donde se juntan nueve fronteras: las de cuatro municipios, tres estados y dos países.

En un territorio con estas características, cuando se inició el MERCOSUR, en 1991, despertó grandes expectativas: al fin pondríamos en blanco las relaciones, formalizaríamos nuestros intercambios, circularíamos libremente. Sin embargo, pasados casi veinte años de proceso, nada de eso sucedió, y cuando nuestros ciudadanos llegan a las fronteras todavía

sienten ese choque del trámite que deben hacer para cruzar al otro lado. La integración no se ha producido, al menos como nosotros entendemos que debería realizarse.

Entre las cuestiones pendientes del MERCOSUR que se perciben en nuestro territorio está la falta de diálogo. Hoy, a través del GIP del MERCOSUR, que nos ha dado este espacio, los actores de Misiones y de la región estamos participando y nos hemos acercado a esta instancia regional. Este ha sido uno de los grandes objetivos del gobierno de la provincia: participar para que esta cuestión fronteriza sea atendida.

Un segundo punto es que el MERCOSUR no es visible; no me refiero solo a nuestro territorio, sino a todo el territorio de los países miembros. No se percibe. En los eventos que se organizan en la región o aun aquí no se ve la bandera del MERCOSUR como símbolo de que es el bloque el que nos da el ámbito para reunirnos. A eso se suma el hecho de que el bloque delibera en lugares alejados de nuestra realidad local. Y también que delibera sobre las cuestiones macro, los grandes intercambios, y no las cuestiones micro, las que hacen a los ciudadanos, al pequeño intercambio. A través del GIP pretendemos atender esa cuestión.

Las micro y pequeñas empresas ven que cruzando la calle, o tal vez cruzando el río, tienen una oportunidad de negocios para comprar o para vender, pero en el medio están las fronteras, están las aduanas y está Migraciones. No hay un régimen comunitario intermedio entre el transporte de carga internacional, los grandes volúmenes de carga en camiones y tren, y los regímenes de turismo, el régimen de equipaje o el régimen de tráfico vecinal fronterizo.

Por otra parte, si bien hay regímenes para exportaciones simplificadas en todos los países, aún no están armonizados. Yo puedo salir con determinado monto de Argentina, pero ese monto no me es aceptado para ingresar a Brasil, o viceversa. Lo mismo en cuanto a las condiciones sanitarias. Nuestra presencia y trabajo en la integración productiva apunta a hacer visibles estas cuestiones, para armonizar esos regímenes y que nuestras pequeñas y medianas empresas vean facilitado el intercambio a través de las fronteras.

Por supuesto, hay un desconocimiento de los actores. No es visible el MERCOSUR, no somos conscientes de nuestros deberes y derechos en cuanto a cruzar fronteras. Nosotros, que estamos acostumbrados a viajar, a pasar Migraciones y demás, manejamos esas cosas, pero el común de la gente, el turismo —que es uno de los ejes en los cuales buscamos la integración—, tiene en eso una enorme traba. Por ejemplo, si quiero cruzar con mi hijo a Brasil debo llevar la libreta de familia o la partida de nacimiento legalizada para acreditar la filiación, además del documento de identidad.

Hubo un pequeño avance en este sentido para el caso específico de Puerto Iguazú, adonde los ciudadanos brasileños pueden ingresar por un período de 72 horas identificándose con la licencia de conducir. Esto es porque en Brasil hay una cultura de acreditar la identidad con la licencia de conducir y la normativa argentina impedía el ingreso de turistas brasileños a Puerto Iguazú, y con ellos todo lo que apareja el turismo en materia de consumo en la localidad. Así, mediante negociaciones del gobierno provincial ante la Dirección Nacional de Migraciones, se consiguió este régimen específico para la localidad por 72 horas para brasileños, lo que ha tenido un fuerte impacto en el ingreso de turistas.

Otro tema son los seguros para los automotores. En Brasil el seguro para los vehículos particulares no incluye el tránsito internacional, por lo que cada vez que salen del país tienen que contratar y abonar un seguro, aunque sea por 72 horas. Esto también limita el flujo de turismo hacia fuera. En el caso de los argentinos no es así: cuando uno paga el seguro eso está incluido. Son pequeños detalles que restringen la circulación de las personas en los territorios fronterizos.

Cuando conversamos con nuestros vecinos de Itapúa, es inevitable que terminemos hablando de la demora que hay en el puente San Roque González de Santa Cruz debido a los controles. Es un verdadero obstáculo en nuestra relación con los vecinos paraguayos. No obstante, estamos avanzando en un programa binacional de piscicultura y en otro de salud. El problema del puente lo tomamos ya como parte del contexto; lo esquivamos y seguimos trabajando; no permitimos que enturbie la relación y el trabajo entre la gente de Misiones y la gente de Itapúa.

Hace poco se anunció el nacimiento de la primera binacional argentino-brasileña: la fusión entre Vipal de Brasil y Fate de Argentina, dos empresas nacionales que se compraron mutuamente el 15 % de las acciones. Es un ejemplo de integración productiva que prueba que, más allá de los obstáculos y problemas, esto es posible. Si dos empresas de este calibre han tomado esta decisión, el camino que elegimos se puede recorrer. Y consideran la fusión como una decisión estratégica de supervivencia en el mercado regional. La famosa integración productiva de la que tanto hemos venido conversando, estas dos empresas la han tomado y han desarrollado su estrategia para seguir trabajando en el bloque regional frente a las otras empresas transaccionales. Seguramente empezaremos a ver más ejemplos de este tipo.

¿Qué hemos estado haciendo en materia de integración? Por un lado, un convenio de cooperación con el departamento de Itapúa, en el marco del cual tenemos un proyecto de asistencia técnica y capacitación en piscicultura, del cual soy coordinador, y estamos elaborando otro de cooperación técnica en el área de atención primaria de la salud para generar un sistema de promotores de salud del lado paraguayo. Otro convenio es con el SEBRAE-CDT (Centro de Desarrollo de Tecnologías Transfronterizas) en Foz de Iguazú, un aliado estratégico para nosotros. Tenemos muchas expectativas en seguir trabajando con el SEBRAE y en ese marco se han desarrollado algunas acciones: entre el programa Ñandeva y el programa provincial de Puesta en Valor de las Artesanías Misioneras, de rescate de la iconografía de la triple frontera; hemos trabajado con el programa Pro-Fronteras, del Ministerio de Integración de Brasil, en una experiencia que no salió del todo bien pero buscamos mejorar, y entre un grupo de municipios de Paraná, Santa Catarina y Misiones.

La Agencia para el Desarrollo Económico de Misiones (ADEMI) y el Parque Tecnológico de Misiones serán algunas plataformas para transferir conocimiento como asistencia a las pymes con metodología y programas SEBRAE. En la relación con SEBRAE, empresarios misioneros participaron en el programa Empretec y en el proyecto Líder, y también en la *Paraná Fashion Week* hubo diseñadores y microemprendedores misioneros. Hay muy buena relación.

Dentro de Argentina estamos trabajando con las provincias de Chaco, Formosa y Corrientes en el armado de la Agencia de Desarrollo del Noreste Argentino, con financiamiento del PNUD.

Por supuesto, la constitución del GIP de las Misiones es para nosotros el gran paraguas, el programa en el que todas estas acciones cobran sentido.

Algunos objetivos del GIP son: promover la articulación institucional, fomentar la cooperación horizontal, poner en valor nuestra experiencia como territorio fronterizo, privilegiar la integración en el más amplio de los sentidos, sin circunscribirla al aspecto puramente comercial. En esto es clave no restringir la integración al concepto tradicional de intercambio comercial de bienes. Por eso también trabajamos el proyecto de salud, la transferencia de conocimiento en piscicultura y otras acciones.

Otros objetivos son: aportar al establecimiento de políticas de desarrollo local, facilitar la circulación de los actores regionales y posicionar a la provincia de Misiones como ámbito de trabajo, como territorio apto para trabajar en temas vinculados a la integración en general. De ahí que nos tomemos muy en serio el proyecto del Centro de Asociatividad Empresarial (CAE), en el que volcaremos el mayor esfuerzo, porque creemos que somos un territorio cohesionado, con la suficiente experiencia y voluntad de concretar acciones en materia de integración productiva.

En cuanto a eventos, realizamos un seminario con la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, en el que participó la región española de Extremadura, que también inscribimos en el marco del GIP de las Misiones, y este encuentro empresarial de integración productiva en Posadas, que estamos organizando junto con el Ministerio de Industria y Turismo de Argentina, a través de la SEPYME y el Programa Pro-Argentina. La idea no es realizar simplemente una ronda de negocios; la convocatoria se ha enfocado en pequeñas y medianas empresas, con la idea de facilitar negocios de integración productiva, complementación, *joint ventures*, además de explorar qué es lo que demanda el empresario, si comprende esta cuestión.

Para nosotros será una suerte de *benchmark*, un punto de inflexión y de rescate de experiencias que nos permitirá saber si se percibe bien la

cuestión de la integración productiva y su potencial. Es la primera vez que trabajamos en un rol articulador importante con el GIP del MERCOSUR, con el SEBRAE y con CODESUL, en una organización que requiere mucho esfuerzo de coordinación, de circular la información y estar bien alineados con las otras instituciones organizadoras.

Por el lado argentino estamos canalizando la convocatoria a través de Pro-Argentina. Por el lado de Brasil convoca el SEBRAE-CDT. Tenemos al momento 48 empresas argentinas en cinco sectores: turismo, energías alternativas, metalmecánica, madera y muebles, y agroalimentos. Hay expectativa en el empresariado pyme de la región por tratarse del primer encuentro.

Luego vendrá la etapa de armar la red, con otros centros, en otras regiones en los cuatro países. Para nosotros el CAE es un desafío, y la provincia de Misiones ya le ha destinado un espacio físico dentro del Parque Tecnológico de Posadas, como muestra de la voluntad política y del compromiso del gobierno provincial para apoyar su implementación. Trabajaremos muy fuertemente para ponerlo en marcha y luego acompañarlo en su desarrollo.

Anexo 1

Programa de Integración Productiva del MERCOSUR MERCOSUR/CMC/DEC n.º 12/08

Visto:

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones n.º 23/02, 03/05 y 52/07 del Consejo del Mercado Común.

Considerando:

Que en el Comunicado Conjunto del 21 de julio de 2006 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».

Que, en cumplimiento de este mandato, el SGT n.º 7 «Industria», elevó para la consideración de la LXVIII Reunión del Grupo Mercado Común una Propuesta de Pautas para la Integración Productiva del MERCOSUR.

Que el Consejo del Mercado Común, por Decisión n.º 52/07 decidió la creación de un Grupo Ad Hoc dependiente del Grupo Mercado Común encargado de diseñar un Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.

Que en el marco de las reuniones de dicho Grupo Ad Hoc, los Estados Partes acordaron un Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.

Que el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR fortalecerá la complementariedad productiva de las empresas del MERCOSUR, principalmente pymes, y profundizará el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes.

El Consejo del Mercado Común Decide:

Art. 1. - Aprobar el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - Crear el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), dependiente del GMC, cuya función será coordinar y ejecutar el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR así como todas las propuestas y acciones relacionadas con dicha temática.

Art. 3 - El Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR estará integrado por representantes designados por los gobiernos de los Estados Partes.

Art. 4 - El Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR presentará al Grupo Mercado Común informes periódicos acerca de la marcha del conjunto de iniciativas de integración productiva y propondrá cursos de acción.

Asimismo, informará semestralmente al Consejo del Mercado Común sobre sus actividades.

Art. 5 - El Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, a través del Grupo Mercado Común, coordinará actividades con aquellos Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR directamente vinculados a su área de trabajo.

Art. 6 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

xxxv CMC - San Miguel de Tucumán, 30/vi/08

Anexo 2

Programa de Integración Productiva del MERCOSUR

I. Justificación

La integración productiva implica el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y la especialización intrasectorial de todos los países del bloque, especialmente para la integración de pequeñas y medianas empresas de la región y empresas de los países de menor tamaño económico relativo a procesos productivos regionales. Esto conlleva la modificación de los patrones productivos vía reasignación de recursos productivos, modificando el patrón de intercambio comercial, tomando en cuenta una perspectiva regional.

Un proceso de integración entre países en desarrollo con economías asimétricas en su tamaño y estructura no se debe limitar a los aspectos comerciales, y debe propender a eliminar las diferencias de desarrollo interno y a evitar la concentración de los beneficios de la integración en los actores de mayor tamaño.

A tales efectos, es necesario implementar políticas y acciones orientadas a la generación de un espacio regional más integrado, tendiente a la consolidación del Mercado Común, con el fin de mejorar la competitividad general y, especialmente, de quienes han tenido mayor dificultad para acceder plenamente a los beneficios de la integración.

Uno de los objetivos principales del bloque regional es que los beneficios de la integración regional se extiendan a todos sus miembros, y para ello se debe alentar la complementariedad entre distintos eslabones de la cadena de valor regionales, procurando la efectiva incorporación de producciones de los países de menor tamaño económico relativo en los procesos productivos de todos los socios.

El proceso de integración productiva debe ser visto como una de las vías para la consolidación del mercado regional, promoviendo la activa participación de las micro, pequeñas y medianas empresas de los Estados Partes, favoreciendo especialmente la de los países de menor tamaño económico relativo, constituyéndose en otro instrumento para la superación de las asimetrías existentes dentro del bloque.

Ello permitirá mejorar las posibilidades de nuestras empresas en un mundo cada vez más interrelacionado, ya que el marco regional permite la suma de capacidades para el lanzamiento de las empresas al mercado global. El desarrollo de cadenas de valor permitirá, además, aumentar el valor agregado regional en las exportaciones del MERCOSUR.

La integración productiva encuentra en la actualidad obstáculos derivados de las diferencias de escala, asimetrías en el desarrollo tecnológico y de capacitación a nivel gerencial, esquemas nacionales aún no armonizados, fallas del mercado, insuficiencias en las empresas para abordar la asociatividad, dificultades en el acceso al financiamiento, trabas no arancelarias en frontera, etc. Su viabilidad requiere la remoción de dichos obstáculos, así como la incorporación de mecanismos e incentivos para integrar a las empresas de los distintos Estados Partes dentro de cadenas de valor más desarrolladas. De esta manera, la cooperación intraindustrial sectorial se constituye en un elemento esencial para superar estas fallas de mercado y consolidar la libre circulación de bienes en el espacio ampliado.

El presente Programa apunta a 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. En ese sentido intenta incrementar el grado de capacitación de los recursos humanos, los estímulos y el financiamiento disponibles y ofrecer espacios

de articulación de políticas comerciales, normativa y apoyo institucional que faciliten la integración productiva regional, fomentando el desarrollo de la competitividad a lo largo de las cadenas productivas regionales.

Con ello se busca promover acciones positivas y estrategias comunes para lograr un mayor nivel de crecimiento productivo sostenible de todos los socios.

Para ello será importante la participación activa de las empresas de nuestros países en este proceso, alentando a aquellas que, por su tamaño, relevancia y/o liderazgo, poseen la capacidad potencial de generar externalidades positivas en las empresas de menor tamaño relativo.

En tal sentido cabe señalar el Comunicado Conjunto que realizaron los Presidentes del bloque en la cumbre realizada en Córdoba en julio de 2006 en el que instruyen «... a los Ministros de las áreas vinculadas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional» y el de diciembre de 2007 en Montevideo, en el que «... destacaron la decisión de elaborar un Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, tendiente al desarrollo de cadenas de valor entre empresas de la región, particularmente las pequeñas y medianas, lo que permitirá mejorar su complementariedad y competitividad».

Bajo estas conceptualizaciones el programa deberá ser el instrumento que ayude a viabilizar la integración productiva, facilitando la convergencia estructural de las economías de los países del MERCOSUR.

II. Objetivos

El objetivo general del Programa es contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de pymes y de las empresas de los países de menor tamaño econó-

mico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa.

Se considera que la integración productiva no es un fin en sí misma sino un instrumento que, utilizado complementariamente con otras medidas, puede mejorar la competitividad de las empresas del MERCOSUR y catalizar mecanismos de diálogo que profundicen el esquema de integración.

Para la actual etapa del MERCOSUR, a los efectos de promover y facilitar la integración productiva y la cooperación interempresarial entre los Estados Partes, se propone una mayor utilización de mecanismos públicos de coordinación y de articulación público-privado.

Dentro de este objetivo general, las acciones de integración productiva promovidas bajo este Programa deberán buscar, entre otros objetivos específicos:

- Mejorar las condiciones de acceso de las empresas nacionales al mercado regional e internacional.
- Lograr una mayor asociatividad entre las empresas del bloque y avanzar en esquemas que vayan más allá de la integración comercial.
- Identificar, con el aporte del sector privado, las necesidades de desarrollo y adecuación de la infraestructura de servicios, de normalización técnica, certificación de calidad, metrología, con énfasis en las cadenas productivas seleccionadas como las más relevantes a desarrollar en un esquema productivo integrado.
- Cooperar para el mejoramiento de los sistemas nacionales de calidad y certificación de los países de menor tamaño económico relativo.
- Mejorar la competitividad de las firmas, tanto de las py-

mes como de las empresas de mayor tamaño, al asociar «empresas ancla» –en general con un alto nivel gerencial y de control de calidad– con una red de proveedores regionales y de clientes ampliada o fomentar las estrategias asociativas de empresas pymes de un mismo sector productivo o de servicios.

- Promover iniciativas regionales de desarrollo rural, seguridad alimentaria y calidad e inocuidad de los alimentos.
- Facilitar a pymes del MERCOSUR el acceso a la información referida a estándares técnicos para mejorar sus posibilidades de acceso al mercado regional e internacional y en el de proveedores de «empresas ancla» y avanzar en esquemas de financiamiento que les permitan acceder a dichos estándares.
- Contribuir a la superación de las asimetrías al favorecer mecanismos de transferencia de tecnología entre empresas con gran capacidad de compra de las economías más desarrolladas hacia las de menor desarrollo relativo dentro del MERCOSUR.
- Mejorar la circulación de bienes, principalmente de aquellos insumos que se utilizan en los procesos de integración productiva en los países de la región, así como muestras y prototipos originados en estos procesos.
- Favorecer la creación de empleo en los sectores en que se desarrollen estas iniciativas.
- Estimular, entre otros, mecanismos de desarrollo de *joint ventures*, *clusters*, entornos productivos locales, redes de proveedores y clientes, consorcios de exportación, etc.
- Promover la participación de empresas de los Estados Partes en mecanismos de promoción comercial conjunta, favoreciendo la visibilidad del MERCOSUR fuera del bloque.
- Fomentar mecanismos de homogeneización de la producción bajo estándares técnicos, incluyendo la adop-

ción de un «Sello MERCOSUR de Calidad».

- Favorecer la articulación a nivel del MERCOSUR de las empresas, Foros de Competitividad, Agencias de Desarrollo, las entidades de crédito de nuestros respectivos países.
- Sensibilizar al conjunto de los actores sociales y productivos acerca de los beneficios esperados del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR y favorecer, en sus respectivos ámbitos, medidas que tiendan a perfeccionar este proceso, tales como el impulso a líneas de crédito a pymes incluidas en iniciativas de integración productiva.
- Contribuir a la generación de mayor valor agregado en las exportaciones del MERCOSUR.
- Analizar la creación de un marco normativo, a nivel del MERCOSUR, que facilite el desarrollo de empresas bi o pluri-nacionales.

III. Acciones

El Programa contiene siete líneas de acción a nivel horizontal: la cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo, la complementación en investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, la articulación con otras instancias del MERCOSUR, la generación de información y su procesamiento, la articulación de medidas de facilitación del comercio, y el financiamiento, entre otras acciones que se decidan. A nivel sectorial, el Programa prevé el desarrollo de los foros de competitividad y de iniciativas de integración.

1. Nivel horizontal:

1.1. Cooperación entre los organismos/entidades nacionales, articulando los instrumentos vinculados al desarrollo de las empresas, en particular las micro y pymes para apoyar el proceso de integración productiva.

La promoción de esta articulación será impulsada y coordinada por el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, en conjunto con las entidades involucradas.

Un ejemplo de articulación posible es la creación de una red MERCOSUR de organismos/entidades de apoyo a las empresas, como la SIC, la SAGPYA, la SEPYME y Pro-Argentina en Argentina; el SEBRAE, ABDI y SENAI en Brasil; ONA, INTN, INAN, SENAVE, SENACSA y MIC en Paraguay; DNI y DINAPYME en Uruguay. En esta red, las entidades podrán proponer y articular programas de cooperación mutua y armonizar condiciones y metodologías para soporte a empresas participantes de iniciativas de integración productiva.

1.2. Complementación de instrumentos y entidades nacionales vinculadas con la investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología.

Esta complementación será impulsada y coordinada por el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, en conjunto con las entidades involucradas.

Un ejemplo de articulación posible es la creación de una red MERCOSUR de entidades de apoyo tecnológico a las empresas, tales como, entre otros, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, INTI/INTA en Argentina; INMETRO, EMBRAPA, INT, IPT, SENAI, CTMG, TECPAR, RCTBR en Brasil; DIA, DIPA, DEAG, CONACYT, UNA y UCA en Paraguay, y ANIL, LATU, INIA en Uruguay. En esta red, las entidades podrán articular programas de cooperación mutua y armonizar condiciones y metodología para soporte tecnológico a empresas participantes de iniciativas de integración productiva.

1.3. Programa Regional de Capacitación de Recursos Humanos en integración productiva.

A ser definido por el Grupo de Integración Productiva del MER-

COSUR. El objetivo será brindar capacitación a integrantes del sector público y privado involucrados en los temas de integración productiva en cada país. Asimismo, podrá prever la realización de seminarios de divulgación y de análisis de la temática de integración productiva.

1.4. Articulación con otras instancias del MERCOSUR.

Se tendrán en cuenta en este ámbito las iniciativas y propuestas provenientes de otras entidades del MERCOSUR como el Foro Consultivo Económico-Social, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, y otras instancias tales como el Parlamento del MERCOSUR y la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

1.5. Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva en el MERCOSUR (ORPIP).

Se considera necesario contar con herramientas que permitan la elaboración de diagnósticos sectoriales a nivel regional. Para ello, se propone crear un instrumento permanente que genere insumos de utilidad para el diseño y desarrollo de los mecanismos, programas y/o políticas públicas a nivel sectorial y regional orientados a favorecer la cooperación y la asociatividad entre empresas de los diferentes países del MERCOSUR.

Su estructura y modelo de funcionamiento deberán ser definidos por el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR y aprobados por el Grupo Mercado Común, teniendo en cuenta los trabajos que se desarrollan en otros órganos del MERCOSUR en esta materia. Entre sus funciones estarán:

1.5.1. Crear y mantener un Sistema Geográfico de Información Productiva del MERCOSUR.

El objetivo es dotar al sector público de los Estados Partes y a los agentes del sector privado de mapas sobre la distribución

territorial sectorial de la actividad productiva en la región, con la mayor desagregación posible.

1.5.2. Diseñar y mantener paneles de indicadores y mediciones de la integración productiva.

El objetivo es generar mediciones rigurosas y comparables a nivel regional sobre las modalidades, los objetivos y los alcances de los vínculos entre las empresas localizadas en los Estados Partes.

La disponibilidad de información sobre la dinámica productiva regional será una herramienta útil para la formulación de la política pública regional en el diseño de instrumentos que contribuyan a favorecer y potenciar la asociatividad empresarial (tanto a nivel de empresas pymes entre sí, como entre pymes y empresas medianas o grandes) –teniendo en cuenta lo actuado por el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR– y coadyuven al fortalecimiento y consolidación de los diferentes eslabones de las cadenas de valor existentes en el MERCOSUR. Asimismo, el panel de indicadores servirá para minimizar las asimetrías existentes en materia de información entre el sector público y el privado.

1.5.3. Elaborar informes periódicos sobre la integración productiva.

El objetivo es disponer de informes periódicos sobre la dinámica, estado actual y perspectivas de integración productiva en las cadenas y sectores productivos del MERCOSUR, así como identificar las dificultades para integrar cadenas productivas, incluyendo deficiencias de logística, gestión y calidad en los procesos productivos, trabas en frontera y otros obstáculos al comercio de los productos que integran las cadenas productivas regionales.

Asimismo, elaborará informes sobre la evolución de las iniciativas del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR

y sus resultados, pudiendo, por lo tanto, solicitar informaciones a sus coordinaciones técnicas. Estos informes contendrán, entre otras, informaciones sobre los flujos de comercio creados a partir de la aplicación del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR. También mantendrá el acervo de estudios e investigaciones sobre integración productiva, incluyendo el estudio de casos empresariales.

1.6. Medidas de facilitación del comercio.

El objetivo es, a partir de su relevamiento e identificación, actuar y proponer medidas para el tratamiento de las dificultades para integrar cadenas productivas, incluyendo deficiencias de logística, gestión y calidad en los procesos productivos, trabas en frontera y otros obstáculos al comercio de los productos que integran las cadenas productivas regionales. Entre otros temas, se estudiarán las dificultades a nivel de servicios de normalización técnica, certificación de procesos y/o atributos de productos, aspectos jurídicos, identificación de dificultades que obstaculicen el tránsito fronterizo de productos asociado a proyectos de integración productiva.

1.7. Financiamiento y cooperación.

El objetivo es disponer de recursos financieros para ser volcados a proyectos de integración productiva que involucren a las empresas de la región para la creación de líneas de financiamiento para inversión intra-regional en apoyo a *joint ventures*, instalación de plantas, así como la expansión de inversiones realizadas.

Analizar el desarrollo de mecanismos que hagan más accesibles los instrumentos financieros, especialmente para las empresas de las economías de menor tamaño económico relativo, en asociación con las empresas de los otros países del bloque.

1.7.1. Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR - FOCEM (CMC 18/05 y 24/05).

Evaluar la utilización de recursos del FOCEM, respetando la asignación de recursos establecidos en la Decisión CMC n.º 18/05 y la disponibilidad de fondos de cada país, y de ser necesario, proponer al Grupo Mercado Común que analice los ajustes a su reglamento, así como la eventual ampliación de sus fondos, a fin de impulsar su utilización para iniciativas de integración productiva.

1.7.2. Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas involucradas en iniciativas de integración productiva (CMC 22/07).

Una vez que se implemente el Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, proponer alternativas para su aplicación a iniciativas de integración productiva.

1.7.3. Otros mecanismos de financiamiento y cooperación.

En el caso de mecanismos de financiamiento, se evaluarán alternativas tales como CAF, BID-FOMIN, FONPLATA, Banco del Sur y otros organismos de crédito nacionales, regionales e internacionales.

En materia de cooperación se analizarán alternativas tanto de cooperación internacional como de cooperación horizontal entre los socios; y específicamente para iniciativas de complementación e integración en el sector agrícola y agroindustrial, se podrá disponer de la asistencia del Consejo Agropecuario del Sur.

2. Nivel sectorial:

2.1. Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR.

Se tomará en cuenta el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR (DEC. n.º 23/02), en cuyo marco se está desarrollando el Foro de Competitividad

de Madera y Muebles. El Grupo de Integración Productiva podrá proponer la creación de nuevos Foros de Competitividad por sector de actividad tanto en lo que hace a la integración horizontal como a las cadenas verticales de valor.

2.2. Iniciativas sectoriales de integración productiva.

Las iniciativas podrán incluir, entre otras, las siguientes formas posibles de cooperación:

- Proyectos específicos con potencial de integración
- Desarrollo de sectores nuevos
- Reconversión por especialización intra-sectorial
- Integración de cadenas de valor
- Desarrollo de proveedores de «empresas ancla» en el ámbito regional
- Especialización y complementación en productos y/o sectores
- Desarrollo conjunto de nuevos productos o adaptaciones
- *Joint-ventures* en nichos específicos
- Alianzas de exportación
- Articulación empresarial inter-sectorial e intercambio de experiencias
- Facilitación de relaciones de aprovisionamiento
- Acuerdos para la reconversión
- Integración fronteriza
- Articulación regional de la producción
- Coordinación de inversiones
- Capacitación de mano de obra y/o capacitación empresarial para pymes

Las iniciativas de integración productiva se implementarán teniendo en cuenta las especiales características de los distintos

sectores, el tamaño económico relativo de las economías, evaluando en coordinación con el sector privado cuando correspondiere, cuáles son los sectores en los que existen mayores posibilidades de lograr avances en materia de integración productiva. En el caso de que exista un Foro de Competitividad ya instalado en el sector contemplado por una iniciativa, esta deberá implementarse en coordinación con el Foro.

A los efectos de implementar las iniciativas de integración productiva se seguirá la siguiente metodología:

- Representantes gubernamentales designados, que podrán o no integrar las coordinaciones nacionales de los Estados Partes del Grupo de Integración Productiva servirán como puntos focales para cada iniciativa, e interactuarán, en su país, con las demás áreas de gobierno y con los sectores productivos pertinentes.
- Representante(s) de los sectores productivos correspondientes integrarán las iniciativas pertinentes y servirán como puntos focales para las empresas y los productores del sector que estuvieran interesados.
- Un Estado Parte estará encargado de la coordinación técnica de cada iniciativa, siendo responsable por la organización de las reuniones y otras actividades, por la circulación de informaciones a los demás integrantes y al Grupo de Integración Productiva así como a los Subgrupos de Trabajo relacionados.
- Todas las iniciativas tienen como principio identificar el interés y viabilizar, en la medida de lo posible, la participación de todos los Estados Partes, y especialmente de economías de menor tamaño económico relativo.

Las iniciativas en marcha, entre las que se puede mencionar el Programa de Desarrollo de Proveedores del Sector de Petróleo y

Gas, el Grupo Ejecutivo para Integración Productiva de la Cadena Automotriz (GEIPA), el Programa Rutas del Turismo, el Programa MERCOSUR de Articulación Empresarial para la Integración Productiva, sector naval, el Foro de Competitividad de las Cadenas Productivas de la Industria Audiovisual del MERCOSUR, entre otras, deberán adoptar la metodología aquí descrita.

IV. Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR

Se propone la creación por el Consejo del Mercado Común de un Grupo de Integración Productiva, en la órbita del Grupo Mercado Común, que concentrará las tareas en esta área, coordinará y ejecutará el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR así como todas las propuestas y acciones relacionadas con dicha temática.

El Grupo de Integración Productiva estará integrado por representantes designados por los gobiernos de los Estados Partes. Siempre que se considere necesario, podrá invitar a participar de sus reuniones a los puntos focales del sector público y del sector privado de las iniciativas existentes, así como a representantes de otras áreas públicas y/o privadas.

El Grupo de Integración Productiva, a través del Grupo Mercado Común, coordinará actividades con aquellos Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR directamente vinculados a su área de trabajo.

El Grupo de Integración Productiva presentará al Grupo Mercado Común, informes periódicos acerca de la marcha del conjunto de iniciativas de integración productiva y podrá proponer cursos de acción. En particular, informará semestralmente al Consejo del Mercado Común sobre sus actividades.

El Grupo de Integración Productiva recibirá informes regulares de los Estados Partes encargados de las coordinaciones técnicas de esas iniciativas. Las Coordinaciones Nacionales del

Grupo de Integración Productiva participarán, a su criterio, de las actividades de las iniciativas existentes.

El Grupo de Integración Productiva coordinará los requerimientos de las distintas iniciativas y foros. De ser necesario, el GMC formulará las orientaciones correspondientes al Subgrupo de Trabajo del MERCOSUR más directamente vinculado con la temática a resolver en los sectores-objetivo de cada iniciativa específica.

Asimismo, podrá analizar la propuesta de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR acerca de la posibilidad de creación de una «Agencia MERCOSUR para la Promoción de la Integración Productiva».

Anexo 3

Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el período 2008-2012 MERCOSUR/CMC/DECISIÓN n.º 03/08

Visto:

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones n.º 59/00 y 05/05 del Consejo del Mercado Común y la Resolución n.º 24/92 del Grupo Mercado Común.

Considerando:

Que resulta necesario fortalecer, proveer y ampliar las oportunidades de colaboración científica y tecnológica entre los Estados Partes.

Que la construcción de un espacio de Ciencia, Tecnología e Innovación en el MERCOSUR favorecerá la consolidación del desarrollo científico y tecnológico sustentable de cada Estado Parte.

Que la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (RMACTIM), en su I Reunión celebrada en el año 2006, decidió crear un Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el MERCOSUR, que fortalezca los instrumentos de integración vigentes.

Que la RMACTIM encomendó a la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECYT) la elaboración del mismo.

El Consejo del Mercado Común Decide:

Art. 1 - Aprobar el «Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el período 2008-2012», que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos

de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

xxxv CMC - San Miguel de Tucumán, 30/VI/08

Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el período 2008-2012.

Ciencia, tecnología e innovación para el fortalecimiento de la integración del MERCOSUR

1. Delineamiento del Programa Marco

1.1. Fundamentación general.

El proceso de integración es actualmente uno de los aspectos más destacados de los cambios económicos, políticos y sociales entre los países de la América Latina y el Caribe, y constituye un instrumento fundamental para el progreso de los países de la región. La mayoría de ellos forman parte de esquemas de integración que dan fisonomía a su inserción en la economía internacional.

Para ofrecer mayor dinamismo al referido proceso, los gobiernos de los países del MERCOSUR han considerado la imperiosa necesidad de repensar y profundizar los acuerdos para construir alianzas estratégicas que se sustenten sobre la base de la solidaridad y complementariedad, permitiendo así concebir una nueva visión de la integración, con mayor contenido social, pensada para los pueblos y desde sus propias perspectivas. Es por ello que en diferentes intervenciones los Estados Partes han afirmado que el bloque regional debe convertirse en un instrumento político y social que consolide a la región como un bloque global, en la búsqueda efectiva del multilateralismo y la integración. Ante tal proceso, la ciencia, la tecnología y la innovación constituyen herramientas imprescindibles que facilitan y favorecen el proceso de acercamiento regional a través del uso apropiado del conocimiento en la mejora de la producción y la elevación de la calidad de vida de la población.

La ciencia y la tecnología desempeñan un papel cada vez más importante en nuestra vida cotidiana y un gran número de decisiones dependen hoy del conocimiento científico y tecnológico. Su presencia es muchas veces silenciosa e inadvertida para muchos y en otras oportunidades se convierte en centro de debates y discusiones entre los miembros de la sociedad. Conocer, crear y difundir la ciencia y la tecnología adaptada a los modos de vida, aspiraciones y modelos de civilización que los pueblos escojan, es uno de los retos contemporáneos.

En ese sentido, y con la finalidad de fortalecer, proveer y ampliar las oportunidades de colaboración científica y tecnológica entre los países del bloque regional, los Ministros y Altas Autoridades participantes de la I Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología e Innovación del MERCOSUR, realizada en Buenos Aires, Argentina, el 30 de mayo de 2006, decidieron crear un Programa Marco (PM) de Ciencia, Tecnología e Innovación para el MERCOSUR, que fortalezca los instrumentos de integración vigentes, y solicitaron a los Coordinadores Nacionales de la RECYT que proveyeran la elaboración del mismo.

Esta iniciativa se orienta a promover la integración, estrechando vínculos y potenciando fortalezas con el objetivo de perfeccionar los contenidos y dar visibilidad a proyectos estratégicos de transformación regional y establecer una posición armonizada y de conjunto. En este sentido, su ejecución tomará en cuenta los programas e iniciativas existentes en los cuales participen los Estados Partes, entre otros el Plan de Cooperación en Innovación, Investigación y Desarrollo en el Ámbito de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la Red Internacional de Fuentes de Información y Conocimiento para la Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (SCIENTI), la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo

(CYTED), la Comisión Especial de Ciencia y Tecnología de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico (OTCA) y el Consejo Andino de Ciencia y Tecnología (CACYT). La utilización de estructuras existentes apunta a evitar la duplicación de foros y la dispersión de recursos, así como a optimizar la asignación de recursos humanos y materiales de forma coordinada y armónica con los objetivos propuestos.

Para alcanzar estos objetivos, las acciones que fueran propuestas en el PM deberán guardar total correspondencia y cohesión con los grandes proyectos de integración en el ámbito del MERCOSUR.

A tal fin, son necesarios proyectos sostenibles y de alto impacto que privilegien el desarrollo social y productivo con base en la ciencia, la tecnología y la innovación como garantías del desarrollo sustentable.

El PM es, por lo tanto, un programa plurianual y público orientado al fortalecimiento de la integración del bloque regional por medio de la ciencia, la tecnología y la innovación, con el fin de buscar soluciones para los problemas regionales, incluyendo las dimensiones sociales.

Por sus características el PM debe disponer de fuentes permanentes de recursos que posibiliten la ejecución de proyectos y actividades comunes entre los Estados Partes, sin las limitaciones impuestas por los presupuestos nacionales. Este mecanismo representa una respuesta a los anhelos, entre otros, de la comunidad científica de la región.

Dada su naturaleza estratégica, el PM estará sujeto a un proceso de revisión y adecuación continua, en el que se tomarán en cuenta los avances propios de la actividad científica y tecnológica, así como los cambios que experimente el bloque regional en su proceso de integración. Las acciones que se desarrollen deberán tener estrecha vinculación y coherencia con otros proyectos del bloque regional a cargo de otras instituciones de los

Estados Partes para atender problemas estructurales existentes. Deben ser generadas redes de conocimientos, de formación de talentos y de investigación y desarrollo, con la finalidad de fortalecer las capacidades nacionales y regionales dentro de un esquema cooperativo.

Las iniciativas que resulten del PM deberán apuntar hacia la equidad e inclusión social, ampliando el mayor número de individuos que se beneficien directamente de los avances de la investigación científica y tecnológica. En síntesis, el PM tiene por objetivo instrumentalizar la construcción de un Espacio MERCOSUR de Ciencia, Tecnología e Innovación que favorezca la consolidación del desarrollo científico y tecnológico sustentable de cada Estado Parte y de la región en su conjunto.

1.2. Objetivos estratégicos.

El PM se propone alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- Promover el avance del conocimiento en áreas estratégicas, incluyendo el conocimiento científico de los recursos naturales y de las peculiaridades de la región.
- Poner en práctica los mecanismos que conduzcan a los países del MERCOSUR a la sociedad del conocimiento, afirmando los valores de la cooperación y de la solidaridad, la democratización del acceso al conocimiento y su uso como fuente de promoción social, cultural y económica.
- Generar y ampliar las capacidades en ciencia, tecnología e innovación de los Estados Partes, referidas a la formación de talento humano, la creación, fortalecimiento y equipamiento de la infraestructura científica y del conjunto de plataformas tecnológicas requeridas para el desarrollo tecnológico de los Estados Partes.

- Promover la formación de redes de conocimiento en temas estratégicos sustentadas en los centros de referencia regionales de acuerdo con los problemas fundamentales de los pueblos, con el fin de incrementar la eficiencia de políticas que tengan real incidencia en la solución de los problemas regionales y locales que se planteen los distintos actores y sectores de los Estados Partes.
- Promover el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el proceso de democratización y articulación de las redes de conocimiento como mecanismo estratégico para difundir de manera masiva y sistemática el conocimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación.
- Promover la capacitación, la innovación tecnológica y productiva y las acciones de responsabilidad social de las micro, pequeñas y medianas empresas u otras modalidades organizativas, que las coloquen en mejores condiciones para el establecimiento de las relaciones de intercambio con sus contrapartes nacionales, regionales e internacionales.

1.3. Misión.

La misión del PM es promover la generación, aplicación, socialización y sensibilización del conocimiento científico y tecnológico. Para el cumplimiento de su misión resulta imperante la creación de sistemas de seguimiento, evaluación, certificación y promoción que consideren los siguientes puntos:

- Evaluación de la capacidad científica y tecnológica de los Estados Partes, identificando coincidencias, complementariedades y diferencias para ejecutar proyectos estratégicos.
- Generación de proyectos regionales de investigación y desarrollo de carácter estratégico y con marcada incidencia social y productiva en las áreas prioritarias identificadas, que permitan la transferencia e intercambio de experiencias y que cuenten con el respaldo de los fondos nacionales de financiamiento para ciencia, tecnología e innovación de los Estados Partes u otras fuentes complementarias.
- Adecuación del marco normativo de apoyo para optimizar el diseño y ejecución de políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación construidas con el consenso del colectivo y acordes con las realidades de los Estados Partes.
- Intensificar el proceso de difusión y popularización de la ciencia y la tecnología que estimule la inventiva y el espíritu emprendedor tomando en cuenta la necesidad de protección e incentivo del conocimiento ancestral y tradicional.

1.4. Actores del PM.

Son actores del PM en cada Estado Parte, entre otros:

- a) Oficinas nacionales de ciencia y tecnología con sus respectivos organismos adscritos y tutelados.
- b) Instituciones de educación superior y de formación técnica, academias nacionales, colegios profesionales, sociedades científicas, laboratorios y centros de investigación y desarrollo, tanto públicos como privados.
- c) Organismos del sector privado, empresas, proveedores de servicios tecnológicos, de insumos y bienes de capital, redes de información y asistencia.
- d) Personas jurídicas públicas o privadas que realicen actividades de ciencia, tecnología e innovación y sus aplicaciones.

- e) Comunidades organizadas que planteen problemas susceptibles de ser atendidos por acciones de ciencia, tecnología e innovación.

1.5. Financiamiento.

El PM necesita disponer de un mecanismo permanente de financiamiento que sea capaz de asegurar la asignación de recursos, con bases estables y continuadas, tal como requieren las iniciativas de carácter estructural normalmente a cargo de acciones plurianuales. Los Estados Partes realizarán esfuerzos para identificar múltiples fuentes de promoción, y asimismo evaluarán la utilización del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Hasta que un fondo permanente esté disponible, las entidades permanentes de cada país realizarán esfuerzos en el sentido de viabilizar aportes específicos para financiar las iniciativas del Programa, tales como recursos provenientes de proyectos de cooperación intra y extra regional.

1.6. Cooperación regional y extra regional.

La cooperación regional es una estrategia necesaria y viable para producir avances en ciencia, tecnología e innovación. A través del PM se fomentará la cooperación en áreas que resulten complementarias entre los países y se explorarán las distintas oportunidades para expandir dicha colaboración.

La cooperación extra regional permite expandir experiencias de los Estados Partes con otros países o bloques de países y constituye un valioso recurso para el diseño de estrategias de desarrollo. Por tal razón es que debe fomentarse la cooperación mediante el intercambio de experiencias entre las naciones que se encuentran en diferentes fases de crecimiento y que forman parte de otros esquemas de integración regional.

2. Estructura del PM

2.1. Ejes programáticos.

EJE I - DIMENSIÓN ESTRATÉGICA

Ampliación de las actividades de ciencia, tecnología e innovación de los Estados Partes de modo de acompañar e influir en el avance del conocimiento en temas de valor estratégico, con el objetivo de obtener respuestas adecuadas a los desafíos y peculiaridades de la región. Las cuestiones a ser consideradas en este eje corresponden a los siguientes temas:

- Energías avanzadas, alternativas, hidrocarburos, hidráulica, nuclear y biomasa
- Desarrollo sustentable (recursos naturales no renovables, desarrollo urbano, saneamiento y otros)
- Tecnologías de la Información y la Comunicación
- Biotecnología
- Nanotecnología y nuevos materiales

Además de esos temas incluidos en la Declaración de Buenos Aires emanada de la 1.^a Reunión de Ministros y Altas Autoridades en Ciencia y Tecnología del MERCOSUR, mayo de 2006, se integran al PM los temas permanentes del Programa de Trabajo de la RECYT:

- Salud y fármacos
- Espacial
- Biodiversidad
- Agua

EJE II - DIMENSIÓN INDUSTRIAL Y AGROPECUARIA

Ampliación del proceso de cooperación entre universidades, centros de investigación y desarrollo y empresas, de modo

de favorecer la intensificación del proceso de innovación que resulte en el aumento del valor agregado de la producción industrial, agropecuaria y de servicios en la región, con vistas a aumentar la capacidad productiva del MERCOSUR, de modo tal que favorezca la competitividad del bloque regional junto a terceros mercados. Para este eje el PM deberá contemplar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Agroindustria
- Acuerdos productivos locales
- Extensión tecnológica
- Polos, parques e incubadoras
- Proyectos cooperativos universidad - empresa (U-E)

EJE III - DIMENSIÓN SOCIAL

Fortalecer la capacidad de respuesta a los desafíos del proceso de inclusión social por medio de la democratización del acceso al conocimiento, favoreciendo la inclusión de los diversos segmentos de la sociedad, particularmente aquellos históricamente al margen del proceso de desarrollo. Para este eje el PM deberá contemplar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Difusión de tecnologías apropiadas
- Seguridad alimentaria
- Inclusión digital
- Investigación en habitación y saneamiento.

EJE IV - DIMENSIÓN SISTEMAS NACIONALES DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CTI)

Fortalecimiento de la integración de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación del bloque regional, de modo de adecuar y expandir la infraestructura común de laboratorios y centros de referencia y la ampliación del personal calificado en

todos los niveles, tanto para la formulación y gestión de políticas públicas como para la conducción y ejecución de proyectos de investigación y desarrollo. Este eje deberá contemplar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Infraestructura de ciencia, tecnología e innovación
- Capacitación de recursos humanos
- Financiamiento
- Marco legal
- Cooperación internacional
- Información en ciencia, tecnología e innovación
- Indicadores de ciencia, tecnología e innovación.

2.2. Consideraciones complementarias.

El PM deberá considerar las principales oportunidades y vulnerabilidades para el Bloque en base a estudios de prospectiva y formulación de escenarios. Deberá además incorporar las acciones en curso como parte de su acción programada. Las iniciativas bilaterales serán incorporadas en tanto puedan ser ampliadas para otros Estados Partes.

Las acciones contempladas en el PM deberán involucrar grupos de por lo menos tres países, siendo uno de ellos el de menor desarrollo relativo. Así mismo deberá prever mecanismos de información y apropiación de los beneficios de las acciones por los demás países. Se deberá elaborar una propuesta concreta del marco legal que favorezca el desarrollo de acciones conjuntas.

A la luz de los temas identificados, de acuerdo con el ítem 2.1 y los especificados en el Apéndice II, es necesario que el PM sea complementado y que se articule con las acciones de los diferentes órganos, subgrupos de trabajo y foros del MERCOSUR, con el fin de fortalecer los objetivos planteados.

2.3. Gestión del PM.

La RECYT deberá actuar como instancia responsable de la definición de prioridades, acompañamiento y evaluación del PM. La RECYT deberá decidir sobre cuestiones excepcionales que surjan en el proceso de implementación del PM.

Los Estados Partes realizarán esfuerzos en el sentido de contar con una estructura permanente de gestión para el PM, a ser articulada con las autoridades de ciencia y tecnología de cada país, que permita el planeamiento y ejecución de las acciones plurianuales que no sufran eventuales discontinuidades con relación al modelo rotativo de la Presidencia Pro-Tempore.

Entre las actividades de gestión y sin perjuicio de cualquier otra, se destacan:

- Proponer temas y captar recursos junto a los mecanismos de financiamiento.
- Definir modalidades de contratación para los proyectos.
- Articular con los diversos actores nacionales, del bloque y extra-zona.
- Definir la aplicación de recursos.
- Monitorear y evaluar el Programa.

La presente estructura será revisada a medida que el PM sea ejecutado.

2.4. Modalidades de programación.

Las áreas prioritarias se traducirán en acciones a través de proyectos que surgirán como resultado de un proceso de programación. Para ello, se prevé un conjunto de estrategias complementarias cuya puesta en práctica puede ser secuencial o simultánea:

- Acciones sobre problemas de carácter estratégico. Un componente central del PM estará dedicado a promover ac-

ciones de ciencia, tecnología e innovación orientadas a la solución de problemas. Esta estrategia contempla también la participación de científicos y tecnólogos de los Estados Partes en los grandes proyectos que se pongan en marcha enmarcados en el proceso de integración.

- Identificación de capacidades científicas y tecnológicas disponibles en los países de la región, relacionadas con los problemas que se procura resolver. Por capacidades se entiende el conjunto de especialistas, grupos de Investigación y Desarrollo (I+D), centros, empresas, programas de formación de postgrado y también centros de información científica y tecnológica, de planificación y prospectiva, entre otros.
- Adopción de programas y proyectos. Para ello, el PM contempla diversas estrategias:
 - Definición del proyecto o programa mediante la selección de los actores, con protagonismo de las instancias propias de la RECYT.
 - Definición del problema o tema de I+D objeto de la acción. Se indicarán actores previamente identificados e incluidos en una lista.
 - Definición del problema o tema de I+D objeto de la acción y realización de una convocatoria pública de carácter abierto.

El PM contemplará también la posibilidad de recibir propuestas en forma abierta y resolver su eventual aprobación en función de una evaluación del impacto regional económico y social esperable. Se procurará que en las acciones a desarrollar participe la mayor cantidad de Estados Partes. En caso de que ello no fuera posible, se establece el requisito de que deben participar en ellas actores de un mínimo de tres países, al menos uno de los cuales debe pertenecer a uno de los países de menor grado de desarrollo dentro de los que participan del PM. Se establece también el requi-

sito de que las acciones deben responder a problemáticas propias del MERCOSUR en su conjunto, al margen de las programaciones nacionales o de la cooperación bilateral.

2.5. Seguimiento y evaluación del PM

El proceso de evaluación y monitoreo de las acciones del PM deberá constituir la mayor garantía de la calidad y relevancia social de las acciones a las que se brinda apoyo en el marco del proceso de integración. El sistema de evaluación comprenderá el monitoreo de los proyectos, así como la evaluación propiamente dicha. Se entiende por monitoreo el seguimiento continuo de la implementación de un proyecto en relación con la agenda acordada y el uso de los recursos, infraestructura y servicios, por parte de los beneficiarios del proyecto. Se entiende por evaluación el proceso de asignar valor a los resultados de las actividades desarrolladas. La evaluación puede ser *ex ante*, intermedia o *ex post* con relación a los procesos u objetos evaluados y puede referirse tanto a los resultados como a sus impactos.

El proceso de evaluación será coordinado por la RECYT y estará a cargo de pares evaluadores reconocidos por los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología (ONCYT) de cada Estado Parte, para los aspectos relacionados con la calidad intrínseca de las acciones a evaluar, y por expertos u otros actores pertinentes para aquellos aspectos relacionados con la importancia social y la relevancia para el proceso de integración. Los criterios de evaluación en la etapa *ex ante* serán fundamentalmente:

a) Criterios de mérito científico

Estos criterios están referidos a la significación y calidad de la propuesta para el dominio científico de que se trate, el aporte sobre otros ámbitos científicos o tecnológicos, la aptitud del equipo de investigación para ejecutar el proyecto y su incidencia sobre la base científica y tecnológica del espacio regional.

b) Criterios sobre recursos y financiamiento

Remiten a la factibilidad técnica y económica; esto es: si los recursos disponibles y solicitados son proporcionales a los objetivos del proyecto. Este conjunto de criterios incluye el de «optimización de recursos» que se refiere a si en un escenario de limitación de recursos y de competencia por ellos la asignación propuesta es la más razonable y adecuada. Otros criterios pertenecientes a este rubro son los de «justificación del financiamiento público» y el de «complementariedad», que remite a la necesidad de evaluar si el financiamiento debe ser completo, adicional o incremental.

c) Criterios de pertinencia

Estos criterios determinan la relación de las investigaciones con objetivos económicos y sociales, así como también con objetivos institucionales, tales como el fortalecimiento del proceso de integración.

d) Criterios de innovación (capacidad innovadora)

Monitorear la capacidad innovadora, utilizando los indicadores presentados en el Manual de Oslo III, por medio de la recolección de datos de los sectores más dinámicos de las economías de los Estados Partes.

Los criterios a utilizar en la evaluación *ex post* serán similares, aunque se enfatizará el análisis de aquellos aspectos que permitan definir más acertadamente en el futuro las acciones del PM. El proceso de evaluación será transparente, si bien su organización podrá ser flexible en razón de que es conveniente que la determinación del método de evaluación esté relacionada con el tipo de acciones a realizar.

Para la evaluación de aquellas acciones o programas cuya definición se realice con protagonismo activo de la RECYT, es recomendable que sea esta quien seleccione a los expertos que

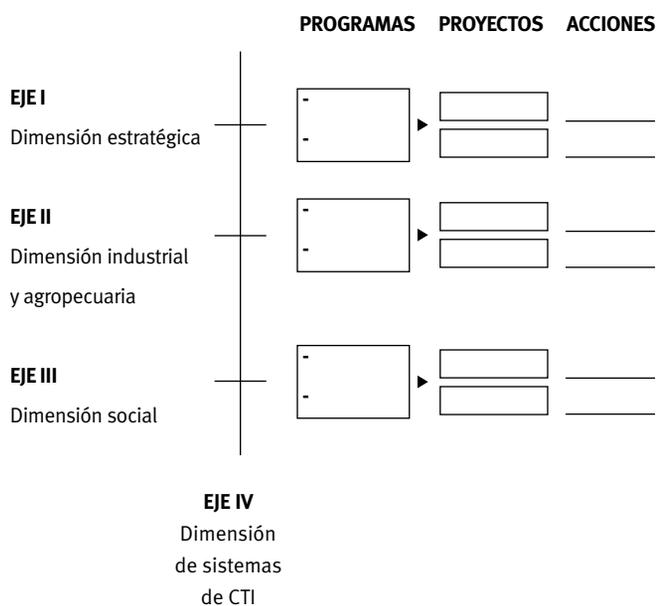
realicen las evaluaciones, de conformidad con los ONCYT de los Estados Partes.

Para la evaluación de aquellas acciones para cuya realización se invite a actores previamente identificados e incluidos en una lista, se procurará constituir un panel integrado por pares científicos y otros expertos relacionados con la problemática de referencia.

Para la evaluación de aquellas convocatorias realizadas en forma abierta se demandará la opinión de pares evaluadores que dictaminen sobre la calidad de las propuestas y de expertos que representen a los ONCYT para evaluar la pertinencia y los criterios sobre recursos y financiamiento.

La evaluación *ex post* incluirá la evaluación de los resultados de las acciones realizadas y el impacto de ellas en el entorno económico y social, así como en el proceso de integración.

Apéndice I Modelo operativo del PM en ejes y sus desdoblamientos



Apéndice II Programas, proyectos y acciones a ser desarrollados en el ámbito de los ejes programáticos

Eje I - Dimensión estratégica

Descripción

Ampliación de las actividades de ciencia, tecnología e innovación de los Estados Partes de modo de acompañar e influir en el avance del conocimiento y proveer respuestas adecuadas a los desafíos y peculiaridades de la región.

Programas, proyectos y acciones

DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGÍA

- Dar continuidad al Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Biotecnología en el MERCOSUR - Biotech, ejecutado con apoyo de la Unión Europea.
- Promover la armonización de las regulaciones en biotecnología y bioseguridad, de forma de contribuir con el fortalecimiento del marco legal sobre esa materia en la región.

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL MERCOSUR

- Proveer al Observatorio de la Sociedad de la Información de misiones complementarias en la producción de indicadores, incorporando la capacidad para realizar estudios de diagnóstico con orientación prospectiva para determinar estrategias comunes de medio y largo plazo en áreas de interés definidas es este PM de ciencia, tecnología e innovación del mercosur.
- Impulsar el Proyecto de Apoyo a la Sociedad de la Información del mercosur, en especial en lo que toca al componente «Escuela Virtual de la Sociedad de la Información en el MERCOSUR».
- Promover el debate entre especialistas, empresarios y gobierno acerca de los desafíos y las oportunidades de la TV digital en la región.
- Incentivar la investigación colaborativa de alta calidad en/con TIC así como la identificación de fuentes de financiamiento de grupos inter-institucionales que integren

acciones regionales en los temas definidos como prioritarios en este PM basados en el uso avanzado de TIC.

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN ENERGÍA

- Formular una agenda de investigación, desarrollo e innovación para que los Estados Partes puedan planificar sus elecciones energéticas, tomando en cuenta el uso de fuentes renovables y la diversificación de la matriz energética, incluso en lo que respecta al uso pacífico de la energía nuclear, con vistas al aprovechamiento óptimo y sustentable de los recursos energéticos de la región, así como articular la promoción, la diseminación y el desarrollo del uso de energía limpia.

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN RECURSOS HÍDRICOS

- Formular una agenda de investigación, desarrollo e innovación que apunte al uso sustentable de los recursos hídricos de la región, en particular en lo que respecta al Acuífero Guaraní.

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN NANOTECNOLOGÍA

- Promover acciones en el sentido de ampliar las acciones en nanotecnología para los Estados Partes sobre la base del Centro Brasileño-Argentino de Nanotecnología.

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN EL ÁREA ESPACIAL

- Articular acciones con vistas al desarrollo de las competencias de los Estados Partes en el área espacial y sus aplicaciones por medio del incentivo a la investigación conjunta y del desarrollo de equipamientos y sistemas.

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN EL ÁREA DE TIEMPO Y CLIMA

- Promover acciones regionales que resulten en la articulación de esfuerzos con vistas a la ampliación del conocimiento sobre tiempo y clima, apuntando a dotar a los

Estados Partes y a la región de los recursos necesarios para la prevención de los efectos derivados de los cambios climáticos y sus impactos.

Eje II - Dimensión industrial y agropecuaria

Descripción

Ampliación del proceso de cooperación entre universidades, centros de investigación y desarrollo y empresas, de modo de favorecer la intensificación del proceso de innovación que resulte en el aumento del valor agregado de la producción industrial, agropecuaria y de servicios en la región, con vistas a aumentar la capacidad productiva del MERCOSUR, de modo tal que favorezca la competitividad del bloque regional junto a terceros mercados.

Programas, proyectos y acciones

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

- Favorecer el establecimiento de asociaciones universidad - empresa (U-E), apuntando al desarrollo tecnológico y la innovación, incluso por medio del análisis y la difusión de casos y de la prospección de oportunidades.
- Promover el estudio comparado de las políticas de incentivo a la investigación, al desarrollo tecnológico y a la innovación, que contribuya al perfeccionamiento del marco legal de los Estados Partes.
- Discutir alternativas para el uso del Poder de Compra del Estado como instrumento para el incentivo al desarrollo tecnológico y la innovación.

PROGRAMA MERCOSUR DE INCUBADORAS DE EMPRESAS - PMI

- Ampliar progresivamente el Programa MERCOSUR de Incubadoras de Empresas - PMI de modo de establecer acciones específicas en todos los Estados Partes.

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN AGROPECUARIA

- Promover el uso de nuevos recursos científicos y tecnológicos en la producción agropecuaria en la región, de modo de favorecer la sustentabilidad y la capacidad productiva de los Estados Partes.

*INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN VACUNAS**Y FÁRMACOS*

- Ampliar el esfuerzo de investigación, desarrollo e innovación con vistas al fortalecimiento de los sectores de vacunas y fármacos que contribuya a la mejora de la calidad de vida, la sustentabilidad y la capacidad productiva de los Estados Partes.

Eje III - Dimensión social**Descripción**

Fortalecer la capacidad de respuesta a los desafíos del proceso de inclusión social por medio de la democratización del acceso al conocimiento, favoreciendo la inclusión de los diversos segmentos de la sociedad, particularmente aquellos históricamente al margen del proceso de desarrollo.

Programas, proyectos y acciones*DEMOCRATIZACIÓN DEL ACCESO A LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA**Y LA INNOVACIÓN*

- Promover acciones con vistas a la inclusión de los diferentes grupos sociales en el esfuerzo de ciencia, tecnología e innovación, en particular en lo que se refiere a la equidad de género.
- Articular la promoción de jornadas de ciencia, tecnología, innovación y sociedad con el objetivo de identificar acciones a ser desarrolladas en temas de interés común de la región.

POPULARIZACIÓN DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

- Desarrollar actividades de popularización y educación en ciencia y tecnología. La experiencia acumulada por la RECYT en la ejecución del Programa MERCOSUR de Popularización de la Ciencia debe dar lugar a nuevas acciones que vengán a consolidar una cultura científica y tecnológica en los Estados Partes.
- Construir el Programa MERCOSUR de Popularización de la Ciencia y la Tecnología con base en el Anteproyecto del Programa MERCOSUR de Popularización de la Ciencia y la Tecnología 2006-2007.
- Promover estudios comparativos con respecto al grado de percepción pública de las actividades de ciencia, tecnología e innovación para orientar acciones que resulten en la mayor participación de los diferentes grupos sociales en las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación.

DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍAS APROPIADAS

- Incentivar estudios e investigaciones que tengan como foco la identificación de soluciones orientadas a la disminución de la desigualdad social.
- Apoyar programas y proyectos basados en la difusión de soluciones tecnológicas apropiables próximas a los segmentos sociales aún excluidos del proceso de desarrollo.

SEGURIDAD ALIMENTARIA

- Promover el desarrollo y la difusión de tecnologías orientadas a la seguridad alimentaria, del campo a la mesa, apuntando a contribuir a la prevención y el combate de los perjuicios derivados de la contaminación de insumos y procesos empleados en la producción de alimentos.

Eje IV - Dimensión sistemas de ciencia, tecnología e innovación

Descripción

Fortalecimiento de la integración de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación del bloque regional, de modo de adecuar y expandir la infraestructura común de laboratorios y centros de referencia y la ampliación del personal calificado en todos los niveles, tanto para la formulación y gestión de políticas públicas como para la conducción y ejecución de proyectos de investigación y desarrollo.

Programas, proyectos y acciones

ARTICULACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES ACTUANTES

EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

- Fortalecer la articulación entre las entidades competentes del bloque con vistas al establecimiento del espacio MERCOSUR de integración en ciencia, tecnología e innovación.
- Promover un relevamiento de todo el acervo de iniciativas y acciones de cooperación científica y académica vigentes entre los países del bloque, así como la identificación de oportunidades a ser divulgadas en el Portal de la RECYT (www.recyt.org).
- Promover la articulación de entidades, así como identificar las fuentes de financiamiento disponibles, para ampliar la sostenibilidad del PM.
- Promover la construcción y alimentación de sistemas de información y de indicadores que orienten la formulación de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación de interés para los Estados Partes.
- Promover la capacitación de personal especializado en gestión del conocimiento en instituciones públicas y privadas.

PREMIO MERCOSUR DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- Dar continuidad al Premio MERCOSUR de ciencia y tecnología ampliando su alcance.

INVESTIGACIÓN BÁSICA

- Fortalecer la competencia de los Estados Partes en los dominios de la investigación básica, tanto en lo que se refiere a la búsqueda de soluciones a problemas científicos fundamentales como a promover la inserción de las actividades científicas de los Estados Partes en el flujo internacional del conocimiento.

TECNOLOGÍA INDUSTRIAL BÁSICA

- Centro MERCOSUR de Metrología
 - Articular la implantación de un Centro MERCOSUR de Metrología basado en el Centro Brasil-Argentina de Metrología, que coordine las actividades de los Estados Partes en esta área, en relación a los aspectos científicos.
- Asociación MERCOSUR de Normalización
 - Fortalecer las acciones de la Asociación MERCOSUR de Normalización, de modo de promover la participación de los organismos de normalización de los Estados Partes en el esfuerzo internacional de normalización.
 - Promover la articulación de programas de evaluación de la conformidad de carácter voluntario en el ámbito regional que favorezca el acceso a mercados.
 - Promover el desarrollo y la difusión de tecnologías de gestión, tomando en cuenta las particularidades de la cultura organizacional de las instituciones de cada país.

INFRAESTRUCTURA DE TIC PARA EL DESARROLLO REGIONAL

- Dar continuidad al proceso de construcción de la infraestructura de TIC que favorezca la integración y las accio-

nes en ciencia, tecnología e innovación de interés de los Estados Partes.

Apéndice III

Programas iniciales para 2008-2012

- Biotecnología
- Energía
- Nanotecnología
- Recursos hídricos
- Sociedad de la Información
- Popularización de la ciencia y la tecnología
- Desarrollo tecnológico e innovación

Anexo 4

Estatuto del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas MERCOSUR/CMC/DECISIÓN n.º 42/08

Visto:

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones n.ºs 22/07, 12/08, 13/08 y 41/08 del Consejo del Mercado Común.

Considerando:

Que en el Comunicado Conjunto de 21 de julio de 2006, 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.

Que el Consejo del Mercado Común, por Decisión CMC n.º 12/08, aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.

Que la creación de instrumentos para el estímulo y la promoción de las inversiones en el sector productivo es fundamental para la consolidación del proceso de integración.

Que los beneficios de la integración regional deben llegar igualmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, a fin de estimular la complementariedad productiva en el MERCOSUR, consolidando el aumento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes.

Que por Decisión CMC n.º 13/08 el Consejo del Mercado Común determinó la creación del Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas que participen en iniciativas de integración productiva, estableciendo un Grupo *Ad Hoc* con la función de elaborar un proyecto de Estatuto para un Sistema de Garantías.

Que por Decisión CMC n.º 41/08 el Consejo del Mercado Común creó el Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

El Consejo del Mercado Común Decide:

Art. 1 - Aprobar el «Estatuto del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas», que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - Esta Decisión deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes dentro de los 30 días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Decisión CMC n.º 41/08.

XXXVI CMC - Salvador, 15/XII/08

Estatuto del Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Capítulo I

De la Finalidad del Fondo de Garantías

Art. 1 - El Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas –en adelante denominado «Fondo de Garantías»– garantizará, con recursos financieros propios, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas situadas en el territorio de los Estados Partes que participen en actividades de integración productiva, en los términos de los Artículos 8.º y 9.º de este instrumento, ya sea por medio de concesión de garantía a préstamos realizados por Instituciones Financieras Intermediarias, o por medio del reafianzamiento de garantías otorgadas por Entes de Garantía nacionales.

Capítulo II

Del capital y recursos del Fondo de Garantías

Art. 2 - Los recursos del Fondo de Garantías serán constituidos

por las siguientes fuentes:

- I. Contribuciones de los Estados Partes;
- II. Rentas provenientes del cobro de la comisión de Garantía;
- III. Rentas provenientes de los rendimientos de las colocaciones financieras del Fondo de Garantías;
- IV. Recursos originarios de las recuperaciones de las operaciones honradas por el Fondo de Garantías;
- V. Recursos provenientes de donaciones y/o asociaciones con instituciones financieras y no financieras, situadas o no en el territorio de los Estados Partes, observando la legislación pertinente, incluyendo los términos de este Estatuto, con previa anuencia del Consejo de Administración del Fondo de Garantías.

Art. 3 - En su primer año de operación, el Fondo de Garantías recibirá de los Estados Partes una contribución integrada conforme a los siguientes porcentajes:

Argentina:	27%
Brasil:	70%
Paraguay:	1%
Uruguay:	2%

Art. 4 - La contribución de los Estados Partes para la constitución del Fondo de Garantías deberá realizarse dentro de los noventa días posteriores a la aprobación de los créditos presupuestarios correspondientes en los Estados Partes.

Art. 5 - Los Estados Partes podrán, en cualquier momento, efectuar nuevos aportes para la ampliación o recomposición del Fondo de Garantías. La integración de esos aportes será realizada de la siguiente manera:

- I. Para fines de ampliación del Fondo de Garantías, por consenso de los Estados Partes, conforme a los por-

centajes dispuestos en el Artículo 3.

- II. Para fines de recomposición, cada Estado Parte contribuirá al Fondo de Garantías con un aporte equivalente a las pérdidas líquidas registradas por el conjunto de operaciones realizadas por el Fondo de Garantías con empresas instaladas en su territorio, incluidas las operaciones de reafianzamiento.

Art. 6 - El funcionamiento del Fondo de Garantías solamente se iniciará después de haber sido efectuadas las contribuciones iniciales de al menos tres Estados Partes. A partir de ese momento, los Estados Partes deberán estar al día con sus contribuciones al Fondo de Garantías y con las cuotas establecidas para el funcionamiento de la estructura institucional del MERCOSUR para que el Fondo de Garantías pueda garantizar nuevos préstamos concedidos a empresas instaladas en su territorio o dar reafianzamiento a garantías concedidas por Entes de Garantía instalados en su territorio.

Art. 7 - Los recursos del Fondo de Garantías serán aportados en dólares estadounidenses y mantenidos en instituciones financieras contratadas para ese fin. Podrán, obedeciendo a lo dispuesto en los artículos 14 y 18 de este Estatuto y en el Reglamento del Fondo de Garantías, ser aplicados por el Operador del Fondo de Garantías en inversiones denominadas tanto en moneda de curso internacional como en las monedas de los Estados Partes. El retorno líquido de las colocaciones se deberá transferir integralmente al Fondo de Garantías, descontados los emolumentos o tasa de administración cobrados por las instituciones financieras en cuestión.

Capítulo III

De las empresas y operaciones pasibles de cobertura

Art. 8 - El Fondo de Garantías podrá conceder garantía o reafianzamiento a nuevas operaciones de crédito a micro, pequeñas y

medianas empresas con los siguientes destinos:

- I. Inversión fija, inclusive Inversión Directa en el Exterior, en el territorio de los Estados Partes.
- II. Inversión fija, en los términos del inciso I, con capital de giro asociado.
- III. Inversiones en desarrollo tecnológico, capacitación e innovación.
- IV. Producción y comercialización de bienes destinados a la exportación.
- V. Otras finalidades definidas por el Consejo de Administración del Fondo de Garantías.

El Reglamento del Fondo de Garantías podrá establecer límites de valor o de destino de las operaciones en función del tamaño de la empresa.

Art. 9 - Para tener derecho a la garantía o al reafianzamiento concedidos por el Fondo de Garantías, la empresa deberá comprobar:

- I. Su condición de micro, pequeña o mediana empresa, definida conforme a la normativa MERCOSUR vigente; y
- II. Participación en actividades de integración productiva entre al menos dos Estados Partes, o, solo para las finalidades enumeradas en los incisos I, II y III del Artículo 8, su intención de invertir con el propósito de una participación futura.

Lo dispuesto en este Artículo no exonera a la empresa de brindar cualquier otra información o aclaración requeridas por la Institución Financiera Intermediaria o por el Ente de Garantía para la concesión del crédito o de la garantía.

Para fines de lo dispuesto en el inciso II de este Artículo, se aceptará contrato comercial, comprobante de participación en iniciativas desarrolladas en el ámbito del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIP) o, a falta de estos, declaración jurada de la propia empresa.

El Reglamento del Fondo de Garantías definirá los criterios para que una empresa pueda ser considerada como participante en actividades de integración productiva, priorizando aquellos proyectos que involucren a empresas de Paraguay y/o Uruguay.

Art. 10 - En cualquier momento, el comprobado desvío del uso de los recursos de la operación de financiamiento con garantía o reafianzamiento del Fondo de Garantías implicará la plena e inmediata cesación de la garantía o del reafianzamiento prestados por el Fondo de Garantías, conforme lo dispuesto en su Reglamento.

Capítulo IV

De la remuneración del Fondo de Garantías

Art. 11 - El Fondo de Garantías cobrará, a la Institución Financiera Intermediaria o al Ente de Garantía, una comisión de garantía proporcional al plazo y a la proporción garantizada de la operación, conforme a lo definido por el Consejo de Administración.

Capítulo V

De las condiciones para la concesión de garantía

Art. 12 - La garantía o reafianzamiento ofrecidos por el Fondo de Garantías no podrán ser superiores al 80% del valor del préstamo o de la garantía original, con la excepción de los casos aprobados por el Consejo de Administración.

Art. 13 - El Reglamento del Fondo de Garantías determinará las demás condiciones para la concesión de garantía o reafianzamiento, respetando lo dispuesto en este Estatuto.

Capítulo VI

Del Consejo de Administración del Fondo de Garantías

Art. 14 - Para constituir el Consejo de Administración del Fondo de

Garantías, órgano dependiente del Consejo del Mercado Común, cada Estado Parte nombrará un representante titular y un representante suplente, que deberán ser aprobados por el CMC.

Art. 15 - Serán funciones y atribuciones del Consejo de Administración:

- I. Elevar al Consejo del Mercado Común una propuesta de Reglamento del Fondo de Garantías.
- II. Conducir la contratación del Operador del Fondo de Garantías.
- III. Recibir y actuar en base a los informes y sugerencias del Operador del Fondo de Garantías.
- IV. Elevar al Consejo del Mercado Común modificaciones del Reglamento y sugerir la modificación de otras disposiciones vinculadas al Fondo de Garantías, con vistas a ampliar su utilización y perfeccionar su funcionamiento.
- V. Definir los parámetros de gestión del Fondo de Garantías, tales como los niveles máximos de incumplimiento admitidos y de apalancamiento de las operaciones, entre otros.
- VI. Aprobar programas especiales de acción vinculados a iniciativas desarrolladas en el ámbito del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.
- VII. Evaluar el desempeño del Operador del Fondo de Garantías, orientar y determinar la renovación de sus servicios o su cancelación.
- VIII. Establecer criterios y parámetros para la administración financiera del capital del Fondo de Garantías.
- IX. Instruir al Operador del Fondo de Garantías respecto a la firma de convenios con Instituciones Financieras Intermediarias y Entes de Garantía.
- X. Evaluar y aprobar el balance y la propuesta presupuestaria remitidos por el Operador del Fondo de Garantías.
- XI. Dirigir la contratación de la auditoría independiente para

la evaluación periódica del Fondo de Garantías.

Art. 16 - La presidencia del Consejo de Administración será ejercida, por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de dos años. El Consejo de Administración se reunirá de manera ordinaria al menos cada tres meses.

Art. 17 - El Consejo de Administración podrá, a su criterio, invitar a instituciones, empresas y entidades públicas o privadas a participar de sus encuentros.

Capítulo VII

Del Operador del Fondo de Garantías

Art. 18 - El Operador del Fondo de Garantías será contratado por medio de licitación internacional, conducida por el Consejo de Administración del Fondo de Garantías, para operar el Fondo de Garantías conforme a las políticas establecidas por el Consejo de Administración.

Art. 19 - Son funciones y atribuciones del Operador del Fondo de Garantías:

- I. Elevar anualmente al Consejo de Administración el balance presupuestario del Fondo de Garantías y la proyección presupuestaria para el año siguiente, en los plazos establecidos en el Reglamento.
- II. Regular, implementar y operar el sistema de autorización y seguimiento de las operaciones realizadas con las Instituciones Financieras Intermediarias o con los Entes de Garantía, adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con el Reglamento, para mantener su sostenibilidad, eficiencia y operatividad.
- III. Establecer los procedimientos operacionales necesarios para el cumplimiento de la finalidad del Fondo de Garantías, de conformidad con su Reglamento.
- IV. En el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos II y III, definir y modificar parámetros de gestión y operación, respe-

tando los contratos vigentes y conforme a la previsión y a los límites establecidos por el Consejo de Administración, por este Estatuto y por el Reglamento.

- V. Ejecutar las operaciones de administración financiera del capital del Fondo de Garantías, de acuerdo con el Reglamento del Fondo de Garantías y dentro de los criterios y parámetros establecidos por el Consejo de Administración.
- VI. Elevar al Consejo de Administración sugerencias de modificación del Reglamento o de otras disposiciones vinculadas al Fondo de Garantías, con vistas a ampliar su utilización y perfeccionar su funcionamiento.
- VII. En el caso de que el Consejo de Administración lo considere necesario, y para atender a requisitos legales nacionales, contratar y mantener representantes legales en el territorio de uno o más Estados Partes, en los términos del Reglamento.

Capítulo VIII

De las Instituciones Financieras Intermediarias asociadas

Art. 20 - Por determinación del Consejo de Administración, el Operador del Fondo de Garantías firmará convenios con Instituciones Financieras Intermediarias en cada Estado Parte, habilitando a tales Instituciones a conceder préstamos con garantía del Fondo de Garantías a empresas situadas en cualquier Estado Parte, respetando la legislación vigente, dentro de las condiciones previstas en este Estatuto, en el Reglamento y en los procedimientos operacionales establecidos por el Operador del Fondo de Garantías.

Art. 21 - En el establecimiento de convenios, el Consejo de Administración dará prioridad a instituciones que tengan, entre otros:

- I. Experiencia previa de relaciones con micro, pequeñas y

- medianas empresas;
- II. Capilaridad para atención de los beneficiarios;
- III. Habilitación para operar en comercio exterior;
- IV. Histórico confiable;
- V. Condiciones favorables de financiamiento.

Art. 22 - La Institución Financiera Intermediaria asociada utilizará, a su criterio, la garantía del Fondo de Garantías para los créditos concedidos a los clientes, sea en forma de productos financieros preexistentes, sea en forma de productos especialmente desarrollados para la integración productiva de micro, pequeñas y medianas empresas, siempre que se cumplan las condiciones establecidas por el Fondo de Garantías.

Art. 23 - La Institución Financiera Intermediaria asociada será responsable:

- I. Del análisis de crédito y riesgo de las operaciones garantizadas por el Fondo de Garantías;
- II. De la asunción del riesgo referido a la parte del crédito no cubierta por la garantía del Fondo de Garantías;
- III. De la presentación, al Operador del Fondo de Garantías, de informaciones, documentos e informes necesarios para el seguimiento y control de las operaciones, individualmente y en cartera, conforme a lo previsto en el Reglamento;
- IV. Del cobro y transferencia al Fondo de Garantías de la comisión de las operaciones concedidas;
- V. En caso de incumplimiento, de la cobranza administrativa y/o ejecución judicial del saldo deudor y por la transferencia al Fondo de Garantías de los valores recuperados de las garantías concedidas, conforme a lo previsto en este Estatuto y en el Reglamento.

Art. 24 - El Operador del Fondo de Garantías, dentro de los parámetros previstos en el Reglamento, podrá, en cualquier momento, suspender la concesión de garantía a nuevas opera-

ciones de crédito realizadas por determinada Institución Financiera Intermediaria asociada, debiendo para eso comunicarlo oficialmente.

Capítulo IX

De los Entes de Garantía asociados

Art. 25 - Por determinación del Consejo de Administración, el Operador del Fondo de Garantías firmará convenios con Entes de Garantía que operen en los Estados Partes. Tales Entes pueden incluir, entre otros, Sociedades, Sistemas o Fondos de Garantía de capital público, privado o mixto.

Art. 26 - El Fondo de Garantías estará habilitado a realizar operaciones de reafianzamiento de operaciones garantizadas por el Ente de Garantía asociado, dentro de las condiciones previstas en este Estatuto, en el Reglamento y en los procedimientos operacionales establecidos por el Operador del Fondo de Garantías, respetando la legislación vigente.

Art. 27 - En el establecimiento de convenios, el Consejo de Administración dará prioridad a instituciones que tengan, entre otros:

- I. Autorización de funcionamiento por parte de la autoridad competente en su Estado Parte;
- II. Experiencia de relaciones con micro, pequeñas y medianas empresas;
- III. Histórico confiable;
- IV. Robustez financiera;
- V. Condiciones favorables de ofrecimiento de garantías y otros servicios a micro, pequeñas o medianas empresas.

Art. 28 - A su criterio, el Ente de Garantía asociado solicitará al Fondo de Garantías el reafianzamiento para las operaciones garantizadas en favor de sus clientes. Tales solicitudes serán autorizadas individualmente por el Operador del Fondo de Garantías, que analizará el cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 8 y

9 de este Estatuto y demás condiciones establecidas en el Reglamento y procedimientos operacionales del Fondo de Garantías.

Art. 29 - El Ente de Garantía asociado será responsable:

- I. Del análisis de riesgo para fines de concesión de las garantías directas a operaciones con reafianzamiento del Fondo de Garantías.
- II. De la asunción del riesgo referido a la parte de la garantía no cubierta por el reafianzamiento del Fondo de Garantías.
- III. De la presentación, al Operador del Fondo de Garantías, de informaciones, documentos e informes necesarios para el seguimiento y control de las operaciones, individualmente y/o en cartera, conforme a lo previsto en el Reglamento.
- IV. Del cobro y transferencia al Fondo de Garantías de la comisión de garantía por el reafianzamiento concedido.
- V. En caso de incumplimiento, de la cobranza administrativa y/o ejecución judicial del saldo deudor y por la transferencia al Fondo de Garantías de los valores recuperados del reafianzamiento concedido, conforme lo previsto en este Estatuto y en el Reglamento.

Art. 30 - El Operador del Fondo de Garantías, dentro de los parámetros previstos en el Reglamento, podrá, en cualquier momento, suspender la concesión de reafianzamiento a nuevas operaciones de garantía realizadas por determinado Ente de Garantía asociado, debiendo para esto comunicarlo oficialmente.

Capítulo X

Del cumplimiento de las garantías

Art. 31 - En caso de incumplimiento financiero por parte del tomador de crédito, la Institución Financiera Intermediaria o el Ente de Garantía solicitará al Fondo de Garantías el cumplimiento de la garantía o del reafianzamiento concedido. Para tal fin, deberá pro-

veer las informaciones y documentos previstos en el Reglamento y en su convenio con el Fondo de Garantías, incluyendo la comprobación del inicio del proceso de ejecución judicial de la deuda.

Art. 32 - Para operaciones de menor monto, en la forma definida en el Reglamento, la comprobación del inicio del proceso de ejecución judicial será dispensada, lo que no exonera de la cobranza a la Institución Financiera Intermediaria o al Ente de Garantía, en los términos del Artículo 35.

Art. 33 - El cumplimiento de la garantía o del reafianzamiento concedidos podrá estar condicionado a la observancia, por la Institución Financiera Intermediaria o el Ente de Garantía, de los límites máximos de incumplimiento permitidos, conforme a lo dispuesto en el Reglamento.

Art. 34 - Recibida la solicitud de cumplimiento de garantía, en los términos de los Artículos 31 y 32, y si los requisitos necesarios han sido cumplidos, el Operador del Fondo de Garantías procederá, dentro de los plazos previstos en el Reglamento, a la transferencia, a la Institución Financiera Intermediaria o al Ente de Garantía, del valor equivalente al saldo deudor, dentro de los límites de la garantía o del reafianzamiento concedido, deducido del patrimonio del Fondo de Garantías.

Para el caso de que los requisitos necesarios no hayan sido cumplidos, el Operador del Fondo de Garantías, dentro de los plazos previstos en el Reglamento, informará el hecho a la Institución Financiera Intermediaria o al Ente de Garantía y requerirá las informaciones y/o documentos necesarios para reevaluar la solicitud.

Capítulo XI

De la recuperación y distribución del saldo deudor

Art. 35 - La percepción de los recursos del Fondo de Garantías no exonera a la Institución Financiera Intermediaria o el Ente de Garantía a proceder, por todos los medios a su alcance, sean admi-

nistrativos o judiciales, a la recuperación del saldo deudor de la operación. En casos excepcionales, el Fondo de Garantías podrá asumir o transferir esa responsabilidad a terceros, por determinación del Consejo de Administración y conforme lo previsto en el Reglamento.

Art. 36 - Los acuerdos de pago entre el tomador del crédito y la Institución Financiera Intermediaria deberán obedecer a las condiciones previstas en el Reglamento.

Art. 37 - La distribución de los valores correspondientes a las operaciones cuya garantía se cumplió, recuperados como resultado de cobranzas administrativas, ejecución o remate judicial de bienes prendados, será hecha en proporción a los riesgos asumidos en la operación, conforme a lo dispuesto en el Reglamento.

Capítulo XII

De la administración del riesgo y sustentabilidad del Fondo de Garantías

Art. 38 - El Reglamento del Fondo de Garantías dispondrá sobre parámetros de gestión y otras medidas que contribuyan para la administración del riesgo y para la sostenibilidad del Fondo de Garantías, manteniendo, al mismo tiempo, su eficiencia, operatividad, confianza y atractivo para las Instituciones Financieras Intermediarias, los tomadores de crédito y los Entes de Garantía.

Capítulo XIII

De los procedimientos operacionales

Art. 39 - Los procedimientos operacionales definidos en el Reglamento y por el Operador del Fondo de Garantías podrán, según el caso, diferir para cada Estado Parte, de forma de adaptar el funcionamiento del Fondo de Garantías a la realidad y a las necesidades locales, siempre que se cumpla lo dispuesto en este Estatuto.

Capítulo XIV

Disposiciones transitorias

Art. 40 - Durante los primeros dos años de funcionamiento del Fondo de Garantías, el Consejo de Administración establecerá, para la gestión del Fondo, límites prudenciales iniciales para su índice de apalancamiento y otros factores de compromiso del Fondo, de modo de permitir la evaluación de sus condiciones de sostenibilidad y de demanda de los operadores privados en cada Estado Parte.

Art. 41 - Durante el primer año de funcionamiento del Fondo de Garantías, la suma del valor de las operaciones de garantía realizadas en favor de empresas de cualquier Estado Parte, ya sea por medio de la garantía a los préstamos realizados por Instituciones Financieras Intermediarias, o por medio del reafianzamiento de garantías otorgadas por Entes de Garantía, no excederá el 25% del total de la capacidad de compromiso del Fondo de Garantías, calculada sobre el índice máximo de apalancamiento del Fondo de Garantías establecido por el Consejo de Administración multiplicado por el total de sus activos.

Art. 42 - El límite de compromiso del Fondo de Garantías por operaciones realizadas en favor de empresas de cada Estado Parte, en los términos del Artículo 41, podrá, a criterio del Consejo de Administración, ser elevado provisoriamente, siempre que sea necesario para evitar la ociosidad de los recursos del Fondo de Garantías.

Art. 43 - Hasta tanto entre en vigor el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, ese país podrá participar en la conformación del Fondo de Garantías bajo las condiciones establecidas en el Artículo 2, numeral V, de este Estatuto.

En ese caso, Venezuela participará en el Consejo de Administración, adaptándose las normas del Fondo de Garantías conforme sea necesario.

Anexo 5

Resumen ejecutivo

Seminario-Taller *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*

Montevideo, 12 al 16 de abril de 2010

El Seminario-Taller *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR* se realizó durante la semana del 12 al 16 de abril de 2010 en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo. Se enmarcó en el Programa de Cooperación MERCOSUR de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).

El lunes 12 de abril se realizó el acto de apertura, en el que hicieron uso de la palabra Jesús Maestro, director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo; Hugo Varsky, coordinador nacional del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina), y Jose Luis Pimentel (coordinador general de la Cooperación Española en el Uruguay). La conferencia inaugural estuvo a cargo de Roberto Kreimerman, ministro de Industria, Energía y Minería de Uruguay.

El Seminario-Taller se inscribió en las actividades del proyecto «Integración productiva sectorial territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP)», que lleva adelante el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP) con el apoyo del Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID.

El objetivo del proyecto es desarrollar y fortalecer en la temática de la integración productiva en el MERCOSUR a través de la relación y la asociatividad de micro, pequeñas y medianas

empresas (mipymes), para estimular la articulación empresarial y el desarrollo sectorial y territorial.

La actividad de formación se enfocó en la temática de la integración productiva de la región, el rol de las mipymes en la integración productiva regional, la importancia de la integración productiva en zonas fronterizas, la necesidad de contar con normativa regional para las mipymes, el desarrollo de cadenas de valor regionales, entre otras cuestiones. Asimismo, se debatieron las acciones futuras previstas en el plan operativo del proyecto, y se está formando el equipo de trabajo del GIP que implementará las actividades del proyecto.

Asistieron autoridades y funcionarios de gobierno de los cuatro países del MERCOSUR, dirigentes de cámaras empresariales y cooperativas, y destacados expositores especialistas en materia de integración productiva de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

PROGRAMA

LUNES 12 DE ABRIL

9:30-10:30 **Apertura** del evento

Jesús Maestro, director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo

Hugo Varsky, coordinador nacional del Grupo de Integración Productiva (Presidencia *pro tempore* Argentina)

Jose Luis Pimentel, coordinador general de la Cooperación Española en el Uruguay

11:15-13:00 **A propósito del Seminario-Taller: consideraciones generales y aspectos operativos. Presentación del equipo de trabajo.**

Mariano Luna y Federico Pensado

14:00-15:30 **Exposición**

Roberto Kreimerman, ministro de Industria, Energía y Minería (Uruguay)

15:45-17:00 **Reunión de trabajo-coordinación del proyecto «Integración productiva sectorial territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP)»**

MARTES 13 DE ABRIL

9:00-10:30 **Exposición: «Relaciones interempresariales en las cadenas de valor»**

Gustavo Bittencourt, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, Presidencia de la República, Uruguay)

10:45-12:30 **Reunión de trabajo-coordinación del proyecto «Integración productiva sectorial territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP)»**

14:00-15:30 **Exposición: «El rol de las pymes en la integración productiva»**

Santiago Gallo, Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL, Brasil)

Exposición: **«Integración productiva fronteriza»**

Enrique Gross, ministro jefe de Asesores de la Gobernación de la Provincia de Misiones (Argentina)

15:45-17:00 **Exposición: «Base de datos legales: normativas jurídicas para las pymes de la región»**

Daniel Altmark, Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina)

MIÉRCOLES 14 DE ABRIL

9:00-10:30 **Exposición: «Cadenas productivas y la pequeña producción en Paraguay»**

Fernando Masi, Ministerio de Industria y Comercio (Paraguay)

10:45-12:30 **Exposición: «Desarrollo de cadenas de valor regionales»**

Celio Hiratuka, coordinador del Núcleo de Economía Industrial y de Tecnología del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP, Brasil)

14:00-15:30 **Exposición: «Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR»**

Fernando Porta, director de la Maestría en Integración Regional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina)

15:45-17:00 **Talleres de trabajo**

Módulo I. Institucional GIP

Marcelo Marzocchini, director de MERCOSUR (Ministerio de Industria y Turismo, Argentina)

Módulo II. Sectorial (metalúrgico)

Cristina Alonso (Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina, ADIMRA, Argentina)

Módulo III. Las Misiones. Mapeos territoriales

Fermín Bernasconi (DEXTRA S.A., Argentina)

JUEVES 15 DE ABRIL

9:00-10:30 **Exposición: «La integración productiva en el ALBA.**

Análisis comparativo con el proceso MERCOSUR»

Alfredo Riera, Fondo Garantías de Venezuela

10:45-12:30 **Talleres de trabajo**

Cândida Cervieri (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Brasil)

Sergio Conde, director de Integración y Promoción del Desarrollo Regional (Subsecretaría de Cooperación y Relaciones Internacionales, provincia de Misiones)

14:00-15:30 Taller de síntesis y balance (módulos I, II y III): «**Sugerencias de políticas públicas en el MERCOSUR sobre integración productiva**»
Coordina: **Mariano Luna**

15:45-17:00 Propuestas concretas para el informe

VIERNES 16 DE ABRIL

9:00-12:30 Conclusiones generales del Seminario-Taller y lineamientos generales consensuados para el informe a presentar en el MERCOSUR

12:30-13:00 Cierre de la actividad

EXPOSITORES E INVITADOS

Argentina

Daniel Altmark, director de Ordenamiento Legislativo, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. **Enrique Daniel Gross**, jefe de Asesores de Estado, Gobierno de la Provincia de Misiones, Posadas. **Federico Pensado**, asesor de Gabinete, Subsecretaría de Integración Económica y MERCOSUR, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires. **Fermín Bernasconi**, Presidente de DEXTRA S.A., Posadas. **Fernando Porta**, profesor e investigador, Universidad Nacional de Quilmes, Centro Redes, Buenos Aires. **Hugo Varsky**, coordinador nacional titular del Grupo de Integración Productiva, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires. **Cristina Alonso**, directora de Relaciones Comerciales y Negociaciones Internacionales, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), Buenos Aires. **Mariano Luna**, coordinador de la Unidad Ejecutora del proyecto «Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP)», Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires. **Miguel Scagliotti**, consultor económico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires. **Marcelo Marzocchini**, director de MERCOSUR, Ministerio de Industria y Turismo, Buenos Aires. **Sergio Conde**, director de Integración y Promoción de Desarrollo Regional, Secretaría de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración, Gobierno de la Provincia de Misiones, Posadas.

Brasil

Cândida Cervieri, coordinadora general de Desarrollo de Programa de Apoyo a Exportaciones, Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Brasilia. **Celio Hiratuka**, docente e investigador, Universidad Estadual de Campinas, Campinas. **Santiago Gallo**, secretario ejecutivo, Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), Curitiba.

Paraguay

Fernando Masi, asesor principal, Ministerio de Industria y Comercio, Asunción.

Uruguay

Gustavo Bittencourt, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo. **Roberto Kreimerman**, ministro de Industria, Energía y Minería, Montevideo.

Venezuela

Alfredo Riera, Presidente del Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para Pequeñas y Medianas Empresas, Caracas.

PARTICIPANTES

Argentina

Aldo Javier Costa, consultor técnico, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), Buenos Aires. **Carlos Riva**, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires. **Celia Teresa de Luca**, directora nacional de Programas y Proyectos, Subsecretaría Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Ministerio de Industria y Turismo, Buenos Aires. **Elina Inés López**, coordinadora de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos, Subsecretaría Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Ministerio de Industria y Turismo, Buenos Aires. **Facundo Dávila**, coordinador de la Dirección de Coordinación de Políticas Productivas, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires. **Jorge Alberto Biglione**, Grupo de Integración Productiva, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires. **José Luis Oberlin**, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Buenos Aires. **Victor Portnoy**, coordinador nacional alterno del Grupo de Integración Productiva, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires. **Demian Gastón Dalle**, asesor, Dirección de MERCOSUR e Integración, Ministerio de Industria y Turismo, Buenos Aires.

Brasil

Leonardo Dias de Santana, técnico de la Gerencia Internacional, Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), Brasilia.

Paraguay

María Cecilia Cuevas, encargada de Fondos Pymes e Integración Productiva del MERCOSUR, Ministerio de Relaciones Exteriores, Asunción. **Juan Ignacio Livieres**, coordinador nacional del Grupo de Integración Productiva, Ministerio de Relaciones Exteriores, Asunción. **Lisa Oviedo**, técnica investigadora de la Unidad Técnica de Estudios para la Industria, Ministerio de Industria y Comercio, Asunción. **Marco Tulio Benítez**,

jefe de sección, Sector Análisis (División Mercado Interno), Banco Central del Paraguay, Asunción. **María Delia González**, directora general de Política Industrial, Ministerio de Industria y Comercio, Asunción. **Pablo Brites**, director general, Promoción de Inversión y Financiamiento Externo, Secretaría Técnica de Planificación, Asunción. **Roberto Esen Mernes**, jefe del Departamento de Estrategia Comercial, Ministerio de Hacienda, Asunción.

Uruguay

Graciela Rego, Dirección Nacional de Industrias, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Montevideo. **Isabel Loza-Balbuena**, Dirección Nacional de Industrias, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Montevideo. **Jorge Cartagena**, asesor, Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, Montevideo. **Miguel Ángel Oliveros**, presidente, Cámara Metalúrgica del Uruguay, Montevideo. **Daniel Kefeli**, Dirección Nacional de Industrias, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Montevideo.

Anexo 6

Glosario

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ADEMI	Agencia para el Desarrollo Económico de Misiones
ADIMRA	Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina
AEC	Arancel Externo Común
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CAE	Centro de Asociatividad Empresaria
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCT	Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR
CEFIR	Centro de Formación para la Integración Regional
CENIT	Centro de Investigaciones para la Transformación (Argentina)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFCE	Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo	RECM	Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR
CGV	Cadenas Globales de Valor	SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
CMC	Consejo del Mercado Común	SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Argentina)
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Brasil)	SEPYME	Secretaría Pyme y Desarrollo Regional (Argentina)
CRPM	Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR	SUCRE	Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos
ET	Empresas Transnacionales	TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
FMI	Fondo Monetario Internacional	UBA	Universidad de Buenos Aires (Argentina)
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR	UDELAR	Universidad de la República (Uruguay)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
GIP	Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR	UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
GMC	Grupo Mercado Común	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
IED	Inversión Extranjera Directa	UNICAMP	Universidad de Campinas (Brasil)
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil)	WIR	World Investment Report
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentina)
MIC	Ministerio de Industria y Comercio (Paraguay)		
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería (Uruguay)		
NEIT	Núcleo de Economía Industrial e da Tecnologia, UNICAMP (Brasil)		
OMC	Organización Mundial del Comercio		
ONU	Organización de las Naciones Unidas		
ORPIP	Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva		
PBI	Producto Bruto Interno		
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo		
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica		
PIP	Programa de Integración Productiva Regional		
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Brasil)		
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo		

