

Pequeñas y medianas empresas en América Latina e internacionalización

Apertura, liberalización y políticas *

Estudio para

Perspectivas, Caracas: CAF 2005

Carlo Pietrobelli

Director del CREI
Universidad de Roma III, Italia
email: c.pietrobelli@uniroma3.it
Web: www.pietrobelli.tk

Fernando Porta

Centro REDES, Buenos
Aires, Argentina
email: fporta@ricyt.edu.ar
Web: www.centroredes.org.ar

**Virginia
Moori-Koenig**

Consultora
Fundes Internacional
email: vmoori@fundes.org

**Borrador Final
3 de Noviembre de 2005**

* Se agradecen los valiosos comentarios de los participantes al Taller realizado en la CAF en el mes de Septiembre de 2005. Los autores agradecen igualmente la colaboración de Carlos Bianco (Centro REDES) en el procesamiento de la información y la revisión bibliográfica.

INTRODUCCIÓN

Como gran parte de los países de desarrollo intermedio, la mayoría de los países sudamericanos presenta un segmento de **pequeñas y medianas empresas** (PyMEs) muy numeroso y extendido en buena parte de las actividades industriales. Este colectivo empresarial suele compartir algunas características bastante difundidas: fuerte participación en los volúmenes de empleo formal e informal, elevada rotación de las unidades productivas, relativamente bajos niveles de productividad promedio –si bien con alta heterogeneidad y dispersión de los coeficientes respectivos entre las diferentes firmas y sectores-, y débil acceso a las instituciones formales de crédito y a los instrumentos promocionales definidos por el sector público. Dadas estas condiciones, la fragilidad macroeconómica que suele afectar a estas economías, y que ha sido particularmente marcada a finales de la década anterior y principios de la presente, perjudica especialmente el desempeño competitivo de este tipo de empresas; en este sentido, **Argentina, Chile y Colombia** no parecen haber sido una excepción.

Este trabajo indaga sobre el **desempeño exportador de las PyMEs** y sobre las **políticas de promoción de exportaciones** implementadas en estos tres países en un período reciente. Está disponible un conjunto de trabajos que evalúan el desempeño comercial de este tipo de firmas en la región. En líneas generales y más allá de las especificidades que cada país presenta, se constata que, si bien las PyMEs aportan una contribución relativamente modesta al total de exportaciones, pueden jugar un importante rol para la generación de una canasta de exportaciones más diversificada, tanto en términos de variedad y calidad de productos como de mercados a los que se dirigen. Al mismo tiempo, la permanencia en el negocio de exportación resulta difícil para estas firmas, lo que podría estar relacionado con el hecho de que las barreras de entrada tienen menor peso o importancia que las barreras para permanecer y competir en los mercados externos. Esto llama la atención sobre la necesidad de asegurarles un entorno competitivo apropiado, en la medida en que suelen enfrentar costos de información y transacción más elevados que las grandes empresas. Estas experiencias se comparan con el reciente desempeño internacional de las PyMEs en **Italia**, país caracterizado por una fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas en su economía, y que a pesar de las dificultades recientes, han logrado un excelente desempeño internacional en las últimas décadas. El instrumento institucional de los **consorcios de exportación** ha claramente ayudado el buen desempeño.

En la literatura recibida se reconoce que el proceso de inserción internacional más típico de las PyMEs suele comenzar con el desarrollo de ventas hacia un mercado o país limítrofe para, una vez adquirida cierta experiencia exportadora, pasar a explorar otros mercados. Para diversificar los destinos de exportación, las firmas tienen que desarrollar no sólo capacidades operativas, sino también habilidades para entender y satisfacer a clientes con necesidades y culturas diferenciadas respecto a las de los clientes locales. El desarrollo de este proceso de aprendizaje suele ser largo y tiende a requerir fuertes inversiones en recursos humanos y tecnología; por esta razón, probablemente, las evidencias recogidas por estos análisis muestran que, en general, el paso desde los mercados regionales hacia los de mayor complejidad es realizado sólo por un pequeño grupo de PyMEs, entre las que sobresalen, precisamente, las que han podido desarrollar un componente exportador más elevado.

Argentina, Chile y Colombia participan activamente en la actualidad en diferentes esquemas regionales de comercio preferencial. Aparece entre los analistas un cierto consenso acerca de que esta estrategia de profundización de las relaciones comerciales habría promovido una expansión de sus exportaciones, particularmente de aquellas consideradas como no tradicionales. Estas estrategias de acceso preferencial constituyen, de todas maneras, apenas una parte de las acciones que se han aplicado en estos países para incentivar su desarrollo productivo y fortalecer su inserción internacional. De hecho, el arsenal de políticas e incentivos promocionales aplicados en estos tres países es vastísimo: incluye instrumentos de todo tipo (fiscales, financieros, de asistencia técnica), de naturaleza horizontal o dirigidos a firmas, regiones o sectores específicos. Al mismo tiempo, la sensación predominante es que su eficacia ha sido relativamente baja y sus impactos menores a los originalmente esperados.

Ciertamente, los objetivos y enfoques prioritarios de la política promocional se han ido modificando a lo largo de las últimas décadas. Con particular intensidad en el caso de Argentina, pero con preocupaciones similares en Chile y Colombia, el desarrollo extensivo de múltiples eslabonamientos industriales fue el objetivo principal hasta fines de la década de los setentas; la eficacia de esta política se medía en términos del coeficiente de autoabastecimiento. Superponiéndose en parte con esta concepción, la promoción empezó a sesgar hacia objetivos de generación y diversificación de exportaciones, con la intención de enfrentar la creciente restricción externa al crecimiento de estas economías. Consideraciones fiscales, por un lado, y, fundamentalmente, las políticas de apertura y desregulación de mercados pusieron en cuestión a partir de finales de los ochentas la conveniencia y la viabilidad de aquel esquema promocional y la eficiencia del aparato productivo así moldeado. Las reformas consecuentes tendieron a reducir las ayudas públicas y a modificar su carácter, sesgando hacia instrumentos horizontales y de promoción de competencias endógenas y haciendo más explícitas las acciones sobre las PyMEs. Al final de este sinuoso camino, sin embargo, permanecen **dudas** sobre la **sustentabilidad del desarrollo** y, más específicamente, sobre la **real eficacia de los instrumentos**.

1. EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE LAS PyMEs DE ARGENTINA, CHILE Y COLOMBIA¹

1.1. Evolución cuantitativa de las exportaciones de las PyMEs manufactureras

1.1.1. Magnitud e importancia del sector de PyMEs manufactureras

Las empresas de mediano y pequeño tamaño resultan de vital importancia dentro de la estructura productiva y social de los tres países analizados. Si bien explican una porción minoritaria aunque no despreciable, de alrededor de una tercera parte, de la producción industrial en cada uno de ellos, constituyen la gran mayoría de los establecimientos (en

¹ Los datos referidos al desempeño exportador de las PyMEs se basa en los estudios de FUNDES y en la información estadística de base reprocesada de dichos estudios. El caso de Colombia aún no ha sido publicado. Para mayor información ver referencias a los cuadros del anexo estadístico.

torno al 90%) y contribuyen con aproximadamente la mitad del empleo industrial total generado (ver Cuadro 1)².

1.1.2. Magnitud y evolución de las exportaciones de las PyMEs manufactureras

Las exportaciones manufactureras originadas en las PyMEs representan sólo una minoría de las exportaciones manufactureras totales de los tres países considerados. De acuerdo con la información presentada en los Cuadros 2.a y 2.b, se destaca el caso chileno, cuyo coeficiente de participación relativa (19%) supera ampliamente al registrado en Argentina (11,8%) y en Colombia (10,9%). Sin embargo, esta diferencia debe ser relativizada, ya que los universos empresariales definidos en cada relevamiento no son totalmente homogéneos ni, por lo tanto, estrictamente comparables; de acuerdo con las definiciones adoptadas en el caso chileno, se tiende a sobrestimar la ponderación de las PyMEs³.

A lo largo del período de análisis se produjo en Argentina y en Colombia una caída de las exportaciones manufactureras PyME, tanto en términos relativos como absolutos. En Argentina, la variación entre puntas muestra una caída de casi el 7%, disminuyendo la participación de las exportaciones manufactureras PyME en relación con el total de exportaciones manufactureras desde un 15% en 1996 a menos del 12% en 2003. Por su parte, en Colombia, las exportaciones manufactureras PyME cayeron entre 1996 y 2003 en más de un 25%, pasando a explicar en el último año sólo un 11% de las exportaciones manufactureras totales, siendo que a inicios del período de análisis representaban casi el doble. Por el contrario, las PyMEs manufactureras chilenas incrementaron sus exportaciones a lo largo del período de análisis; este aumento fue del 21% entre los años 1996 y 2001. No obstante, el hecho de que las exportaciones manufactureras totales aumentaron a un ritmo mucho mayor (68%), llevó a una leve caída en su participación relativa.

1.1.3. Distribución sectorial de las exportaciones de las PyMEs manufactureras

En el caso de Argentina, la evolución de las exportaciones manufactureras PyME por rama de actividad se explica, fundamentalmente, por la situación de cuatro grandes grupos de actividad en particular: <alimentos, bebidas y tabaco>, <productos metálicos, maquinaria y equipo eléctrico y de transporte>, <productos químicos y petroquímicos> y <textiles, prendas de vestir y cuero>, las que en conjunto explicaron en 2003 casi el 90% de las exportaciones manufactureras de las firmas de menor tamaño (ver Cuadros 3.a.1 a 3 y 3.b.1 a 3). El descenso del volumen general de las exportaciones manufactureras PyME a lo largo de los años analizados es explicado, entonces, a partir del comportamiento de este conjunto de sectores. En efecto, la rama de actividad más

² Se debe aclarar que los datos referentes al Cuadro 1 excluyen del análisis a las microempresas. En el caso particular de Chile, por cuestiones de información, no se han tenido en cuenta tampoco a las firmas correspondientes al segmento menor de PyMEs, o sea aquellas que tienen entre 5 y 9 empleados. Si se tomaran en cuenta a las empresas excluidas, la proporción de establecimientos, la contribución al empleo y su facturación se incrementarían sustancialmente.

³ En el caso de Chile, la definición del universo PyME adoptada que incluye dentro de la categoría PyME a los segmentos de menor tamaño dentro del conjunto de las firmas de gran tamaño, a las que se denomina como Medianas Grandes 1 (MG1) y Medianas Grandes 2 (MG2) (Moori Koenig et al, 2004).

importante para las ventas externas de las PyMEs (alimentos, bebidas y tabaco) sufre una reducción importante, del orden del 9%. Ésta, junto con la dramática caída de las exportaciones de <textiles, prendas de vestir y cuero>, de más del 60%, debido a la fuerte crisis que experimentó el sector particularmente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa (Kosacoff et al, 2004), explican el mal desempeño de las exportaciones manufactureras de las empresas de menor porte, y no llegan a compensar el significativo incremento de las ventas hacia el exterior de <productos metálicos, maquinaria y equipo eléctrico y de transporte> (24%) y <productos químicos y petroquímicos> (16%).

A pesar de su alta concentración en torno a un pequeño grupo de ramas productivas, la estructura de exportaciones manufactureras de las PyMEs argentinas se presenta algo menos concentrada y diversificada que en el caso de las firmas de mayor tamaño. En tal sentido, las principales cuatro ramas CIU a dos dígitos explican más el 91% de las exportaciones manufactureras de las empresas grandes. A su vez, difieren levemente en cuanto a la composición de las ramas. En esa dirección, se observa que si bien los dos grupos de firmas coinciden en tres de las cuatro principales ramas, aunque con participaciones bastante diferentes, en el caso de las grandes ingresa como rama exportadora de relevancia la de <metales básicos>, al tiempo que pierde importancia la de <textiles, prendas de vestir y cuero>. En ambos casos, se debe esto a las características microeconómicas de cada uno de los sectores, en un caso fuertemente intensivo en capital y procesos, caracterizado por productos homogéneos y sujeto a importantes economías de escala; en el otro, con una muy baja relación capital/trabajo, escasas barreras a la entrada, productos altamente diferenciados y significativas economías de ámbito.

Las exportaciones manufactureras chilenas, por su parte, se concentran también en torno a cuatro ramas de actividad, en el siguiente orden según datos de 2001: <alimentos, bebidas y tabaco>, <manufacturas y productos de madera>, <productos metálicos, maquinaria y equipo eléctrico y de transporte> y <productos químicos y petroquímicos>. En forma conjunta, estas cuatro ramas explican el 89% de las exportaciones manufactureras PyME. Sin embargo, merece destacarse que la primera de las ramas explica, por sí sola, el 58% de las exportaciones manufactureras PyME, a pesar de su descenso relativo a lo largo del período. Es de destacar en el caso chileno el aumento generalizado de las exportaciones del conjunto de las ramas productivas, con la sola excepción del sector productor de <manufacturas y productos de papel>. En cuanto a la estructura exportadora de las PyMEs en comparación con la de las empresas de mayor tamaño, se presenta la misma situación que en el caso argentino: coinciden tres de las cuatro ramas de exportación de manufactura más importantes, también con participaciones marcadamente diferenciadas, al tiempo que se suma al conjunto de sectores exportadores de importancia para las grandes empresas un sector intensivo en capital y procesos, productor de productos homogéneos y con fuertes economías de escala (manufacturas y productos de papel). A su vez, resta importancia la exportación de <productos metálicos, maquinaria y equipo eléctrico y de transporte>, con características microeconómicas muy distintas (en general, productos más intensivos en trabajo calificado, altamente diferenciados, en muchos casos fabricados a pedido).

La concentración de las exportaciones manufactureras PyME en torno a un puñado de ramas de actividad en el caso colombiano es alta, pero algo menor a la de los otros casos. En tal sentido, las principales cuatro ramas (textiles, prendas de vestir y cuero; productos metálicos, maquinaria y equipo eléctrico y de transporte; productos químicos y petroquímicos; y alimentos, bebidas y tabaco, para 2003 y en ese orden) explican el 83%

de las exportaciones manufactureras PyME totales. El análisis de estas ramas permite explicar el comportamiento negativo de las exportaciones manufactureras PyME, en tanto tres de las cuatro principales sufrieron una importante caída en sus montos a lo largo del período analizado (1996-2003). El caso de la principal rama es bastante particular, ya que en el último año recuperó bastante del terreno perdido a lo largo del período. Este incremento coincide con la prórroga y ampliación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés).

En efecto, a partir de 2002, los mencionados productos pasaron a estar incluidos dentro de las listas de preferencias arancelarias en el marco del ATPDEA, cuando anteriormente se encontraban sujetos a mucho más estrictas condiciones de ingreso a los Estados Unidos en el ámbito del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Al realizar la comparación entre estructuras exportadoras de productos manufacturados entre PyMEs y empresas grandes, salta a la vista la total coincidencia entre las principales ramas de actividad. Sin embargo, las participaciones, en ambos casos, son bien diferentes. En el caso de las PyMEs, presentan mayor relevancia las ramas intensivas en trabajo (calificado y no calificado), productos diferenciados y sujetos a economías de gama; en ocasión de las grandes, en términos relativos, destacan los sectores intensivos en capital, escala y recursos naturales productores de bienes más homogéneos.

1.1.4. Distribución geográfica de las exportaciones de las PyMEs manufactureras

En tanto destino de las exportaciones manufactureras PyMEs, Brasil continúa siendo el principal socio comercial de Argentina (ver Cuadros 4.a.1 a 3 y 4.b.1 a 3). Sin embargo, a lo largo del período analizado, ha ido perdiendo importancia de manera paulatina, sobre todo a partir de 1999, año en que se produce una fuerte caída del tipo de cambio bilateral como consecuencia de la devaluación del Real. En tal sentido, las exportaciones PyME hacia ese país han descendido en más de un 34%. Igual situación se verifica en el resto de los países integrantes del MERCOSUR, Bolivia y Asia, quienes han sufrido retrocesos de más del 40% en todos los casos en los envíos desde Argentina. Por el contrario, destinos como Chile, Resto del Mundo y Resto de ALADI han experimentado interesantes incrementos en sus respectivas participaciones. Lo dicho permite arriesgar la aparición de un leve pero sostenido proceso de diversificación de los mercados de destino de las exportaciones manufactureras PyME, aunque no acompañado por un incremento en los envíos totales.

Durante los últimos años, la región de Asia y Oceanía ha dejado de ser el principal destino de las exportaciones manufactureras de las PyMEs chilenas. El hecho encuentra explicación por dos motivos. En primer lugar, el análisis entre puntas muestra una caída del 25% en los envíos a la región, cuyo comienzo coincide con la “crisis asiática”, desencadenada por la devaluación del Baht tailandés hacia julio de 1997 y su posterior contagio a la mayoría de los “tigres asiáticos” que llevó a la región en su conjunto a una “crisis de confianza” (Paredes Rodríguez, 1999). En tal sentido, las cifras muestran que es a partir de 1998 donde las ventas externas experimentan un salto hacia abajo de una magnitud importante, pasando de cerca de 450 millones de dólares en 1997 a poco más de 300 en 1998. En segundo lugar, pasan a ser cada vez más importantes como destinos los mercados del Norte de América. Por el lado de los Estados Unidos de América, se produce un para nada despreciable incremento de su participación como destino en los

envíos PyMEs de manufacturas, pasando a compartir el primer lugar junto con los países de la Unión Europea. Sin embargo, el dato más significativo es el aumento explosivo de las exportaciones manufactureras de las firmas del segmento hacia Canadá y México, que se explica por la entrada en vigor de sendos acuerdos de libre comercio, el primero en 1997 y el segundo en 1999. Por su parte, a pesar del ingreso al MERCOSUR como país asociado a través del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 en el marco de ALADI, la participación de las exportaciones de manufacturas PyME en sus dos principales integrantes (Brasil y Argentina, en ese orden) ha mostrado una tendencia decreciente, en parte debido a la difícil coyuntura económica y a la sucesión de crisis que atravesaron ambos países a lo largo del período analizado.

En el caso de Colombia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se erige como el principal destino de las exportaciones manufactureras PyMEs, incrementando su participación a lo largo del período analizado. Entre otras razones, esto se debe a que dentro de este esquema de integración regional se encuentran los Estados Unidos de América, quien ha sido históricamente el principal comprador de productos colombianos. El aumento de las exportaciones hacia este destino tiene relación directa con la puesta en marcha del ATPA, a partir de 1992, y su sucesor, el ATPDEA, con vigencia a partir de 2002 y finalización en 2006. Asimismo, la participación de Colombia dentro del Grupo de los Tres (G-3), área de libre comercio integrada también por México y Venezuela, con vigencia desde 1995, impacta positivamente en la participación de los países del TLCAN en las exportaciones manufactureras de las PyMEs colombianas.

Por su parte, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el espacio “natural” de comercio para Colombia de acuerdo a su proximidad geográfica y sus vínculos históricos y culturales, ha sufrido una brusca caída en tanto destino de las ventas externas de las PyMEs manufactureras, del orden del 44% entre 1996 y 2003. La reducción de las ventas externas hacia este destino se ha dado a pesar de la entrega de preferencias comerciales recíprocas que ha sido realizada en el marco de la CAN, con lo que la disminución del comercio aparece como mucho más dramática. Sin embargo, dentro de este escenario, se verifican realidades distintas. Mientras que Ecuador y Bolivia incrementan sus compras totales desde Colombia, la situación de Perú y Venezuela aparece como diametralmente opuesta. En el caso de Venezuela, el grueso de la caída se verifica en el año 2003, como consecuencia de la llamada “huelga del petróleo” y la reducción del producto, de cerca del 10%, que ésta causó.

En relación con los otros destinos, la situación es disímil. Por un lado, están aquéllos que incrementaron sus compras de manufacturas producidas por PyMEs colombianas, aumentando su participación relativa. Este es el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA), y de los países clasificados como Resto de América y África y resto. Por el otro, se encuentran aquéllos que disminuyeron sus importaciones y la dimensión relativa de su sociedad comercial con los productos manufactureros producidos por PyMEs de Colombia, entre ellos, el bloque conformado por los países del MERCOSUR y Chile, Resto de Europa, CARICOM y los países de Asia y Oceanía. La situación de los países de la Unión Europea es paradójica: si bien cayeron las ventas externas de manufacturas PyME, el mercado se consolidó como destino importante en tanto dicha reducción fue menor a la de las exportaciones manufactureras PyME totales.

La comparación de la estructura de destino de las exportaciones entre PyMEs y firmas grandes muestra, en el caso de Argentina, una regularidad interesante: a mayor cercanía geográfica con el país o región de destino, mayor es la participación de las exportaciones

manufactureras de las PyMEs respecto de las empresas de gran tamaño. En tal sentido, y en todos los casos, las ventas externas de las PyMEs manufactureras se destinan en un mayor porcentaje hacia los países del continente americano en relación con las exportaciones manufactureras de las empresas grandes, mientras que en el caso de los países extra-continetales la situación es diametralmente opuesta. Esta situación se encuentra en sintonía con algunas visiones de tipo evolucionista sobre la internacionalización de las empresas de menor tamaño, que reconoce que el proceso de inserción internacional de las PyMEs comienza con el desarrollo de ventas hacia un mercado o país limítrofe con el que comparte ciertos rasgos comunes de tipo cultural (idioma, costumbres, tipos de producto) para, una vez adquirida cierta experiencia exportadora, pasar a explorar otros mercados (Milesi et al, 2001; Crespo et al, 2004).

Sin embargo, esta conclusión se desvanece parcialmente al mirar en términos comparativos la estructura de destinos de las exportaciones manufactureras de las PyMEs chilenas y colombianas *vis-à-vis* la de las empresas grandes. En efecto, la regularidad encontrada en el caso argentino no se presenta de manera tan clara en los dos restantes casos. Por el lado de Chile, la participación de las exportaciones de las PyMEs manufactureras es mayor a la de las empresas grandes en dos destinos continentales (Estados Unidos de América y Resto del TLCAN) y en un destino extra-continental (Unión Europea); mientras que sucede lo contrario en el caso de un destino continental (Resto de ALADI) y en dos destinos extra-continetales (Asia y Oceanía y Resto del Mundo). En el caso de Colombia, los destinos en los que la participación de las exportaciones manufactureras de las PyMEs es mayor que la de las grandes son TLCAN, el Mercado Común de Centro América (MCCA), el Resto de América y la Unión Europea, mientras que la situación inversa se produce en los casos de la CAN, MERCOSUR y Chile, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Resto de Europa.

1.1.5. Especialización regional de las exportaciones de las PyMEs manufactureras

Los indicadores de especialización regional⁴ confirman las evidencias resaltadas en los párrafos anteriores (ver Cuadros 5). En el caso de las exportaciones manufactureras de las PyMEs argentinas, se ve claramente que los valores mayores a la unidad, los cuales indican una especialización en términos de destino, se concentran en torno a los países y regiones del continente americano, mientras que los valores menores a la unidad, se refieren a los destinos de extrazona. En el caso de Chile, el indicador muestra valores mayores a la unidad para Estados Unidos y el Resto del Nafta y la Unión Europea y valores menores a uno en los casos de Brasil, Resto de ALADI, Asia y Oceanía y Resto del Mundo. Por su parte, en Colombia, se vislumbra una especialización en las exportaciones manufactureras de las PyMEs en los casos del MCCA, TLCAN, Resto de América y Unión Europea. Los valores menores a la unidad (desespecialización relativa) se hacen presentes para la CAN, MERCOSUR y Chile, CARICOM, Resto de Europa, Asia y Oceanía y África y resto.

⁴ Ver Anexo – Indicadores utilizados.

1.1.6. Principales productos exportados por las PyMEs manufactureras

El análisis de los principales diez productos (Sistema Armonizado a 6 dígitos) exportados por las PyMEs manufactureras en promedio para el período analizado muestra, en primer lugar, la fuerte concentración en los casos de Argentina y Chile en torno a manufacturas basadas en recursos naturales con escaso grado de elaboración y valor agregado pertenecientes a los reinos animales y vegetales (ver Cuadros 6). Por el lado de Argentina, se presenta una mayor diversificación entre los distintos productos, al tiempo que aparece como excepción a la regla la exportación de productos de la industria editorial (libros y folletos). En el caso de Chile, las exportaciones se concentran fuertemente en torno a dos tipos de productos: pescados y mariscos y vinos. Sin embargo, se observa una mayor preocupación por la venta hacia el exterior de especialidades con altos precios en los mercados externos (frutas finas, vinos finos y pescados y mariscos). El caso de Colombia se diferencia de los dos anteriores por la preponderancia de productos más elaborados y con mayor valor agregado y contenido tecnológico. La mitad de ellos corresponden a distintas manufacturas de cuero, mientras que el resto de los principales productos exportados por las PyMEs manufactureras se completa con prendas de vestir (sostenes y pantalones de algodón), mariscos, medicamentos y hasta aviones y aeronaves.

1.1.7. Movilidad y permanencia de las PyMEs manufactureras exportadoras en el negocio exportador

El análisis sobre la movilidad de las PyMEs exportadoras de manufacturas⁵ muestra una **mucho mayor estabilidad exportadora en las PyMEs chilenas**, en tanto a lo largo del período analizado el 89% de las exportaciones manufactureras fue realizado por firmas “constantes” y registrando sólo nueve empresas que se retiraron del negocio exportador (ver Cuadros 7.a y 7.b). Asimismo, el 68% de las firmas se mantuvo realizando ventas externas a lo largo del período. Los casos argentino y colombiano presentan una mayor inestabilidad en la permanencia de las PyMEs en el negocio exportador. En tal sentido, las cifras muestran una mayor proporción que en el caso chileno de PyMEs “oscilantes”, “entrantes” y “salientes” al tiempo que, como contraparte, se reduce significativamente la proporción tanto de PyMEs “constantes” como de las exportaciones manufactureras realizadas por éstas.

En principio, habría dos factores que afectarían de modo diferente a estas tres economías y que podrían explicar los distintos comportamientos observados en relación con la permanencia de las PyMEs dentro de sus respectivas trayectorias exportadoras: la estabilidad macroeconómica y la eficacia institucional. En términos comparativos, en Chile ambos factores se han desempeñado claramente mejor que en los otros dos países, promoviendo un más saludable entorno competitivo para las firmas residentes. Una macroeconomía estable provee a las empresas una fuerte señal de certidumbre, especialmente sobre los precios relativos a mediano y largo plazo; por otro lado, las instituciones y los instrumentos específicamente diseñados para las PyMEs, en tanto sean apropiadamente gestionados y monitoreados, las ayudan a superar los mayores déficit de información y costos de transacción (así como otras fallas de mercado) que estas

⁵ La metodología utilizada de modo de calificar a las firmas de acuerdo a su movilidad en el negocio exportador se presenta en el Anexo – Indicadores utilizados.

empresas enfrentan. Por otro lado, es evidente que la permanencia genera, a su vez, mejores capacidades para seguir dentro del negocio exportador, por lo que la trayectoria exportadora tiende a ser autosustentable; las constantes entradas y salidas, en cambio, impiden la acumulación del conocimiento necesario para mantenerse en una actividad compleja. En este sentido, Argentina aparece como un caso inverso al de Chile, con fuerte volatilidad macroeconómica y pobre desempeño institucional; en Colombia, este último factor también parece haber sido decisivo (ver la sección 2 para una evaluación de las políticas e instrumentos utilizados en los tres países).

1.1.8. Éxito exportador de las PyMEs

En los tres casos, la proporción de PyMEs manufactureras exportadoras exitosas⁶ es minoritaria, aproximadamente de entre un cuarto y un quinto del total de PyMEs manufactureras exportadoras (ver Cuadros 8.a y 8.b). Sin embargo, es notable como el volumen de las ventas externas se concentra en torno a esta minoría, particularmente en el caso chileno, en donde las PyMEs exportadoras exitosas explican el 83% de las exportaciones manufactureras de las PyMEs, en correspondencia con la mayor permanencia de las firmas en los mercados externos. Las características propias de este tipo de firmas y del proceso que sustenta su mejor desempeño serán tratadas con más detalle en el siguiente apartado de esta misma sección.

1.1.9. Ventajas comparativas de las PyMEs manufactureras exportadoras

Se puede aproximar el perfil de especialización de las PyMEs manufactureras por rama de actividad de los tres países a través del indicador de ventajas comparativas reveladas (VCR) comparándolo con el mismo índice para el total de exportaciones nacionales (ver Cuadros 9)⁷. En Argentina, las PyMEs muestran VCR (índice mayor a la unidad) en las ramas de alimentos, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y cuero; manufacturas y productos de madera; manufacturas y productos de papel; productos químicos y petroquímicos; y productos no metálicos. Destaca la magnitud del indicador en el caso de la industria de alimentos, bebidas y tabaco, a pesar, que en este caso, es menor al del total de empresas del sector (6,03 vs. 8,33). Es de destacar, también, la falta de VCR en el caso de las manufacturas de mayor sofisticación (metales básicos; productos metálicos, maquinarias, equipo eléctrico y de transporte; y otras manufacturas).

En el caso chileno, sólo dos ramas muestran VCR, en ambos casos con valores muy altos. Se trata de las ramas de alimentos, bebidas y tabaco y la de manufacturas y productos de madera. En ambos casos, el indicador VCR para las PyMEs es mayor que el indicador para el total de empresas, lo que indica la existencia de mayores ventajas comparativas para las PyMEs en la producción de ese tipo de bienes que en el caso de las grandes. Un patrón muy similar al argentino se observa en el caso colombiano. En efecto, el indicador muestra VCR para todas las ramas salvo en el caso de metales

⁶ En el Anexo – Indicadores utilizados, se presenta la metodología utilizada para calificar a una firma como exportadora exitosa (o no).

⁷ En el Anexo – Indicadores utilizados se encuentra una explicación más detallada sobre el contenido y construcción del indicador.

básicos y productos metálicos, maquinarias, equipo eléctrico y de transporte, todos ellos productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. A su vez, las PyMEs muestran una mayor VCR que el total de empresas en el caso de las ramas de textiles, prendas de vestir y cuero, que además presenta el valor más alto del indicador, manufacturas y productos de madera y otras manufacturas. Estos atributos pueden ser mejor evaluados si se analiza al mismo tiempo el patrón de especialización de estas firmas en función de la intensidad tecnológica de los productos que exportan.

1.1.10. Contenido tecnológico de las exportaciones de las PyMEs manufactureras

El análisis de las PyMEs de los tres países muestra, para todos los casos, que el segmento en torno al cual se concentran las exportaciones manufactureras es el de “*baja tecnología*” (BT) y “*media baja tecnología*” (MBT), particularmente en el caso chileno y, en menor medida, en el argentino (ver Cuadros 10.a y 10.b)⁸. Sin embargo, al utilizar el indicador de especialización tecnológica relativa (IETR)⁹, construido a partir de los datos sobre contenido tecnológico de las exportaciones, se observa en el caso argentino una mayor especialización que las firmas de gran tamaño en productos con mayor intensidad tecnológica. En tal sentido, el análisis del IETR en las PyMEs muestra valores mayores a la unidad en los bienes de MBT, “*media alta tecnología*” (MAT) y “*alta tecnología*” (AT); por el contrario, en el caso de las firmas de gran tamaño, el único valor por encima de la unidad es el representado por las manufacturas de BT, que constituyen el 61% de las exportaciones manufactureras de las firmas grandes. En principio, esta observación permitiría arriesgar, **para el caso argentino, una relación del tipo “a menor tamaño, mayor contenido tecnológico en los bienes exportados”**. Puede afirmarse que esta evidencia se corresponde con la fuerte especialización exportadora de las grandes empresas residentes en Argentina (de capital local o transnacional) en los commodities agroindustriales y de la industria básica. En cambio, las PyMEs tienden a producir, y exportar, productos diferenciados no sujetos a economías de escala.

Los casos chileno y colombiano aparecen como diferentes. En relación con Colombia, los datos muestran una realidad totalmente opuesta a la argentina. En tal dirección, se comprueba que, para las PyMEs, los segmentos en donde el IETR es mayor a la unidad son los de BT y MBT (de acuerdo con el relativamente menor nivel de diversificación y sofisticación productiva de la economía colombiana), mientras que en ocasión de las grandes, se tratan de los de MAT y AT. En el caso de Chile, el IETR muestra valores mayores a la unidad para las empresas grandes en las categorías extremas, o sea en las manufacturas de BT y AT; mientras que, en relación con las PyMEs, el único valor por encima de la unidad se da en los bienes BT, que constituyen el 78% de las exportaciones PyMEs; esta evidencia confirma que la industria manufacturera chilena se ha especializado, en general, en sectores y gamas productivas de menor complejidad tecnológica y de bajos niveles de valor agregado.

⁸ La metodología de clasificación de las exportaciones según su contenido tecnológico escogida es la desarrollada por OCDE (1986 y 1994), la cual se presenta en forma detallada en el Anexo – Indicadores utilizados.

⁹ En el Anexo – Indicadores utilizados se encuentra una explicación más detallada sobre el contenido y construcción del indicador.

Más allá de esto, el análisis de tipo intertemporal, realizado a partir de la comparación de las participaciones de los distintos tipos de productos entre el año base y el final de las series tomadas, muestra una evolución “positiva” del grado de tecnología incorporada en las exportaciones manufactureras de las PyMEs chilenas, en el sentido en que disminuye a lo largo del período la participación de los productos BT y se incrementa la del resto de los segmentos. Una situación similar se da en el caso argentino, en donde si bien disminuye marcadamente la participación de los bienes BT en la canasta total, se incrementa levemente la participación de los bienes MBT al tiempo que disminuye también levemente la de productos MAT y se incrementa la de AT. Por el contrario, el caso colombiano presenta un ostensible empeoramiento de la estructura de las exportaciones manufactureras de las PyMEs en términos tecnológicos. En dicha dirección, se observa un incremento significativo en la participación de las ventas externas de bienes de bajo contenido tecnológico (BT y MBT) a expensas, particularmente, de los productos MAT (cuyas exportaciones parecen ser explicadas más bien por movimientos solamente ocasionales).

1.2. FACTORES DETERMINANTES PARA UNA INSERCIÓN EXTERNA MÁS SUSTENTABLE

Más allá de las especificidades de cada país, los resultados presentados permiten constatar que, si bien **las PyMEs** tienen una contribución relativamente modesta en el total de las exportaciones industriales, **podrían jugar un importante rol para la generación de una canasta de exportaciones más diversificada**, tanto en términos de productos como de mercados. Esta evidencia sugiere que un incremento significativo de su participación en las exportaciones, en especial en aquellos casos en que producen bienes de alto valor agregado y con mayores encadenamientos productivos locales, podría contribuir, asimismo, a **disminuir la vulnerabilidad** ante las fluctuaciones en los precios internacionales que afecta a buena parte de la estructura exportadora de estos tres países.

En este marco y con el propósito de aportar evidencias útiles para el diseño de políticas de apoyo orientadas a ampliar y consolidar una oferta exportable PyME sustentada en ventajas competitivas dinámicas, se sintetizan a continuación los principales hallazgos de un conjunto de estudios que han indagado sobre las prácticas empresariales desarrolladas por aquellas firmas que lograron resultados más exitosos en su proceso de internacionalización. Estas evidencias permiten dimensionar y calificar su desempeño exportador reciente y analizar algunas razones que contribuyen a explicarlo positivamente; de este modo pueden fundamentarse algunas recomendaciones de política. Cabe señalar que estos análisis incluyeron el abordaje de cuestiones relacionadas con el grado de utilización del sistema de fomento vigente en los países y con las eventuales restricciones que tienden a limitar su proceso de inserción externa.¹⁰

El método utilizado para dimensionar y calificar el desempeño de las PyMEs exportadoras se basa en un indicador que sintetiza la continuidad en el negocio de exportación, el dinamismo de las ventas externas y la diversificación y complejidad de los mercados

¹⁰ Las referencias que siguen a continuación están basadas en Moori Koenig et al (2001 y 2004), Moori Koenig y Yoguel (2002) y FUNDES Colombia y PROEXPORT aún no publicado (2005).

atendidos.¹¹ Su aplicación permitió identificar, en los países analizados, un grupo de PyMEs que ha logrado insertarse exitosamente en los mercados internacionales en términos de las variables consideradas. Si bien estos agentes constituyen un segmento minoritario del colectivo de PyMEs exportadoras (entre un 19% y 27% según el país), su contribución al monto exportado es muy significativa, dando cuenta de la mayor parte de las ventas externas del estrato. El mayor desempeño respecto al resto de las PyMEs exportadoras se refleja en un monto promedio exportado por firma casi 6 mayor en Argentina y Colombia y 9 veces en Chile. En este caso, el aporte de las PyMEs exportadoras exitosas alcanza al 80% en 2001.

Estos resultados también ponen de manifiesto -según los criterios sintetizados en el indicador de desempeño- que al interior del estrato predominan firmas que exportan en forma intermitente, de reducido dinamismo y diversificación de mercados. Así, en los tres países, un poco más de la mitad de las PyMEs exportó en sólo uno o dos años del periodo analizado y en alrededor de los dos tercios de estos casos se registró una situación de caída o estancamiento en las ventas externas. Asimismo, la mayoría exportó a no más de dos mercados y cerca de la mitad destinó la mayor parte de sus ventas a mercados considerados como de fácil acceso.

La indagación empírica sobre las estrategias y prácticas microeconómicas en las que se sustenta la inserción externa de las PyMEs exportadoras exitosas de los países analizados se basa en información obtenida de encuestas a cerca de 100 empresas en Argentina y Chile¹². La selección de las mismas se basó en técnicas de muestreo aleatorio que intentan replicar la estructura sectorial de las exportaciones del estrato PyME. Aproximadamente el 70% corresponde a PyMEs exitosas y el resto a no exitosas como grupo control. En Chile el operativo de campo se realizó en 2003, y en Argentina en 2001.

La indagación parte de **un enfoque teórico que conjuga tres perspectivas**. Por un lado, se entiende a **la internacionalización de las empresas como un proceso de aprendizaje e involucramiento gradual** con los negocios externos que puede reflejarse, entre otros aspectos, en una complejidad creciente de los mercados de destino, de los canales de comercialización utilizados y de la estructura destinada a gestionar la actividad exportadora. Por otro lado, esta visión de proceso se complementa con un enfoque de **competitividad microeconómica que enfatiza en las competencias tecnológicas y productivas** como generadoras de ventajas competitivas sustentables. La tercera perspectiva agrega a las anteriores una **visión sistémica de la competitividad empresarial** que tiene en cuenta la incidencia del entorno de negocios sobre el proceso de toma de decisiones y el desarrollo de competencias empresariales.

De acuerdo con la información recabada a partir de las encuestas mencionadas, las PyMEs exportadoras exitosas tienen rasgos estructurales que las diferencian de las calificadas como no exitosas en términos de competencias comerciales y tecnológicas. En el marco de una dinámica positiva de las ventas totales durante los años considerados, estos agentes dirigen a los mercados externos una parte significativamente mayor de su producción (casi 5 veces más en Chile y Colombia respecto al resto de las PyMEs). Los

¹¹ Es un indicador que presenta tres características básicas: multidimensional (combinación de variables que reflejan aspectos diversos del desempeño exportador), dinámica (mide resultados de las empresas en los mercados externos a través del tiempo) y comparabilidad (califica a las firmas según un ranking de éxito exportador).

¹² El de Colombia se encuentra en proceso de realización. Se espera que los resultados obtenidos sean con las especificidades del caso similares al de los otros dos países.

destinos más complejos adquieren mayor relevancia en su estructura exportadora y operan con un mayor número de clientes externos a través de diversos canales de comercialización, lo cual reduce el grado de exposición por ventas y ayuda a compensar en parte el impacto asociados a cambios en la situación de mercados. Se trata de firmas con encadenamientos productivos más complejos y extendidos, en términos del número de proveedores estables con los que se vinculan, lo cual estaría revelando un efecto multiplicador en el empleo y valor agregado de sus exportaciones.

Esta performance externa de los exportadores exitosos está sustentada en una compleja gestión comercial complementada con un uso creciente de herramientas de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En términos generales, esta gestión se caracteriza por un predominio de ciertas prácticas centradas en una comunicación fluida y constante con los clientes, una importante actividad de promoción de sus productos y el desarrollo de una inteligencia comercial que les permite conocer las especificidades de la demanda, las características de los competidores, las preferencias comerciales y las regulaciones que influyen sobre el negocio.

Prácticas microeconómicas relacionadas con la gestión del comercio exterior más destacadas

- Disponibilidad de una estructura de recursos humanos especializados en comercio exterior.
- Utilización de folletería actualizada para la promoción de productos en más de un idioma
- Desarrollo de una página Web para la promoción de productos, brindar información institucional y tener presencia en la red.
- Realización de viajes exploratorios.
- Asistencia frecuente a ferias y misiones comerciales.
- Realización de visitas frecuentes a clientes y/o invitación a potenciales clientes al país.
- Desarrollo de vinculaciones con clientes, proveedores y otros empresarios del país

Fuente: Investigaciones empíricas en Nota 3.

Las evidencias recabadas ponen de relieve que, además de los esfuerzos señalados en el plano de la gestión comercial, los exportadores exitosos desarrollaron **importantes acciones para aumentar sus competencias tecnológicas y productivas**, lo que les han permitido generar factores diferenciadores de ventajas competitivas sustentados en la calidad y las características de los productos. Estos esfuerzos demandaron tiempo y, en muchos casos, se realizaron con recursos financieros y capacidades propias de las firmas.

En general, las estimaciones agregadas indican que las PyMEs exportadoras exitosas se diferencian del resto por registrar mayores niveles de competencias comerciales y tecnológicas.¹³ Esto estaría revelando el **carácter sistémico de los factores**

¹³ Se utilizó un conjunto de variables *proxi* del desarrollo de las competencias comerciales (acciones de promoción, grado de conocimiento del mercado, conocimiento sobre preferencias de acceso, etc.) y tecnológicas (aseguramiento de la calidad, certificación de normas, equipos de I+D, etc.) que fueron sintetizadas en indicadores que clasifican a las firmas exitosas y no exitosas según el valor alcanzado en tres

microeconómicos que intervienen en el negocio exportador y que el desarrollo de capacidades operativas para exportar constituye una condición necesaria pero no suficiente para la generación de ventajas competitivas y sustentables en los mercados externos.

Prácticas microeconómicas relacionadas con la gestión productiva más destacadas

- Incorporación de maquinaria y equipo y nuevas tecnología de la información y comunicación
- Creación de grupos de investigación y desarrollo
- Incorporación de nuevos productos con mayor valor agregado a la canasta de bienes exportados
- Implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad y la certificación de normas
- Exportación de bienes idénticos a los que se comercializan internamente.
- Realización en forma continua de actividades de capacitación.

Fuente: Investigaciones empíricas en Nota 3.

Asimismo, los exportadores exitosos tienden a conocer y utilizar en mayor medida el conjunto de regímenes de promoción de las exportaciones y de fomento productivo y tecnológico disponibles en sus países. Las evidencias más significativas son las siguientes:

- En el caso de los instrumentos de fomento exportador, los regímenes de mayor alcance en términos de conocimiento y utilización son los reintegros y la recuperación del Impuesto al Valor Agregado a las exportaciones. El resto, si bien son conocidos en general por la mayoría de las firmas, se caracterizan por un aprovechamiento más limitado, parcialmente debido a las características de su operatoria (*Draw-back*, Admisión Temporal, Seguros de Crédito a la exportación, entre otros).
- En el caso de los programas de fomento productivo y tecnológico, si bien existen diferencias importantes entre los países, en general tienden a ser menos aprovechados, e incluso algunos no conocidos por la mayoría de los casos. Esto podría estar reflejando problemas de información y/o de adecuación a las necesidades específicas de las firmas.

Se destaca también que las firmas exportadoras exitosas utilizan en mayor medida los servicios y programas de apoyo orientados a la promoción de sus actividades en el exterior, principalmente de los organismos públicos de fomento. Sin embargo, cabe mencionar que el aprovechamiento no tiene un alcance generalizado y que se limita solo a ciertas acciones de promoción que realizan las firmas (folletería, asistencia a ferias).

A pesar de las acciones implementadas por las firmas en el plano productivo y comercial y al mayor uso del sistema de fomento, los resultados ponen de manifiesto que **aún las PyMEs exportadoras consideradas exitosas encuentran dificultades para mantener**

categorías de competencias: alta, media y reducida. Este análisis fue realizado en Chile y Colombia y en el caso de Argentina esta en proceso de elaboración.

y profundizar su inserción externa. Más allá de las diferencias entre los países, aparecen entre los obstáculos más relevantes el tipo de cambio, la falta de financiamiento a las exportaciones y la expansión de la capacidad productiva, la imposibilidad de compensar desventajas vía precios, la operatoria de la aduana y las barreras para-arancelarias, entre otros aspectos. Para mejorar la efectividad del sistema de promoción muchas empresas sugieren un apoyo más focalizado a sus necesidades específicas de promoción, identificación de oportunidades comerciales e información comercial. También, señalan la necesidad de mejorar el acceso al financiamiento en general.

Un conjunto de interrogantes surgen de la evidencia presentada. Por un lado, **cómo consolidar y profundizar la inserción externa de las PyMEs de mejor desempeño** en vista de los desafíos y restricciones específicas que enfrentan. Por otro lado, **cómo incentivar la difusión e incorporación de las mejores prácticas** detectadas a fin de incrementar el número de PyMEs con resultados más sustentables en los mercados externos. La evidencia muestra que esto no es instantáneo ni automático, involucra procesos de aprendizaje y un entorno macroeconómico propicio para la internacionalización de las firmas.

2. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES

2.1. Argentina

Durante las últimas tres décadas, la Argentina se ha visto afectada por procesos de crecimiento de tipo “*stop and go*”, caracterizados por la recurrencia de problemas de balanza de pagos y profundizados desde comienzos de la década del ochenta por el alto endeudamiento de su economía. En este marco, es entendible la proliferación de diversos instrumentos de política orientados a la generación de nuevos y mayores saldos exportables. De hecho, la promoción de exportaciones nace en Argentina hacia finales de los sesenta, con énfasis sobre los productos considerados no tradicionales; en 1971, por ejemplo se establecen los Reintegros a la Exportación –crecientes en función del valor agregado incorporado a los productos-, cuya vigencia se ha mantenido hasta la actualidad bajo diversos marcos normativos¹⁴. Estas primeras medidas tuvieron resultados relativamente positivos, sobre todo en sus inicios, estimulando una corriente creciente de exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial a los mercados vecinos y regionales (Castello, 2001); estos flujos incluyeron, asimismo, la provisión de tecnología en sus distintas formas –incorporada, plantas “llave en mano”, licencias, patentes y asistencia técnica- (Katz y Kosacoff, 1989).

El temprano experimento aperturista de la segunda mitad de los setenta (1976-81), caracterizado por la fuerte reducción de las barreras comerciales –principalmente, en productos finales- y por la liberalización del mercado financiero, introdujo nuevos desequilibrios macroeconómicos y estructurales, agravados por la apreciación cambiaria y el encarecimiento de la tasa de interés real. Hasta 1982, los crecientes déficit comerciales fueron financiados a través de un inédito nivel de endeudamiento externo (Damill et al,

¹⁴ Los Reintegros consisten en la devolución total o parcial del equivalente de los impuestos internos devengados en ocasión de la producción y comercialización de los bienes exportados.

1994), mientras que la reestructuración regresiva del sector industrial se tradujo en una importante mortandad de empresas, en particular pequeñas y medianas (Kosacoff, 1993). El advenimiento de la Guerra de Malvinas y la crisis de la deuda mexicana llevaron a la desaparición del financiamiento externo voluntario, por lo que, inicialmente, el ajuste se concentró en la obtención de saldos comerciales positivos a través de la contracción de las importaciones; si bien entre 1981 y 1984 se implementaron sucesivas y fuertes devaluaciones de la moneda local, las exportaciones no reaccionaron sustantivamente (Sourrouille et al, 1995).

A partir de 1984, se consolidaron las distintas normativas promocionales existentes a través de la sanción de la Ley 23.101 de Promoción de Exportaciones, que agrupó al conjunto de mecanismos existentes en una única norma legal, se mejoraron algunos instrumentos y se incorporaron otros de carácter novedoso. Esta Ley sigue vigente, siendo complementada por algunos regímenes adicionales que, en general, dirigen su promoción hacia productos determinados (manufacturas y productos regionales), no discriminan según tamaño o tipo de empresa y tampoco responden a programas de promoción comercial de sectores productivos, regiones o mercados específicos (Castello, 2001). Contemporáneamente, se dictó la Ley 23.018, que establece Reembolsos especiales a la exportación por puertos patagónicos¹⁵ y se pusieron en práctica los Reembolsos a la Exportación de Plantas Llave en Mano y en 1985, mediante la Ley 23.349, se instauró el Régimen de *Draw Back*¹⁶.

A efectos de incentivar aún más el desempeño exportador, se inició en 1986 una práctica activa de bilateralismo comercial, dentro de la que se destaca especialmente la constitución del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) con Brasil, vigente hasta 1990 (luego devenido en el Mercosur); en este marco, se firmaron diversos acuerdos generales de facilitación del comercio y algunos protocolos sectoriales que llevaron a un paulatino desmantelamiento arancelario para el intercambio regional con el objetivo de promover procesos de especialización y complementación a nivel de ramas industriales específicas –alimentos, bienes de capital y automotores- (Campbell et al, 1999). Este paquete de medidas contribuyó moderadamente a la obtención de sucesivos superávits comerciales en la segunda mitad de los ochenta, los que, de todas maneras, se explican fundamentalmente por el incremento contemporáneo de las exportaciones de bienes primarios, de insumos difundidos para la industria y de manufacturas de origen agropecuario (Bisang y Kosacoff, 1993).

La persistencia de los desequilibrios macroeconómicos y financieros mantuvo a la economía argentina en un sendero de alta inflación, extremado en los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990. La aplicación de un programa de reformas estructurales (privatizaciones; apertura comercial; liberalización financiera) y de un programa monetario con rigidez cambiaria (Ley de Convertibilidad) fue la respuesta elegida en ese momento frente a esta problemática (Heymann, 2000). Sin embargo, el conjunto de incentivos implícitos en esta formulación de políticas económicas y la sobrevaluación de la moneda doméstica terminaron por agravar los problemas de competitividad de la estructura económica; la sustentabilidad del régimen

¹⁵ Los beneficios alcanzan a las empresas que exporten productos originarios de la región por los puertos ubicados al Sur del Río Colorado.

¹⁶ Consistente en la restitución total o parcial de los pagos en concepto de derechos de importación, tasa de estadística e IVA abonados por productos importados utilizados como insumos para la producción de bienes de exportación.

macroeconómico requirió de un ingreso neto de capitales externos de magnitud suficiente para financiar el creciente déficit de cuenta corriente, multiplicando en el tiempo tanto los niveles de endeudamiento como las dificultades para su repago (Porta, 1995). En este marco, volvieron aplicarse algunos instrumentos compensatorios del rezago cambiario, a efectos de “corregir” los consecuentes problemas de competitividad-precio (Porta y Bonvecchi, en prensa).

A partir de aquí, siguiendo a Castello (2001), puede decirse que el sistema argentino de promoción de exportaciones quedó integrado por tres subsistemas diferentes: i) los beneficios previstos por la Ley de Promoción de Exportaciones y los diversos regímenes complementarios; ii) las preferencias arancelarias vigentes en los ámbitos multilateral, regional y bilateral; y iii) los servicios de apoyo a las empresas brindados por diversos organismos públicos o privados.

Dentro del primer subsistema, durante los noventa, se implementaron varias rebajas impositivas (que actuaron como “devaluaciones fiscales”) y diversas modificaciones en la política comercial para limitar importaciones y facilitar exportaciones. En 1991 se instauraron los Regímenes de Admisión Temporal¹⁷ y de Intercambio Compensado Automotriz¹⁸ y se estableció un nuevo Régimen de Reintegros, incorporando un sistema de “efecto espejo” a través de la igualación de los derechos de reembolso con los aranceles por producto, lo que implicó una mejora generalizada en el ingreso efectivo de los exportadores (Bonvecchi y Crespo, 2004). Esta estructura fue mantenida hasta 1995 cuando, por razones de austeridad fiscal provocadas por la “crisis del tequila”, se redujeron las alícuotas respectivas, algunas de las cuales fueron nuevamente incrementadas entre 1996 y 2000 para incentivar la exportación de algunos productos diferenciados.

A partir de 1992, se redujeron o eliminaron algunas contribuciones impositivas para mejorar el tipo de cambio efectivo, se introdujeron líneas de financiación de exportaciones a través del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y se estableció el Régimen de Reconversión y Especialización Industrial (REI)¹⁹, cuyos principales beneficiarios, vale aclarar, fueron las empresas de mayor magnitud y no las PyMEs. En tanto, hasta 1998, se mantuvo en vigencia el Proyecto de Promoción de las Exportaciones de Productos de Base Agrícola No Tradicional (PROMEX), ejecutado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). En 1993 se puso en marcha el Reintegro Adicional a los Productos Minerales de la Puna (Catamarca, Jujuy y Salta), derogado posteriormente en 2001, que implicaba una bonificación adicional del 5% para la exportación de las manufacturas de base minera, y en ese mismo año se sancionó la Ley de Inversiones Mineras que, entre otras medidas, permite la importación libre de

¹⁷ El Régimen de Admisión Temporal consiste en la importación temporal de insumos y componentes destinados a ser objeto de perfeccionamiento industrial para su posterior exportación, exonerándolos del pago de derechos de importación y tasa de estadística.

¹⁸ El Régimen Automotriz, aún vigente, ha permitido a las empresas del sector la importación de autopartes y vehículos libres de aranceles o con aranceles reducidos en tanto y en cuanto las mismas sean compensadas con exportaciones. Hacia 1995, el inicio del funcionamiento del MERCOSUR implicó la firma de un acuerdo automotor entre Argentina y Brasil, al que luego se sumó Uruguay, consistente en la posibilidad para las terminales de importar autopartes y vehículos terminados desde sus socios libres de aranceles a cambio de una compensación de exportaciones.

¹⁹ Diseñado con el objetivo declarado de promover la reconversión productiva de la industria nacional, el REI consistía en el acceso a la importación de determinados bienes con aranceles diferenciales contra un compromiso de las empresas beneficiarias de incrementar sus exportaciones de otros bienes.

gravámenes de bienes de capital, partes, repuestos e insumos necesarios para llevar adelante la construcción de nuevos proyectos o la explotación de proyectos existentes (Moori Koenig y Bianco, 2003).

Desde 1994, se implementaron sucesivos regímenes promocionales de inversión, facilitando el acceso a bienes de capital importados²⁰. En este mismo año, a través de la Ley 24.331, se estableció la normativa que regula la existencia y el funcionamiento de las Zonas Francas; a su vez, en 1996, se definieron las normas que regulan el establecimiento de Compañías de Comercialización Internacional (*Tradings*) y Consorcios de Exportación²¹. Paralelamente, se puso en marcha el Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones (PYMEXPORTA), financiado por el Tesoro Nacional y el Banco Mundial, cuyo objetivo fue el de asistir a más de 900 empresas PyMEs exportadoras en sus intentos por internacionalizarse a través de un subsidio parcial; este programa fue discontinuado en 1999, a raíz del pobre desempeño exportador de las empresas beneficiarias (Fundación Novum Millenium, 2001; Ventura, 2001)²².

En el ínterin, los Reintegros fueron sucesivamente modificados en más o en menos en función de las vicisitudes fiscales y cambiarias: se los redujo a principios de 2001, para volver a ser incrementados en noviembre de ese mismo año; luego de la devaluación de enero de 2002, son nuevamente reducidos a la mitad de su coeficiente original. Contemporáneamente, se introducen retenciones a las exportaciones, particularmente elevadas para los exportadores agropecuarios y mineros, a efectos de limitar el efecto de la devaluación sobre los precios internos y de sostener el superávit fiscal (Costa et al, 2004).

También desde 2002 se ejecuta el Programa de Desarrollo del Comercio Exterior (PDCEX), impulsado desde la Cancillería como eje de una nueva estrategia de promoción comercial sustentada en el fortalecimiento de los vínculos entre los sectores público y

²⁰ Se establecieron los regímenes de Importación de Bienes Integrantes de Plantas Llave en Mano y de Financiamiento del IVA a la Compra o Importación de Bienes Capital. El primero tenía como objetivo facilitar la instalación de nuevas industrias mediante permisos de importación libres de aranceles para los bienes de capital; este régimen fue derogado en 1995 y sustituido por uno de similares características denominado Régimen de Instalación de Bienes Integrantes de "Proyectos para la Instalación de Nuevas Plantas Industriales". Este nuevo régimen es derogado hacia 2000 y sustituido a su vez por el Régimen de Grandes Proyectos de Inversión, que establece también como beneficios la exención del pago de los derechos de importación de aquellos bienes imprescindibles para la realización de procesos productivos en plantas nuevas o involucradas en proyectos de ampliación y modernización. Por su parte, el Régimen de Importación de Líneas de Producción Usadas, establecido de manera paralela al anterior, beneficia a aquellas empresas industriales que incorporen maquinaria usada importada a su proceso productivo con niveles más bajos de derechos de importación de extrazona que en el caso de maquinarias nuevas. El Régimen de Financiamiento del IVA a la Compra o Importación de Bienes Capital favorece la compra de bienes de capital por parte de empresas cuyas ventas estén orientadas al mercado externo por medio de un reintegro del costo de financiamiento del IVA abonado.

²¹ En ambos casos, se trata de promover la comercialización externa una vez avanzado un determinado proceso productivo dentro de las fronteras nacionales.

²² Las ventas externas se han visto también facilitadas por la reducción arancelaria efectuada de manera unilateral en ocasión de implementar las reformas estructurales a principios de la década del noventa y por los distintos acuerdos comerciales realizados por Argentina tanto en el ámbito multilateral (OMC) como regional (ALADI, MERCOSUR) y bilateral (Chile, Perú, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, México, Cuba y Sistemas Generales de Preferencias con Estados Unidos y la Unión Europea). Para una discusión sobre el impacto de las preferencias comerciales sobre las exportaciones argentinas, ver Porta (2000) y Porta et al (2004). Respecto de la estructura regulatoria de la OMC, la mayoría de las medidas aplicadas por Argentina caen dentro de los parámetros permitidos, si bien algunas podrían encontrarse en zona dudosa (Bonvecchi y Crespo, 2004).

privado. El PDCEX prevé la designación de “enlaces” pertenecientes a Cancillería para que interactúen con firmas exportadoras líderes, entre otras cuestiones, de modo de implementar programas de “apadrinamiento” destinados a sus PyMEs proveedoras y clientes con el fin de facilitar su inserción en la actividad exportadora. En paralelo, se pusieron en práctica diversos programas, tanto de carácter público como privado, tendientes a la mejora de la competitividad endógena de las firmas y a la adopción de sistemas de calidad en las PyMEs. Entre los primeros, sobresalen el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Programa de Reestructuración Empresarial (PRE) y los servicios ofrecidos por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Dentro del segundo grupo destacan la Red de Centros de Servicios Empresariales de la Unión Industrial Argentina (UIA) y el Programa de Asistencia a Pequeños Productores Rurales ofrecido por la Federación Agraria Argentina (FAA).

Asimismo, está disponible una multitud de servicios de apoyo a las empresas exportadoras, con la participación de organismos públicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio de Economía y Producción, organismos provinciales) y privados (fundaciones de bancos, cámaras sectoriales y de comercio de carácter binacional), complementados por la Fundación Export-Ar, consorcio de carácter público-privado cuyo objetivo es “asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por iniciar, ampliar y diversificar sus exportaciones” (Castello, 2001). Estos organismos realizan actividades de promoción a las exportaciones a través de servicios de información comercial, asesoramiento técnico especializado, soporte a la participación en ferias y misiones comerciales, realización de agendas de negocios, programas de desarrollo sectorial y capacitación en temas de comercio exterior dirigidos a las empresas de menor magnitud. Asimismo, la SePyME participa de los programas de promoción de consorcios de exportación PyME.

La evaluación de todos estos instrumentos de promoción por parte de empresas PyMEs con buen desempeño exportador muestra claroscuros (Milesi et al, 2001). Dentro de un contexto general de limitado uso de los instrumentos disponibles, aquéllos más conocidos, utilizados y considerados efectivos por estas firmas han sido los reintegros impositivos, la exención del pago del IVA e Ingresos Brutos y el Régimen de Admisión Temporal. La escasa consideración del resto de los regímenes obedece a varios factores, entre los que destacan su limitado alcance y los gravosos requisitos para su operatoria. En opinión de los empresarios, aparecen graves deficiencias en su instrumentación e incumplimientos y demoras, las que, muchas veces, parecen haber respondido a restricciones de carácter fiscal; en el caso particular de la devolución del IVA, por ejemplo, ha estado recurrentemente sujeta a atrasos y demoras, lo que ha perjudicado particularmente a las empresas exportadoras de menor tamaño. Por su parte, los datos recogidos por Bonvecchi y Crespo (2004) indican que aproximadamente una quinta parte de las exportaciones totales se ha visto beneficiada por el Régimen de Admisión Temporal; en cambio, aparece un escaso aprovechamiento de los distintos regímenes aplicados para el abaratamiento de la importación de maquinarias y bienes de capital, al tiempo que se concentra en un puñado de sectores y empresas de tamaño grande y mediano (Bonvecchi y Crespo, 2004).

La mayoría de las PyMEs exportadoras declara no utilizar los servicios de apoyo, bien por desconocerlos, bien por considerarlos no pertinentes para sus necesidades específicas; a su vez, los que han accedido a ellos los perciben como de baja efectividad e impacto (Milesi et al, 2001). Estos servicios estarían afectados por: i) la falta de recursos humanos capacitados, ii) la insuficiencia de recursos financieros en el marco de un esquema de

escasa articulación y complementariedad de los organismos involucrados, iii) la falta de especialización de los instrumentos de acuerdo a sectores productivos o tamaños de firma y iv) la duplicación y escasa actualización de la información ofrecida. En el caso particular de los servicios ofrecidos por Fundación Export-Ar, si bien posee un *mix* de instrumentos similar al utilizado por países exitosos en este ámbito, no se han logrado resultados significativos en materia de incremento y diversificación de exportaciones debido, entre otros factores de carácter operativo y político, a su falta de autonomía política, su escaso presupuesto, la poca capacitación del *staff* en temas comerciales, una actitud sumamente pasiva en la política informativa sobre oportunidades comerciales y la falta de actualización de la información ofrecida (Castello, 2001).

Asumiendo una visión de conjunto, diferentes evaluaciones coinciden en que el sistema argentino de promoción de exportaciones se caracteriza por i) la existencia de una serie de programas e instrumentos similares a los existentes en países desarrollados pero que no logran conformar una política de promoción como tal; ii) la inexistencia de una política global de exportaciones coherente con la estrategia de desarrollo del país; iii) la absoluta carencia de agencias de promoción de exportaciones especializadas en el exterior por fuera del ámbito de las Embajadas; iv) la inexistencia, salvo contadas excepciones²³, de organismos provinciales de promoción de exportaciones; v) la inexistencia de políticas focalizadas hacia mercados específicos de interés estratégico para la imagen país; vi) la imposibilidad de apalancar los servicios de apoyo que brinda el Estado con recursos del sector privado o de los propios beneficiarios; vii) la mala calidad de las redes de información sobre comercio exterior; viii) la insuficiencia de los mecanismos de seguro de crédito y financiamiento de las exportaciones, que limita las posibilidades de internacionalización de las firmas a la disponibilidad de recursos propios; y ix) el solapamiento de acciones, recursos humanos y financiamiento debido a la inexistencia de un único organismo encargado de la promoción de exportaciones (Bezchinsky, 2003; Castello, 2001).

Parte de la explicación para este cúmulo de falencias puede basarse en que, en general, el sistema acumula un conjunto de instrumentos tendientes a compensar las dificultades del sector exportador frente los diversos y sucesivos desequilibrios macroeconómicos atravesados, o que han respondido a objetivos específicos de carácter parcial y orientados a resolver aspectos puntuales (Baruj y Porta, 2005). En este marco, las políticas e instrumentos de fomento exportador destinados específicamente hacia las PyMEs no surgen de un enfoque normativo específico sino que han sido creados en respuesta a problemas coyunturales, demandas específicas o, inclusive, ante la posibilidad de obtener financiamiento externo a tal efecto, lo que implica la falta de coherencia entre los instrumentos de apoyo y una estrategia global de desarrollo PyME (Baruj y Gatto, 2004). En todo caso, el desempeño exportador de las PyMEs argentinas parece haber estado sólo muy marginalmente relacionado con la nutrida oferta de instrumentos e incentivos promocionales; en cambio, la integración regional y el acceso a preferencias arancelarias adicionales y algunas políticas explícitas de fomento productivo parecen haberse constituido en factores de impulso de mayor efectividad (Bonvecchi y Crespo, 2004).

²³ Entre las que resaltaría Pro-Mendoza, agencia de la provincia homónima.

2.2. Chile

En Chile se aplicó tempranamente (a partir del golpe militar de 1973) el enfoque de política que se difundiera luego en la región bajo la influencia del “Consenso de Washington”. Se unificó el tipo de cambio y se liberó el mercado cambiario, se eliminaron los controles de precios, se avanzó en una profunda apertura comercial, se liberalizaron los mercados financieros y se privatizaron las empresas públicas, excepto la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). Hacia 1975, el aumento de los precios del petróleo y la caída en el precio del cobre impulsan una crisis de balanza de pagos, gestionada principalmente a través de una importante devaluación del peso; las exportaciones reaccionaron rápida y positivamente, en particular las no tradicionales, facilitadas por la existencia de capacidad ociosa y la fuerte caída de la demanda interna. En este marco, se establecieron dos zonas francas industriales (Punta Arenas e Iquique) con el doble objetivo de incrementar ventas externas y atender a zonas rezagadas del país. Sin embargo, luego de ese repunte inicial, las exportaciones volvieron a estancarse y el crecimiento del producto hasta finales de esa década se explica principalmente por el ingreso de financiamiento externo.

A partir del advenimiento de la crisis de la deuda latinoamericana a principios de los ochenta, la economía chilena ingresa en una fase de recesión profunda, enfrentada con una nueva devaluación del peso y el establecimiento de un esquema de tipo de cambio programado, lo que proporcionó incentivos claros y estables al sector exportador (Meller, 1997). La ortodoxia monetarista inicial fue reemplazada por un enfoque esencialmente pragmático (Ffrench Davis, 2002), que incluyó el incremento del arancel uniforme del 10% al 35% y la aplicación sistemática de subsidios a las exportaciones, principalmente basados en la devolución de tarifas aduaneras. El resultado de estas medidas fue un nuevo salto en los valores de exportación y la generación de grandes superávits comerciales, muy estimulados por el aumento del precio internacional del cobre; de esta manera, a partir de 1985, las ventas externas pasan a constituirse en el motor de crecimiento de la economía chilena (Meller, 1997). Hacia finales de esa década, sin embargo, una persistente tendencia a la apreciación del peso y la rápida disminución de las barreras arancelarias condujeron nuevamente a un cambio de signo en la balanza comercial y profundizaron el desequilibrio externo.

Los gobiernos democráticos que se sucedieron enfatizaron las políticas de oferta, a efectos de estimular el ahorro interno y, con éste, la inversión, de modo de incrementar la capacidad productiva de la economía; al mismo tiempo, desalentaron los movimientos especulativos de corto plazo aplicando controles a la entrada y salida de capitales, para reducir la presión sobre la revaluación de la moneda local. En este período, por su parte, se produjo un importante ingreso de inversión extranjera directa, destinada, principalmente, a la explotación de la diversificada dotación de recursos naturales disponibles (minería, pesca, forestal). Las medidas aplicadas permitieron un crecimiento sostenido de aproximadamente un 7% anual hasta 1997, aunque no pudieron evitar las presiones sobre las cuentas externas. En este contexto, la economía chilena fue afectada por la crisis del sudeste asiático, la baja del precio internacional del cobre —aún, su principal producto de exportación— y el consecuente deterioro en sus términos de intercambio, desembocando en un período recesivo a partir de mediados de 1998.

A partir del 2000 se inicia un proceso de recuperación, aunque con niveles de crecimiento anual sustancialmente menores a los de la década anterior. La balanza comercial se torna nuevamente superavitaria por el buen desempeño de las exportaciones, alentadas por la

depreciación del peso chileno²⁴, el incremento del precio y de los volúmenes exportados de cobre y otros productos tradicionales (celulosa y metanol) y el aumento de los volúmenes exportados de algunos productos no tradicionales (salmones, truchas, vinos, fertilizantes y abonos, perfumes y productos de las industrias metálicas básicas). Sin embargo, el resultado positivo de la balanza comercial no ha sido suficiente para evitar recurrentes déficit de cuenta corriente, financiados en este período por la entrada de IED, principalmente asociada a grandes proyectos mineros, y de capitales en cartera; éstos se han visto facilitados por la eliminación en el año 2000 del requisito de permanencia mínima y de las restricciones cambiarias que afectaban particularmente a las operaciones en cartera de corto plazo.

En este contexto, las políticas de promoción de exportaciones PyMEs aplicada en Chile experimentan, a partir de los noventa y de manera paulatina, un cambio en el enfoque, pasando de estar basadas principalmente en el subsidio o incentivo a las exportaciones a través de intervenciones puntuales y de corto plazo a enmarcarse en un contexto más general de políticas de fomento productivo, compuesto de un nutrido menú de instrumentos públicos de apoyo a las empresas de menor porte con una concepción de más largo plazo (Bravo et al, 2002). En palabras de Dini y Stumpo (2002), “se observa una paulatina transición desde un enfoque de instrumentos a uno de proyecto”. En el caso de las políticas de fomento productivo, si bien no se trata estrictamente de instrumentos de promoción de exportaciones, juegan un papel importante en la mejora de la productividad y, por ende, de la competitividad de las empresas chilenas. Destaca la asistencia provista por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), entre cuyos instrumentos sobresalen a) los Proyectos de Fomento (PROFO), que cofinancian a partir de aportes empresariales acciones tendientes a la modernización productiva y el mejoramiento de las actividades de gestión; b) el Fondo de Asistencia Técnica (FAT), que entrega subsidios parciales para financiar asesoría, entre otros temas, en diseño, finanzas, gestión ambiental y calidad; c) el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), el cual financia programas de desarrollo tecnológico tanto en productos como en procesos.

De todas maneras, también se han mantenido o introducido instrumentos directamente destinados a la promoción de exportaciones. Dentro de este ámbito, la gestión e implementación de las actividades de asistencia se encuentra centralizada en la Dirección de Promoción de Exportaciones, más conocida como PROCHILE, creada en 1975 y dependiente de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), cuya misión es la de “promover el aumento de las exportaciones, velando por el incremento de los productos, el aumento del número de empresas exportadoras y la diversificación de los mercados de destino” (Lavados, 2004). Estas actividades son potenciadas por la colaboración de una red de instituciones asociadas que opera en forma complementaria dentro del país (Ferraro, 2001; Macario, 1998), entre las que se destacan la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA), el Instituto Textil y la Federación de Procesadores de Alimentos de Chile (FEPACH). La promoción de exportaciones como tal se resume en un conjunto de medidas tendientes tanto a reducir eventuales sesgos anti-exportadores, como a proveer el financiamiento o el subsidio directo a la exportación, pasando por la provisión de servicios estratégicos²⁵.

²⁴ El sistema de bandas cambiarias fue reemplazado por la flotación libre.

²⁵ Para la presentación y descripción a continuación de los diversos enfoques y medidas de política se sigue a Macario (1998), Dini y Stumpo (2002) y Lavados (2004).

Los mecanismos para reducir el sesgo antiexportador tienen como objetivo evitar que las empresas paguen impuestos sobre las exportaciones. Dentro de estos instrumentos destacan i) el Sistema de Reintegro de Derechos y Demás Gravámenes Aduaneros, ii) el Sistema de Recuperación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y iii) los Almacenes Particulares de Exportación (APEs). El primero constituye un mecanismo de reintegro a través del cual las empresas exportadoras recuperan los aranceles abonados en ocasión de la importación de insumos que luego son elaborados y reexportados; se trata de un mecanismo utilizado más frecuentemente por empresas de gran tamaño debido a las dificultades que implica su tramitación. El segundo de los instrumentos permite a las empresas exportadoras recuperar el IVA abonado en la compra de insumos para la fabricación de productos de exportación. Por último, el régimen de APEs posibilita a las empresas almacenar materias primas, partes y artículos importados para ser transformados o utilizados en la producción de mercancías para la exportación sin que la empresa pague IVA sobre éstos.

Dentro de los instrumentos que pueden ser catalogados como subsidios directos a la exportación aparecen, por un lado, el Sistema Simplificado de Reintegro a las Exportaciones No Tradicionales y, por el otro, el Pago Diferido de Gravámenes Aduaneros y Crédito Fiscal Aplicable a Bienes de Capital y su Amortización con Exportaciones. El objetivo del primero es permitir que los exportadores de productos no tradicionales reciban el reembolso de un pequeño porcentaje del valor de sus exportaciones de modo de compensar los aranceles pagados sobre insumos importados y simplificar los trámites para las PyMEs y exportadores ocasionales. El restante instrumento implica la postergación del pago de aranceles sobre la importación de bienes de capital por un período total de siete años o, en el caso de que los bienes de capital adquiridos sean producidos en el país, al comprador se le entrega crédito fiscal por el 73% del arancel que hubiera pagado si el bien de capital hubiese sido comprado en el exterior. Ambos instrumentos se encuentran destinados a desaparecer en el corto plazo, en tanto no son compatibles con la actual normativa OMC.

Respecto del financiamiento de las exportaciones y el cofinanciamiento de proyectos de exportación, existen seis instrumentos distintos. Uno es el Fondo de Garantía para Exportaciones No Tradicionales, actualmente dentro del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), que provee a las empresas exportadoras hasta el 50% de las garantías exigidas por los bancos comerciales para financiar exportaciones de productos no tradicionales. Hay otros tres instrumentos manejados por CORFO: ellos son los Fondos de Financiamiento para la Compra de Productos de Exportación Chilenos (líneas de crédito para clientes extranjeros); el Financiamiento para la Inversión de Proyectos de Exportación, que permiten a las empresas financiar la compra de insumos para la fabricación y el costo de instalación de infraestructuras de comercialización en el exterior de productos de exportación; y, desde 2001, la Cobertura de Préstamos Bancarios a Exportadores (COBEX), que provee a los exportadores de una cobertura por el riesgo de no pago de los préstamos bancarios. A su vez, PROCHILE posee dos líneas de cofinanciamiento de programas de exportación, vigentes desde mediados de los 90's: se trata del Fondo de Promoción de Exportaciones (FPE) y del Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias (FPEA), los que co-financian diversos gastos relacionados a la operatoria de exportación.

También han estado vigentes durante el período de análisis: i) los Seguros para Exportaciones²⁶, ii) el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX)²⁷, iii) el Programa de Internacionalización de la Pequeña y Mediana Empresa Chilena (INTERPYME), iv) el Programa de Internacionalización de la Pequeña Agricultura Campesina (INTERPAC)²⁸ y v) los Proyectos Sectoriales y Empresariales de Promoción de las Exportaciones²⁹. Entre éstos, se destaca particularmente el programa INTERPYME, introducido en 2001 por un convenio entre PROCHILE y CORFO para la internacionalización de las PyMEs y ejecutado a través de alianzas estratégicas con instituciones empresariales. Su propósito es el de desarrollar la capacidad exportadora de firmas que se inician en esta empresa o de aquellas que lo realizan de manera esporádica, para lo cual se ofrece capacitación y asesoría técnica por parte de tutores que visitan las empresas (Bezchinsky, 2003).

Por último, los servicios estratégicos ofrecidos a los exportadores por parte de PROCHILE se dividen en cuatro tipos: i) de información comercial sobre agentes, normas y oportunidades de negocios; ii) de soporte en los mercados de destino de las exportaciones; iii) de diseño y realización de estrategias de comercialización internacional; y iv) de acciones de promoción comercial con el objetivo de posicionar la “imagen país” y sectores o productos específicos. Estos servicios, a su vez, son ofrecidos de manera diferencial de acuerdo al tamaño de la empresa.

Más allá de la efectividad de los citados programas, proyectos, medidas e instrumentos, el incremento del comercio exterior chileno ha sido facilitado también por la decidida estrategia de preferencialismo bilateral priorizada por las autoridades chilenas en los últimos veinte años. En tal sentido, es evidente que durante los años noventa se ha pasado de una estrategia de apertura externa realizada a través de reducciones arancelarias unilaterales a la concreción de acuerdos de libre comercio con países o regiones, tratando de funcionar como centro de un esquema de “*hub and spokes*” y obtener ventajas del acceso comercial preferencial a los mercados de los respectivos socios (Wonnacott y Wonnacott, 1997).

En términos de aprovechamiento y eficacia de los instrumentos, el estudio realizado por Moori-Koenig et al (2004) revela que los reintegros impositivos y la exención del IVA son los instrumentos más conocidos y utilizados, al tiempo que las empresas usuarias, más allá de matices particulares, coinciden en la efectividad de los instrumentos en su conjunto. En términos de impacto, se ha afirmado que una parte importante de la diversificación de exportaciones y del aumento en el número de empresas exportadoras, entre las que destacan las PyMEs, se explicaría por la combinación de un excelente desempeño de las instituciones de fomento y apoyo, la simplificación de las exigencias burocráticas y el sistema de Reintegro Simplificado (Macario, 1998). También se ha sugerido que la participación del sector privado en la administración de los fondos y en la

²⁶ Un subsidio de hasta el 50% del costo de aseguramiento por el riesgo de no pago de exportaciones entregado por CORFO a través del programa “Cubos Exportación”.

²⁷ Ejecutado también por CORFO, dirigido exclusivamente a las PyMEs pero ya discontinuado por su incompatibilidad con las normas OMC, destinaba fondos para el financiamiento de estudios de consultoría en empresas que permitían mejorar su competitividad.

²⁸ Puesto en marcha en forma conjunta por PROCHILE, la Subsecretaría de Agricultura y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), fomenta la asociación de empresas de agricultura familiar campesina para su internacionalización a través de servicios de asesoramiento y consultoría.

²⁹ Se proponen incrementar las capacidades para la exportación de sectores o empresas determinadas mediante la generación de inteligencia de mercado y la mejora de la calidad de sus esfuerzos propios.

realización de actividades de fomento ha constituido un factor de relativo éxito (Dini y Stumpo, 2002). Cabe señalar que, de todas formas, la canasta exportadora chilena exhibe aún un claro predominio de los recursos naturales y de productos de su primera elaboración, tales como productos minerales (particularmente, cobre), forestales (celulosa, madera y muebles), agrícolas y productos de la pesca y el mar (salmones, truchas, harina de pescado).

Por otra parte, Dini y Stumpo (2002) presentan evidencias de que los programas e instrumentos articulados han tenido un mayor impacto para el incremento de las exportaciones de empresas de tamaño medio. En tal sentido, los principios de horizontalidad y subsidio a la demanda que sirven de marco para la mayoría de los instrumentos habrían discriminado en favor de las empresas de mayor tamaño, quienes poseen mayores capacidades y recursos para acceder y hacer uso de ellos, lo que cuestiona implícitamente su supuesta neutralidad y pone de manifiesto algunos límites del enfoque. Por supuesto, no puede dejar de coincidir con estos autores cuando concluyen que, en última instancia, la débil respuesta en términos del incremento de exportaciones por parte de los segmentos más pequeños dentro de las PyMEs no puede ser atribuida mecánicamente y directamente a la eventual ineficacia de los instrumentos sino, fundamentalmente, a su debilidad estructural, expresada, entre otros elementos, en bajas productividades, falta de personal especializado, atraso tecnológico y alto endeudamiento.

Respecto de la evaluación de los instrumentos en sí mismos, aparece un problema importante en la falta de definición de objetivos de exportación, lo que impide conocer las condiciones mínimas de satisfacción que permitirían establecer cuándo la actividad de soporte habría cumplido su función y dejaría de ser necesaria. A su vez, a pesar de que la magnitud de los fondos utilizados para el fomento productivo de las empresas de menor porte es considerable, Bravo et al (2002) concluyen en la inexistencia de una “Política de Fomento a la PyME” integral, ya que “los instrumentos responden cada cual a sus objetivos particulares y nunca se han integrado bajo la lógica de una política general”. En el mismo sentido, Dini y Stumpo (2002) subrayan que el sistema de promoción de exportaciones no se encuentra ordenado bajo un marco legal único y es evidente la carencia de un documento general de política que oriente las actividades de los distintos actores involucrados.

2.3. Colombia

La promoción de exportaciones en Colombia nace hacia comienzos de la década del sesenta con la implementación de un sistema de tipos de cambio múltiples y la aplicación de un programa de exenciones tributarias y de regímenes especiales de importación/exportación, conocidos como el “Plan Vallejo”. En 1967, mediante el Decreto-Ley 444, se institucionalizan efectivamente los mecanismos de fomento a las exportaciones, a través del establecimiento del Certificado de Abono Tributario (CAT) y la creación de PROEXPO, lo que viene a completar la legislación referente al Plan Vallejo. El hecho de que PROEXPO haya sido creada en un contexto de economía cerrada, basada en un modelo de sustitución de importaciones y con exportaciones concentradas en torno a un sólo producto (café), llevó a que su tarea fundamental fuera la diversificación de exportaciones, tratando de incorporar productos considerados no tradicionales.

Inicialmente, este objetivo fue encaminado mediante la aplicación conjunta del Plan Vallejo y el CAT. El primero incluía un sistema de incentivos a las exportaciones fundado en la exención de gravámenes e impuestos a insumos y maquinaria destinados a su transformación y posterior exportación. El CAT, por su parte, consistía en la entrega, contra la liquidación de divisas provenientes de exportaciones no tradicionales, de unos certificados fiscales –de monto variable en función de la situación coyuntural y en relación a diversos criterios técnicos- válidos para la cancelación de diversos impuestos. A partir de 1983, el CAT fue sustituido por el Certificado de Reembolso Tributario (CERT), con criterios más flexibles para la definición de las alícuotas de reembolso y la posibilidad de asignar incentivos diferenciales según destino de las exportaciones. El monto de incentivos contemplados en este instrumento, todavía vigente, fue redefinido sucesivas veces, atento a la importancia del costo fiscal implícito. A su vez, hacia finales de los setenta, se estableció el Régimen de Sociedades de Comercialización Internacional, también vigente en la actualidad, basado en la concesión de beneficios tributarios (exención del IVA y de la Retención en la Fuente) para la compra de productos colombianos utilizados como insumos para la producción destinada a la exportación.

Durante la primera mitad de los ochenta, la economía colombiana fue afectada por las fluctuaciones del precio internacional del café (Iannarello-Monroy et al, 1999) y la revaluación del tipo de cambio, lo que llevó a un fuerte deterioro de la cuenta corriente, financiado en gran parte con la pérdida de reservas internacionales (Ocampo et al, 2004); simultáneamente, como consecuencia de la crisis regional de la deuda, Colombia sufrió crecientes restricciones para la financiación externa (Ramírez y Núñez, 1999). Las distintas medidas de estabilización y ajuste aplicadas, junto con la devaluación real del peso de más de 80% entre 1984 y 1990, facilitaron un buen desempeño exportador durante el segundo lustro de la década y comienzos de los noventa, especialmente en los productos considerados no tradicionales; las políticas de fomento en vigor y los descubrimientos y explotación de ricos yacimientos de petróleo y carbón apuntalaron esa tendencia (Bonifaz y Mortimore, 1999).

Esbozada con algunos cambios de política comercial a partir de 1986, la reforma de apertura y liberalización comercial se concreta desde 1990, acompañada, en sintonía con el resto de la región, por la liberalización de la cuenta de capitales y del mercado cambiario, la privatización de empresas estatales y la entrega de concesiones para la explotación de distintos recursos y servicios. En particular, la apertura comercial fue profundizada por la reactivación en 1993 de la Comunidad Andina de Naciones y la creación en 1995 del Grupo de los Tres (G-3), zona de comercio integrada también por México y Venezuela; asimismo, a partir de 1992, Colombia se beneficia de preferencias comerciales para la exportación hacia Estados Unidos, otorgadas en el marco del *Andean Trade Preferences Act* (ATPA) y su sucesor, a partir de 2002, el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA)³⁰. Desde el punto de vista institucional, en los noventa se inicia una segunda etapa del sistema de promoción de exportaciones, originada en la sanción de la Ley Marco de Comercio Exterior que, entre otras cuestiones, establece la creación del Ministerio de Comercio Exterior y separa la promoción comercial de la financiera, disolviendo PROEXPO y creando dos nuevos entes respectivamente especializados, PROEXPORT y el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX).

³⁰ Respectivos acuerdos firmados entre los Estados Unidos y los países de la CAN, con la excepción de Venezuela, dirigidos a promover la creación de empleos que replacen la producción y el tráfico de drogas mediante la diversificación e incremento del comercio entre las partes, con vigencia hasta 2006.

PROEXPORT dirige la promoción comercial mediante el cofinanciamiento de consorcios de exportación y la prestación de diversos servicios a los exportadores (aseguramiento de calidad, identificación de oportunidades de mercado, diseño de estrategias de penetración de mercados, acompañamiento en el diseño de planes de acción, asesoría especializada a empresarios extranjeros con deseos de adquirir productos colombianos). Bajo su égida se encuentra también el programa EXPOPME, un mecanismo de promoción de las exportaciones de las empresas de menor porte por el que se proveen servicios específicos de asesoría y apoyo integral para la exportación. BANCOLDEX, por su parte, es un banco “de segundo piso” encargado del financiamiento de operaciones productivas y comerciales tendientes a la exportación a través de líneas de crédito no subsidiado para pre y post embarque, compra de bienes de capital, *leasing* y prestación de servicios técnicos³¹. Cuenta con líneas de crédito específicas para las PyMEs, destinadas particularmente para el financiamiento de participaciones en ferias y misiones comerciales, envío de muestras al exterior, realización de estudios de mercado, contratación de asesorías, actividades de capacitación, obtención de licencias y patentes y registro de marcas y patentes.

Este paquete de reformas estructurales y de modificaciones a la política comercial fue acompañado por un programa de estabilización macroeconómica con el objetivo principal de rodear de certidumbre y previsibilidad a las señales de precios emitidas por el mercado. Estas medidas indujeron una paulatina reducción de los índices de inflación y una estabilización relativamente exitosa del tipo de cambio a mediano plazo, al menos hasta el momento en que las crisis asiática y rusa se desencadenaron. En este contexto de reformas estructurales y estabilización macroeconómica, entre 1990 y 1997, la economía colombiana creció a una tasa del orden del 4% anual, estimulada por un fuerte dinamismo de la demanda interna y acompañada por recurrentes déficit comerciales a partir de 1993 (Bonifaz y Mortimore, 1999). Este déficit fue más que financiado por el ingreso de capitales en cartera e IED, lo que permitió recomponer el nivel de reservas, por un lado, y generó una apreciación del peso colombiano en más del 30% entre 1990 y 1997, por el otro.

En cierto sentido, como respuesta frente a esta pérdida de competitividad, a partir de 1994 se estableció el Plan Estratégico Exportador con el objetivo de diversificar las exportaciones y sus destinos y consolidar la oferta exportable (Bezchinsky, 2003). A este efecto, PROEXPORT fue encargado de: a) consolidar el modelo de Unidades Exportadoras (consorcios de exportación) a través de su integración a Acuerdos Sectoriales de Competitividad; b) establecer programas de capacitación y difusión tendientes a la creación de una “cultura exportadora”; c) canalizar los requerimientos del sector privado en términos de desarrollo tecnológico, capital humano y problemas financieros; d) ampliar sus servicios de información sobre oportunidades comerciales; e) fortalecer el régimen de zonas francas; y f) incentivar la exportación de servicios. El Plan mantuvo vigentes a los CERT como un instrumento compensatorio y amplió la cobertura del Plan Vallejo a los servicios y los pequeños exportadores. Hacia mediados de la década las ventas externas retomaron su sendero de crecimiento, incrementándose en un 35% entre los años 1994 y 1997, aunque basadas fundamentalmente en las ventas externas de petróleo y carbón, de menor elasticidad a las variaciones del tipo de cambio real (Iannarello-Monroy et al, 1999).

³¹ Cabe señalar que, sin embargo, estos créditos no están vinculados a compromisos efectivos de exportación.

La economía colombiana fue afectada a partir de 1997 por los efectos de las crisis rusa y asiática, el alza de la tasa de interés real impactó sobre los niveles de inversión y se ingresó en una fase de estancamiento hasta el 2000, con una caída del PBI del orden del 0,4% en ese período. La disminución de la demanda interna y la devaluación del peso (con la adopción de un régimen de flotación cambiaria) llevaron a una reducción del déficit comercial, agravado nuevamente desde 2001 por el creciente déficit en la balanza de servicios. A partir del 2002, el contagio de la crisis argentina, primero, y brasileña y venezolana, después, junto con el debilitamiento de las exportaciones hacia Venezuela y las expectativas de un alza de las tasas de interés por la Reserva Federal de los Estados Unidos, provocaron una mayor depreciación del peso (CEPAL, 2004). En este marco de inestabilidad, la evolución de las exportaciones evidenció una alta volatilidad a causa de factores internos (agotamiento de pozos petroleros, fluctuaciones en la oferta exportable de carbón y café y en el tipo de cambio, turbulencia política) y externos (ciclo de los principales socios comerciales –Estados Unidos y Venezuela-, fluctuaciones de precios en los productos tradicionales de exportación, renovación de la lista de preferencias en el ATPDEA). Luego de dos años consecutivos de crecimiento negativo, las exportaciones colombianas se recuperaron en 2003, sin llegar, de todas maneras, a los valores de 2000.

En este período, los instrumentos de fomento a las exportaciones tuvieron modificaciones menores, relacionadas con la adhesión en 1990 al Código de Subsidios y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay del GATT. La adopción por Colombia de dichas reglas supuso el paulatino desmantelamiento, con plazo final en 2003, de los subsidios a la exportación o su conversión en incentivos. En la práctica, este proceso implicó la transformación del CERT en un mecanismo transparente de devolución de impuestos y, además, la imposibilidad de importar bienes de capital en el marco del Plan Vallejo a partir de 2007, ya que, según la definición de incentivos de la OMC, sólo es posible devolver o exonerar de impuestos indirectos a las materias primas o insumos incorporados a los bienes de exportación. Por otra parte, se pusieron en marcha algunos instrumentos tendientes a mejorar la productividad de los productores o a reducir la incertidumbre implícita en el proceso exportador. Entre los primeros, se incluyen los certificados de garantía de créditos específicos para PyMEs para la adquisición de activos fijos, capital de trabajo, reestructuración de pasivos y capitalización empresarial; entre los segundos, los seguros de crédito a las exportaciones, que cubren los riesgos de demora, no pago o desistimiento.

Están disponibles algunas evaluaciones del sistema y los instrumentos de promoción de exportaciones realizadas a fines de los noventa (Ochoa, 1998; Garay 1998). De acuerdo con estas fuentes, en el caso del “Plan Vallejo”, aparecería: i) una correlación positiva con el desempeño de las exportaciones durante los 80’s y los 90’s y una elevada participación de las exportaciones promovidas en relación con las totales; ii) una alta concentración de los beneficios en torno a un puñado de productos (plátano, ferroníquel, cemento, cajas de cartón, tejidos de algodón y carbón). En relación con el CERT, cuya evaluación de impacto se dificulta por la intensa variabilidad de los incentivos involucrados, las evidencias muestran una fuerte concentración del instrumento en torno a exportaciones de tipo industrial, las que, a su vez, se concentran también mayoritariamente en un pequeño conjunto de subsectores productivos (elaboración de pescados y crustáceos; prendas de vestir; resinas sintéticas, materias plásticas y fibras artificiales; imprentas y editoriales).

Una mirada de conjunto al sistema promocional de exportaciones aplicado en Colombia durante los últimos 20 años permite establecer varias conclusiones. En primer lugar, los

dos objetivos fundamentales, el incremento y la diversificación de las exportaciones, no han sido articulados por los distintos instrumentos aplicados. En segundo lugar, la capacidad promocional de los instrumentos parece débil en comparación con las fluctuaciones de orden macroeconómico, por lo que su impacto sobre la evolución de las exportaciones resulta también relativamente marginal. En tercer lugar, parece faltar en el diseño del sistema una visión integradora de los diversos factores que inciden en la competitividad y en la consolidación de una dinámica exportadora. En cuarto lugar, la falta de articulación derivó en una concentración de los beneficiarios de los instrumentos en sectores y empresas ya previamente exportadores, lo que va en detrimento de la diversificación de exportaciones y de la multiplicación de exportadores, principalmente PyMEs. Por último, en términos generales, permanecen pendientes los objetivos de dinamización y diversificación de exportaciones tanto en términos de productos como de destinos.

3. INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN ARGENTINA, CHILE Y COLOMBIA: UNA SÍNTESIS

La tabla que se presenta a continuación detalla los instrumentos de promoción de exportaciones que han sido aplicados en los tres países latinoamericanos analizados, con el objetivo de ampliar y diversificar su oferta exportable. Una rápida observación da cuenta de su gran cantidad y variedad y de su relativa similitud en los tres casos; del mismo modo, podría decirse que muchos de ellos replican, al menos formalmente, las herramientas utilizadas por otros países cuya experiencia en este ámbito puede ser considerada exitosa.

La información cuantitativa presentada en la sección correspondiente muestra que, en términos comparativos entre los tres casos y durante el período analizado, las exportaciones PyME chilenas no sólo tienen una participación relativa más elevada, sino que se han desempeñado también con un mayor dinamismo relativo; en Argentina y Colombia, por el contrario, las exportaciones de las PyMEs han decrecido en términos relativos y absolutos. La revisión normativa efectuada en esta sección permite inferir que **el sistema promocional chileno** se distinguiría del argentino y del colombiano por dos características importantes: una **mayor articulación institucional** y una **más temprana consideración de las PyMEs como objetivo específico** de la política. Es probable que aquel mejor desempeño observado esté en alguna medida asociado a estas particularidades propias de la experiencia chilena. Sin embargo, también es muy probable que buena parte de las diferencias registradas en la dinámica PyME obedezcan a razones más propias del ciclo macroeconómico, de la estructura productiva y del patrón de especialización internacional.

Sintéticamente, los instrumentos pueden agruparse en una tipología de cuatro variedades.

i) *Incentivos de carácter impositivo*: Incluyen aquellos instrumentos que implican la devolución o exención de impuestos y tarifas arancelarias a las exportaciones, de modo de evitar la doble tributación en los países de origen y destino, y aquellos otros que exoneran del pago de tributos y derechos de importación a los insumos, partes, piezas y componentes para la elaboración y posterior exportación y a bienes de capital y plantas llave en mano utilizados para la fabricación de productos para la venta en el exterior. ii) *Incentivos de carácter financiero*: Comprenden a aquellos instrumentos tendientes, por un

lado, a financiar las ventas externas y sus gastos asociados y, por el otro, a facilitar la compra de bienes de capital y plantas llave en mano necesarios para los proyectos de exportación. *iii) Mecanismos de apertura al comercio internacional:* Reúnen tanto a los instrumentos que tienden a mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados, como a los destinados a facilitar y abaratar el acceso a insumos y equipamientos importados. *iv) Servicios de apoyo a los exportadores:* Incluye la oferta por parte de organismos públicos o privados de actividades de diverso tipo en materia de consultoría, asistencia técnica, información e inteligencia comercial.

Ahora bien, más allá de los diferentes resultados observados, una evaluación de conjunto de este amplio abanico de instrumentos evidencia **varios rasgos comunes a los tres casos** respecto de la implementación de la política y de su utilización e impacto en relación con las PyMEs. En primer lugar, se verifica **un uso bastante acotado de la generalidad de los instrumentos**, presumiblemente explicado por (i) la falta de conocimiento e información por parte de sus potenciales beneficiarios, (ii) las dificultades que implica su operatoria (pesadez burocrática, demoras, incumplimientos), (iii) la falta de adecuación a las necesidades y especificidades de las empresas de menor porte y (iv) las asimetrías existentes en cuanto a las posibilidades de acceso a los distintos instrumentos, que discriminan en contra de las PyMEs debido a sus menores capacidades y recursos.

Tabla 3.1 Instrumentos de promoción de las exportaciones PyMEs en Argentina, Chile y Colombia

Tipo de promoción	Instrumentos	Arg	Chi	Col
Beneficios de carácter impositivo	Devolución de impuestos a las ventas e IVA	✓	✓	✓
	Devolución de otros impuestos	✓		✓
	Reintegros o reembolsos	✓	✓	✓
	Reintegros simplificados		✓	
	Reintegros específicos	✓		
	Admisión temporaria	✓	✓	✓
	Exenciones impositivas a la compra o importación de bienes de capital y plantas llave en mano y proyectos de inversión para la exportación	✓	✓	✓
	Zonas francas	✓	✓	✓
	Almacenes particulares de exportación		✓	
Líneas de financiamiento preferenciales	Financiamiento de exportaciones	✓	✓	✓
	Financiamiento de gastos de exportación a PyMEs	✓	✓	✓
	Financiamiento para la compra o importación de bienes de capital y plantas llave en mano	✓	✓	
	Fondo de garantías para mejora de competitividad y fomento de exportaciones no tradicionales	✓	✓	✓
	Cobertura de préstamos bancarios a exportadores		✓	✓
	Seguros para exportaciones	✓	✓	✓
Apertura comercial	Apertura unilateral	✓	✓	✓
	Integración regional	✓		✓
	Acuerdos bilaterales	✓	✓	✓
	Regímenes de intercambio compensado	✓		

Servicios de apoyo a exportadores	Servicios públicos de apoyo a las exportaciones	✓	✓	✓
	Servicios privados de apoyo a las exportaciones	✓	✓	✓
	Creación de consorcios de exportación	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia y en base a Ferraro (2001).

En segundo lugar, en la mayoría de los casos, hay evidentes **problemas de diseño de los instrumentos**, manifestados en la existencia de (i) **incentivos redundantes y solapamiento** de actividades y recursos en manos de distintos organismos, (ii) la **falta de consideraciones sistémicas**, en tanto parece no predominar un conjunto de instrumentos coordinados y complementarios, sino, más bien, de medidas definidas por la urgencia de problemas coyunturales emergentes, (iii) la **ausencia de *quid pro quo***, desde el momento en que, en general, los instrumentos presentados y en vigencia no obligan a sus beneficiarios a incrementar el flujo exportador como contraprestación al soporte recibido, y (iv) la **ausencia de eficaces mecanismos de monitoreo y evaluación**, por lo que se incurre en costos excesivos en relación con los resultados verificados y se pierde tiempo en la introducción de los ajustes de diseño e implementación correspondientes. En el caso particular de los servicios de apoyo a los exportadores, la pobre experiencia recorrida por Argentina y Colombia, en comparación con Chile, parece explicarse por el déficit de personal capacitado, el escaso presupuesto asignado y la dificultad de apalancar los servicios en aportes privados.

Quedó dicho que las bondades del sistema promocional chileno parecen residir en la probidad demostrada por las instituciones de apoyo, en la simplificación de las exigencias burocráticas y en el mayor compromiso del sector privado con la consecución, gestión y administración de los fondos (Macario, 1998; Moori Koenig et al, 2004). De todas formas, conviene insistir, el déficit en los resultados esperados no puede atribuirse exclusiva y ni siquiera mayoritariamente a los defectos de las específicas políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, sino, fundamentalmente, a **problemas más generales** que afectan a la productividad y, por ende, a la competitividad de las empresas PyMEs. En general, aquellos casos en los que se verificó un aumento de sus exportaciones o la generación de nuevos exportadores parecen asociarse a una combinatoria de mejores condiciones de acceso a mercados regionales y de más eficaces políticas de fomento y capacitación productiva de las firmas de menor tamaño.

4. ITALIA: EL DESEMPEÑO INTERNACIONAL RECIENTE DE LAS PYMES

Italia es un país tradicionalmente caracterizado por una fuerte presencia de empresas pequeñas y medianas (PyMEs) en su sistema productivo. Más de tres cuartos de los empleados en el sector manufacturero trabajan en dicha forma de empresa.³² El 84% de las empresas manufactureras son PyMEs, que emplean el 25%, producen el 15.3% del valor añadido y venden el 11.4% del total nacional (OECD, 2005). Las grandes empresas en Italia emplean alrededor del 27% del empleo en la industria manufacturera, cuando en Francia y en Alemania estas empresas representan respectivamente el 48% y el 56% (ICE, 2005). Por supuesto, el rol de las PyMEs en Italia manifiesta también la presencia de

³² La definición se basa en el número de empleados: pequeñas empresas hasta 50, medianas entre 50 y 250, grandes más de 250.

aglomeraciones de empresas, de distritos y de sistemas productivos locales integrados y basados en una densa red de relaciones y en una mezcla de competencia y de colaboración que genera altos niveles de eficiencia colectiva (Pietrobelli, 1998).

El papel de las PyMEs se refleja también en la proyección internacional de las empresas italianas, y en la especificidad de los modelos de especialización internacional. Un estudio reciente de Eurostat confirma como Italia se sitúa en el grupo de países europeos en los cuales más las PyMEs exportan una cuota significativa de las exportaciones totales (EUROSTAT, 2005).

Más del 90% de los exportadores italianos pertenecen a la categoría de la pequeña empresa. Dicha cuota ha ido creciendo desde el 1996: el progreso tecnológico, la disminución de los costos de transporte y la mayor apertura de las economías han compensado la presencia de los costos fijos típicos de cualquier actividad de internacionalización. Sin embargo, aunque el creciente número de exportadores señale un dinamismo empresarial interesante, y a pesar de la fuerte presencia – en valor absoluto - de las PyMEs italianas en los mercados de exportación, estadísticas recientes señalan una disminución estructural de la cuota de las pequeñas empresas en el total del valor de las exportaciones italianas en el periodo 1996-2003, pasando a representar el 30% desde una cuota que excedía el 32% del total en 1996.

Esta caída coincide además con la caída generalizada del valor de la presencia internacional de las empresas italianas. La cuota Italiana de las exportaciones mundiales ha ido cayendo sin interrupciones en la última década, pasando desde el 4.6% en el 1995 al 3.1% en el 2004.³³ En parte se trata de una tendencia compartida con todos los países más desarrollados, y debida a la prepotente entrada en el mercado mundial de países asiáticos de nueva industrialización. Esta tendencia está actualmente generando una amplia discusión sobre el posible “declino” estructural de la economía Italiana, después de medio siglo de crecimiento sostenido (el “*miracolo economico*” empezado en los años '50 y '60) (Faini and Sapir, 2005)

La evolución estructural de una presencia internacional decreciente de las empresas pequeñas tiene varias posibles explicaciones, que incluyen una dinámica desfavorable de los mercados tradicionales – la diversificación de los mercados geográfica es menor para las PyMEs y muy concentrada en la Unión Europea - una especialización sectorial en manufacturas tradicionales muy expuesta a la competencia internacional – la especialización “tradicional” de las PyMEs Italianas resulta más acentuada que el promedio de la economía –.

Vale la pena destacar este último punto: el modelo de especialización estructural de las pequeñas empresas sigue siendo muy sesgado hacia los sectores manufactureros “tradicionales”. Si en promedio en el año 2003 las pequeñas empresas exportaban el 22.7% del total de las exportaciones italianas de manufacturas, ellas eran responsables del 46.3% de las exportaciones de productos de madera, del 34.2% de muebles, del 43.1% de calzados y cuero, del 34.8% de textiles, del 31.2% de confecciones y del 30.1% de alimentos y bebidas (Tabla 4.1).³⁴

³³ Fuente ICE (2005). Medida en cantidades. En valores en el mismo periodo la cuota ha pasado del 4.7% al 3.9%.

³⁴ Hay visiones alternativas y menos pesimistas, a pesar de un general acuerdo entre muchos observadores. Por ejemplo, hay quienes señalan el buen desempeño internacional de las empresas medianas, y la

Tabla 4.1
La persistente especialización tradicional de las pequeñas empresas
Italianas
Italia, Exportaciones por tamaño de empresa, 2003
 (Manufacturas y sectores seleccionados)

	%			millones de €	
	Pequeñas	Medianas	Grandes	Total	
Total manufacturas	22.7	30.2	47.1	100.0	220,445
Alimentos y bebidas	30.1	33.6	36.3	100.0	12,292
Textiles	34.8	33.8	31.4	100.0	12,618
Confecciones	31.2	28.9	40.0	100.0	9,889
Calzados y cuero	43.1	38.1	18.8	100.0	10,932
Madera y derivados	46.3	40.5	13.2	100.0	1,580
Vidrio, cerámicas	23.7	29.7	46.6	100.0	7,295
Muebles	34.2	37.5	28.3	100.0	7,483
Otras manufacturas	49.7	38.5	11.7	100.0	4,907
Total Exportaciones	30.0	27.6	42.4	100.0	258,888

NOTA: Sectores manufactureros en los cuales la especialización internacional de las pequeñas empresas excede la especialización promedia del total de las manufacturas. FUENTE: ISTAT y ICE.

Dicha **inalterable estructura de la especialización** internacional Italiana, y en primer lugar de las pequeñas empresas, ¿es **destinada a condenarlas a un declino inevitable** frente a los nuevos competidores emergentes? Un elemento nuevo y prometedor viene de la creciente internacionalización productiva de las pequeñas y mediana empresas, que han representado el segmento de empresas más dinámico en dicho proceso desde el año 2000. En diez años el número de empleados de pequeñas empresas en el exterior ha subido desde el 3.3% al 7.6% del total del personal. En 2004 alrededor de la mitad de las empresas multinacionales italianas eran pequeñas empresas. La proyección internacional es aún más acentuada si se consideran formas intermedias (“livianas”) de internacionalización, cuales por ejemplos acuerdos comerciales y sin participación de capital: en el año 2000 el 16% de las pequeñas empresas tenían alguna forma de presencia internacional “liviana” (Capitalia, 2002). Además, dichas formas intermedias por sus características representan una opción proporcionalmente mucho más relevantes para las empresas pequeñas que las de mayor tamaño (Unioncamere, 2005).

La estructura sectorial de la **internacionalización productiva** de las PyMEs Italianas repite la estructura de sus exportaciones, y parece sugerir una estrategia dirigida a fortalecer las áreas de especialización tradicional a través de la de-localización de fases de la producción y una integración internacional más “profunda”. Dicha integración internacional se concretiza realizando directamente en el exterior una o más fases del ciclo de producción. La de-localización de actividades puede asegurar numerosas ventajas. En primer lugar, la presencia en nuevos mercados ayuda lograr informaciones estratégicas sobre la demanda y captar su probable evolución futura, reduciendo el riesgo. En segundo lugar, la de-localización puede permitir acceso a recursos externos, y aprovechar de la brecha en los costos de producción. Finalmente, la presencia en mercados internacionales ofrece oportunidades significativas de acceso a tecnologías y conocimientos imprescindibles.

existencia de nichos de manufacturas muy específicas y no-tradicionales para la economía Italiana (CER, 2004).

La participación – todavía incipiente – de las pequeñas empresas Italianas a este proceso de integración “profunda”, sobre todo en los países de Europa del Este, puede representar una estrategia oportuna para adecuar el modelo de especialización internacional a la agresiva competencia internacional.

5. PRÁCTICAS DE POLÍTICAS: LA EXPERIENCIA DE LOS CONSORCIOS DE EXPORTACIONES EN ITALIA

En general, las políticas de promoción de la internacionalización en Italia no han sido muy diferentes de las aplicadas en los países latinoamericanos analizados anteriormente. Entre otras medidas, hay exenciones fiscales, financiamientos y seguros de exportaciones, servicios de apoyo a las exportaciones, y muchos otros instrumentos.

Sin embargo, muchas de las observaciones propuestas para Argentina, Chile y Colombia se podrían a menudo repetir para Italia. En particular, la superposición de incentivos, la falta de consideraciones sistémicas, con medidas definidas en función de la urgencia coyuntural, la ausencia de relación entre el otorgamiento del incentivo y el desempeño exportador, y la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación no solamente de la utilización de los instrumentos, pero también de su impacto sobre el conjunto de las empresas exportadoras.

En Italia, las políticas públicas en materia de internacionalización de las empresas han sido reorganizadas en los últimos años, notablemente en función del proceso de descentralización y del rol creciente que las Regiones (y en general todos los gobiernos locales) van jugando en el diseño y la realización de muchas políticas económicas y sociales. Sin embargo, aunque el presupuesto nacional prevea una puesta específica para favorecer la internacionalización (€25.5 millones en 2002 y €24.7 millones en 2003), la presencia comercial y productiva de las empresas italianas en los mercados internacionales se ve afectada indirectamente también por muchos otros instrumentos de políticas, no expresamente dirigidos a dicho objetivo, y que tienen que ver por ejemplo con la promoción de la inversión en capital físico, de los distritos industriales, de la innovación.

Un ejemplo específico, resultado de una iniciativa privada acompañada por financiamientos y subsidios públicos desde el 1989, y que se ha demostrado particularmente exitoso en promover las exportaciones de las PyMEs italianas, viene de la experiencia de los **Consortios de exportaciones** (Federexport, 2004, Lanzara et al., 1991).

Los consortios de exportaciones representan una forma de colaboración significativa entre empresas de menor tamaño para promocionar su presencia en los mercados de exportación.

La mayor parte de los consortios es técnicamente un consorcio legalmente reconocido.³⁵ Sin embargo, a pesar de la forma jurídica concretamente elegida, los consortios para las exportaciones son verdaderamente empresas cuyo objetivo es favorecer las

³⁵ Artt. 2062 y 2612 del Código Civil Italiano.

exportaciones y la internacionalización de sus socios, que participan directamente y paritariamente a sus actividades, que incluyen la oferta de servicios de varias naturalezas.

Los servicios prestados por los consorcios han evolucionado en el tiempo en función de las exigencias de las empresas, fortaleciendo servicios tradicionales tales la realización de catálogos y folletos, la participación a ferias internacionales, la organización de misiones exploratorias, la investigación de mercado, la creación de “marcas” del consorcio, al lado de servicios innovadores orientados a fortalecer la presencia en los mercados externos, tales la apertura de oficinas y “show-room” en el exterior, la búsqueda de financiamientos para la internacionalización y la creación de empresas mixtas internacionales, la participación a contratos y programas internacionales, la asistencia post-venta. Además los consorcios promueven lazos intensos con Cámaras de comercio, Instituto para el Comercio Exterior (ICE), Asociaciones Empresariales.

La promoción de los consorcios de exportaciones ya había sido prevista en el 1989 (Ley n.83/1989 *"Interventi di sostegno per i consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali ed artigiane"*), con la posibilidad de subsidiar iniciativas de dichos consorcios finalizadas a la promoción de sus exportaciones. A menudo los mismos consorcios han identificado y realizado políticas nuevas de promoción de las exportaciones para sus socios, en lugar de seguir aplicando solamente las políticas individuales de cada socio. A través de la colaboración que se genera en los consorcios, muchas PyMEs han logrado superar los obstáculos relacionados a su tamaño insuficiente a garantizar su presencia internacional de forma independiente (Brancati et al., 2005).

El éxito del instrumento se demuestra con algunas estadísticas a continuación. En el año 2003 los consorcios miembros de la Federexport (Federación de Consorcios de Exportación) – una buena aproximación del universo nacional – han exportado €16,382 millones, suma equivalente al 6.3% del total nacional, y las empresas socias de dichos consorcios representan el 2.9% del total de los exportadores italianos. En algunas regiones italianas dichos consorcios representan una cuota importante del total de las exportaciones y de los exportadores (34.9% en Umbria, 31.4% en Trentino, 13% en Veneto) (Tabla 5.1)

Tabla 5.1 Exportaciones de los Consorcios Italianos, 2003 Cuota de las Exportaciones de los Consorcios y del Numero de empresas de los Consorcios sobre el total nacional de Exportadores		
Regiones	Exportaciones (%)	Empresas (%)
Piemonte	0.7	0.5
Valle d'Aosta	-	-
Lombardia	6.5	3.0
Liguria	-	-
Trentino Alto Adige	31.4	3.6
Veneto	13.0	3.3
Friuli Venezia Giulia	4.1	3.3
Emilia Romagna	6.4	6.4
Toscana	6.0	1.4
Umbria	34.9	26.1
Marche	5.6	2.1
Lazio	1.4	3.0

Abruzzo	-	-
Molise	3.0	3.3
Campania	-	0.1
Puglia	1.6	0.2
Basilicata	-	-
Calabria	2.9	4.9
Sicilia	0.8	1.2
Sardegna	-	-
Totale Italia	6.3	2.9

Fuente: Federexport (2004).

Los consorcios de Exportación pueden ser mono- o multisectoriales, asocian a más de 5,000 empresas, las cuales emplean más de 130,000 trabajadores, con un tamaño promedio de las empresas de 25 empleados. Se trata esencialmente de PyMEs, del momento que el 50% de las empresas asociadas factura menos de €2.5 millones.

Tabla 5.2 Los Consorcios de Exportaciones Italianos, 2003
Estadísticas esenciales

	Mono-sectorial	Plurisectorial	Total
Numero Consorcios	73	67	140
Numero empresas	1,685	3,591	5,276
Numero empleados	35,354	97,149	132,503
Promedio empresas por consorcio	23	54	38
Promedio tamaño empresa asociada	21	27	25

Fuente: Federexport (2004).

Además se trata a menudo de empresas en algunos sectores representativos del modelo tradicional de especialización productiva Italiana. Así que las exportaciones italianas de productos de madera y muebles vienen por el 18.5% de consorcios de exportación, las de pieles y derivados por el 22.2%, las de calzados por el 19.1%, las de productos para el deporte por el 27.7%. Esa especialización se debe probablemente a que en dichos sectores juegan un papel estratégico la imagen de calidad, la “marca”, la reputación adquirida a través de una actividad continuada en el tiempo. Estos son todos elementos que la organización consorcial puede favorecer y que se revelan fundamentales para la competitividad internacional.

6. CONCLUSIONES

No es fácil resumir tanta evidencia empírica. Sin embargo, vale la pena destacar algunos de los resultados principales de este trabajo, que merecerán nuevas y articuladas análisis:

- Hablar del fenómeno “PyMEs” aparece como una simplificación excesiva: hay una gran diversificación entre las PyMEs, y un panorama muy variado entre los distintos países;
- La situación de las PyMEs no necesariamente refleja la situación general del país: sin embargo hay peculiaridades y idiosincrasias microeconómicas.
- La visión “tradicional” que todas las PyMEs sean de baja tecnología, con uso intensivo del trabajo, con productos y procesos de baja calidad, baja productividad, y consecuentemente poco exportadoras, no corresponde a la realidad y aparece

reductiva de un fenómeno mucho más articulado. Por ejemplo, la especialización sectorial en manufacturas revela una interesante evolución reciente.

- El diseño de las políticas no difiere mucho entre países. Lo que si difiere es el diseño en un contexto integrado, coherente, estratégico y no en respuestas a eventos coyunturales, la eficiencia/eficacia en la implementación, la participación del sector privado en la definición y gestión.
- Aunque las PyMEs tengan todavía una contribución relativamente modesta en el total de las exportaciones industriales, la evolución reciente revela como podrían jugar un importante rol para la generación de una canasta de exportaciones más diversificada, tanto en términos de productos como de mercados. Esto podría contribuir a disminuir la vulnerabilidad ante las fluctuaciones en los precios internacionales que afecta a la estructura exportadora.

BIBLIOGRAFÍA

- Balassa B. (1967), "Trade liberalization among industrial countries", McGraw Hill.
- Baruj G. y F. Gatto (2004), "Marco Regulatorio, Instituciones y Políticas de Apoyo No Financiero Nacionales para PyMEs en Argentina", documento de la Región 1 / División de Finanzas e Infraestructura Básica 1 (R1/FI1), BID, Buenos Aires.
- Baruj G. y F. Porta (2005), *Las políticas de competitividad en Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur*, mimeo, BID-CEPAL, Washington y Buenos Aires, enero.
- Bezchinsky G. (2003), "Internacionalización y desarrollo de mercados", en Grupo de Políticas PyME: *Aportes para una Estrategia PyME en la Argentina*, CEPAL, Buenos Aires, marzo.
- Bisang R. y B. Kosacoff (1995), "Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable. Exportaciones industriales argentinas, 1974-1993", en Kosacoff B. (editor): *Hacia Una nueva estrategia exportadora*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bonifaz J. y M. Mortimore (1999), "Colombia: un CANálisis de su Competitividad Internacional", CEPAL, Serie Desarrollo Productivo Número 58, LC/L.1229-P, Santiago, septiembre.
- Bonvecchi C. y Crespo Armengol E. (2004), "Estudio sobre políticas de promoción y fomento de las exportaciones de América Latina y el Caribe. El caso de la República Argentina", mimeo.
- Brancati R. (ed.) (2005), *Le Politiche per la Competitività delle Imprese, Rapporto MET 2005*, Rome: Dozelli.
- Bravo D., Crespi G. e Gutiérrez I. (2002), "Desarrollo se escribe con PyME: el caso chileno—Desafíos para el crecimiento", CEPAL – Universidad de Chile – FUNDES, Santiago, abril.
- Campbell J., R. Rozemberg y Svarzman G (1999), "Argentina-Brasil en los '80: entre la cornisa y la integración", en Campbell, J. (editor): *MERCOSUR: entre la realidad y la utopía*, CEI-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- CAPITALIA (2002), *Indagine sulle imprese manifatturiere*, Ottavo Rapporto sull'industria italiana e la politica industriale, Roma: Capitalia
- Castello H. (2001), "El Sistema de Promoción de Exportaciones en Argentina", en Moori Koenig, V., D. Milesi y G. Yoguel.
- CEPAL (1992), "El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y estructura 1962-1989", Santiago.
- CEPAL (2004), "Estudio Económico de América Latina y el Caribe", LC/G.2255-P/E, Santiago, septiembre.
- CER (2004) "Crisi delle esportazioni: Quello che la Lira ci aveva nascosto", Rapporto CER n.4/2003.
- Costa A., Kicillof A. y Nahón C., "Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado", en *Revista Realidad Económica* N° 203, 1° de abril al 15 de mayo de 2004.

- Crespo E., G. Yoguel y V. Moori Koenig (2001), "Evolución reciente de las exportaciones manufactureras. Rol de las pequeñas y medianas empresas", en Moori Koenig V., D. Milesi y G. Yoguel.
- Crespo E., V. Moori Koenig, F. Porta y F. Sarudiansky (2004), "Un análisis del impacto del ALCA sobre las exportaciones de las PyMEs argentinas", en Porta F., V. Moori Koenig y P. Schneuwly.
- Damill M., J. Fanelli y R. Frenkel (1994), "Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los ochenta. Argentina", Documento CEDES N° 105, Buenos Aires, 1994.
- Dini M. y G. Stumpo (2002), "Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile", CEPAL. Serie Desarrollo Productivo N° 136 (LC/L. 1838-P), Santiago, diciembre.
- EUROSTAT (2005) "External trade by activities and firm size", Working paper Theme 6, Eurostat, Luxembourg.
- Faini R. and Sapir A. (2005), "Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana", presentado en la Conferencia "Oltre il Declino" organizada por la Fondazione Rodolfo Debenedetti, Roma 3 de Febrero de 2005 (www.frdp.it)
- FEDEREXPORT (2004) "La vocazione all'export del sistema consortile", Roma: Federexport, ICE, Ministero delle Attività Produttive, settembre.
- Ferraro C. (2001), "Promoción de Exportaciones y Sistemas de Apoyo al Comercio: la Experiencia Internacional", en Moori-Koenig, V., D. Milesi y G. Yoguel.
- Ffrench Davis R. (2002), "Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad", en Bouzas R. (coordinador): *Realidades nacionales comparadas*, OSDE Binario.
- Fundación Novum Millenium (2001), "Estudio sobre la promoción de exportaciones en Argentina y su imperiosa necesidad de encontrar un mecanismo simple, transparente y eficiente", Serie Documentos, Buenos Aires, agosto.
- FUNDES Argentina (2005), Proyecto sobre la actualización del perfil de inserción externa de las Pymes, en proceso de elaboración.
- FUNDES Colombia-PROEXPORT (2004), Proyecto sobre el perfil de inserción externa de las Pymes colombianas, en proceso de elaboración.
- Garay J. (1998), "Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996", Biblioteca Virtual del Banco de la República.
- Gatto F. y Ferraro C. (1997), "Consecuencias iniciales de los comportamientos PyMEs en el nuevo escenario de negocios en Argentina", CEPAL, Documento de Trabajo N° 79 (LC/BUE/L.162), septiembre.
- Giuliani E., Rabellotti R., Pietrobelli C. (2005) "Upgrading In Global Value Chains: Lessons From Latin American Clusters", *World Development*, 4.
- Heymann D. (2000), "El esquema de convertibilidad", en Kosacoff B. (editor), G. Yoguel, C. Bonvecchi y A. Ramos: *El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL – Oficina Buenos Aires, marzo.
- Iannariello-Monroy M., J. León y C. Oliva (1999), "El Comportamiento de las Exportaciones en Colombia: 1962-1996", BID – Región 3, RE3-99-005, agosto.
- ICE, 2005, *Rapporto ICE 2004-2005: L'Italia nell'economia internazionale*, Roma: Istituto per il Commercio Estero. (www.ice.it)
- Katz J. y B. Kosacoff (1989), "El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectiva", CEPAL-Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Kosacoff B. (1993), "La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada", en Kosacoff B. (compilador): *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, CEPAL/Alianza Editorial.
- Kosacoff B., Anlló G., Bianco C., Bisang R., Bonvecchi C., Porta F., Ramos A., Spector E. y Zabala Suárez J. (2004), "Evaluación de un escenario posible y deseable de reestructuración y

- fortalecimiento del Complejo Textil argentino”, CEPAL – Oficina de Buenos Aires (LC/BUE/R.261), octubre.
- Lanzara R., Varaldo R., Zagnoli P., (1991), “Public Support to Export Consortia: The Italian Case”, in Seringhaus F.H.R. and Rosson P.J. (eds.) *Export Development and Promotion: The Role of Public Organizations*, London: Kluwer Academia Publishers, pp.217-40.
- Lavados H. (2004), “Estrategia de Desarrollo de las Exportaciones de Chile”, PROCHILE, septiembre.
- Macario C. (1998), “Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad”, en Integración & Comercio, N° 4/5, Año 2, enero-agosto, Buenos Aires, BID-INTAL.
- Milesi D., Yoguel G. y Moori Koenig V. (2001), “Competencias endógenas y estrategia de exportación de las PyMEs exportadoras exitosas”, en Moori Koenig, V., D. Milesi y G. Yoguel.
- Milesi D., Yoguel G. y Moori Koenig V. (2001), “Competencias endógenas y estrategia de exportación de las PyMEs exportadoras exitosas”, en Moori Koenig V., D. Milesi y G. Yoguel.
- Ministero delle Attività Produttive (2004) “Strumenti di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane”, junio, Roma: MAP, www.mincomes.it
- Moori Koenig, V., Milesi, D., y Yoguel, G. (2001). *Las Pymes exportadoras argentinas exitosas: Hacia la construcción de ventajas competitivas*, FUNDES-Miño y Dávila, Buenos Aires-Madrid.
- Moori Koenig, V., y Yoguel, G. (2002), *Las Pymes exportadoras exitosas: dinamica reciente y su perfil de especialización externa*, www.mipyme.com.
- Moori Koenig, V., Yoguel, G., y Milesi, D., (2004), *Buenas Prácticas de las PyME exportadoras exitosas: el caso de Chile*, FUNDES, Santiago, Chile.
- Moori-Koenig, V. y C. Bianco (2003), “Industria Minera”, Estudio 1 EG.33.6; Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II, Oficina de la CEPAL-ONU en Buenos Aires, marzo.
- Moori-Koenig, V., G. Yoguel, D. Milesi y I. Gutiérrez (2004), “Buenas prácticas de las PyME exportadoras exitosas PyMEX: el caso chileno”, FUNDES, Santiago, agosto.
- Observatory of European SMEs (2003), *Internationalisation of SMEs*, No. 2003/4, Brussels: European Commission.
- Ocampo J., F. Sánchez y G. Hernández G. (2004), “Colombia: Crecimiento de las Exportaciones y sus Efectos sobre el Crecimiento, Empleo y Pobreza”, en Ganuza E., Morley S., Robinson S. y Vos R., *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe en los 90*, UNDP – Regional Bureau for Latin America and the Caribbean, en prensa.
- OCDE (1986), “Science and Technology Indicators”, N° 2.
- OCDE (1994), « Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE: Tour d'horizon annuel 1994 », Paris.
- OECD (2005), *SMEs in OECD Countries :Italy*, DSTI/IND/PME(2005)1, Paris : OECD.
- Ochoa P. (1998), “Políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Colombia”, en Integración & Comercio, N° 4/5, Año 2, enero-agosto, Buenos Aires, BID-INTAL.
- Paredes Rodríguez R. (1999), “Crisis asiática: la primera gran crisis de los mercados globalizados”, en *Revista Mundus*, Año 2, número 4, Universidad Nacional de Rosario.
- Pietrobelli C. (1998), “The Socioeconomic Foundations of Competitiveness: An Econometric Analysis of Italian Industrial Districts”, *Industry & Innovation*, Vol. 5. No. 2, December.
- Pietrobelli C. and Rabellotti R. (2004) “Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America. The Role of Policies” Sustainable Development Department Best practices series; MSM-124, January, http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3586_e.htm
- Pietrobelli C., Rabellotti R., Aquilina M. (2004) “An Empirical Study of the Determinants of Self-Employment in Developing Countries”, *Journal of International Development*, 16, 803-20. W.P. in http://www.luiss.it/ricerca/centri/lee/file/LLEEWD14_JUNE_2004.pdf

- Porta F, Moori Koenig V. y Schneuwly P. (2004), *Las PyMEs argentinas frente al ALCA: ¿oportunidad o amenaza?*, FUNDES y Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires (2004).
- Porta F. (1995), “Cuatro años con tipo de cambio fijo, ¿ajuste estructural o ajuste recesivo?”, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Documento de Trabajo N° 21, Buenos Aires.
- Porta F. (2000), *El impacto de las preferencias comerciales sobre el comercio intrarregional. Análisis del Mercosur y los acuerdos bilaterales de Chile*, ALADI/SEC/Estudio 127, mayo, Montevideo.
- Porta F. y Bonvecchi C. (en prensa): *Argentina después de las reformas y el colapso. Reestructuración y desequilibrios del aparato productivo*, en M. Cimoli y C. Garrido (eds.), *Nuevos temas en la agenda de desarrollo productivo y tecnológico de América Latina*, Editorial Siglo XXI, México.
- Ramírez J. y Núñez L.. (1999), “Reformas Estructurales, Inversión y Crecimiento: Colombia durante los años noventa”, CEPAL, Serie Reformas Económicas Número 45, LC/L.1290, Bogotá, noviembre.
- Rodríguez A. (2003), “La realidad de la PyME colombiana. Desafío para el desarrollo”, FUNDES Colombia, septiembre.
- SELA (1994), “La dinámica de especialización y competitividad internacional de los países latinoamericanos: un estudio de largo plazo”, Informe Final de Proyecto, Caracas.
- Sourrouille J., Kosacoff B. y Lucángeli J. (1985), “Transnacionalización y política económica en la Argentina”, Centro Editor de América Latina – Centro de Economía Transnacional.
- UNIONCAMERE (2005), *Le piccole e medie imprese nell'economia italiana, Rapporto 2004*, Roma: Unione delle Camere di Commercio Italiane.
- Ventura J. (2001), “Política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas: análisis del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones”, CEPAL – Oficina Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas N° 1, Buenos Aires, marzo.
- Wonnacott R y Wonnacott P. (1997), “El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas”, en DNP-BID: *Américas: integración económica en perspectiva*, Bogotá.

ANEXO – INDICADORES UTILIZADOS

Indicador de especialización regional

A través de este indicador se pueden verificar aquellas regiones o países hacia las cuales se dirigen en mayor proporción las ventas externas de las PyMEs. El indicador se construye de la siguiente manera:

$$X_p^r / X_t^r / X_p / X_t$$

En donde,

X_p^r = exportaciones PyME a la región r.

X_t^r = exportaciones totales a la región r.

X_p = exportaciones totales PyME.

X_t = exportaciones totales.

Los valores superiores a la unidad indican una mayor participación de las exportaciones de las PyMEs hacia una determinada región en relación con las exportaciones totales del país de origen de las empresas, mientras que los valores por debajo de la unidad, indican lo contrario.

Indicador de movilidad de las firmas

Para medir la movilidad de las PyMEs exportadoras de manufacturas se dividieron los períodos analizados en tres subperíodos. En los casos argentino y colombiano, los subperíodos relevantes son 1996/1997, 1998/2000 y 2001/2003. En ocasión del análisis de las exportaciones de las PyMEs chilenas, se escogieron los bienios 1996/1997, 1998/1999 y 2000/2001. Asimismo, se categorizó a las firmas en cuatro conjuntos. En primer lugar se encuentran las exportadoras “**constantes**”, definidas como aquellas firmas que exportaron en los tres subperíodos. En segunda instancia, aparecen las “**entrantes**”, tratándose en este caso de las firmas que exportaron solamente en el último período. A continuación, se encuentran las “**salientes**”, caracterizadas por haber exportado sólo en el primero de los períodos. Por último, las firmas “**oscilantes**” son aquellas que no cumplen con ninguno de los requisitos para formar parte de las categorías anteriores.

Indicador de desempeño exportador de las PyMEs

El método utilizado para identificar a las PyMEs manufactureras exportadoras exitosas se basa en un indicador multidimensional construido a partir de la combinación de seis variables que reflejan distintos aspectos del desempeño exportador de las empresas (Crespo et al, 2001; Moori Koenig et al, 2004).

A continuación, se presenta la función a través de la cual se calcula el Indicador de Performance Exportadora (IPE):

$$\text{IPE} = \text{CE} * 0,25 + \text{DE} * 0,15 + \text{DES} * 0,10 + \text{DM} * 0,20 + \text{CMD} * 0,25 + \text{ECM} * 0,05$$

En donde,

CE (Continuidad Exportadora): mide la estabilidad de las empresas dentro de las actividades de exportación.

DE (Dinamismo Exportador): verifica el crecimiento de las exportaciones de las empresas entre el primer y el último año en que registraron exportaciones a lo largo de los períodos analizados.

DES (Dinamismo Exportador Sostenido): se encarga de la medición de la sostenibilidad del crecimiento de las exportaciones de las empresas.

DM (Diversificación de Mercados): califica a las empresas de acuerdo a la cantidad de mercados hacia los que realizaron ventas externas.

CMD (Complejidad de Mercados de Destino): permite *rankear* a las empresas de acuerdo al peso de las exportaciones que se dirigieron a mercados distintos de sus ámbitos naturales de comercio (mercados regionales).

ECM (Evolución de la Complejidad de los Mercados de destino): clasifica a las firmas de acuerdo a la diferencia en la complejidad de los mercados a los que exportó entre el primer y último año.

El IPE puede variar entre 0 y 10 en relación con el valor que asuma cada una de sus variables componentes. De esta forma, el indicador general permite asignar a cada una de las empresas exportadoras una calificación a partir de la cual se puede establecer un *ránking* de éxito exportador, muy útil a la hora de establecer comparaciones entre firmas o grupo de firmas.

Indicador de ventajas comparativas reveladas

Se trata de un indicador complejo de especialización propuesto por Balassa (1967) que compara la estructura de las exportaciones de un país con la estructura de exportaciones mundiales o de una zona de referencia. El indicador de VCR se calcula de la siguiente manera:

$$X_j^i / X_j / X_m^i / X_m$$

En donde,

X_j^i = exportaciones de la rama de actividad i por parte del país j.

X_j = exportaciones totales del país j.

X_m^i = exportaciones mundiales de la rama de actividad i.

X_m = exportaciones totales mundiales.

Para este trabajo, se construyó también un indicador de las VCR para las PyMEs manufactureras, de la siguiente forma:

$$X_{pj}^i / X_{pj} / X_m^i / X_m$$

En donde,

X_{pj}^i = exportaciones de la rama de actividad i por parte de las PyMEs del país j.

X_{pj} = exportaciones totales de las PyMEs del país j.

X_m^i = exportaciones mundiales de la rama i.

X_m = exportaciones totales mundiales.

De esta forma, al comparar las VCR nacionales con las de las PyMEs de ese mismo país se ha podido aproximar el perfil de especialización de las PyMEs manufactureras por rama de actividad en relación con la especialización del país en su conjunto. En tal sentido, si el indicador VCR para las PyMEs es mayor al indicador VCR para el total nacional en una determinada rama de actividad, significa la existencia de una ventaja comparativa de las PyMEs en la producción de los productos de dicha rama; si el indicador VCR para las PyMEs es menor al correspondiente al total nacional, las PyMEs tendrán una mayor desventaja que el conjunto del aparato productivo nacional en la elaboración de los productos de una determinada rama de actividad.

Contenido tecnológico del comercio

La clasificación escogida a efectos de determinar el contenido tecnológico de las exportaciones manufactureras es la propuesta por la OCDE (1986 y 1994). De acuerdo a la misma, se agrupan a las distintas actividades industriales según su grado de intensidad tecnológica, definida en términos relativos según el esfuerzo de investigación y desarrollo (I+D) aplicado en cada uno de los sectores. El criterio de definición es la relación entre los gastos en I+D y el valor de producción de cada uno de los sectores, estimado para el conjunto de los países miembros de la institución. En función de este criterio, los sectores de actividad manufacturera son agrupados en cuatro estratos relativos: i) baja intensidad tecnológica, ii) media baja intensidad tecnológica, iii) media alta intensidad tecnológica y iv) alta intensidad tecnológica.³⁶

La siguiente es una lista genérica y no exhaustiva de actividades manufactureras agrupadas dentro de las categorías de intensidad tecnológica definidas por la OCDE:

- *Baja intensidad tecnológica (BT)*: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones, madera, muebles, papel, imprenta, construcciones metálicas y metales ferrosos.
- *Media-baja intensidad tecnológica (MBT)*: metales no ferrosos, caucho, plásticos, refinación de petróleo, piedra, arcilla, vidrio, construcción naval y otros medios de transporte.
- *Media-alta intensidad tecnológica (MAT)*: industrias química, eléctrica y automotriz e instrumentos científicos.
- *Alta intensidad tecnológica (AT)*: industrias farmacéutica, electrónica, aeroespacial y computadoras.

³⁶ Para hacer operativa la clasificación, partiendo del hecho de que la información obtenida estaba clasificada bajo el Sistema Armonizado a seis dígitos, se convirtieron los registros, en primer lugar a la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI), Revisión 3, a tres dígitos. A partir de ello, y dado que la clasificación OCDE parte de las actividades industriales definidas a 4 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), ha sido necesario establecer la correspondencia entre la CIIU y la CUCI. Los términos de conversión entre la CIIU y la CUCI y la generación de una clasificación OCDE de intensidad tecnológica definida a 3 dígitos de la CUCI (alrededor de 260 categorías de producto) fueron realizados por CEPAL (1992) y revisados por CTP-Data para un estudio publicado en SELA (1994). Esta última versión es la utilizada en este estudio.

Indicador de especialización tecnológica relativa

De modo de diferenciar patrones de especialización comercial entre los distintos segmentos de firmas (grandes y PyMEs) respecto del patrón de especialización comercial nacional se ha construido el indicador de especialización tecnológica relativa (IETR), que se obtiene de la siguiente forma:

$$X_s^{ct}/X_s / X_j^{ct}/X_j$$

En donde,

X_s^{ct} = exportaciones según estrato de contenido tecnológico del segmento s.

X_s = exportaciones totales del segmento s.

X_j^{ct} = exportaciones según estrato de contenido tecnológico del país j.

X_j = exportaciones totales del país j.

En este caso, valores mayores a la unidad para el IETR significan una especialización mayor del segmento de que se trate para un estrato determinado en términos de contenido tecnológico; valores menores a la unidad, implican una desespecialización relativa del segmento en el estrato definido por su contenido de tecnología.