



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Programa de Integración Productiva del MERCOSUR

Hugo Varsky
Coordinador General de Integración Productiva
Ministerio de Relaciones Exteriores de la República
de Argentina

“Reunión entre los mecanismos regionales y subregionales de integración sobre dimensión productiva”
Caracas, Venezuela
5 y 6 de mayo 2011
SP/RMRSIDP/Di N° 9-11

Copyright © SELA, mayo de 2011. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

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 Parte, 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 Parte 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.

2

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 conformaran 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 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 Parte 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 Parte, se propone una mayor utilización de mecanismos públicos de coordinación y de articulación publico-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.

3

- 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 PYMES 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 Parte en mecanismos de promoción comercial conjunta, favoreciendo la visibilidad del MERCOSUR fuera del bloque.
- Fomentar mecanismos de homogenización de la producción bajo estándares técnicos, incluyendo la adopción 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.

4

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 ANII, 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 MERCOSUR. 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 y 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 Parte 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 Parte.

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 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

6

productivos del MERCOSUR, así como para 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 Dec. CMC 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° 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 y intercambio de experiencias
- Facilitación de relaciones de aprovisionamiento
- Acuerdos para la reconversión
- Integración fronteriza

8

- 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, cuales son los sectores en los cuales existen mayores posibilidades de lograr avances en materia de integración productiva. En el caso 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 Parte 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 interesadas.
- 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 Parte, y especialmente de economías de menor tamaño económico relativo.

Las iniciativas en marcha, entre las que se puede mencionar al Programa de Desarrollo de Proveedores del Sector de Petróleo y Gas, al Grupo Ejecutivo para Integración Productiva de la Cadena Automotriz (GEIPA), Programa Rutas del Turismo, el Programa MERCOSUR de Articulación Empresarial para la Integración Productiva, sector naval, Foro de Competitividad de las Cadenas Productivas de la Industria Audiovisual del MERCOSUR. Entre otros, 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 Parte. 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 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 Parte 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".