

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN EL SISTEMA FEDERAL

Premio “Excelencia Exportadora” 2006
DIARIO LA NACIÓN

“La Promoción de Exportaciones en el sistema federal – Hacia un funcionamiento óptimo”

Autor: Alejandro Vicchi

Resumen Ejecutivo

El trabajo premiado corresponde a una tesis presentada en la UCES, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. El informe está enfocado en el funcionamiento de la promoción de exportaciones a nivel sub-federal, es decir, provincia y municipios, y especialmente en su articulación entre sí y con la estructura nacional (Fundación Exportar, SEPYME, etc.). Todo este conjunto debiera funcionar como un sistema armónico e integral. Sin embargo, cabe preguntarse si esto es efectivamente así en la actualidad, y en caso de que no lo fuera, qué reformas o pautas podrían adoptarse para optimizar la operatoria de los distintos actores, mejorando el aprovechamiento de los escasos recursos existentes, y promoviendo la especialización y la obtención de sinergias.

Para ello analizamos primero el rol de los gobiernos locales en materia de desarrollo productivo en general y promoción de exportaciones particularmente. Esto lo complementamos con una revisión de la promoción de exportaciones en Argentina. A continuación hicimos un análisis de caso, para el cual tomamos la experiencia de una serie de municipios del Gran Buenos Aires, y del Gobierno de la Provincia, para luego analizar las inter-relaciones de estos agentes entre sí y con el Gobierno Nacional. Finalmente nos dedicamos a evaluar cómo se intenta coordinar esas inter-relaciones, para culminar con una serie de propuestas que a nuestro juicio podrían mejorar el funcionamiento del conjunto. Se trata de un trabajo de investigación aplicado a la realidad del desarrollo económico argentino, planteado desde la óptica de las políticas. No se ha dejado de lado el análisis de casos extranjeros para extraer las mejores prácticas internacionales en la materia, como insumo para el diseño de las políticas locales.

Abstract

La Argentina se encuentra entre los países con menor propensión a la exportación, considerando la relación entre exportación y Producto Bruto Interno (PBI). A ello debe agregarse que las exportaciones argentinas se componen básicamente de productos primarios: *commodities* agrícolas (cereales y oleaginosas) e hidrocarburos representan la mayor parte del total de las ventas al exterior. Todo esto ocurre en un contexto socio-económico nacional donde se destaca el alto índice de desempleo. Las PYMES han sido siempre y son todavía las generadoras de empleo por excelencia, pero sus ventas al exterior son aún insignificantes (a pesar del crecimiento advertido desde la devaluación). Por lo tanto, la promoción de las exportaciones de las PYMES se presenta como una necesidad vital para el país; por ese camino podrán aumentarse las exportaciones con un fuerte impacto en el empleo.¹

Además, el apoyo a las PYMES ocasionará un aumento de exportaciones industriales, con lo cual se elevará el valor agregado de las ventas argentinas al exterior ya que éstas son

¹ En las PYMES, por cada millón de dólares exportado se crean más de 40 puestos de trabajo, mientras que en las grandes empresas esa cifra representa 25 empleos (en ambos casos, empleos directos e indirectos sumados), de acuerdo a cifras de la SEPYME.

responsables de la mayoría de las exportaciones de varias industrias de alta diferenciación². Finalmente puesto que el comercio exterior plantea numerosas exigencias a las empresas sin experiencia, lograr aumentar el número de PYMES exportadoras, los montos exportados por ellas y los mercados de destino, redundará en una mayor competitividad global de la economía argentina.

Pero para que las pymes alcancen esos objetivos es imprescindible contar con una efectiva política pública de promoción de exportaciones. Actualmente el país cuenta con varias organizaciones de alcance nacional dedicados a esta tarea, entre los cuales se destacan la Fundación Exportar, ProArgentina (Subsecretaría PYME) y el Consejo Federal de Inversiones, pero también existen dependencias locales (provinciales, municipales, o regionales) que en algunos casos despliegan una intensa actividad en esta materia. ¿Pero qué grado de coordinación y sinergia existe entre estas diferentes instituciones?

En nuestro trabajo postulamos que el protagonismo en este rol de los gobiernos locales (municipales y provinciales), y la cooperación entre sí y con el gobierno nacional, son una condición necesaria y directamente relacionada con la efectiva inserción de la Argentina en el comercio internacional.

Esta afirmación se sustenta en la naturaleza de las PYMES y las falencias existentes en cuanto al acceso a la información, que explican un bajo nivel de conocimiento y aprovechamiento de los programas de apoyo estatal, como se puede comprobar, por ejemplo, en el estudio realizado por FUNDES y CEPAL sobre las firmas exportadoras exitosas³, o en las investigaciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento que mencionamos. Es necesario entonces que los gobiernos locales operen como interlocutores directos de los sectores productivos de su distrito, tanto para que éstas accedan a los programas de los niveles superiores, como para asegurarse de que éstos se ajusten a sus necesidades. Sin dudas, en algunos casos la escala local presentará problemas de estructura y recursos económicos, para lo cual proponemos como vía de solución la formación de micro-regiones y corredores productivos.

La participación de los gobiernos locales en el desarrollo productivo y la promoción de las exportaciones ocupa un lugar significativo desde hace décadas en países como Italia, España y Alemania; y en éstos el regionalismo, el localismo y la descentralización son principios rectores para el sistema de apoyo a las PYMES. Éstos tres conceptos son ilustrados en el capítulo 1, donde también abordamos las bases jurídicas del desarrollo productivo local a partir de los aportes de distintos constitucionalistas. También incorporamos ejemplos de buenas prácticas internacionales donde los gobiernos locales de países desarrollados participan del desarrollo productivo y la promoción de exportaciones de sus PYMES.

Por otra parte, en la Argentina la visión del desarrollo productivo como función del gobierno local es un fenómeno nuevo (de la década del '90) y todavía poco expandido⁴. En un país con la extensión y la estructura territorial política de la Argentina debiera ser más que evidente la

² Las empresas medianas exportan más del 70 % del total exportado por el país en los siguientes rubros: editorial, confecciones, juguetes, maquinaria agrícola y para industria alimenticia; y más del 50 % en calzado y pinturas. Ib idem..

³ Milesi, Darío y Yoguel, Gabriel (Convenio de colaboración CEPAL Bs. As. - FUNDES-Argentina). "Inserción externa y generación de ventajas competitivas: comparación de las características de las pymes exportadoras exitosas de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y el interior", Marzo de 2000.

Narodowski, Patricio. "El sistema de apoyo a PYMES en los '90; avances y dudas". Ponencia del "V Congreso de la AIV, Reggio Calabria, 2003.

necesidad de que las políticas de Estado se ejecuten en forma descentralizada, mediante unidades de gestión cercanas a las comunidades a las que deben atender.

En muchos casos, los gobiernos locales se introducen a la temática como reacción frente a los cambios que provocaban las políticas económicas nacionales, y particularmente la devaluación. Esto podría implicar que ese fenómeno tenga un carácter coyuntural, lo cual es poco propicio; por ello es necesario plantear que en lo sucesivo, esa función sea considerada como permanente y central en los gobiernos locales. Deberá fomentárselo como política de Estado, es decir, una línea de acción que se mantenga vigente a través de los cambios de autoridades, y como parte de una estrategia nacional para el desarrollo.

Debido a que el campo de estudio, compuesto por los gobiernos locales situados en toda la extensión del territorio nacional, superaba ampliamente la extensión de una investigación de estas características, la misma se focalizó en una selección de casos concretos de articulación vertical (Nación-Provincia-Municipios), partiendo desde los municipios, por tratarse de la menor unidad de gestión autónoma. El análisis de estos casos se desarrolló en el capítulo 3.

Deliberadamente se escogieron seis municipios del Gran Buenos Aires (Morón, Lomas de Zamora, San Isidro, Vicente López, San Fernando y Tigre) cercanos físicamente a las ciudades de La Plata y Buenos Aires donde tienen asiento los organismos provinciales y nacionales con los que deben cooperar. Esto debiera facilitar la interacción con los organismos nacionales, por lo cual la falta de coordinación que se encuentre entre ellos no podrá atribuirse a problemas de incomunicación. Otros factores atractivos por los que los elegimos para el análisis de caso fueron la estabilidad política y administrativa, pluralidad partidaria, presencia de importantes aglomeraciones de pequeñas y medianas industrias, perfil productivo multi-sectorial, distribución geográfica y alta densidad poblacional. Finalmente, los cuatro municipios situados al norte de la Capital Federal han constituido la Región Metropolitana Norte, lo que representa una buena oportunidad para estudiar la cooperación entre las comunas.

El trabajo de campo se basó en entrevistas a personal técnico de las diferentes instituciones, reforzado análisis de sus sitios web. El resultado fue que en estos casos, la mayoría de los municipios, y el gobierno provincial, tienen programas de promoción de exportaciones de las PYMES con cierto grado de sofisticación y coincidentes en muchos aspectos.

A estos efectos podría sintetizarse que la estrategia de inserción internacional de un país gira en torno a tres ejes: las negociaciones económicas internacionales, el desarrollo de mercados externos y la mejora en la competitividad de las empresas⁵.

Comprobamos que, a grandes rasgos, los gobiernos locales tienen una actuación importante en materia de desarrollo de mercados, pero muy poco articulada en cuanto a la introducción de mejoras en las empresas y prácticamente nula participación en los procesos de negociaciones entre Estados.

⁴ Sobre una muestra de 215 municipios (alrededor del 10 % del total) realizada por el Instituto de Federal de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior en 2003, el 61.9 % contaban con un área de fomento a la producción (en algunos casos focalizada al desarrollo local o la economía social), pero generalmente con poco personal, escasos recursos (incluso en proporción al total del municipio) y bajo nivel de profesionalización; sólo el 5.8 % de los encuestados se actuaban en la promoción de exportaciones.

⁵ Este enfoque está desarrollado en el capítulo 2.

Entre los rasgos compartidos por todos o algunos de éstos municipios se encuentran la realización de misiones comerciales, la presencia en ferias internacionales (incluso con crédito fiscal), el apoyo al asociativismo, acciones para individualizar y publicitar la oferta exportable de las empresas de sus distritos, ciclos de charlas sobre comercio exterior y convenios con la Fundación Exportar a fin de operar como oficina filial para la provisión de inteligencia comercial.

Si bien existen programas que propician mejoras organizativas en los procesos de producción, o en los productos mismos, esta función suele recaer en otras reparticiones municipales (no en el área de comercio exterior) y no están enfocadas directamente hacia las exigencias necesarias para acceder a mercados externos. Esto podría explicarse por la alta diversificación del perfil productivo de los municipios estudiados, que impide realizar un trabajo especializado por sector o rubro; esto podría llevarse a cabo con mayor facilidad en el plano regional o provincial.

Aplicando una visión sistémica de la promoción de exportaciones, debemos remarcar que frente a la coyuntura planteada después de la devaluación muchos pequeños empresarios comienzan a abordar nuevos mercados en el exterior sin la preparación adecuada. Su primer impulso es empezar a contactar potenciales compradores en el exterior y efectuar gastos como misiones comerciales, stands en ferias, envíos de material promocional y muestras al exterior, etcétera.

El hecho es que si por desconocimiento o falta de profesionalismo, la empresa no ha realizado el correspondiente diagnóstico previo ni tomado las medidas necesarias para prepararse (como tener un buen manejo de INCOTERMS, métodos de costeo de exportación, modalidades logísticas, requisitos técnicos, etcétera), seguramente las primeras operaciones nunca llegarán a buen término. Esto provocará no sólo frustración y pérdidas económicas concretas, sino que además afectará el prestigio de la empresa en cuestión frente a sus contrapartes extranjeras. Ante ellas generará una imagen negativa (apariencia de improvisación y falta de seriedad) que será difícil de revertir aún si la empresa, luego de esa mala experiencia, aplica las correcciones necesarias y vuelve a intentarlo.

En consecuencia, el sector público debiera poner el mismo énfasis que pone en la realización de actividades promocionales en el exterior (desarrollo comercial), en la ejecución de programas que preparen a las empresas para estar en condiciones de abordar esos mercados internacionales con posibilidades de éxito.

De lo contrario, los fondos públicos destinados a ese fin habrán sido gastados infructuosamente, y a las empresas argentinas se les irán cerrando las puertas en el exterior en forma paulatina, a medida que se difunda el estereotipo de un empresario oportunista y poco profesional.

Por otra parte, hay que recordar que las negociaciones comerciales internacionales son un juego de doble vía: para que la Argentina obtenga la apertura de los mercados de otros países, instrumentada por una desgravación o reducción arancelaria contenida en un acuerdo comercial, debe entregar a cambio un beneficio similar para los productos originarios de los otros países signatarios. Facilitar el acceso de los productos de determinado origen al mercado nacional suele tener un costo por desplazamiento de la producción local en dicho rubro (a menos que sólo haya un desvío de comercio). Ese costo sólo se compensa si la producción argentina aprovecha ese acuerdo para aumentar su presencia en otros mercados. Si las

empresas argentinas no son lo suficientemente dinámicas como para aprovechar las ventajas negociadas, la economía nacional sólo recibirá el impacto negativo del acuerdo, en lugar de capitalizar las oportunidades abiertas .

Por lo tanto, si se ha decidido tener una política externa muy activa en el logro de acuerdos comerciales con un número cada vez mayor de países, es fundamental que esos esfuerzos sean acompañados por las pertinentes acciones de internacionalización de las PYMES, trabajando sobre sus variables internas.

Las herramientas deben incluir información, orientación y asistencia técnica y financiera para la implementación de esas mejoras. Y ese tipo de información y asistencia sólo pueden ser brindadas con la precisión que se requiere trabajando desde los distritos hacia los niveles superiores en forma sectorial, con articulación entre varias instituciones de diferentes órdenes; la complejidad de la tarea remarca la importancia de crear mecanismos de coordinación y aplicar los principios de descentralización y regionalismo, ya que actualmente en la relación entre diferentes organismos se detectan algunos casos de superposición (es decir, dos entidades que intentan realizar las mismas actividades por separado).

Pasando al capítulo 4 para el análisis de la coordinación operativa entre estos actores, hemos encontrado que los municipios analizados interactúan de diversas formas con otros municipios, con organismos provinciales y nacionales de promoción de exportaciones y apoyo a las PYMES, así como con universidades y entidades privadas relacionadas con dichos temas. En los casos seleccionados la actividad de promoción de exportaciones de los organismos de nivel municipal, provincial o nacional presenta grandes semejanzas y coincidencias. Se han detectado situaciones de complementación y adición positiva en materia de financiamiento, capacitación, asociativismo, oficinas en el exterior, ferias internacionales y misiones comerciales. Los gobiernos provincial y nacional cooperan estrechamente con municipios administrados por otras fuerzas políticas.

Pero no se ha detectado articulación para la implementación de mejoras y apoyo a la internacionalización en las PYMES, mientras que por otro lado habría una eventual superposición de actividades en otras líneas (como la identificación y difusión de la oferta exportable, la inteligencia comercial y los programas de pasantías). Llamativamente, el ejemplo más notorio de superposición de tareas parece encontrarse entre SEPYME y la dupla Fundación Exportar-Cancillería, organismos de nivel nacional que cuentan con programas casi equivalentes de capacitación, identificación y difusión de oferta exportable e inteligencia comercial.

La articulación vertical existe en forma asistémica e informal, sujeta a la voluntad e iniciativa particular de los técnicos que operan los programas.

La capacidad de especialización y la optimización de recursos está muy limitada al no existir mecanismos institucionalizados para la coordinación de la promoción de exportaciones entre diferentes niveles del Estado, ni dentro del Poder Ejecutivo. En nuestro trabajo reseñamos algunas iniciativas frustradas adoptadas en el pasado reciente para solucionar esta cuestión, como la Comisión Interministerial de Comercio Internacional o el Consejo Federal de Comercio Exterior.

Por lo tanto, la situación actual, en materia de coordinación, es claramente insatisfactoria y requiere ser resuelta, ya que atenta contra la eficacia de la estructura y conspira contra el logro del objetivo deseado.

Lo más urgente, por donde podría empezarse, es la creación de ámbitos regulares para el intercambio de experiencias entre equipos técnicos, fomentar la complementariedad y adicionalidad, y evitar la superposición ineficiente. Un foro, o red, podría vincular a los organismos pertinentes sin que éstos pierdan su carácter independiente y su libertad de acción -esto es lo que proponemos en el capítulo 5. Esta práctica no exige recursos significativos ni una gran ingeniería institucional, sólo la voluntad de las partes, y por sí sola contribuiría en forma significativa a optimizar el funcionamiento de la promoción de exportaciones y viabilizar el logro de sus objetivos.

Seguramente, el principal obstáculo a vencer será la resistencia al cambio, y la renuencia a ceder espacios de poder y trabajar en equipo; así como para el empresario es difícil aplicar prácticas asociativas con sus pares, ocurre algo análogo entre funcionarios y organismos. Es cierto que la naturaleza del sector público argentino tampoco favorece ese tipo de acciones; no abundan las instituciones sólidas y los planteles técnicos profesionales, estables e independientes del poder político. Por el contrario, las políticas públicas son excesivamente vulnerables a la rotación de autoridades.

Sin embargo, de lo señalado en el párrafo anterior no debe concluirse en la absoluta imposibilidad de que se introduzcan cambios en esos patrones de conducta. El sector público, en última instancia, no es totalmente ajeno a los intereses del país y las demandas de la sociedad. Por otro lado, la historia reciente de la Argentina ha mostrado cómo es posible aplicar cambios estructurales impensados cuando la situación lo requiere (las grandes transformaciones de la primera mitad de la década del '90 son un ejemplo de ello).

Como se señalara en la introducción, la promoción de exportaciones de las PYMES es una de las vías para la generación de empleo, el incremento del valor agregado, el crecimiento económico y la obtención de divisas.

Y sin dudas, las dimensiones de la crisis que afecta a la Argentina en estos momentos, especialmente en la situación social, son suficientemente aleccionadoras para forzar un cambio de actitud como el propuesto. Sólo es necesario estar a la altura de las circunstancias y aceptar el desafío.

Índice General

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

CONTEXTO GENERAL

Capítulo 1

El rol de los gobiernos provinciales y municipales en el plano productivo y de promoción de exportaciones

Capítulo 2

La Promoción de Exportaciones en la Argentina

SEGUNDA PARTE

ANALISIS DE CASO: LA INTERACCIÓN NACIONAL-PROVINCIAL-MUNICIPAL EN EL GRAN BUENOS AIRES

Capítulo 3

Análisis de la promoción de exportaciones en municipios del Gran Buenos Aires

Capítulo 4

Relación vertical en los casos seleccionados

TERCERA PARTE

COORDINACION DEL SISTEMA FEDERAL DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

Capítulo 5

Coordinación del sistema federal de promoción de exportaciones

CONCLUSIONES

FUENTES

ANEXO: ABREVIATURAS UTILIZADAS

Índice de Gráficos

Gráfico n° 1. Participación de las PYMES en las exportaciones argentinas.

Gráfico n° 2. Evolución de las exportaciones 1995/2003.

Gráfico n° 3. Cantidad de empresas activas en exportación.

Gráfico n° 4. Evolución de las exportaciones PYMES.

Gráfico n° 5. Efecto relativo de las negociaciones comerciales internacionales.

Gráfico n° 6. Principales sectores productivos en la provincia de Buenos Aires.

Gráfico n° 7. Principales rubros exportados por la provincia de Buenos Aires.

Gráfico n° 8. Organización del Foro Federal de Promoción de Exportaciones (ejemplo)

Índice de Cuadros

Cuadro n° 1. Conocimiento y utilización de políticas públicas RMBA e Interior

Cuadro n° 2. Herramientas de promoción de exportaciones aplicadas en diferentes organismos a nivel nacional.

Cuadro n° 3. Situación institucional (2004)

Cuadro n° 4. Datos geográficos y económicos de los municipios seleccionados.

Cuadro n° 5. Variables para el análisis de la promoción de exportaciones de los municipios.

Cuadro n° 6. Síntesis sinóptica de herramientas aplicadas por los municipios seleccionados.

Cuadro n° 7. Organismos a cargo de promoción de exportaciones.

Cuadro n° 8. Destinos de misiones comerciales realizadas y proyectadas (2003-2005).

Cuadro n° 9. Participación en ferias internacionales realizada y proyectada (2001-2005).

Cuadro n° 10. Industria manufacturera de la Provincia de Buenos Aires y municipios seleccionados.

Cuadro n° 11. Programas de promoción de exportaciones en diferentes niveles gubernamentales.

Índice de Mapas

Mapa n° 1. Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires

Mapa n° 2. Región Metropolitana Norte

INTRODUCCIÓN

La Argentina se encuentra entre los países con menor propensión a la exportación, considerando la relación entre exportación y Producto Bruto Interno (PBI). En términos cuantitativos, puede calificarse como propensión alta a exportar a coeficientes mayores del 30% (por ejemplo Hong Kong, Malasia, Canadá, Corea, Dinamarca y México, a partir de la segunda mitad de los noventa), y como propensión media a economías con coeficientes de entre 15% y 30% (por ejemplo Australia, Colombia, Chile, España y Reino Unido). En Argentina el coeficiente está por debajo del 15% (durante la mayor parte de la década del '90 fue del 8 %).⁶

A ello debe agregarse que las exportaciones argentinas se componen básicamente de productos primarios, *commodities* agrícolas (cereales y oleaginosas) e hidrocarburos que representan la mayor parte del total de las ventas al exterior (53 %⁷). Se trata por consiguiente de exportaciones de bajo valor agregado: son productos sin diferenciación y cuyo precio está sujeto a las oscilaciones de los mercados internacionales.

Todo esto ocurre en un contexto socio-económico nacional donde se destaca el alto índice de desempleo, oscilante entre el 15 y 20 % de la Población Económicamente Activa durante los últimos diez años (recientemente descendió por debajo del 15 %, pero sin considerar como desempleados a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar). Si se tiene en cuenta que la crisis del mercado laboral se produjo en una de las décadas de mayor crecimiento del PBI, se plantea la necesidad de encarar reformas estructurales para que, de aquí en adelante, la expansión de la economía vaya acompañada del aumento de los puestos de trabajo.

Es por ello que el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) debe ocupar una posición estratégica dentro de la planificación económica. Las PYMES han sido siempre y son todavía las generadoras de empleo por excelencia, incluso en países desarrollados, pero

⁶ Bezchinsky, Gabriel (CEPAL Buenos Aires). "Internacionalización y desarrollo de mercados". En: Grupo de Políticas PYME (Buenos Aires). "Ejes Centrales de una Nueva Política PYME en la Argentina". Buenos Aires, CEPAL, marzo de 2003.

⁷ Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PYME. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME). "Problemática y perspectiva de la exportación PYME en Argentina" (pdf). Buenos Aires, agosto de 2003. Acceso: www.sepyme.gov.ar (Consulta: abril de 2004).

actualmente sus ventas al exterior son insignificantes: menos del 9 % del total exportado (si bien han comenzado a crecer desde la devaluación)⁸. Por lo tanto, la promoción de las exportaciones de las PYMES se presenta como una necesidad vital para el país; por ese camino podrán aumentarse las exportaciones con un fuerte impacto en el empleo.⁹

Además, el apoyo a las PYMES ocasionará un aumento de exportaciones industriales, con lo cual se elevará el valor agregado de las ventas argentinas al exterior. En muchos países, como Italia, gran parte de las exportaciones industriales son producidas por PYMES; en la Argentina el panorama es similar: las PYMES son responsables de la mayoría de las exportaciones de varios rubros¹⁰.

Puesto que el comercio exterior plantea numerosas exigencias a las empresas sin experiencia, lograr aumentar el número de PYMES exportadoras, los montos exportados por ellas y los mercados de destino, redundará en una mayor competitividad global de la economía argentina. Indudablemente, los gobiernos deben alentar y acompañar, como política de Estado, ese proceso de internacionalización, tal como se lleva a cabo en otros países, desarrollados y en desarrollo.

El aumento de las exportaciones de las pymes, en suma, generará empleo, incrementará el valor agregado de la canasta exportadora argentina, motorizará el crecimiento de la economía en su conjunto, y además significará un ingreso genuino de divisas, que es en sí mismo relevante teniendo en cuenta la acuciante situación del endeudamiento público en moneda extranjera.

Pero para que las pymes alcancen esos objetivos es imprescindible contar con una efectiva política pública de promoción de exportaciones. En este trabajo se postula que el protagonismo en este rol de los gobiernos locales (municipales y provinciales), y la

⁸ Svarzman, Gustavo. "Actualidad, problemática y perspectiva para la exportación PYME en Argentina" (pdf). Ponencia del Ciclo de Charlas SEPYME 2004, Buenos Aires, abril de 2004. Acceso: www.sepyme.gov.ar, (Consulta: agosto de 2004).

⁹ En las PYMES, por cada millón de dólares exportado se crean más de 40 puestos de trabajo, mientras que en las grandes empresas esa cifra representa 25 empleos (en ambos casos, empleos directos e indirectos sumados). SEPYME, Op. Cit.

¹⁰ Las empresas medianas exportan más del 70 % del total exportado por el país en los siguientes rubros: editorial, confecciones, juguetes, maquinaria agrícola y para industria alimenticia; y más del 50 % en calzado y pinturas. Ib idem..

cooperación entre sí y con el gobierno nacional, son una condición necesaria y directamente relacionada con el logro de esa meta.

En sintonía con este razonamiento, el objetivo de este trabajo es estudiar cómo funciona la promoción de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas que tiene lugar en los diferentes niveles del Estado federal, analizar cuál es la interacción existente entre las acciones de los regímenes provinciales, municipales, y el Gobierno Nacional, y preguntarse si la situación presente es satisfactoria, o si sería necesario crear mecanismos de coordinación. Si este fuera el caso, este trabajo propondrá que con los elementos existentes se implemente un sistema federal de promoción de exportaciones, con un órgano de coordinación donde participen todos los niveles y jurisdicciones, sin dejar de lado al sector privado y al ámbito académico.

Pero antes de ello, una de las primeras tareas a encarar, en ese sentido, será explicar por qué es importante que los gobiernos locales faciliten activamente el acceso de las PYMES a las herramientas que brindan los niveles superiores de la administración pública, así como que actúen en forma coordinada entre sí y con el Gobierno Nacional para optimizar el uso de los recursos.

En la actualidad, muchos gobiernos locales, incluso en el nivel municipal, han asumido con determinación las funciones de desarrollo productivo y promoción de exportaciones, pero es conveniente analizar brevemente en qué forma ha ocurrido esto.

También se hará alusión a conveniencia de la conformación de regiones infra-nacionales (entre municipios, por ejemplo) como herramienta para satisfacer necesidades comunes mediante la unión de esfuerzos colectivos. Deberán tenerse en cuenta las tendencias de descentralización y localismo, que implican transferencia de funciones, decisiones y recursos desde el Estado Nacional hacia los niveles menores de la administración pública (estos conceptos serán desarrollados más adelante).

Luego se ingresará en el análisis de la estructura existente de promoción de exportaciones para PYMES. Para ello deberá considerarse cuáles son y cómo operan las principales instituciones que contribuyen a la promoción de exportaciones, ya sea las que se dedican a ello en forma excluyente, o las que apoyan a las PYMES, en general. La labor de estas

instituciones se desenvuelve en tres campos de acción principales: las negociaciones internacionales, la preparación de la empresa para ponerse en condiciones de exportar –en todas las variables que permiten el éxito en los negocios internacionales-, y las herramientas de desarrollo de mercados –misiones comerciales, ferias, etc.

Debido a que el campo de estudio, compuesto por los gobiernos locales situados en toda la extensión del territorio nacional, supera ampliamente la extensión de una investigación de estas características, la misma se focalizará en una selección de casos concretos de articulación vertical (Nación-Provincia-Municipios), partiendo desde los municipios, por tratarse de la menor unidad de gestión autónoma.

Y por último, es necesario respaldar el análisis con ejemplos internacionales de cómo los gobiernos locales de otros países participan del desarrollo productivo y la promoción de exportaciones de sus PYMES.

Capítulo 1

El rol de los gobiernos provinciales y municipales en el plano productivo y de promoción de exportaciones

1.1 Transformaciones económicas de la década del '90

1.2 Marco jurídico

1.3 Descentralización y localismo

1.4 Regionalismo

1.5 Referencias internacionales

1.1 Transformaciones económicas de la década del '90

Dado que el objetivo de este trabajo implica analizar el funcionamiento de la promoción de exportaciones de las PYMES por debajo del nivel en el que opera el gobierno nacional, es conveniente, como paso previo, enmarcar el rol que los gobiernos provinciales y municipales desempeñan en las políticas públicas vinculadas con la producción y el desarrollo económico, en las transformaciones que tuvieron lugar en los últimos años.

La primera observación que es menester realizar es que el actual complejo estatal de apoyo a las PYMES es fruto de la apertura de la economía que tuvo lugar a principios de la década del '90 (si bien hubo un anticipo durante el período 1976-81), ya que las entidades y reparticiones que hoy tienen protagonismo en ese rol surgieron justamente en esos años. Es el caso de la Fundación Exportar (1994) y la Secretaría de PYMES (1997; hoy Subsecretaría), en el plano nacional, del IDEB (Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense, 1996) o la Fundación ProMendoza (1996) en los gobiernos provinciales y de las estructuras de comercio exterior de muchos municipios.

La apertura a las importaciones, instrumentada en gran parte por la creación del MERCOSUR (a partir del Tratado de Asunción en 1991), la fijación de un tipo de cambio bajo (la Convertibilidad instaurada en 1991) y la eliminación de barreras para-arancelarias, así como la reforma de algunos mecanismos de apoyo a la producción (liquidación del BANADE o Banco Nacional de Desarrollo, creando en su lugar el BICE, Banco de Inversión y Comercio Exterior –en 1992¹¹), significaron una reducción de la protección con que las pequeñas y medianas industrias del país habían contado a partir de la década de 1930¹², y sumergir a la Argentina en un ámbito altamente competitivo.

Se asumía que esta política forzaría al sector empresario a modernizar su aparato productivo, para estar en condiciones de defender su participación en el mercado frente a las mercaderías importadas y la llegada de nuevos jugadores, es decir la radicación de compañías extranjeras fruto de la inversión directa (a la que la economía también se abrió en esos años, por ejemplo, removiendo trabas al movimiento de divisas).

El traspaso de numerosas funciones del Estado hacia empresas privadas, como la generación eléctrica, o el sistema portuario (particularmente relevante para el comercio exterior), también entre otros fines buscaba contribuir a esa transformación del aparato productivo, removiendo las limitaciones estructurales pertinentes.

Como dato adicional (que se contrastará con la actitud asumida por los gobiernos provinciales en general) hay que señalar que en dicho modelo la transformación productiva antes señalada debía partir de la iniciativa particular de cada empresario, al estar en juego su supervivencia: los esfuerzos del Estado entonces “se orientan principalmente a facilitar la adaptación de las firmas individuales (demanda) al nuevo escenario competitivo (Kosacoff, 1998; Bekerman, Sirlin y Streb, 1995)”.¹³

¹¹ Durante sus primeros diez años el BICE no brindó servicios de financiamiento para comercio exterior en forma directa sino por medio de bancos comerciales (privados en la mayoría de los casos); los cuales suelen ser más exigentes para otorgar préstamos a las PYMES.

¹² Como respuesta a los efectos de la crisis de septiembre de 1929 en EEUU (el “viernes negro”) se produce en la mayor parte del mundo, incluyendo a la Argentina, un incremento del proteccionismo comercial y la profundización de la intervención estatal en la economía.

¹³ Carmona, Rodrigo. “Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en los municipios de la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (pdf). Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, 2001. Acceso: www.littec.ungs.edu.ar/epapers.htm, (Consulta: marzo de 2004)

El gobierno nacional –supuestamente- renunciaba a ejecutar políticas industriales a las que suele llamarse “activas”, como seleccionar sectores estratégicos, para luego promoverlos en pos de determinados objetivos o protegerlos en forma focalizada. En lugar de ello se adoptaron “criterios de horizontalidad o imparcialidad a nivel de áreas y sectores, la masividad en el alcance, la delimitación temporal, la libre elección de los servicios por parte de los beneficiarios y su cofinanciamiento obligatorio”.

Este esquema supone que el Estado sólo pone a disposición de las empresas una serie de programas de asistencia generales, y el empresario debe tomar la iniciativa y elegir qué herramienta utilizar y para qué fin. El punto débil (como se verá más adelante, en este mismo capítulo) se encuentra en pasar por alto las asimetrías existentes en cuanto a acceso a la información y las aptitudes gerenciales necesarias.

“Conjuntamente con la actuación restringida del ente estatal se asume que los beneficiarios potenciales tienen similares costos de acceso a los instrumentos, iguales condiciones para acceder a los mercados, similar capacidad para reconocer claramente sus necesidades y niveles de información y de conocimientos técnicos semejantes.”¹⁴

Dentro de este escenario, posiblemente la promoción de exportaciones fuera lo más parecido a una “política activa” que pueda rescatarse del período al que hacemos referencia.

Es que en forma simultánea a la apertura de la economía, y como paliativo de la pérdida de ventas que sufriría la producción nacional frente a la importación, desde el Gobierno Nacional se comenzó a alentar a las PYMES a ganar nuevos mercados en el exterior. Esto se hizo por medio de una serie de iniciativas, algunas de ellas muy innovadoras y de gran notoriedad, como la ya citada creación de la Fundación Exportar.

La Fundación Exportar fue establecida con carácter mixto, estatal-privado, y desarrolló desde sus inicios una valiosa tarea de concientización, información y generación de oportunidades comerciales en el exterior, esto último fundamentalmente a través de la organización de pabellones argentinos en ferias internacionales. También promovió la formación de consorcios de exportación, realizó actividades de capacitación, estudios y publicaciones de apoyo. Por último, a partir del año 2000 se agregó la realización de misiones comerciales

¹⁴ Ib idem.

(actividad de la que ya se ocupaba la Cancillería, así como gobiernos provinciales, algunos municipios y otros órganos como el Concejo Federal de Inversiones).¹⁵

Otras medidas fueron tomadas en el plano nacional, pero en el ámbito de la administración centralizada (Ministerio de Economía o Secretaría de Ciencia y Tecnología sobre todo), como algunas herramientas de financiamiento (préstamos y subsidios) que se pusieron a disposición de las empresas para promover la incorporación de tecnología y normas de calidad o encarar procesos de reestructuración productiva. Aunque estos mecanismos podían aprovecharse para poner la organización y los productos de las PYMES en condiciones de exportar, no apuntaban específicamente a esa finalidad.

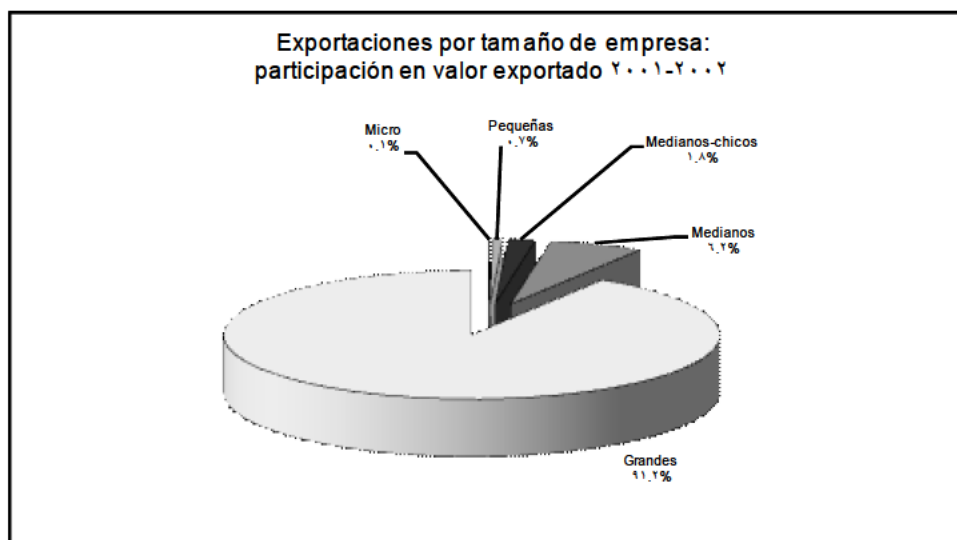
El desarrollo ideal de estas políticas económicas hubiera significado la conversión de una parte importante de las PYMES nacionales en empresas competitivas y modernas, consolidadas en el mercado local y/o volcadas progresivamente hacia la exportación. En el caso de las firmas que debieran cerrar por no haber superado el desafío de la competencia, se esperaba que sus recursos humanos fueran absorbidos por el crecimiento general de la economía, resultado de las nuevas inversiones, y del éxito de aquellas que sí lograran triunfar en ese proceso.

Sin embargo, como es sabido, dicha política no alcanzó suficientemente los resultados esperados, y particularmente en lo relativo a la exportación, fueron muy pocas las PYMES que llegaron a ganar nuevos mercados y mantener ventas en el exterior con continuidad (Gráfico n° 1).

En gran parte esto puede atribuirse a carencias estructurales de las PYMES, que se relacionan con factores culturales y por lo tanto, sólo pueden ser revertidas en el largo plazo. Pero las pequeñas industrias encontraban el mayor obstáculo para el despegue de sus exportaciones en la paridad del dólar con el peso, cuyo efecto en el precio relativo de los productos argentinos desalentaba al empresariado (por el contrario, estimulaba la importación en lugar de la producción y exportación). Esto fue puesto en evidencia por el fenómeno que tuvo lugar cuando el régimen de Convertibilidad fue derogado (a principios de 2002).

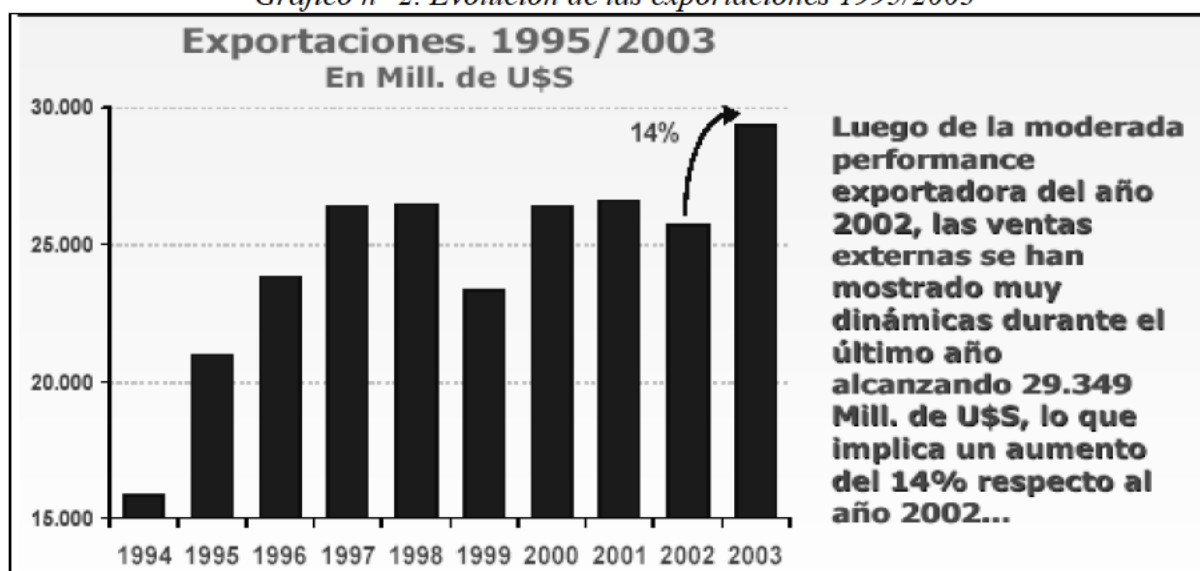
¹⁵ En el siguiente capítulo se describirá con mayor profundidad la tarea desarrollada por los organismos vinculados a la promoción de exportaciones de las PYMES.

Gráfico n° 1. Participación de las PYMES en las exportaciones argentinas.



Fuente: SEPYME, en base a datos de Aduana¹⁶

Gráfico n° 2. Evolución de las exportaciones 1995/2003



Fuente: CEP-SICPYME en base a INDEC¹⁷

Al desaparecer ese inconveniente, hubo un crecimiento notable de las “vocaciones exportadoras” que alentó a muchos productores a comenzar a trabajar en ese sentido, acudiendo masivamente a los organismos dedicados a apoyarlas, y generando repercusión y

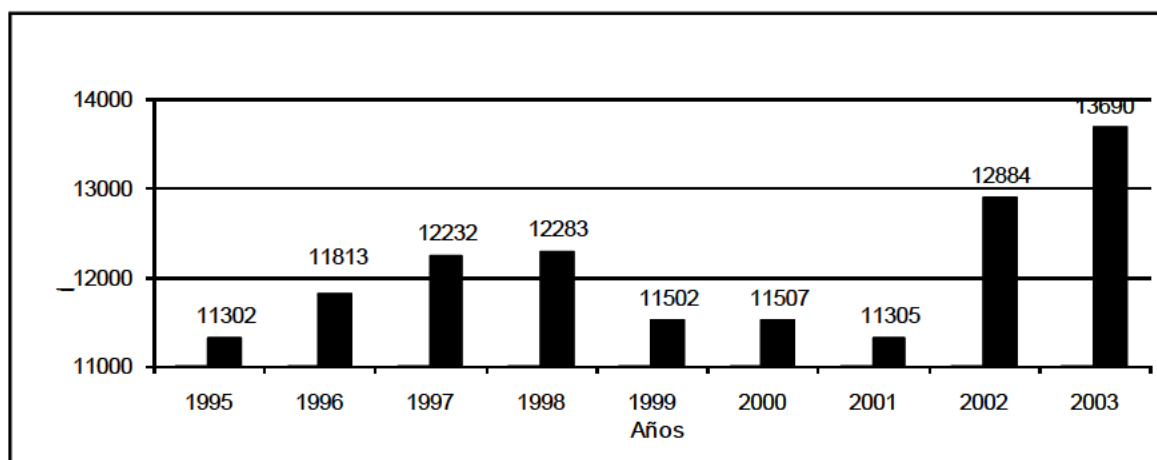
¹⁶ Se consideran micro-exportadores a las empresas con ventas externas anuales de entre USD 10.000 y USD 20.000, pequeñas entre USD 20.000 y 100.000, medianas-chicas entre USD 100.000 y USD 400.000, medianas entre USD 400.000 y USD 3.000.000, y grandes, por valores superiores a USD 3.000.000; siempre considerando el promedio trienal del período 2000-2002. SEPYME, Op. Cit.

¹⁷ Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PYME. Centro de Estudios para la Producción. “Monitoreo de PYMES Exportadoras” (pdf). Buenos Aires, Febrero 2004. Acceso: www.industria.gov.ar/CEP. (Consulta: marzo de 2004). En parte el incremento de los montos exportados se relaciona con el aumento en los precios de los *commodities* (soja, combustibles, etc.).

expectativa en la opinión pública.¹⁸ Pero más allá del fenómeno social, las cifras reflejaron efectivamente un crecimiento importante de las exportaciones tanto a nivel global como de pequeños y medianos exportadores (Gráficos n° 2, n° 3 y n° 4).

Por otra parte, si bien la década de los '90 dejó como resultado un crecimiento importante de la economía, éste no logró absorber los trabajadores desactivados por el cierre o la modernización de las empresas argentinas. Esta existencia de recursos humanos “ociosos” y la gigantesca crisis social que conlleva motivó que la creación de empleos fuera la principal demanda de la sociedad durante la segunda mitad de la década y hasta nuestros días. Esto obviamente fue repercutiendo en los gobiernos de distinta jerarquía que debieron ir incorporando las políticas productivas, incluyendo la promoción de exportaciones, entre sus nuevas prioridades. Cada gobierno lo asumió a su manera, no sólo debido a los tiempos de reacción diferentes y los recursos disponibles en cada caso, sino también de acuerdo a la visión que cada gestión política tenía del problema.

Gráfico n° 3. Cantidad de empresas activas en exportación.

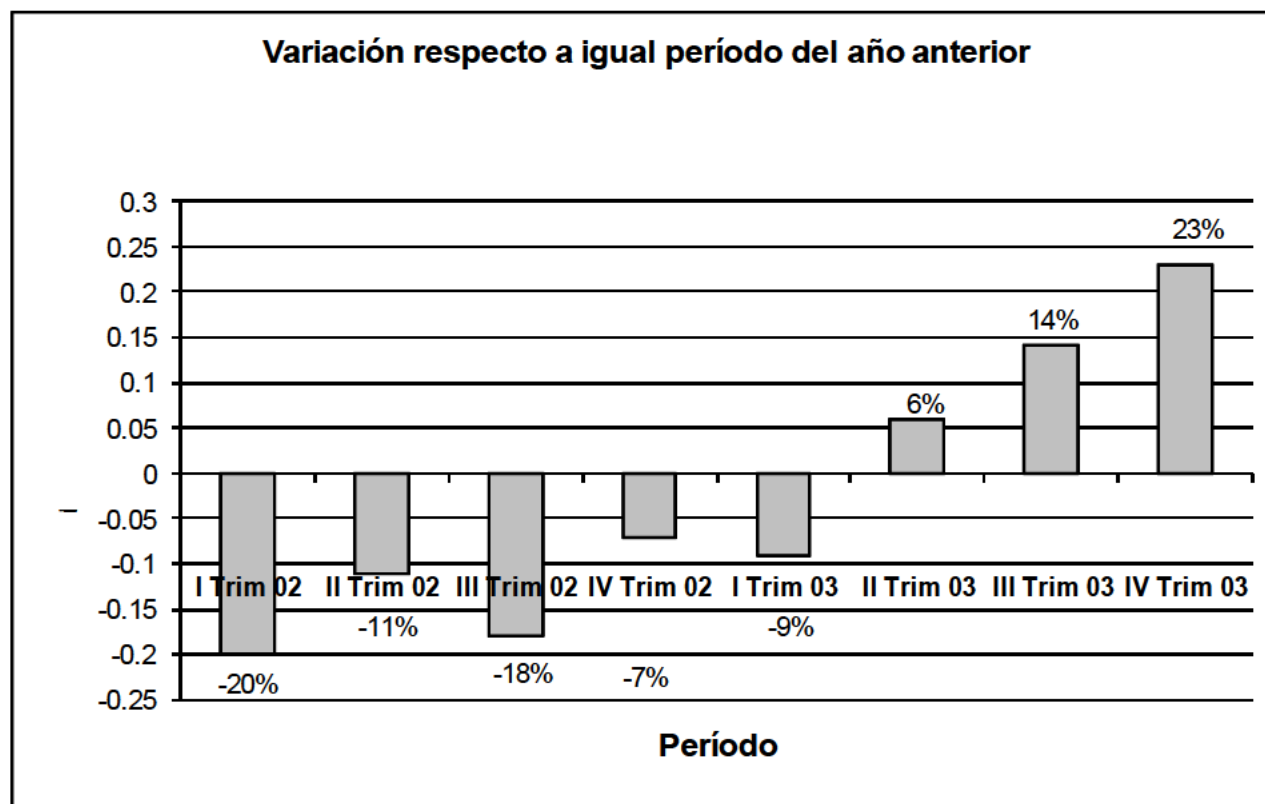


Fuente: SEPYME en base a datos de Aduana¹⁹

¹⁸ Como era previsible, ese interés público fue reduciéndose paulatinamente, a medida que los empresarios menos evolucionados y muchos micro-emprendedores tomaban conocimiento de los esfuerzos que era necesario realizar para llegar a exportar (y a medida que el mercado interno comenzaba a reactivarse); sin embargo, pasado ese momento, quedan muchas PYMES trabajando en el tema en forma responsable, con proyectos exportadores de largo plazo.

¹⁹ Svarzman, Op. Cit.

Gráfico n° 4. Evolución de las exportaciones PYMES.



Fuente: CEP-SICPYME en base a INDEC²⁰

Por otra parte, si bien la década de los '90 dejó como resultado un crecimiento importante de la economía, éste no logró absorber los trabajadores desactivados por el cierre o la modernización de las empresas argentinas. Esta existencia de recursos humanos "ociosos" y la gigantesca crisis social que conlleva motivó que la creación de empleos fuera la principal demanda de la sociedad durante la segunda mitad de la década y hasta nuestros días. Esto obviamente fue repercutiendo en los gobiernos de distinta jerarquía que debieron ir incorporando las políticas productivas, incluyendo la promoción de exportaciones, entre sus nuevas prioridades. Cada gobierno lo asumió a su manera, no sólo debido a los tiempos de reacción diferentes y los recursos disponibles en cada caso, sino también de acuerdo a la visión que cada gestión política tenía del problema.

En este sentido, fue clara la diferenciación asumida a medida que avanzaba la década del '90 por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, respecto del gobierno nacional –al menos en el plano discursivo. Aquel comenzó a realizar críticas al modelo económico vigente haciendo

²⁰ Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PYME. Centro de Estudios para la Producción, Op Cit. En este trabajo se consideran PYMES exportadoras a las empresas con ventas externas de entre U\$S 10.000 y u\$s 3.000.000 promedio anual para el trienio 2001/3.

referencia a la “destrucción” de la industria nacional y su consecuencia social (la desocupación), reclamando la salida del régimen de Convertibilidad y desarrollando publicitados programas en apoyo de la producción en su territorio, como la creación del citado IDEB.²¹

Por su parte el gobierno nacional defendió el modelo económico aplicado, pero al mismo tiempo dio pasos importantes en el sentido de apoyar a las PYMES, como la creación de una Secretaría (conocida como SEPYPE) y la sanción una Ley ad-hoc (la n° 24.467, en 1995)²².

Por su parte los gobiernos municipales comenzaron a intervenir activamente en el asunto, en el que tradicionalmente no tenían mucha injerencia. Una encuesta realizada sobre una muestra de 215 municipios (alrededor del 10 % del total) por el Instituto de Federal de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior en 2003 mostró que el 61.9 % contaban con un área de fomento a la producción (en algunos casos focalizada al desarrollo local o la economía social)²³. Sin embargo, un análisis cualitativo sobre esas dependencias arroja resultados menos alentadores.

“(…) éstas poseen en general poco personal y bajos recursos. La cantidad de personal afectada a las áreas de desarrollo productivo es muy reducido en relación al total de personal municipal, siendo este porcentaje de entre el 1 y el 9 %, e inferior al 3 % en el 75 % de los casos. El grado de profesionalización del personal es muy bajo, aunque variable según el tamaño de los municipios y sus estructuras. Los municipios que no poseen área de desarrollo productivo expresan que se encuentran muy interesados en la creación de la misma, señalando como obstáculos principales la falta de recursos económicos y humanos para eso. Ello implica un grado de conciencia en relación a la importancia del

²¹ “...el gobierno de la Provincia de Buenos Aires desde inicios de los noventa planteó una concepción más activa del rol del estado provincial en el plano del desarrollo productivo. Si bien las ideas se relacionaban con una actuación menos preponderante y abarcadora del aparato estatal respecto al pasado, se remarcaba la necesidad de una participación efectiva en el apoyo de los diversos agentes de la producción. Este mayor involucramiento del sector público provincial en el desarrollo económico e industrial adquirió un mayor consenso político y empresarial a partir de la crisis mexicana de 1995, cuando la actividad económica ingresó en un ciclo recesivo y la Provincia de Buenos Aires recibió sus fuertes impactos (mayor desempleo, cierre de establecimientos, etc)”, Carmona, Op Cit.

²² También por la misma época se crea la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, en el ámbito de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT), como responsable de administrar el FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino), herramienta financiera para apoyar la investigación y desarrollo y la modernización de procesos productivos.

²³ Altschuler, Bárbara. “Situación actual de los municipios argentinos en cuanto al desarrollo económico local y la economía social”. Ponencia del I Foro Federal de Investigadores y Docentes “La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local”, organizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, noviembre de 2003.

desarrollo productivo local como parte de la gestión municipal y del nuevo rol que los gobiernos locales encaran en la actualidad, pero con bajos recursos concretos para su desenvolvimiento.”²⁴

“La Subsecretaría de la Producción generalmente es una oficina con poca importancia y escaso presupuesto, fuera del interés incluso del Intendente. Buena parte de las tareas dependen de los funcionarios, que en general muestran interés y compromiso, pero eso no alcanza. Es claro que se trata de actividades nuevas, que hace diez años en los municipios no existían. Se avanzó en el consenso acerca de lo que debe hacerse, hay muchos inconvenientes para llevar a cabo los objetivos.”²⁵

Específicamente en lo relativo al comercio exterior, en este nivel de la administración pública, sin embargo, distintas limitaciones (presupuesto, escala, falta de experiencia y estructura) provocaron que sólo en casos muy particulares se encuentren municipios que hayan desarrollado acciones significativas en lo relativo a promoción de exportaciones. De hecho, de la citada encuesta surge que sólo el 5.8 % de los distritos informantes trabajaban en ese campo.

A pesar de todo, algunos municipios (los de mayor potencial económico o perfil industrial) pusieron en marcha modestas iniciativas en ese sentido a fines de la década del '90, por lo cual cuando se produjo la devaluación (diciembre de 2001) tenían un grado de madurez que les permitió desempeñar un rol aceptable en el momento de mayor demanda por parte de la comunidad de empresarios locales, y actualmente tienen estructuras relativamente consolidadas.²⁶

Aquí debe señalarse que los programas de promoción de exportaciones más evolucionados de los gobiernos provinciales y municipales (de los que cuentan con ellos), en la mayoría de los casos incluyen, como uno de sus principales componentes, la realización de misiones comerciales y el fomento de la participación en ferias internacionales. En el primer punto, a primera vista encontramos una múltiple superposición o coincidencia con la tarea realizada

²⁴ Ib Idem

²⁵ Narodowski, Patricio. “El sistema de apoyo a PYMES en los '90; avances y dudas”. Ponencia del “V Congreso de la AIV, Reggio Calabria, 2003. (pdf). Acceso: www.littec.ungs.edu.ar. (consulta: abril de 2004)

²⁶ Al recorrer la historia reciente de los organismos estatales debe tenerse presente que éstos no escapan a las prácticas habituales de la política argentina según la cual con los cambios de autoridades electivas suele renovarse gran parte del personal técnico de la administración pública centralizada (y sobre todo su conducción), por lo cual no porque un municipio haya llevado a cabo un buen programa de promoción de exportaciones cinco años atrás, puede deducirse que el organismo en cuestión haya capitalizado una experiencia genuina en la materia. (Rapoport, Luis -Universidad de Bologna-. “Instituciones y normas: la clave para la gestión de políticas de desarrollo empresarial”. En: Grupo de Políticas PYME (Buenos Aires). “Ejes Centrales de una Nueva Política PYME en la Argentina”. Buenos Aires, CEPAL, marzo de 2003.)

por la Fundación Exportar, si bien suele existir colaboración y sincronización entre ésta y los organismos provinciales y municipales²⁷. Mientras que en el caso de las ferias comerciales, lo habitual es que los organismos sub-nacionales se sumen directamente al pabellón argentino organizado por esta Fundación.

Hacia fines de la década del '90 y en los principios del nuevo milenio, la persistente situación de desempleo, el agravamiento de la crisis social, y por fin la debacle económica de diciembre de 2001, profundizaron la necesidad de reavivar las fuerzas productivas del país. Al conjugarse esta situación con la nueva súbitamente ventajosa situación competitiva de los productos argentinos en el mundo -en términos de precios, gracias a la devaluación-, recobró impulso la creencia de que el futuro del país se encontraba en la exportación.

En la actualidad el gobierno nacional, la mayoría de las provincias y varios municipios tienen en marcha programas de promoción de exportaciones. Este rol del Estado ha ido extendiéndose desde el nivel superior hacia el inferior en forma paulatina, a medida que fue expandiéndose la toma de conciencia sobre la necesidad de trabajar en esta cuestión. En parte, los gobiernos locales han actuado por imitación de lo que hacían los del nivel superior. Por otro lado, es posible que la mayor cercanía relativa de las administraciones locales con las consecuencias sociales de la crisis, las demandas de apoyo de sus comunidades empresarias y la proliferación de fenómenos muy tangibles como cierres de fábricas y bolsones de pobreza hayan alentado a los municipios más afectados (y en condiciones de reaccionar) a intentar intervenir con fuerza en la problemática productiva, propiciando entre otras líneas de trabajo la promoción de exportaciones.

La coyuntura social y económica, con los efectos visibles que provoca en cada distrito, y la fe en que la salida al mundo de los productos argentinos sea parte de la solución a dicho problema –en el largo plazo- no deben ser subestimadas en cuanto a la existencia de programas estatales de promoción de exportaciones. Estos programas requieren la asignación del presupuesto correspondiente, para lo cual debe haber decisión política en las instancias superiores del Poder Ejecutivo respectivo, voluntad de aprobar dicho presupuesto por parte de los cuerpos legislativos, y finalmente consenso social en la comunidad del distrito. Esto último adquiere particular importancia en tiempos en que el gasto fiscal genera permanente controversia pública y existen necesidades sociales acuciantes a las que hacer frente; en

²⁷ En los capítulos siguientes se analizará en detalle esta relación.

consecuencia, sobre todo a nivel de los municipios, es importante que haya buena recepción de estos programas por parte del “vecino-contribuyente”.

En cuanto a los roles desempeñados respectivamente por los diferentes niveles de la administración pública, debemos destacar que la irrupción en este ámbito de las provincias y los municipios fue un proceso espontáneo y heterogéneo, sin que hubiera en ese momento una planificación o coordinación central (si bien hubo intentos de ello, que más adelante serán analizados).

Tampoco se produjo una transferencia de funciones desde el gobierno nacional hacia el plano local. Como ya fue mencionado, algunas acciones son ejecutadas por uno y otro en forma paralela (misiones comerciales, o fomento del asociativismo); otras actividades por el contrario son llevadas a cabo en forma conjunta con distribución de tareas, como en las ferias internacionales, donde algunos municipios facilitan a las empresas del distrito la participación en el pabellón organizado por la Fundación Exportar. Pero el conjunto de las actividades no es organizada en forma coordinada buscando la optimización de los recursos, que es lo que se propone analizar el presente trabajo.

Llegados a este punto es oportuno hacer referencia al concepto de descentralización. Según es habitual en el planeamiento organizacional, un punto clave es determinar, siempre buscando lo óptimo, cuáles funciones deberían ser concentradas en unos pocos órganos superiores de conducción, y cuales descentralizadas en muchas unidades de gestión, más cercanas al público o comunidad con que se trabaja. Pero la posibilidad de coordinar acciones nacionales, provinciales, y municipales, sin embargo, tiene un marco jurídico que determina las respectivas atribuciones y que debe ser tenido en cuenta.

Sin embargo, la relación vertical (es decir entre gobierno nacional, gobiernos provinciales y municipios) no es la única que merece atención para este trabajo, ya que existe otro fenómeno, relativamente reciente, que es la vinculación horizontal, entre municipios o entre provincias, que puede ser de gran valor para, articulando esfuerzos en el sector público, permitir que las empresas situadas en los distritos más reducidos o económicamente menos desarrollados accedan a herramientas de promoción de exportaciones como las que las provincias o los municipios con mayor potencial pueden tener. Esta otra relación da lugar a lo que se denomina regionalismo (sub-nacional en este caso; puesto que el mismo término

también se emplea en procesos de integración internacional), una tendencia que también se debe considerar, sintéticamente, antes de seguir adelante.

Descentralización e integración regional podrían parecer conceptos opuestos pero en la práctica son complementarios. Cuando el ámbito sobre el cual una organización trabaja es territorialmente muy extenso, o bien existe una gran cantidad y diversidad de actores, será conveniente procurar al menos la descentralización del contacto en varias unidades de vinculación que se sitúen físicamente cercanas a la población con la que debe relacionarse. Desde este punto de vista, un órgano nacional de apoyo a las PYMES puede ejecutar sus programas respaldándose en las provincias y municipios para lo concerniente a la difusión e información, así como para relevar demandas con mayor efectividad.

Pero en otros casos, determinadas unidades jurisdiccionales pueden no contar con los recursos o la masa crítica adecuados para cumplir una función determinada por sí solo, pero sí podrían lograrlo compartiendo esfuerzos con otras unidades del mismo nivel.

Con relación al tema de este trabajo, se encontrarán muchos municipios sin una estructura orgánica capaz de llevar adelante acciones de promoción de exportaciones, o bien distritos que en forma individual se encuentren con un problema de economía de escala, es decir, que no cuenten en su territorio con una cantidad de PYMES potencialmente exportadoras que justifique destinarle recursos. El emprendimiento de acciones conjuntas entre varios municipios puede solucionar parcialmente esta dificultad. Es esta una visión también compartida por diversos especialistas, de lo que se dará cuenta más adelante.

Finalmente, se hará una breve referencia a experiencias internacionales donde se destaca el papel de los gobiernos locales en el desarrollo económico.

1.2 Marco jurídico

De acuerdo a nuestra Constitución Nacional, la Argentina se conforma por decisión de las provincias existentes en ese momento, que en general reproducían la estructura territorial heredada del Virreinato del Río de la Plata bajo el sistema colonial hispano. Esto surge de su mismo Preámbulo:

“Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, (...) ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina.”

Luego en el cuerpo del texto se declara la adopción de “la forma representativa republicana federal” (Artículo 1°), así como que (Artículo 5°):

“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

Queda clara en esas líneas la importancia que se le asigna a la autonomía de las provincias, así como el lugar que ocupa el régimen municipal en el sistema de valores que se instaura por esta norma: es una de las “condiciones” bajo las cuales el gobierno nacional garantiza el ejercicio de aquella autonomía. De esta forma los constituyentes buscaron asegurar que la administración pública de los asuntos locales se encuentre cerca de las respectivas comunidades. Esto se reitera y se ve reforzado en el artículo 123: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

El artículo 121 es relevante en cuanto a las atribuciones de los gobiernos provinciales: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal”, de lo que se desprende la potestad de los gobiernos provinciales de llevar adelante políticas de fomento de la producción y el comercio en forma independiente a lo que disponga el Gobierno Nacional al respecto.

Por otra parte, los artículos 124 y 125 (incorporados por la reforma de 1994) dan un marco jurídico que busca propiciar la formación de regiones entre las provincias, así como habilita a éstas expresamente a sostener relaciones internacionales y promover la industria y el comercio:²⁸

²⁸ Desde el gobierno nacional se había buscado dar impulso a la regionalización del país en 1966 con la ley 16.964, que creaba el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”, estableciendo el CONADE (Consejo Nacional para el Desarrollo) como órgano de estudios y coordinación. Pero la iniciativa no

“124. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.”

“125. Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.”

Se debe señalar por otro lado que en la misma reforma el artículo 129 estableció el régimen de gobierno autónomo para la Ciudad de Buenos Aires, “con facultades propias de legislación y jurisdicción”. De esta forma, es posible afirmar que la Argentina actualmente cuenta con cuatro “órdenes” o niveles de gobierno, tal como es interpretando por el constitucionalista Antonio María Hernández²⁹: el orden nacional, el provincial, los municipios, y finalmente el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con un status particular. En cada uno de estos órdenes, los actores son totalmente autónomos, si bien con facultades debidamente fijadas, en la Constitución Nacional, en las constituciones y leyes provinciales (regulando las atribuciones de las provincias respecto de los municipios), y de la ley nacional 24.588 (para el caso de la Ciudad de Buenos Aires).

El trabajo realizado por Hernández incluye un análisis de las constituciones provinciales de las que se destaca, por ejemplo, la bonaerense que en su artículo 192°, inciso 8°, señala como atribución de los municipios: “constituir consorcios de municipalidades”. A excepción de Mendoza, Santa Fe y La Rioja (cuyas constituciones tampoco lo prohíben), las demás

tuvo continuidad, por diversos motivos (se trataba de un gobierno “de facto”, y la iniciativa se enmarcaba en una amplia política económica de tendencia “dirigista”, que fue abandonada en 1971). El artículo 124 de la Constitución Nacional reformada en 1994, sin embargo, otorga a las provincias la iniciativa en la conformación de regiones; sin perjuicio de lo cual el gobierno central y el Congreso pueden apoyar y acompañar el proceso.

²⁹ Hernández, Antonio María. Integración y Globalización –Rol de las Regiones Provincias y Municipios. Ed. Depalma – 2000.

provincias autorizan expresamente la formación de acuerdos y/o asociaciones entre los municipios, y en forma implícita en el caso de Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Jujuy y Tucumán. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la citada ley en su artículo 14 la faculta a celebrar convenios internacionales con las mismas condiciones que las provincias: con conocimiento del Gobierno Nacional, y siempre que no se opongan a la política exterior de la Nación. Mientras que el Estatuto Constituyente porteño asigna al Jefe de Gobierno y la Legislatura distintas responsabilidades en materia de relaciones y formas de vinculación con otros distritos y países.

En síntesis, la legislación brinda el marco jurídico adecuado para que los gobiernos locales en general ejecuten políticas de apoyo a la producción y el comercio exterior, y deliberadamente favorece como tendencias el regionalismo y la descentralización, las que serán analizadas a continuación.

1.3 Descentralización y localismo

En abstracto, se entiende por descentralización el acto de transferir funciones, decisiones y recursos desde un órgano de cierta jerarquía hacia unidades autónomas de menor nivel. En este trabajo, desde el Estado Nacional hacia los órdenes menores de la administración pública, como provincias y municipios.

La descentralización tuvo cierto auge en la década del '90 con la redefinición del rol del Estado que se produjo en ese momento, utilizándose sobre todo como fundamento para la reducción de la estructura del gobierno nacional, especialmente con relación a la salud y la educación públicas. Dichas reformas con el paso del tiempo tuvieron resultados dispares y efectos no siempre completamente satisfactorios, ya que puede que en esas reformas se haya priorizado el aspecto fiscal (implicaban una reducción del gasto para el gobierno nacional, que es quien impulsaba el cambio, y no siempre iban acompañadas de una transferencia de recursos acorde) sobre el relacionado con la calidad del servicio prestado.

Sin embargo, hay una aceptación generalizada de la validez de los fundamentos de la descentralización, tanto desde el punto de vista institucional como desde la eficiencia en la administración de los recursos públicos. En el plano de las instituciones, este proceso implica adherir al espíritu del sistema federal basado en la Constitución, que como ya fue indicado,

reconoce a las provincias como preexistentes a la Nación y busca garantizar el régimen municipal.

Pero al mismo tiempo, la descentralización puede contener un componente democratizante, ya que al acercar la conducción de las políticas públicas a las comunidades beneficiarias, es más factible la participación de éstas en la toma de decisiones, así como en su gestión (este ideal podrá verse hecho realidad, en cierta medida, en algunas de las experiencias de los casos seleccionados para estudios).

El acercar la toma de decisiones a las comunidades beneficiarias se relaciona también con el fundamento de este principio desde el punto de vista de la eficiencia: al llevar a cabo esa descentralización, se presume que las políticas públicas se ajustarán en mayor medida y con mayor grado de intensidad a las necesidades concretas de cada región, permitiendo un uso más eficaz de los recursos fiscales. Esto como resultado del estrecho contacto entre las necesidades y los tomadores de decisión.

El constitucionalista Pedro Frías señala que la descentralización “es una verdadera *técnica de vida social*, que parte del principio de que quien mejor conoce las necesidades mejor puede resolverlas, y al así efectuarlo da respuesta a los problemas de la eficiencia y eficacia, además de posibilitar la participación democrática”. Y agrega: “El actual proceso de “mundialización” debe ser compensado por la provincialización y la municipalización”³⁰.

La misma postura, aplicada específicamente al apoyo a las PYMES, es sostenido por el investigador docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Patricio Narodowski, en su trabajo “El sistema de apoyo a PYMES en los '90- Avances y dudas”³¹.

“El elemento básico en la organización del sistema es la transferencia de la toma de decisiones y la gestión de los programas al nivel local, no sólo para mejorar la calidad de los programas sino para adecuar los propios objetivos, para que la oferta se ajuste a la demanda. La descentralización explica en buena medida los interesantes avances que se notan en los entes locales en cuanto a la eficiencia en el funcionamiento y al mismo tiempo, los escasos resultados obtenidos en las administraciones centrales en la reducción y transformación de las burocracias. Desde esta perspectiva, el Estado Nacional y el

³⁰ Frías, P. “Descentralización e integración”, artículo del Suplemento de Cuaderno de Federalismo XI, editado en 1998 en Córdoba por la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de dicha provincia. Citado en Hernández, op. Cit.

³¹ Narodowski, Op. Cit.

Provincial no deberían involucrar acciones relativas a la gestión de los instrumentos, que impliquen el relacionamiento directo con los usuarios, esta parece tarea de los municipios. La descentralización se considera un valor positivo, pero difícil, y como parte de un proceso profundo y cuidadoso, no como un modo de desentenderse de los problemas desde la administración central.”

El principio sobre el cual se apoya la descentralización es el de la subsidiaridad: un estamento administrativo superior no actuará en aquello que otra administración de rango inferior pueda hacer mejor.

La descentralización en el sector público tiene su correlato en la administración de empresas en prácticas como el “*empowerment*”, que consiste en ampliar la autonomía y las facultades de las divisiones menores de las corporaciones, y el localismo, esto es, que las decisiones deben tomarse en el menor nivel jerárquico posible, ya que son las líneas operativas de la organización las que están en contacto directo con los consumidores, y en consecuencia pueden percibir con mayor rapidez los cambios y actuar en consecuencia³².

En nuestro país existe una importante cantidad y variedad de programas de apoyo las PYMES, de los cuales la gran mayoría son iniciativas del gobierno nacional y de las administraciones provinciales. Es cierto que en algunos casos los programas aludidos tienen una articulación territorial descentralizada, por medio de oficinas propias o convenios con otras instituciones, incluyendo los gobiernos de menor jerarquía respectivos. Pero aún así, si se analiza el grado de conocimiento y aprovechamiento de esas herramientas, se pondrá en evidencia la importancia de la descentralización en la promoción de exportaciones.

En este sentido conviene prestar atención a los resultados de los programas públicos de fomento, donde se destaca el bajo porcentaje de utilización de los fondos asignados, así como a los estudios que revelan el pobre nivel de conocimiento y aprovechamiento de los destinatarios de esos beneficios con respecto a las herramientas disponibles. Un trabajo interesante fue el realizado por CEPAL-Buenos Aires junto con la entidad privada FUNDES³³ con PYMES consideradas “exitosas” desde el punto de vista exportador, y por consiguiente, presumiblemente compañías proactivas y gerenciadas profesionalmente. El eje del estudio

³² Senge, Peter. “La Quinta Disciplina”. España, Editorial Gránica, 1997.

³³ Milesi, Darío y Yoguel, Gabriel (Convenio de colaboración CEPAL Bs. As. - FUNDES-Argentina). “Inserción externa y generación de ventajas competitivas: comparación de las características de las PYMES exportadoras exitosas de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y el interior” (pdf). Marzo de 2000. Acceso: www.fundes.org. (Consulta: marzo de 2004).

estuvo en la comparación de las firmas de la región metropolitana (RMBA) con las del interior del país. Dicha encuesta arrojó el siguiente resultado:

Cuadro n° 1. Conocimiento y utilización de políticas públicas RMBA e Interior

Programas e instrumentos de apoyo	RMBA		INTERIOR	
	Conoce	Utiliza	Conoce	Utiliza
Regímenes de carácter general				
IVA (deducción, transferencia, etc.)	94	62	90	35
Régimen especial de IVA	48	8	60	15
Exención de impuestos internos	52	22	80	35
Eximición del impuesto a los sellos	55	14	60	20
Exención de ingresos brutos	73	51	80	25
<i>Draw-Back</i>	60	18	55	5
Admisión temporaria	86	56	70	25
Seguro de crédito a la exportación	61	16	60	15
Fondo de asistencia p/constitución PYMES	30	0	40	10
Financiación de exportaciones	70	22	85	15
Regímenes de promoción de carácter particular				
Reintegros impositivos	86	73	95	40
Financiamiento a las exportaciones	65	21	55	5
Exportación de plantas llave en mano	38	1	60	15
Programas especiales de apoyo a las PYMES				
PREX	35	8	50	15
Fontar (crédito fiscal, consejerías tecnol.)	34	3	40	10
Sepyme (PRE, Consorcio de Exportación)	34	5	60	10
Promex , Fundación Exportar, IDEB	52	14	55	25
Acuerdos bi o multilaterales				
Preferencias MERCOSUR	75	53	65	20
Preferencias ALADI	62	34	65	20
Sistema Generalizado de Preferencias				
SGP comerciales entre países en desarrollo	34	12	35	10
Preferencias OMC	31	8	30	10

Fuente: CEPAL Buenos Aires - FUNDES Argentina³⁴

De lo cual se puede destacar que muchos programas que involucran financiamiento (préstamos y subsidios) ostentan algunos de los niveles más bajos de conocimiento, tales como el FONTAR (entre 34 y 40 % de conocimiento), el PREX (entre 35 y 50 %), los de la SEPyme (34 % en la región metropolitana; en este estudio, hubo índices más altos de conocimiento en el Interior³⁵). Esto debe ser ponderado especialmente teniendo en cuenta que la financiación es habitualmente destacada por los pequeños y medianos empresarios como una de sus principales falencias; en el caso particular de los exportadores

³⁴ Milesi, D.,... op cit.

³⁵ “Con relación a los servicios y programas ofrecidos por organismos públicos para apoyar la inserción externas de las firmas, sobresale un mayor conocimiento de los mismos por parte de las firmas del Interior, así como también un mayor uso de los mismos aunque en el marco de un muy limitado alcance. Esto puede deberse en parte a que los exportadores del Interior tienen mayores vínculos con sus instituciones que los localizados en la RMBA, aprovechando en mayor medida las fuentes externas para desarrollar sus competencias.” Milesi, Op Cit.

encuestados por el estudio CEPAL-FUNDES, entre un 50 y un 60 % de ellos lo consideró un aspecto prioritario.

Por otro lado, se observa una llamativamente baja y homogénea ignorancia sobre los Sistemas Generalizados de Preferencia (entre 30 y 35 %), lo que implica un posible desaprovechamiento de las oportunidades que brindan las negociaciones económicas internacionales.

Otra encuesta sobre el mismo tema, llevada a cabo por la Universidad Nacional de General Sarmiento en los municipios bonaerenses de Quilmes y San Martín, ofrece resultados algo más positivos, pero coincide en señalar el problema existente en cuanto a información y aprovechamiento de las herramientas disponibles.

“En realidad, sorprendió positivamente la proporción de empresarios que conocen al menos genéricamente la existencia de programas. Sólo el 36% de las empresas entrevistadas ignoraba completamente la posibilidad de acceder a los instrumentos. Sin embargo del 64% de bien informados, sólo el 34% había solicitado y accedido a alguno. No es posible identificar características que correlacionen grado de acceso y tipo de firma (tamaño, nivel de informalidad o rubro) ya que las firmas que respondieron haber accedido a los programas son muy diversas. Del restante 30%, sólo lo había intentado un 18% y había fracasado. Hay un 12% que los conocía pero no los había solicitado. Las cifras parecen compatibles con un tipo de actividad que nunca llega a ser masiva ni aun en las mejores experiencias mundiales.”

“Considerando el subgrupo de empresas que pidió ayuda (el 52%) *surge que la institución más frecuente es el INTI, en segundo lugar la municipalidad, en tercer lugar el Centro IDEB y en cuarto la Cámara sectorial y el FONTAR. Sólo uno había recibido asistencia de la SeICM y otro de Exportar. Ninguna empresa encuestada había recibido ningún apoyo crediticio, no había tenido proyectos en el REI ni en Bienes de Capital, no había participado del Proyecto Joven, no tenían ningún trato con la CIC, ni en el PRE ni en el PREX; tampoco estaban en la Ley de Promoción de la PBA ni en la del municipio. Los tres primeros son instrumentos locales (considerando que el INTI queda en San Martín). Resulta alentador además, el interés por la propia Cámara sectorial y por el FONTAR y desalentador el nulo acceso al PRE y al PREX. Otra conclusión interesante es el escaso impacto de las actividades de sensibilización del nivel nacional entre las empresas.*”³⁶

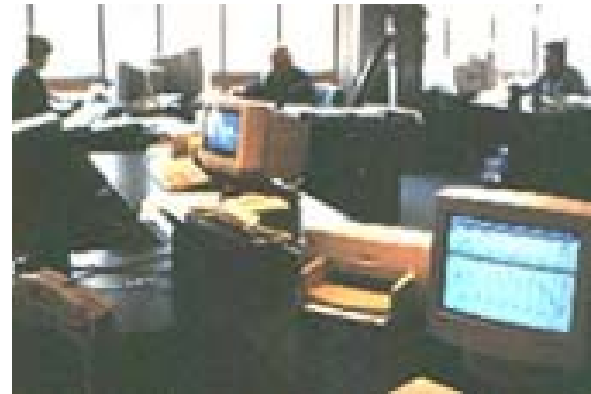
Lo reseñado, así como la experiencia cotidiana de los organismos involucrados en ese tipo de acciones, da cuenta de la necesidad de que los gobiernos locales se involucren en la

³⁶ Narodowski, Op Cit

difusión y faciliten el acceso a las herramientas que brindan los niveles superiores de la administración pública, para maximizar el uso de los recursos.

Esto se relaciona con la naturaleza de la PYME argentina, caracterizada en general por la concentración de muchas funciones y decisiones en el titular de la firma, que a menudo es su fundador, o familiar del mismo. Además, con frecuencia dicho empresario es un profundo conocedor de los aspectos productivos, técnicos y mercantiles de su negocio en particular, pero no está actualizado acerca de las prácticas modernas de administración y comercialización, ni tiene información adecuada sobre las oportunidades que ofrecen las herramientas públicas de apoyo. Como dato adicional, suele encontrarse en este conjunto social una desconfianza generalizada acerca del trabajo de los organismos de gobierno, de la efectividad y autenticidad de sus programas, y de la transparencia y honestidad en su administración.

La clave para vencer estos obstáculos se encontraría en el seguimiento individual y el establecimiento de estrechas y continuas relaciones interpersonales entre las PYMES y los integrantes de los organismos de apoyo. Esto puede hacerse mediante asignación de “oficiales o ejecutivos de relación”, o “tutores”, en lo posible con contacto “cara a cara” con las empresas asignadas, lo que requerirá el empleo de técnicas semejantes a las que en el plano comercial se conocen como CRM (*Customer Relationship Management* -gerenciamiento de la relación con el cliente). Esta intensidad de comunicación sólo es posible por intermedio de los gobiernos locales, ya que las instituciones de orden nacional nunca podrían cubrir todo el espectro desde la Capital Federal.



La tradicional empresa metalúrgica La Cantábrica, establecida desde 1941 en el partido de Morón, provincia de Buenos Aires, fue disuelta en 1992, pero en 1996 la Unión Industrial del Oeste con el apoyo del gobierno bonaerense creó en sus instalaciones un moderno parque industrial; actualmente aloja más de 35 pequeñas y medianas industrias de diferentes rubros, algunas de ellas exportadoras, que comparten el predio y se benefician de los servicios comunes del parque.

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, y empresa Ingeniero Ciarrapico Aerotécnica S.A

Ese rol debería ser una de las responsabilidades primarias de los gobiernos locales. Hay coincidencia en ello entre distintos especialistas, como Narodowski:

“En este contexto, a todo nivel, el rol de los coordinadores, consultores, operadores de programas es central. Deben hacer valer su capacidad técnica y su autonomía, la mejora en la gerencia y la imposición de criterios basados en la elaboración de proyectos y en la evaluación pueden ser una estrategia apta para diferenciar los procesos de decisión política y la implementación de los programas, y para someter a ambos al control al que estén sometidos los recursos humanos. Este intento debe desarrollarse principalmente a nivel municipal pero con una buena coordinación general, si se quiere llegar a los usuarios.”³⁷

Esto es también sostenido por el “Informe sobre Desarrollo Humano en la provincia de Buenos Aires 1997” (Programa Argentino de Desarrollo Humano /PNUD³⁸):

³⁷ Ib idem.

³⁸ PNUD Programa Argentino de Desarrollo Humano - Honorable Senado de la Nación - Banco de la Provincia de Buenos Aires (Convenio de colaboración) “Informe sobre desarrollo humano en la provincia de Buenos Aires 1997” (pdf). Acceso: www.desarrollohumano.org.ar. (Consulta: mayo de 2004)..

“Los municipios pequeños carecen de fondos para financiar las iniciativas empresariales, pero tienen un acceso privilegiado a las demandas de las empresas. Tal condición les permitirá convertirse en vínculo específico entre las diferentes ofertas institucionales de servicios y los micro, pequeños y medianos empresarios.”

“Las posibilidades de gestionar personalmente ante las instituciones de crédito, desarrollo, capacitación, consulta, etc., de un pequeño empresario son muy limitadas, tanto desde el punto de vista presupuestario, como de tiempo disponible, o de capacidad de gestión. Los funcionarios municipales, y en especial los intendentes, comienzan a convertirse en los principales gestores de las MIPYMES.”

“Para la promoción de tales actividades, su rol de líderes con acceso a información y vínculos institucionales los posiciona como actores privilegiados para garantizar el éxito en la convocatoria a ciudadanos que tradicionalmente no eran incluidos en los procesos de gestión económica municipal.”

De esta forma se ha delineado cuál habría de ser el rol principal básico de los gobiernos locales: establecer relaciones estrechas con los sectores productivos en su territorio para garantizar el acceso a la información sobre las herramientas disponibles en otros órdenes del Estado, tomar conocimiento directo de la problemática particular de sus empresas, propiciar el aprovechamiento de los programas públicos y facilitar el diseño la implementación de nuevas soluciones –trabajando junto con los niveles superiores. Es de esperar que la mayoría de los gobiernos locales no estén en condiciones de afrontar estas tareas por sí mismos, ante lo cual la práctica regionalista puede llegar a ser la respuesta.

1.4 Regionalismo

Según una definición hecha por un jurista argentino (Alfredo Poviña), una región es “un agrupamiento sociológico de tipo geográfico polarizado, en el que el predominio de los indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica, estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad”³⁹.

³⁹ Citado por Hernández, op cit.

El término regionalismo es utilizado tanto para las relaciones internacionales como para los procesos de integración entre distritos de distinto orden, integrantes o no, de un mismo país, pero de jerarquía sub-nacional. Dado que el avance del regionalismo internacional es de interés de este trabajo (si bien en un plano secundario) puede ser conveniente referirse brevemente a él, antes de concentrar la atención en lo que ocurre dentro de las fronteras del país.

Con posterioridad al fin de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las naciones, independientemente de su poderío y nivel de desarrollo, dieron grandes avances hacia la conformación de grandes bloques económicos (inicialmente, ya que luego los más avanzados comenzaron a extender su proceso de integración a las demás políticas públicas, incluyendo salud, educación, defensa, etcétera). Sin dudas el mejor exponente de este fenómeno es la Unión Europea; pero también el MERCOSUR, con sus conflictos, ha recorrido un camino importante con logros históricos que también exceden lo meramente económico. A partir de su constitución en 1991 (por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), el MERCOSUR ha hecho una contribución importante a la consolidación de la democracia, la paz y la estabilidad en la región.

Iniciativas similares tienen lugar en el resto del mundo, con distinto grado de evolución (como la Comunidad Andina o NAFTA –*North American Free Trade Area*), conviviendo en Iberoamérica con un proceso más amplio y flexible, como el de los Acuerdos Parciales de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Debe destacarse que estos procesos de integración de los bloques no tienen como objetivo instalar un nuevo proteccionismo con fronteras ampliadas, sino que las sociedades que están atravesando estas etapas comprenden, en general, que la meta final a la que se apunta es un comercio libre a nivel global (por lo cual simultáneamente se desarrollan para ello las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio).

La conformación de estos bloques (zonas de libre comercio, uniones aduaneras, etc.) es vista como un paso en esa dirección -una fase intermedia. MERCOSUR o NAFTA no son instituciones antagónicas al libre comercio global, sino que encajan en un proyecto gradual, consistente en ir posicionándose dentro de ese mercado global del modo más conveniente (regionalismo abierto). Se obtiene por este medio una posición de fuerza, que

se hace valer diariamente en las mesas de negociaciones entre bloques (ejemplo MERCOSUR-Unión Europea).

La tendencia hacia la integración regional internacional hasta ahora ha dado pasos muy importantes, cuya concreción hubiera parecido una utopía tan sólo cincuenta años atrás, y con efectos muy palpables en las sociedades participantes. En cambio, su correlato natural a nivel sub- o endo-nacional, las regiones inter-provinciales e inter-municipales institucionalizadas y operativas, en la Argentina se encuentra en un estado muy incipiente, mientras que en otros países hay toda una historia al respecto.

Consagrado constitucionalmente en 1994, el agrupamiento de estados federales y municipales, representa potencialmente un giro novedoso en la evolución del país, y particularmente en la siempre conflictiva relación entre el hegemónico polo porteño-bonaerense y las provincias del interior. En forma análoga a lo que ocurre en los procesos de integración internacionales, este todavía embrionario auge del regionalismo sub-nacional tampoco abriga brotes de secesionismo ni se propone poner resistencia en el camino del MERCOSUR, el ALCA o la OMC, sino que nuevamente, buscaría la inserción en los mercados externos desde una posición de fuerza, y en los casos de las zonas más pobres y subdesarrolladas, poner en marcha un motor de crecimiento que las saque definitivamente de su estancamiento.

Debe recordarse que con anterioridad a la organización nacional, en los períodos de ausencia de gobiernos centrales (como los años siguientes a la crisis de 1820 –la disolución del gobierno federal), las provincias se agruparon por regiones y evitaron la definitiva disolución del país celebrando tratados entre sí (los “pactos pre-existentes” a los que alude el Preámbulo de la Constitución Nacional).

Asimismo es necesario reconocer que en el pasado cercano hubo antecedentes de iniciativas regionalistas con propósitos limitados y resultados dispares, pero sin continuidad en el tiempo, y sólo en pocos casos con implicancias para el desarrollo económico, que es lo que concierne a este trabajo. Un estudio del Concejo Federal de

Inversiones da cuenta de las principales experiencias en este sentido (y el rol que desempeñó en esta evolución)⁴⁰.

“Existe una amplia gama de antecedentes que, a pesar de no calificarse como "regiones", constituyen una trama de interacciones referidas a la utilización de recursos naturales compartidos (COREBE), constitución de entidades y corporaciones financieras o de desarrollo (COFIRO, COFIRENE), control sanitario vegetal y animal (Tratados entre las provincias), realización de obras públicas comunes (dique de Río Hondo, Chocón-Cerros Colorados, Hidrovía) o la promoción del comercio exterior (Creceneá-Litoral, 1984). A partir de 1986, con la celebración de los tratados del Norte Grande Argentino y del NOA, seguidos por Nuevo Cuyo, en 1988, Patagonia, en 1996 y Centro, en 1998, se manifiesta una corriente de integración interprovincial concretada en un marco jurídico-institucional que abre las puertas a una concepción más amplia de las relaciones de los niveles locales entre sí en su vinculación internacional a regiones del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR), de Chile (ATACALAR), Brasil (CODESUL, Amazonia) y de la Unión Europea (Xunta de Galicia, Murcia-CRPM).

El CFI apoyó a la Comisión de Asuntos Regionales en el marco de la Reforma Constitucional de 1994, la cual consagra en su Art. 124 la capacidad de constituir regiones a través de pactos interprovinciales, organizó el Seminario Internacional Federalismo y Región (1996) y publicó el documento de la Secretaría General: Nuevas Claves para el Federalismo. Además se publicaron los Acuerdos del Nuevo Cuyo, y la Oferta Productiva y Oportunidades de Inversión para NOA y Nuevo Cuyo.”

El caso más interesante para este trabajo es el de la CRECE-NEA, integrada por Santa Fe, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Corrientes y Misiones. “Esta región tuvo sus orígenes en 1984 cuando se creó una Comisión de Comercio Exterior del Nordeste Argentino para promover el comercio con los estados fronterizos del sur de Brasil”⁴¹; la principal acción fue la firma de un protocolo de integración fronteriza en 1988 en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica refrendado por los presidentes Raúl Alfonsín y Sarney en 1986. Se crearon grupos de trabajo bi-nacionales con CODESUL (Comisión de Desarrollo del Sur), formado a su vez por Matto Grosso, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, que realizaron estudios para facilitar la vinculación física entre ambas zonas, y proyectos conjuntos de desarrollo. En 1995 el campo de acción se extendió a otras áreas como Tecnología, Medio Ambiente, Turismo, Educación y Salud. También hubo un trabajo similar con provincias fronterizas de Paraguay.

⁴⁰ Concejo Federal de Inversiones (CFI). “Acciones técnicas 1996-2001” (pdf). Buenos Aires, 2002. Acceso: www.cfired.org.ar (Consulta: abril de 2004)

⁴¹ Hernández, Op Cit

Como razones principales del surgimiento de estas formas de colaboración entre provincias, se alude a la ordenación del territorio, las políticas de desarrollo regional y “la crisis de las técnicas burocrático-centralizadas de gobierno”⁴².

Como ya se señaló, este fenómeno está estrechamente vinculado al de la globalización, y es aplicable en forma particular a la promoción de las exportaciones, como señala el economista cordobés Carlos V. Kesman, ex subsecretario de Comercio Exterior de la Nación y actual director de la Agencia ProCórdoba:

“Las cuestiones vinculadas a la estructura de la producción e infraestructura económica y social requieren una visión supraprovincial que oriente las inversiones y acciones de cada provincia en un marco más amplio, y el enfoque aislado de cada estado provincial resulta insuficiente para orientar correctamente la asignación de recursos.

Para que las regiones de un país tan vasto y amplio como Argentina puedan posicionarse en una estrategia de integración como la del MERCOSUR y de integración del MERCOSUR en el mundo, es imprescindible que las regiones del interior se conviertan en ‘espacios económicos estructurados’ para la internacionalización.”⁴³

Por otro lado, en el plano municipal, la tendencia regionalista también ha alcanzado cierta difusión; si bien son pocos los casos exitosos en funcionamiento, posiblemente aquí la integración pueda funcionar mejor en el corto plazo que lo que ocurre entre las provincias. Esto puede deberse a que se trata de territorios más pequeños, la vinculación es mucho más íntima (por lo general son espacios geográficos y económicos integrados de por sí, al margen de la voluntad política de los actores) y las unidades de gestión están más cercanas físicamente, facilitando el contacto. Además la menor complejidad de los asuntos que son objeto de estos procesos, así como la propia sencillez de las estructuras municipales, facilitan la cooperación informal y cotidiana entre los equipos técnicos de un misma área funcional de distintos distritos, aún si no existiera una región institucionalizada que los vinculara.

En los últimos tiempos se ha observado mayor intensidad en la formalización de regiones entre pequeños grupos de municipios cercanos. Es habitual que las principales áreas de

⁴² García de Enterría, Eduardo. “Estudios sobre autonomías territoriales”. Civitas. Madrid, 1985. Citado en Hernández, Op Cit.

⁴³ Kesman, Carlos V. “Globalización, Argentina y sus Regiones en las próximas décadas”. Córdoba, Editorial Consultora, 1999.

cooperación sean el desarrollo urbanístico, cuestiones medio-ambientales, o de servicios públicos, y no es infrecuente que se incluya al desarrollo económico y la promoción de exportaciones.

En el principal conglomerado urbano del país, constituido por la Capital Federal y los partidos más próximos de la provincia de Buenos Aires conviven varios agrupamientos regionales. Por un lado, abarcando dos órdenes jurídicos diferentes (según lo definido previamente), se encuentra la Región Económica Metropolitana (REM), la iniciativa más ambiciosa en este sentido, constituida en el año 2001 por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la mayoría de los municipios del Conurbano. Los objetivos de la región son muy amplios, abarcando los campos de la salud, educación, medio ambiente, y –con un énfasis importante– el desarrollo económico, incluyendo la promoción de exportaciones.

Pero a su vez, varios de los municipios de la REM han conformado entre sí consorcios de municipios (según la terminología de la Carta Magna provincial) como micro-regiones en paralelo a lo llevado a cabo con la Ciudad. Es el caso por ejemplo de la Región Metropolitana Norte (RMN, integrada por San Isidro, Vicente López, San Fernando y Tigre) y el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires⁴⁴.

Lanzados con metas menos ambiciosas que la REM, estos pequeños bloques han alcanzado en el ejercicio cotidiano de la cooperación mutua un nivel de integración algo más intenso y mecánico. A modo de ejemplo, cuando los municipios de Vicente López o Tigre organizan misiones comerciales al exterior, se les concede a las empresas de los demás partidos integrantes el mismo derecho a participar que a las de su propio distrito, a diferencia de lo que ocurre en las misiones organizadas por el Gobierno de la Ciudad u otros distritos integrantes de la REM, donde se da preferencia a las empresas propias y sólo si hay cupo disponible se le da la posibilidad a una foránea.

⁴⁴ Los municipios originariamente integrantes de la experiencia fueron once: Adolfo Alsina, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Daireaux, General La Madrid, Guaminí, Laprida, Puán, Saavedra, Salliqueló y Tornquist. Luego se incorporarían los partidos de Pellegrini, Coronel de Marina L. Rosales, Coronel Dorrego, Tres Lomas y Benito Juárez. Solamente dos municipios del sur de la provincia decidieron no participar - los de Tres Arroyos y Adolfo González Chávez- y uno fue excluido deliberadamente, debido a su distinto perfil: el de Bahía Blanca. Posteriormente, el municipio de Benito Juárez ha optado por integrarse al CIDERE (Consorcio Intermunicipal de Desarrollo Regional).

En el interior del país se encuentran otros ejemplos destacables como EINCOR (Ente Intercomunal del Norte de Córdoba, que agrupa más de cien municipios) o ADESUR (Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur, que reúne a más de 150 comunas del sur de Córdoba).

Siguiendo con la línea argumental expuesta a lo largo de este capítulo, debería extenderse a todos los municipios la participación en las políticas productivas, de apoyo a las PYMES y de promoción de exportación en particular. El rol mínimo a desempeñar debiera ser, a través de una relación estrecha con las empresas de su territorio, servir como canal de comunicación y facilitación para la difusión y el mejor aprovechamiento de las herramientas existentes en los otros órdenes del Estado.

En muchos casos, sin embargo, surgirán problemas de escala, por falta de recursos, de capacidad técnica y/o de masa crítica (en alusión a la cantidad de PYMES del distrito).

“Existen en la Argentina aproximadamente 60.000 empresas con menos de 5 empleados, y 30.000 PYMES -conforme a la categorización de la legislación nacional. Sin embargo, sólo en 60 ciudades en todo el país se radican más de 50 PYMES, y el 90% de tales ciudades se encuentran en el arco formado por Mendoza, San Luis, Norte de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. En la Provincia de Buenos Aires, el mencionado arco abarca el Noroeste y el Gran Buenos Aires, aunque cabe destacar también los núcleos de la zona de Tandil-Olavarría, Mar del Plata, Tres Arroyos y Bahía Blanca.”

“En esas ciudades, es de esperar que la capacidad del municipio para gestionar la provisión de servicios a las pequeñas y medianas empresas cuente con oportunidades de desarrollo fácilmente explorables. En el resto de la Provincia, el rol del Municipio en la promoción de las MIPYMES (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) probablemente esté condicionado por la existencia de funcionarios con iniciativa propia. De todas formas, la situación en este sentido se ha modificado rápidamente en los últimos años, debido a los proyectos provinciales de integración entre los municipios y las organizaciones empresariales secundarias, y a la priorización por parte de los organismos provinciales de desarrollo de la formulación y ejecución de proyectos a través de los órganos ejecutivos municipales.”⁴⁵

Otro trabajo (Bárbara Altschuller del IFAM) pone el acento en la relación entre los municipios y los organismos nacionales:

⁴⁵ PNUD, Op Cit

“Claramente la vinculación es menor a medida que el tamaño del municipio descende (...) Este es uno de los elementos que argumenta a favor de las asociaciones intermunicipales y la conformación de micro regiones, como instrumento estratégico para optimizar los instrumentos disponibles, a nivel local, provincia y nacional, a partir de su difusión e implementación en estructuras organizadas de asociaciones de municipios medianos y pequeños y no en gobiernos locales individuales...”⁴⁶

Altschuller propone que los programas tengan una coordinación a nivel nacional, pero con fundamento en los niveles descentralizados, que es precisamente la tesis de este trabajo.

“Por un lado, las experiencias centralizadas y verticalistas no son viables, eficientes ni deseables en un país con grandes heterogeneidades de diverso tipo. Pero por otro lado, en las instancias locales, más cercanas a la población y el territorio, no existen muchas veces los recursos técnicos y profesionales necesarios para el diseño de políticas y proyectos. El desafío está puesto en la coordinación de políticas y planes a nivel nacional, pero partiendo de las necesidades y especificidades locales o regionales, a la vez que intentando generar una acumulación de experiencia y conocimientos que queden y se desarrollen en las instancias locales, tanto en municipios como en organizaciones de la sociedad civil. Se impone la necesidad de *capacitación de los actores y recursos humanos locales y regionales para gestionar sus propios planes y proyectos.*”⁴⁷

La situación actual, sin embargo, no podría estar más alejada de ese ideal.

“Se consultó a los municipios sobre la **vinculación que poseen con organismos o programas del gobierno nacional** en relación a temas productivos y de desarrollo económico. Se obtuvo que el 52 % de los gobiernos locales de este estudio *no se encuentra vinculado a ningún organismo nacional*. De estos, el 60 % señaló como motivo principal el “desconocimiento” respecto de la oferta de programas o instrumentos, mientras que un 30 % dijo que se debe a que, si bien solicitaron apoyo, “no obtuvieron respuesta”. (...) Sólo en el 16 % se encuentra una vinculación del municipio con la SEPYME. Por último, en un 9 % de los casos se señala a Universidades Nacionales como organismos vinculados al municipio, especialmente a través de convenios para capacitación, asistencia técnica y desarrollo de diagnósticos o planes estratégicos.”

La formación de regiones debiera resolver este obstáculo y permitiría inclusive atreverse a analizar la viabilidad de desplegar acciones más sofisticadas de fomento, lo que

⁴⁶ Altschuller, Op cit

⁴⁷ Ib idem.

idealmente debiera llevarse a cabo en forma complementaria y respaldada respecto de los organismos respectivos del orden provincial y nacional.

1.5 Referencias internacionales

Existen numerosos ejemplos internacionales de la importancia que los gobiernos locales han tenido y tienen en el desarrollo económico de otros países. Es especialmente relevante el caso de Italia, y en menor medida de Alemania, dos naciones derrotadas y con su estructura productiva devastada al término de la Segunda Guerra Mundial, que lograron rápidamente volver a ubicarse entre las principales potencias económicas del mundo.

El ejemplo italiano siempre es el preferido por los estudiosos de la problemática PYME de la Argentina, ya que es un desarrollo sustentado preponderantemente por industrias de esas características, en un entorno institucional, social y cultural similar. La existencia de gobiernos inestables, burocráticos y con importantes falencias organizativas, una fuerte tendencia hacia la economía informal, hábitos laborales individualistas, y el importante peso de la familia en la administración de los negocios, son todos ellos caracteres compartidos entre ambos países, por lo que se asume que las lecciones extraídas de dicho ejemplo serían válidas (con adaptaciones mínimas) en la realidad autóctona.⁴⁸

Analizando el desarrollo de la economía italiana, se encuentra que las acciones del gobierno nacional frecuentemente han obstaculizado en lugar de apoyar el desarrollo de sus PYMES, pero no ocurre lo mismo en el nivel estatal inferior.

“Las administraciones locales en Italia son más constructivas que el gobierno central. Los sectores italianos de más éxito con frecuencia están concentrados en unas regiones y ciudades en particular. Las administraciones locales tienen un gran interés, demostrado a veces mediante la financiación de programas de especialización universitaria, la ayuda encauzada a través de los bancos de propiedad local, las inversiones en infraestructura y otras inversiones para la creación de factores. La intrusión de la administración local en las actividades empresariales no ha sido un factor en ninguno de los casos que hemos estudiado, incluso cuando el gobierno de la zona estaba bajo control del Partido Comunista Italiano.”⁴⁹

⁴⁸ Porter, Michael E. “La Ventaja Competitiva de las Naciones”. Buenos Aires, Ed. Vergara, 1991.

⁴⁹ Ib idem

En un escenario social muy diferente, otros países desarrollados también se suman a esa tendencia, sobre todo en relación a los agrupamientos de empresas de un mismo sector (*clusters* o polos):

“Los agrupamientos casi siempre surgen y empiezan a crecer de manera natural. (...) No obstante, una vez que empieza a formarse un agrupamiento, el gobierno puede llevar a cabo su función de consolidación de muchas maneras. Tal vez la forma más beneficiosa sea mediante inversiones para la creación de factores especializados, como los institutos técnicos universitarios, los centros de formación, las bases de datos y la infraestructura especializada. En Alemania, por ejemplo, las administraciones locales casi siempre tienen una activa participación en el apoyo a instituciones educativas y otros proyectos estrechamente vinculados a las concentraciones locales de empresas. En Estados Unidos, los esfuerzos para apoyar a los agrupamientos van siendo más habituales, sobre todo en los niveles locales y estatales. (...) A causa del importante efecto de la concentración geográfica en la ventaja nacional, el papel de la administración local y estatal resulta esencial en la formación de agrupamientos.”⁵⁰

Véase un ejemplo puntual de ello:

“La industria cuchillera alemana, de gran importancia mundial desde hace muchos años, está centrada en Solingen. Durante mucho tiempo, la ciudad ha gestionado un instituto de ensayo de materiales que servía al sector.”⁵¹

Michael Porter destaca que:

La ventaja competitiva de un país en determinados sectores suele estar concentrada geográficamente. (...) aunque el gobierno nacional tiene un papel que desempeñar a la hora de mejorar la industria, el papel de las administraciones locales y regionales es potencialmente mayor, o por lo menos, tan grande. (...) Tanta o más atención se debe prestar a los ámbitos regionales y locales, en áreas como educación universitaria, infraestructura, reglamentaciones locales, iniciativas locales de investigación e información. En nuestro estudio se puede afirmar que las iniciativas gubernamentales en regiones como Baden-Wurttemberg (Alemania), y en pueblos italianos individualmente considerados han tenido una influencia más importante sobre la ventaja competitiva que cualquier iniciativa política de ámbito nacional.

Por otra parte, la correlación entre los procesos de integración internacionales y las políticas de desarrollo local encuentra su mejor exponente en la Unión Europea, que

⁵⁰ Ib idem.

⁵¹ Ib idem.

cuenta con una Dirección General de Política Regional (1968, dependiendo directamente de la Comisión Europea), a cargo de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER, creados en 1975) con los que se financian sobre todo programas de innovación y desarrollo tecnológico. Los fundamentos sobre los cuales operan estos organismos coinciden totalmente con las conclusiones de los especialistas sobre desarrollo regional en la realidad argentina. En el documento “Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros: Las Regiones en la Nueva Economía - Orientaciones para las Acciones Innovadoras del FEDER del Periodo 2000-2006”⁵², se encuentran los siguientes conceptos:

- Al mismo tiempo, las regiones deberán encontrar soluciones innovadoras que garanticen el desarrollo sostenible y la valorización económica de las identidades regionales, factores que constituyen el fundamento del capital físico y humano regional. La escala regional es especialmente adecuada para la movilización de una masa crítica de participantes que sean capaces a la vez de impulsar la innovación y aplicarla de manera eficaz y próxima al ciudadano.
- Es preciso potenciar la escala regional en la medida en que esta orientación permite divulgar más ampliamente las prácticas correctas en el ámbito local, lo que favorece el desarrollo de la masa crítica esencial para el crecimiento de las redes y grupos (“*clusters*”).
- El potencial de la experiencia en favor de los intercambios interregionales fue bien aprovechado por las regiones y ciudades que optaron por comprometerse en un proceso de aprendizaje continuo. Algunos beneficiarios regionales pusieron de relieve esta dimensión del artículo 10, por una parte como excelente antídoto de la "mentalidad pueblerina" y, por otra, porque las empresas, regiones y ciudades reconocieron que muchas veces se aprende mejor de sus homólogos.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que, en los ejemplos mencionados, los gobiernos locales llevan décadas actuando en lo productivo, aplicando principios de descentralización vertical e integración horizontal, y se trata de algunas de las economías más importantes del mundo. En la Argentina, en cambio, sólo se registran avances concretos en épocas recientes. Por consiguiente, puede concluirse que la profundización

⁵² Bruselas, 12 de julio de 2000

de estas prácticas sería una condición necesaria para la consolidación de su desarrollo económico y su correcta inserción en el comercio internacional.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 1

- 1) La participación de los gobiernos locales en el desarrollo productivo y la promoción de las exportaciones es un fenómeno nuevo (de la década del '90) y todavía poco expandido.
- 2) Un país con la extensión y la estructura territorial política de la Argentina necesita que las políticas de Estado se ejecuten en forma descentralizada y con unidades de gestión cercanas a las comunidades a las que deben atender.
- 3) La asistencia a las PYMES requiere que los gobiernos locales se establezcan como interlocutores directos de los sectores productivos de su distrito, tanto para que éstas accedan a los programas de los niveles superiores, como para que éstos se ajusten a sus necesidades.
- 4) La formación de regiones se presenta como una solución a problemas como falta de estructura, limitaciones presupuestarias o anti-economías de escala.
- 5) La irrupción de los gobiernos locales en lo productivo ha sido principalmente por reacción frente a los cambios que provocaban las políticas económicas nacionales; la experiencia internacional sugiere que debería fomentárselo como parte de una estrategia para el desarrollo.
- 6) El marco jurídico es favorable a la toma de protagonismo por los gobiernos locales en este tipo de funciones; el principio federal de las autonomías provinciales y el régimen municipal datan de la Constitución de 1853, incorporándose al texto en 1994 la posibilidad de formación de regiones.

AVANCE

En el siguiente capítulo se dará un panorama general de la estructura de promoción de exportaciones en la Argentina, sus orígenes y evolución reciente, así como las instituciones, herramientas y programas más importantes. Se procurará lograr una visión sistémica del tema y contrastarlo con la realidad; por último, se mencionarán algunos ejemplos de cómo se lleva a cabo esa tarea en otros países.

Capítulo 2

La Promoción de Exportaciones en la Argentina

2.1 Evolución reciente del concepto y de su práctica

2.2 Herramientas y programas

2.2.1 El contexto de las negociaciones comerciales internacionales y los procesos de integración

2.2.2 El desarrollo de mercados: acciones y principales organismos involucrados

2.2.3 La promoción de exportaciones a través de la mejora de la competitividad

2.3 Visión sistémica de la promoción de exportaciones

2.4 Ejemplos de la promoción de exportaciones en otros países

2.1 Evolución reciente del concepto y de su práctica

La promoción de exportaciones es un componente de la política comercial de un Estado, y se expresa a través de un conjunto de instrumentos legales y acciones desarrolladas por organismos públicos con el objeto de apoyar al sector productivo en general o a un grupo en particular, en sus intentos para iniciar o incrementar las ventas al exterior de sus bienes y servicios.

La creación de instrumentos específicos para este fin data de 1962-3⁵³, cuando al modelo de sustitución de importaciones se había incorporado la doctrina estructuralista de CEPAL, que propiciaba el incremento de la proporción de exportaciones industriales en relación a las agrícolas (el *desarrollismo*, que gobernó la Argentina entre 1958 y 1962, era en parte receptor de esas ideas).⁵⁴

⁵³ En esos años se establecen los reintegros, *drawbacks*, las líneas de financiamiento de exportaciones y el régimen de admisión temporaria.

⁵⁴ Bisang, Roberto. "Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina". Buenos Aires, CEPAL, 1985.

En sus inicios, la política de fomento a la exportación se concentró en aspectos económicos, mediante exenciones y devoluciones de impuestos, por un lado, y herramientas financieras para facilitar las operaciones de comercio internacional, por el otro. Por su carácter, estas políticas tenían su autoridad de aplicación en el Ministerio de Economía de la Nación. Dentro de este esquema en los órdenes provincial y municipal, la exención del pago de los impuestos jurisdiccionales (ingresos brutos, principalmente) era el único instrumento por el cual los gobiernos locales podían fomentar la exportación.

Los incentivos fiscales responden al principio tributario de imposición en país de destino, bajo el principio del GATT de “no exportar impuestos”⁵⁵; es decir que las mercaderías al ser comercializadas en el mercado comprador generan la obligación de pagar los impuestos al consumo o a las ventas según la legislación del país de destino, contribuyendo al fisco del mismo. En consecuencia, atento al efecto positivo que la exportación provoca en el desarrollo económico, cada país procura evitar que sus ventas al exterior sean encarecidas por el pago de impuestos en origen. De lo contrario se darían situaciones de doble imposición que dejarían a las mercaderías nacionales fuera de competencia en términos de precio.

La exención de IVA a las exportaciones, los estímulos cobrados por las empresas en oportunidad de sus ventas al exterior (reintegros, *drawback*, reembolsos), y la devolución del IVA restante vinculado a la compra de insumos y materias primas, responden a dicho principio.⁵⁶

Por otra parte, existió durante la década del '80 la práctica de que el Banco Central de la República Argentina financiara operaciones comerciales internacionales, mediante mecanismos de pre- y post-financiación.

⁵⁵ “De esta forma, el principio de <optimalidad> apunta a no distorsionar el flujo de bienes entre distintos países, a partir de la devolución de impuestos indirectos (aquellos que a su vez afectan a los productos transados y no a la retribución de los factores de producción). Esta concepción, adoptada por el GATT, parte del principio de <país de destino>, por el que el país exportador no debe gravar los bienes comerciados, facultad que en cambio, es exclusiva del país importador. A su vez, éste, adopta un criterio de igualdad tributaria para todos los productos con independencia del origen de los mismos. Desde una óptica netamente económica, el precio de los bienes comerciados respondería exclusivamente al costo de los respectivos factores de producción.” Bisang, Roberto, op cit.

⁵⁶ Ib idem.

Hasta fines de los '80, estos instrumentos funcionando en el contexto de una economía cerrada como lo era la argentina, consagraban el enfoque “FOB” de la promoción de exportaciones, lo que significaba “mejorar el precio FOB del exportador para que pudiera competir” internacionalmente⁵⁷. Todas estas herramientas fueron sistematizadas en 1985 en la ley 23.101, muchas de cuyas disposiciones, sin embargo, no llegaron a ponerse en práctica debido a la crisis inflacionaria que afectó a la economía argentina a finales de dicha década.

La situación se modificó drásticamente con el cambio de gobierno en 1989. El proceso de integración económica impulsado con tanto énfasis a partir de entonces significó que la promoción de exportaciones pasara al enfoque “*Landed*”, es decir mejorar el precio de los productos argentinos una vez nacionalizados en el mercado comprador, “después del pago de aranceles en el país de destino”⁵⁸.

“Esto se logra, no sólo mejorando el precio FOB de exportación, sino que se tiende además, a reducir los aranceles en el país de destino”. El camino para lograrlo pasa por los acuerdos de integración (ALADI, MERCOSUR) y las negociaciones arancelarias multilaterales en el marco del GATT, tendientes a la reducción de aranceles (protección) en todo el mundo.

Al mismo tiempo, el gobierno nacional (y en menor medida los gobiernos locales) se involucraron fuertemente en acciones de desarrollo de mercados, ya no sólo en forma estructural sino mediante un apoyo directo e individualizado, colaborando estrechamente con las empresas argentinas en su labor de promoción de ventas de sus productos en el mundo. Esta tarea sería llevada a cabo fundamentalmente por la recién creada Fundación Exportar y las agregadurías económico-comerciales de las representaciones diplomáticas argentinas en el exterior.

De esta forma, al modificarse el enfoque del tema, se produjo una redistribución de funciones dentro del gabinete nacional por la cual se asignó parcialmente la promoción de exportaciones al ahora llamado Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

⁵⁷ Mollo, Claudio (Instituto del Servicio Exterior de la Nación). “Promoción de Exportaciones y una visión comparativa”. Buenos Aires, edición del autor, septiembre de 1995.

⁵⁸ Ib idem.

Internacional y Culto (MRECIC), si bien actuando en coordinación con el Ministerio de Economía.

En las negociaciones comerciales internacionales el área de producción del Ministerio de Economía (en general denominada Secretaría de Industria y Comercio) se ocupa básicamente del diseño de la política comercial externa, y la Cancillería la ejecuta (a través de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales).⁵⁹

En tanto, las acciones de desarrollo de mercados (el acompañamiento a la empresa, brindándole información, asesoramiento y facilidades para posicionarse en el exterior), en el gobierno nacional, recaen principalmente en la Cancillería. Las representaciones diplomáticas (las agregadurías comerciales en las embajadas y los consulados más los nuevos “centros de promoción comercial” en las principales ciudades del mundo), así como las dependencias centralizadas del Ministerio, realizan la mayor parte del trabajo en este sentido.

La Fundación Exportar no cuenta con oficinas propias en el exterior, sino que ese rol es cumplido por los funcionarios de la Cancillería en sus representaciones en el exterior; por consiguiente, la fundación se encuentra formal y operativamente bajo la órbita de este Ministerio.

Sin embargo, lo expuesto en los párrafos anteriores no agota las cuestiones que la promoción de exportaciones debería atender, particularmente con relación a las pequeñas y medianas empresas. La evolución de las empresas para llegar a estar en condiciones de competir con eficacia en el comercio internacional sigue siendo un aspecto clave. Los organismos dedicados al desarrollo productivo habitualmente intentan cubrir esta problemática con instrumentos de propósitos generales.

Por ello es difícil encontrar en el ámbito estatal programas y herramientas dedicados exclusivamente a mejorar la capacidad de la empresa de vender al exterior. El caso más claro fue el del programa PREX –también conocido como PYMEXPORTA- (1996 y

⁵⁹ Bouzas, Roberto y Avogadro, Enrique. “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado-Memorando sobre Argentina”. En: BID, Banco Interamericano de Desarrollo. “El proceso de formulación de la política comercial: Nivel Uno en un juego de dos niveles- Estudios de países en el Hemisferio Occidental”. Buenos Aires, INTAL, marzo de 2002.

1999), administrado por la Secretaría de Industria y Comercio primero, y luego por SEPYME.

Más común es que los organismos de apoyo a las PYMES desplieguen iniciativas de carácter general, frecuentemente consistentes en asistencia económica (préstamos o subsidios) donde la internacionalización de productos y empresas es sólo uno de los usos posibles para los fondos, junto con los de investigación y desarrollo de nuevos productos, modernización de procesos productivos, certificaciones de calidad, capacitación, incorporación de bienes de capital, capital de trabajo, reformas edilicias, etcétera.

Los programas PRE (Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial, de la SEPYME), FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino, de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación), y muchos otros en los distintos órdenes de la administración pública, como el programa CAPITAL PYME 10 % del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2002-2003, que podía aplicarse a financiar prácticamente cualquier actividad productiva o mercantil) son casos de herramientas no concebidas para la promoción de exportaciones pero que pueden contribuir indirectamente a ese objetivo.

Como se ha visto, la estructura de promoción de exportaciones abarca una amplia cantidad y diversidad de elementos. A continuación se intentará describir las herramientas y programas que forman parte de esa estructura en la actualidad. Debe observarse que si bien la promoción de exportaciones se dirige a todo el sector productivo, siempre existe un énfasis especial en las pequeñas y medianas empresas industriales (PYMI). En este trabajo se concentrará la atención en ese segmento del conjunto empresarial⁶⁰.

2.2 Herramientas y organismos de promoción de exportaciones

Existen muchos criterios para desglosar los componentes de la política de promoción de exportaciones. Un enfoque clásico y centrado en lo económico es el que aplica el Centro

⁶⁰ No obstante lo cual, debe tenerse presente el potencial de las pequeñas producciones agropecuarias en las economías regionales (fruticultura y vitivinicultura, sobre todo); por otro lado, recientemente comienza a prestarse mayor atención a las posibilidades de exportación de servicios de distinto tipo (producciones audiovisuales, publicidad, educación, salud, informática, etc.).

de Estudios CENES de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, coordinado por Marta Bekerman⁶¹:

- INCENTIVOS FISCALES: abarcando exención de IVA e Ingresos Brutos a la exportación, devolución del IVA-Compras, reintegros.
- INCENTIVOS ARANCELARIOS: entendiéndose por tales al *draw-back* y la admisión temporaria.
- INCENTIVOS FINANCIEROS: que el Estado nacional brinda por medio de las líneas de crédito del BICE y el Banco de la Nación Argentina.
- INCENTIVOS REGIONALES: para favorecer la radicación de actividades productivas en determinadas áreas geográficas: como los reembolsos en los puertos patagónicos, o las zonas francas.
- SERVICIOS DE INFORMACIÓN: donde se consigna la tarea de la Fundación Exportar coordinando a las representaciones diplomáticas argentinas para dar asistencia a los empresarios.

Esta visión, sin embargo, no considera a las negociaciones internacionales como parte de la política de promoción de exportaciones, como sí lo hacen otros expertos como Adrián Makuc⁶², Claudio Mollo (ISEN)⁶³, Gabriel Yoguel y Darío Milesi (CEPAL, FUNDES, UNGS)⁶⁴.

Menos frecuente es que se le preste la atención debida a los programas de mejora o reconversión de las PYMES como apoyo para su internacionalización, a pesar de que es un elemento clave en las experiencias internacionales más destacadas.

Más adelante se profundizará sobre estos casos, por el momento bastará con señalar que tanto el Instituto de Comercio Exterior español (ICEX), como la agencia PROCHILE, tienen como una de sus principales herramientas (con considerables fondos asignados) los programas respectivamente denominados PIPE (Programa de Internacionalización de la Pequeña y Mediana Empresa) e INTERPYME.

⁶¹ Bekerman, Marta, y otros. "Las nuevas orientaciones de política industrial y de promoción de exportaciones en Argentina y Brasil: asimetrías y posibilidades de coordinación". Buenos Aires, CENES (UBA), enero de 1995.

⁶² Makuc, Adrián. "El comercio exterior argentino: MERCOSUR y apertura". Buenos Aires, Errepar, 1994.

⁶³ Mollo, Op. Cit.

⁶⁴ Milesi, Op. Cit.

Ambas iniciativas consisten básicamente en involucrar a las empresas solicitantes en un proceso de tres años de duración. Durante ese período son puestas bajo la tutoría de consultores especialmente seleccionados (sometidos a constante control y re-entrenamiento) para realizar en ese período un conjunto de acciones internas (mejoras de producto, proceso y organización) y externas (envío de muestras, participación en rondas de negocios y ferias, etc.). Todo ello es subsidiado por fondos públicos en un porcentaje que en su punto máximo llega al 50 % del presupuesto total del proyecto.⁶⁵

El enfoque más comprensivo y sintético de la promoción de exportaciones posiblemente sea el contenido en un trabajo reciente⁶⁶, donde todo se ordena alrededor de tres ejes:

- las negociaciones internacionales por las que se busca obtener mejores condiciones para el ingreso de los productos nacionales a otros mercados; estas acciones se llevan a cabo preponderantemente entre gobiernos nacionales, en forma bilateral, multilateral (ejemplo OMC), o entre bloques económicos, si bien se tiende a incrementar la participación del sector privado (asociaciones empresarias, sindicatos de trabajadores, la comunidad en su conjunto) y los gobiernos de menor jerarquía;
- el desarrollo de mercados entendiéndolo como servicios de apoyo a las empresas en sus acciones de promoción de ventas en el exterior- es decir que se trabaja sobre la demanda –fronteras afuera-; estos servicios son habitualmente prestados por organismos públicos nacionales o de menor jerarquía, pero también por instituciones privadas, y con frecuencia en forma conjunta; y
- el incremento de la competitividad del sector productivo, que se vincula con las políticas económicas generales, y las de desarrollo industrial en particular, pero incluye medidas específicas como incentivos fiscales (reintegros, *drawbacks*), facilidades para importar bienes de capital o insumos para producir bienes a ser exportados, y programas para favorecer la internacionalización de las empresas y su producción; o sea, acciones dirigidas al mejoramiento de la oferta exportable –fronteras adentro-.

Antes de ingresar en el análisis de cada uno de esos ejes, es oportuno referirse a las instituciones que forman la estructura de promoción de exportaciones.

⁶⁵ Conversaciones con María del Mar Castro (Comisión Directiva del ICEX) –videoconferencia Buenos Aires-Madrid, octubre de 2003-, y Soledad Valdez (gerente PYME de PROCHILE) –Santiago, abril de 2004. También: Bezchinsky, Op. Cit.

⁶⁶ Strat Consultora (Javier Tizado y Marcelo Regúnaga, coord.). “Apoyo en la definición de una estrategia comercial de inserción de Argentina en el mundo”. Buenos Aires, Grupo Unidos del Sud, julio de 2003.

Los organismos que intervienen en esta tarea pueden dividirse en dos grandes grupos: a) las que tienen a la promoción de exportaciones por fin exclusivo o prácticamente excluyente, y b) aquellas que cuentan entre sus objetivos el de apoyar a las PYMES, y como consecuencia de ello, acompañan sus esfuerzos en pos de la consolidación de nuevos mercados, aunque no sea esa su función central.

En el primer grupo se destaca una serie de organismos autónomos ad-hoc, creados en la última década, como Fundación Exportar, en el orden nacional, Promendoza y la Agencia Pro Córdoba en las provincias. Pero aquí también se incluyen reparticiones públicas que forman parte de la administración central, tales como la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación), la Dirección de Promoción de Exportaciones de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (Secretaría de Industria, Comercio y PYMES, Ministerio de Economía y Producción de la Nación), o la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de la Producción bonaerense.

El segundo conjunto es más numeroso y variado, incluyendo a la Subsecretaría de PYMES y Desarrollo Regional (Secretaría de Industria, Comercio y PYMES, Ministerio de Economía y Producción de la Nación), el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), los bancos estatales locales (Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires), Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Concejo Federal de Inversiones, etcétera.

Estas reparticiones cuentan a su vez con programas y herramientas destinadas netamente a promover PYMES exportadoras (como es el caso de la formación y asistencia a consorcios que lleva a cabo la SEPYME), y otros mecanismos que no apuntan a la internacionalización de la PYME sino a la mejora de la competitividad por sí misma, y por lo tanto de hecho pueden contribuir a fortalecer la capacidad de la compañía para acceder a nuevos mercados. Éste sería el caso de los programas de apoyo a la certificación de calidad de procesos y/o productos, de los créditos a tasa subsidiada para propósitos generales, etcétera.

Seguidamente, se describirá con mayor profundidad cada uno de los tres ejes citados (negociaciones internacionales, desarrollo de mercados, y aumento de la competitividad) alrededor de los cuales se desenvuelve la promoción de exportaciones.⁶⁷

2.2.1 El contexto de las negociaciones comerciales internacionales y los procesos de integración

A lo largo de la Historia los países han establecido aduanas en sus fronteras para cobrar aranceles de importación a los productos provenientes de otros territorios, con el doble propósito de recaudar para el fisco y proteger a la producción local. Sin embargo, las relaciones económicas entre los Estados han dado lugar a acuerdos por los cuales ciertos países se otorgan mutuamente reducciones en esos aranceles, destrabando así su intercambio comercial con el fin de mejorar su complementación en beneficio del conjunto.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se puso en marcha por primera vez una iniciativa de alcance global en pos de la eliminación de barreras al comercio con alcance mundial, al suscribirse el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) en 1947, con la participación de 23 países. El GATT fue sucedido en 1995 por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Desde el comienzo de su existencia este ámbito multilateral se han realizado esfuerzos por que el comercio internacional entre los países participantes siga reglas claras y transparentes. Así se logró que los Estados unificaran diferentes trabas a la importación en su arancel aduanero nacional, sobre el cual luego se aplicaron reducciones generalizadas de validez universal entre los países miembros. También se estableció entre ellos el trato no discriminatorio (confiriéndose mutuamente el carácter de Nación Más Favorecida), y se dictaron normas para aplicar salvaguardas y resolver controversias, eliminando así la arbitrariedad y el riesgo de escaladas proteccionistas y represalias. Además, hubo acuerdos sobre el empleo de los obstáculos técnicos (barreras para-arancelarias), subsidios, inversiones, servicios y propiedad intelectual, entre otros.

⁶⁷ Pueden existir herramientas que trabajen sobre más de uno de esos ejes, como la instrumentación del Padrón de PYMES Exportadoras en septiembre de 2003, mediante una prueba piloto restringida a determinados sectores, que combinaría herramientas de distinto tipo, como un régimen especial para envío de muestras (Resolución AFIP 1458/03) y un régimen para pago en cuotas del IVA correspondiente a bienes capital importados (Resolución AFIP 1484/03).

Lo importante desde el punto de vista de este trabajo es que, 1) los países en desarrollo y menos desarrollados fueron habilitados (artículo XXIV) a suscribir acuerdos de integración (zona de libre comercio, unión aduanera) entre sí para otorgarse mutuamente reducciones de aranceles sin afectar el principio general de Nación Más Favorecida, y 2) los países desarrollados otorgarían determinadas reducciones arancelarias a los demás en forma unilateral (sin exigir reciprocidad), lo que se conoce como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP, 1968), que aplican Estados Unidos, Japón, Rusia y muchos países europeos. Esta última concesión busca promover la obtención de divisas por medio de las exportaciones, la industrialización y el crecimiento económico en los países en desarrollo.⁶⁸

Conforme a la posibilidad abierta por el GATT, la Argentina participa de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), marco en el cual se suscriben acuerdos de alcance parcial y de complementación económica (ACE).

Utilizando este mecanismo se creó el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en 1991 como ACE n° 18, con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como signatarios. En una primera instancia se fueron reduciendo los aranceles para el comercio de la mayor parte de los productos entre esas cuatro naciones (partiendo de una preferencia del 47 %), pero cada país mantenía sus propios porcentajes de derechos de importación para las mercancías originarias de terceros países. En 1994 se alcanzó el 100 % de preferencia para esos productos formándose así una zona de libre comercio, pero inmediatamente se avanzó a la etapa de integración siguiente, al adoptarse un arancel externo común (AEC) con el cual, desde entonces, se gravan las importaciones provenientes de fuera del bloque. De esta forma el MERCOSUR es hoy una unión aduanera, si bien imperfecta, ya que subsisten algunos sectores exceptuados, como el automotriz, el azúcar, y algunas listas de casos particulares.

Por otro lado, en los últimos años el MERCOSUR suscribió importantes acuerdos con terceros países, como el ACE n° 35 con Chile (hoy con categoría de “asociado” a dicho bloque), por el cual se forma con este país una zona de libre comercio en un plazo de 10

⁶⁸ Arese, Héctor. “Comercio y Marketing Internacional/ Modelo para el diseño estratégico”. Buenos Aires, Editorial Norma, 1999.

años a partir de 1997. Lo mismo ocurrió con Bolivia (ACE n° 36), y con algunos matices, también con la Comunidad Andina y México. Otros acuerdos son de carácter bilateral, como el vigente entre Argentina y Cuba.

En la actualidad, además, el MERCOSUR se encuentra negociando acuerdos comerciales con varios bloques y países, incluyendo la Unión Europea, Sudáfrica e India, y participa de las tratativas para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas.

Para apreciar adecuadamente la relevancia de las negociaciones internacionales en el potencial exportador de un país, debe tenerse presente que así como la Argentina ha obtenido estas ventajas en el acceso a otros mercados, otras naciones cercanas han recorrido un camino similar, en apariencia con mayor dinamismo y versatilidad.

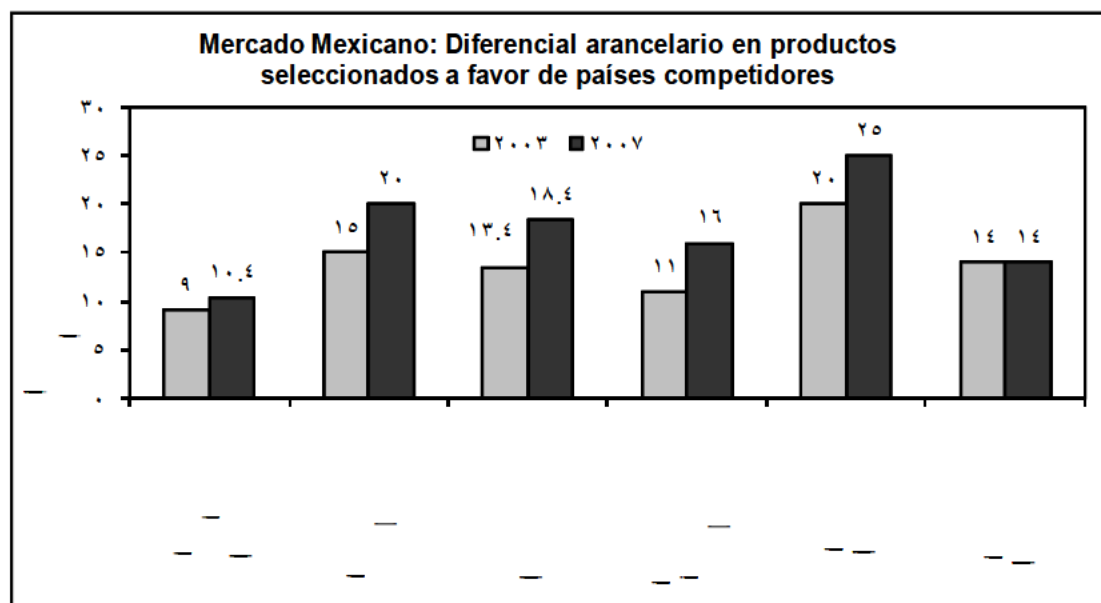
Dos de los mercados más atractivos para las PYMES argentinas, Chile y México, han firmado acuerdos comerciales significativos a un ritmo más acelerado que el MERCOSUR, otorgando de esa forma libre acceso a productos de terceros países que de esta forma pueden competir con los argentinos en condiciones más ventajosas.

Chile, en primer lugar, tiene tratados de libre comercio suscriptos con Estados Unidos, Unión Europea, Centroamérica y Corea del Sur. Si el MERCOSUR no hubiera negociado el ACE 35 la producción argentina contaría con una desventaja de hasta el 6 % (arancel general de importación chileno) frente a los países y bloques económicos señalados.

Más grave es el caso de México. Este país tiene también tratados de libre comercio con las principales economías del mundo, por medio del NAFTA (Estados Unidos y Canadá), y del acuerdo con la Unión Europea, así como con otros países latinoamericanos. Un análisis de este mercado permite apreciar la posición desventajosa que esto provoca para la Argentina, respecto de algunos de sus competidores, en productos seleccionados (ver Gráfico n° 5; esta situación podría modificarse al concluir la negociación en curso)⁶⁹.

Gráfico n° 5. Efecto relativo de las negociaciones comerciales internacionales.

⁶⁹ STRAT, Op. Cit.



Fuente: STRAT - Grupo Unidos del Sud, en base a tratados internacionales.⁷⁰

Otro ejemplo de cómo las negociaciones pueden facilitar las exportaciones se encuentra en los problemas referidos a la tributación internacional. Los países que consumen servicios de prestadores extranjeros suelen aplicar retenciones en concepto de impuesto a las ganancias sobre los ingresos generados por esa actividad. Si el país de origen, es decir donde reside el exportador de servicios, cuenta con un acuerdo para evitar la doble imposición firmado con el país de destino (donde se encuentra el receptor de ese servicio), podrá utilizar el monto retenido como crédito fiscal en su favor para la cancelación de impuestos en su país de residencia. Si no existe dicho acuerdo, la retención se transforma en costo, elevando el precio del servicio, y colocándolo en posición desventajosa respecto de un competidor proveniente de un país que sí cuenta con ese acuerdo. Esto afecta por ejemplo a las exportaciones argentinas de software y servicios informáticos, cuyo sector empresario solicita al Estado nacional la firma de acuerdos de este tipo en los mercados que considera más atractivos.⁷¹

En estos ejemplos reales se advierte el papel que las negociaciones internacionales cumplen en remover obstáculos para las exportaciones.

⁷⁰ Ib idem.

⁷¹ Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PYME, Subsecretaría de Industria, Foro Nacional de Competitividad del Sector Software y Servicios Informáticos. "Libro Azul y Blanco: Plan Estratégico de SSI 2004-2014 y Plan de Acción 2004-2007". Buenos Aires, agosto de 2004.

Debe tenerse presente que la Constitución Nacional por el Artículo 99, inciso 11, otorga al Poder Ejecutivo Nacional la autoridad para negociar y firmar tratados internacionales (incluyendo pactos comerciales y acuerdos de integración), que luego deben ser aprobados por el Congreso (lo que comúnmente se denomina como “internalización”, es decir incorporación de normas internacionales a la legislación interna), según se establece en el Artículo 75. Ajustándose al sentido estricto de la ley suprema, los gobiernos locales no desempeñan ningún rol en el desarrollo de las negociaciones internacionales.

La razón por la que esta potestad está reservada al gobierno nacional radica en que éste debiera ejercer un rol de árbitro entre los diferentes intereses que se pueden ver afectados por una negociación comercial. Las negociaciones habitualmente enfrentan distintos grupos como pueden ser consumidores, trabajadores y sobre todo sectores productivos de intereses contrapuestos (por ejemplo, industria manufacturera usuaria de maquinaria contra fabricantes de bienes de capital, productores de golosinas contra productores de azúcar, etcétera). Es el Estado nacional quien debiera elevarse sobre esos reclamos y analizar la relación costo-beneficio en cada caso teniendo por metas el bienestar general de la población, el desarrollo económico integral y los intereses estratégicos de la Nación.

Sin embargo, la participación de la sociedad civil (y en particular el sector productivo – empresarios y trabajadores) es considerada en todo el mundo un elemento clave para la elaboración de la política comercial, motivo por el cual en muchos países, incluso latinoamericanos, existen mecanismos formales para que participen de la discusión.

En la Argentina, existe el Consejo Consultivo para la Sociedad Civil (CCSS), pero en la realidad la posibilidad de que el sector PYME canalice sus inquietudes en forma directa hacia los negociadores enfrenta varios obstáculos:⁷²

- los intereses del sector agroalimentarios (donde predominan las grandes empresas) tradicionalmente prevalecen sobre los del sector manufacturero, al que la mayoría de las PYMES productoras pertenecen;
- las instancias de participación públicas y transparentes para la sociedad civil en general y para el sector empresario especialmente se caracterizan por su falta de continuidad, intensidad y poco impacto real sobre el desarrollo de las negociaciones;

⁷² Bouzas, Op. Cit.

- el sector empresario (grandes, medianas y pequeñas empresas) se encuentra fragmentado, suele haber más de una asociación compitiendo por la representación de un mismo sector industrial, mientras que la mayoría de las PYMES no participan en ninguna; las asociaciones existentes, salvo contadas excepciones, carecen de capacidad técnica para hacer aportes serios al debate;
- como resultado de los débiles mecanismos formales y su escasa utilidad, la fracción del sector empresario que tiene poder de presión suficiente para influir en el proceso, prefiere encauzarla por canales informales, privilegiando así el desarrollo de relaciones personales con las autoridades (acciones de *lobbying*) a la creación de estructuras técnicas para participar en discusiones abiertas a la comunidad.

Como se observa en el trabajo realizado por CEPAL-FUNDES, entre las PYMES hay un bajo nivel de conocimiento acerca de los beneficios que surgen de los acuerdos ALADI (aproximadamente 60 %) y sobre todo del Sistema Generalizado de Preferencias (alrededor de 30 %). Presumiblemente, debe haber también bastante desinformación acerca de las consecuencias que las negociaciones en curso (con la Unión Europea, por ejemplo) traerán para la evolución de sus negocios, tanto en lo relativo a oportunidades de exportación, como al ingreso de productos extranjeros que desplacen a los suyos, gracias a las concesiones hechas por la Argentina en esos acuerdos.

Por consiguiente, es necesario que los gobiernos locales, aprovechando la relación estrecha que pueden establecer con las PYMES, realicen acciones con el objeto de:

- Instruir a los empresarios acerca de los efectos de las negociaciones internacionales sobre sus negocios (oportunidades y amenazas),
- Propicien en el sector privado la práctica de defender sus intereses ante los organismos nacionales que llevan adelante las negociaciones.

2.2.2 El desarrollo de mercados: acciones y principales organismos involucrados

El Estado en sus diferentes órdenes lleva a cabo acciones concretas en apoyo a la internacionalización de las empresas, brindando información y capacitación específicas, organizando y apoyándolas en actividades promocionales tales como misiones comerciales o presencia en ferias comerciales en el exterior y fomentando el asociativismo, principalmente. Estas acciones también son desarrolladas en algunos casos por entidades privadas, principalmente cámaras. A continuación se describe sintéticamente en qué consisten los mecanismos más comunes para desarrollo de mercados:

- **Inteligencia comercial:** información que requieren las empresas, en general, referida a los mercados de su interés, comprendiendo el tratamiento arancelario de importación, requisitos técnicos de ingreso, listados de importadores del rubro correspondiente o por partida arancelaria, estadísticas de importación de los productos en cuestión, estudios de mercado (donde además de lo mencionado se describe el funcionamiento de los canales de distribución, hábitos de consumo, principales proveedores, medios de pago usuales, recomendaciones para negociar, etcétera). Este bagaje es suministrado ante las consultas que los empresarios formulan, o mediante charlas informativas abiertas al público, siempre en forma gratuita cuando se trata de organismos públicos.
- **Actividades de capacitación:** suelen reducirse a ciclos de charlas gratuitas abiertas al público (o en algunos casos restringidas a números reducidos de empresas), de carácter introductorio, sobre los principales temas prácticos vinculados con la exportación: régimen aduanero, logística internacional, seguros, medios de cobro, etcétera. Generalmente se desarrolla un módulo temático por jornada, lo que da idea de la poca profundidad que se alcanza; además, no suele haber evaluaciones, u otros mecanismos de interacción entre el instructor y el cursante⁷³. Lógicamente, las entidades privadas (cámaras y asociaciones empresarias, además de instituciones educativas) cuentan con una amplia oferta de capacitación arancelada sobre la materia.
- **Misiones comerciales** consisten en rondas de negocios por las que las empresas promovidas se contactan con potenciales compradores de sus bienes y servicios. Habitualmente el evento se desarrolla en el mercado de destino, con carácter multisectorial, pero está extendiéndose la práctica de invitar al país

⁷³ Estas características son comunes a los ciclos de capacitación dictados en los últimos años por la Fundación Exportar, SEPYME, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Programa La Ciudad Produce y Exporta), Provincia de Buenos Aires (Programa Buenos Aires Exporta), y municipios de la región metropolitana; como excepciones, en el período 2003-04 el Gobierno de la Ciudad y la Fundación Exportar organizaron también cursos intensivos dictados por instituciones educativas privadas, para personal de empresas seleccionadas, que era becado totalmente por un auspiciante privado (en ambos casos, compañías de *courier*), con una modalidad más regular, es decir, con realización de trabajos prácticos sometidos a corrección, y/o evaluaciones.

delegaciones de compradores para determinados rubros (supermercados, alimentos, marroquinería, etcétera). En cualquiera de los dos casos, las empresas interesadas en vender suelen pagar los costos de viaje, alojamiento y estadía (en las misiones compradoras, los gastos de los empresarios del exterior invitados se distribuyen entre las firmas locales que participarán de la rueda de negocios); los entes públicos no cobran por la organización ni subsidian los gastos de los empresarios que viajan.

- **Ferias comerciales:** el apoyo consiste en organizar pabellones o *stands* en los cuales los empresarios argentinos pueden exhibir sus productos, pagando éstos un porcentaje del alquiler del espacio, así como la totalidad de los gastos de traslado, estadía y envío de muestras o material promocional; la parte restante del costo del stand es subsidiado por el organismo público convocante; esta práctica es frecuente en ferias sectoriales, con algunas excepciones, como EXPOCRUZ (Santa Cruz de la Sierra).
- **Asociativismo:** atendiendo a experiencias internacionales, particularmente de Italia, se fomenta la formación de consorcios de exportación entre grupos reducidos de empresas del mismo rubro, con oferta complementaria o al menos no competitiva (generalmente comparten los mismos canales de distribución); debido al marco legal vigente en materia impositiva, los consorcios se utilizan para promocionar los productos del conjunto, pero las exportaciones son efectuadas en forma individual por cada empresa miembro; en este caso el rol de los organismos consiste en convocar y asesorar técnicamente, y en algunos casos subsidiar total o parcialmente los gastos comunes del consorcio (típicamente, el sueldo del coordinador) en el inicio, reduciendo el aporte estatal progresivamente hasta quedar el 100 % a cargo de las empresas.
- **Incorporación de especialistas:** mientras que en otros países⁷⁴ se facilita a las PYMES el asesoramiento de consultores profesionales evaluados y controlados por el Estado, en la Argentina está muy difundida la práctica de promover pasantías de estudiantes de nivel superior (universitario o terciario) de comercio exterior, como método para incorporar recursos humanos técnicos en la materia, de los que las firmas habitualmente carecen; esto posiblemente se relacione con la situación de desempleo y las dificultades de los graduados para insertarse en el mercado laboral, y posiblemente también a la falta de capacidad de los organismos públicos para calificar y supervisar a especialistas con trayectoria (ya que los mismos organismos suelen carecer de recursos humanos de ese nivel).
- **Articulación con grandes empresas:** en este caso se busca que las grandes empresas (está difundido especialmente entre las de capital extranjero) guíen y apoyen la internacionalización de las PYMES que integran su cadena de valor como proveedoras o clientes; la asistencia consiste generalmente en tareas de asesoramiento intensivo en aspectos técnicos (comercio exterior, tanto como preparación de la PYME para exportar) por parte de personal de la gran empresa, así como el empleo de sus oficinas en el exterior para promover ventas; en ocasiones, el apoyo incluye financiamiento o subsidio de gastos (por ejemplo utilizando el régimen de crédito fiscal para capacitación o innovación tecnológica).

⁷⁴ España (programa PIPE), Chile (programa INTERPYME).

Ilustración n° 2

Imágenes de pabellones organizados por la Fundación Exportar en diferentes ferias internacionales.
Fuente: Fundación Exportar.

Debe señalarse que algunas de estas herramientas (capacitación, asociativismo, incorporación de especialistas y articulación con grandes empresas) pueden ser utilizadas para trabajar sobre los tres ejes mencionados, al disponerse de personal capacitado (gerentes de consorcios, especialistas en cada PYME, o de la gran empresa) tanto para desarrollar mercados mediante acciones de promoción de ventas en el exterior, como para gestionar mejoras en la competitividad de la empresa. Ambas deberían ser las metas buscadas al incorporar esos recursos humanos. Esa incorporación también debiera servir para propiciar la participación, conocimiento y aprovechamiento de las negociaciones comerciales internacionales, pero por sí solo el impacto de esta variable en la PYME es muy limitado.

Sin embargo, se ha preferido mencionar esas medidas en este punto ya que son programas de naturaleza similar a las otras encaradas para el desarrollo de mercados (como la organización de misiones comerciales), dado que el papel de los entes públicos aquí es el de facilitación, gestión o articulación. En cambio, en los programas relacionados con la competitividad la intervención radica generalmente en incentivos económicos, como devolución de impuestos, subsidios o préstamos.

Entre las instituciones que intervienen en estas tareas se destaca la Fundación Exportar, creada en 1994; técnicamente es una institución privada formada por

organismos privados y estatales. Entre los primeros se encuentran las principales asociaciones empresarias del país, como la Cámara de Exportadores (CERA) o la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (AIERA). Por la parte estatal, tienen injerencia en su funcionamiento el Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En la práctica, la conducción de la Fundación está encabezada por funcionarios de dichas reparticiones, acompañados por representantes de las asociaciones empresarias.

Por otro lado, como no cuenta con oficinas propias en el exterior, sino que utiliza las representaciones diplomáticas argentinas, la fundación se encuentra formal y operativamente bajo la órbita de la Cancillería (dependiendo del Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales). El funcionamiento del organismo, finalmente, es cubierto por fondos públicos del presupuesto nacional –al margen de lo que pueda obtener por auspicios privados.

La Fundación Exportar opera en los siguientes campos:

- Concientización, capacitación, estudios y publicaciones de apoyo (servicios no arancelados)
- Información y generación de oportunidades comerciales en el exterior (servicios no arancelados)
- Organización de pabellones argentinos en ferias internacionales (subsidiando parcialmente la participación de las empresas)
- Formación de consorcios de exportación (subsidiando parcialmente los gastos de estructura)
- Misiones comerciales (sólo organizando la ronda de negocios, sin financiar los gastos ni cobrar por el servicio)

De todas formas, existen numerosos organismos públicos y privados que realizan actividades similares o complementarias a las de la Fundación Exportar (en el cuadro n° 2 se encuentra una síntesis de los organismos y sus programas, excluyendo a los gobiernos locales). En el orden nacional, SEPYME trabaja en formación de consorcios (también subsidiando gastos de estructura), inteligencia comercial y capacitación (servicios no arancelados); el Banco Nación cuenta con líneas de financiamiento para participación en ferias y misiones comerciales.

Es en este tipo de tareas donde los gobiernos locales concentran la mayor parte de sus esfuerzos en cuanto a promoción de exportaciones. Los gobiernos de las principales

provincias (en algunos casos a través de entes autárquicos como la Agencia ProCórdoba o la Fundación ProMendoza), el de la Ciudad de Buenos Aires y varios municipios desarrollan una o varias de las actividades señaladas.

Una herramienta que vale la pena destacar es la del crédito fiscal municipal para participación en ferias y misiones comerciales: algunos municipios cuentan con ordenanzas que permiten a las PYMES del distrito descontar de sus obligaciones fiscales (impuesto inmobiliario o tasa de seguridad e higiene) las erogaciones efectuadas para participar en eventos internacionales.⁷⁵

Un caso interesante es el del Concejo Federal de Inversiones, organismo interprovincial con un importante plantel técnico, que desarrolla una intensa tarea en apoyo de las economías regionales. Desde 1996 organizó 22 rondas de negocios internacionales en distintos puntos del país con asistencia de compradores del exterior para rubros específicos (sobre todo productos agrícolas, pero también autopartes, maquinaria agrícola, turismo y proveedores de supermercados). También se realizaron misiones comerciales al exterior a más de veinte destinos latinoamericanos y europeos, y se desarrollaron eventos de capacitación y perfeccionamiento en varios puntos del país.

La multiplicidad de organismos públicos de distintos niveles que llevan a cabo este tipo de actividades sugiere que su planificación, ejecución y costeo no presentan mayores obstáculos para ser implementadas por estructuras reducidas y presupuestos relativamente pequeños. Presumiblemente, no requieren tampoco de personal con calificaciones técnicas muy elevadas. Por otra parte, la respuesta del sector empresario es sostenida y siempre supera los cupos habilitados, lo que permite la continuidad de los programas y prueba su efectividad. Finalmente, son actividades con buen impacto en los medios de difusión, con su consiguiente atractivo para las autoridades políticas (a pesar de que generalmente no se cierran negocios en forma inmediata).

En síntesis, la actuación de los gobiernos locales en esta materia no revestiría mayores dificultades, y se encuentra en la actualidad bastante desarrollada en muchas regiones del país. Sólo sería deseable que los organismos públicos de distintos órdenes se

⁷⁵ Ejemplo: los municipios bonaerenses de Vicente López, Ordenanza, Quilmes, Tigre, San Martín.

articularen más armónicamente, y que se extendiera territorialmente el acceso a estas herramientas.

2.2.3 La promoción de exportaciones a través de la mejora de la competitividad

Bajo este concepto se comprenderán todas las acciones desarrolladas en el ámbito nacional destinadas a mejorar las posibilidades de las empresas de colocar con éxito sus productos en mercados internacionales.

En un sentido amplio, este punto no es independiente de las políticas económicas macro ya que, por ejemplo, es posible procurar un incremento de la competitividad del sector productivo por medio de la privatización de infraestructura relacionada con el transporte de cargas y el fomento de la inversión extranjera en los servicios públicos (en la medida en que éstas den lugar a una reducción de costos, o bien a mejoras sensibles de la calidad del servicio, en términos de previsibilidad, sustentabilidad, etc.).

Otro tanto ocurre con la fijación del tipo de cambio o la legislación laboral.

Sin embargo, a los efectos de este trabajo (donde el foco está puesto en la interacción de los gobiernos locales entre sí y con el nacional), es conveniente concentrarse en las medidas y herramientas que tienen una relación más directa con el desarrollo de la oferta exportable.

Como se señaló con anterioridad, tradicionalmente estas medidas se concentraban en aspectos económicos -la disminución del costo de exportación FOB, y las facilidades financieras. En la actualidad, dentro de los específicos y exclusivamente dirigidos a promover la exportación, tales instrumentos son⁷⁶:

- INCENTIVOS FISCALES: Responden al principio de “no exportar impuestos” ya aludido.
 - o Exención de impuestos: las exportaciones están exentas del pago de IVA, impuestos internos, Ingresos Brutos.

⁷⁶ La clasificación siguiente se basa en la consignada en Bekerman, Marta, Op Cit. Se consigna entre paréntesis el año de creación cuando ha sido posible averiguarlo.

- Devolución del IVA-Compras: los exportadores tienen la posibilidad de solicitar la devolución del IVA pagado en las compras de insumos, materias primas, etcétera, utilizados para elaborar los bienes exportados.
 - Reintegros (1962): adicionalmente, la Aduana paga a los exportadores un monto (fijado como un porcentaje ad-valorem que es determinado por la posición arancelaria) en concepto de devolución total o parcial de los impuestos pagados en el proceso productivo y comercial de mercaderías elaboradas en el país, nuevas y sin uso.
 - Exportación de plantas “llave en mano” (1975): reembolso adicional que abarca a los bienes y servicios comprendidos en la exportación de plantas industriales y las obras de ingeniería vinculadas, dentro de las mencionadas en la normativa (Decreto 525/85).
- INCENTIVOS ARANCELARIOS: Responden al mismo principio que lo anterior, pero se relacionan con la importación de elementos utilizados en el proceso productivo de las mercaderías a ser exportadas.
- *Draw-back* (1962): es la devolución de los derechos de importación, tasa de estadística e IVA pagados por materias primas o componentes utilizados para la elaboración de bienes posteriormente exportados –incluyendo sus envases y acondicionamientos; es un monto fijo por unidad (específico) determinado por la Secretaría de Industria a pedido del exportador.⁷⁷
 - Admisión temporaria (1963), denominada por el Código Aduanero como Importación temporaria con transformación. Permite importar materias primas o componentes sin pagar derechos ni otros tributos (constituyendo una garantía a favor del fisco por el cumplimiento de la exportación).
 - Importación de bienes de capital:
- INCENTIVOS FINANCIEROS: Consistente en las líneas de crédito “de fomento” para financiación y pre-financiación de exportaciones, y para participación en ferias internacionales, ofrecidas desde principios de la década del '60 por el Banco Central y luego por los bancos de propiedad estatal, actualmente el Banco de Inversión y Comercio Exterior, el Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires y los bancos provinciales subsistentes.
- INCENTIVOS REGIONALES: Se crean Zonas Francas en determinadas regiones del país en las cuales es posible importar insumos y bienes de capital sin pagar aranceles, realizar actividades de

⁷⁷ El *drawback* se destaca por su bajo índice de aprovechamiento, lo cual seguramente esté relacionado con el mecanismo por el cual se solicita el beneficio. En 1987 “las cinco principales empresas captaban cerca del 50% del total pagado en dicho concepto, mientras que las 54 firmas restantes se distribuían el 55,9 %”(Bisang, Op Cit). En el trabajo realizado por CEPAL-FUNDES en 2002, este incentivo era utilizado por un 18 % de las firmas encuestadas en la región metropolitana y sólo un 5 % de las situadas en el interior del país.. Las empresas que utilizan insumos importados para la elaboración de productos a ser exportados deben pedir a la Secretaría de Industria la tipificación de éstos, y obtener del INTI un dictamen que certifique la relación insumo-producto. Como agravante, en 1995 quedaron sin efecto las tipificaciones anteriores a esa fecha, debido a la instauración de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. En consecuencia los exportadores debieron volver a tipificar nuevamente los productos.

transformación, envasado, etcétera y reexportar sin necesidad de constituir garantías por tributos de importación ya que la mercadería extranjera nunca ingresa al territorio aduanero⁷⁸.

Estos instrumentos debieran ser complementados con programas para favorecer la internacionalización de las empresas y su producción; o sea, el mejoramiento cualitativo de la oferta exportable⁷⁹. Esto responde tanto a exigencias del mercado (para no quedar fuera de competencia) como a requisitos legales impuestos por determinados países para autorizar el ingreso de ciertas mercaderías.

En el primer grupo se destacan las certificaciones originadas en el sector privado, tales como las normas ISO (aplicables a cualquier proceso productivo, incluyendo fabricación, comercialización o prestación de servicios), GMP (buenas prácticas de manufactura, correspondientes a distintas industrias), productos orgánicos, CMM (sobre desarrollo de software), etcétera. También cabe incluir aquí las adaptaciones necesarias para adecuar el producto a los aspectos culturales de compradores o usuarios de otros países (diseño, comunicación, patrones de uso, etc.), así como el perfeccionamiento de envases y embalajes para resistir las condiciones en las que se realiza el transporte internacional.⁸⁰

Luego están las barreras para-arancelarias emanadas de la legislación del país de destino, entre las que se pueden mencionar las normas europeas sobre seguridad eléctrica (CE), o pinturas utilizadas en juguetes, las exigencias de la FDA (autoridad sobre alimentos, medicamentos y equipos médicos de Estados Unidos) así como los requerimientos de etiquetado (información obligatoria), unidades métricas, etcétera.

La incorporación de estas modificaciones es siempre onerosa; en el caso de las exigencias legales, con frecuencia tienen un costo elevado a lo que se agrega complicados procedimientos burocráticos que pueden llegar a hacer fracasar negocios ya cerrados o transformarse en un obstáculo insalvable.⁸¹

⁷⁸ Argentina. Ley 22.415 y modificaciones, “Código Aduanero”.

⁷⁹ Las mejoras pueden ser sobre el producto tanto como sobre la organización; por ejemplo, las normas ISO o GMP se refieren a los procesos, mientras que las certificaciones CE o FDA son propias de un modelo determinado.

⁸⁰ Arese, Op. Cit.

⁸¹ La experiencia de las PYMES abunda en embarques rechazados por incumplimiento de normas desconocidas o de nueva aplicación, demoras y costos imprevistos que afectan la relación comercial con el cliente o dejan sin efecto una carta de crédito; la ley de protección contra el bioterrorismo sancionada por Estados Unidos en 2003 es un buen ejemplo de ello (los grandes exportadores también pueden sufrir estos inconvenientes pero por el volumen de comercio internacional que manejan y la diversificación de destino, el percance que sufren relativamente menor al que debe afrontar una PYME por la pérdida de un negocio –finalmente, a medida que se

Actualmente existen algunos programas públicos dedicados a facilitar la incorporación de los estándares de calidad más comunes, como normas ISO y/o de protección ambiental (por ejemplo, líneas de crédito del BICE); por otra parte, las PYMES pueden recurrir a los subsidios y préstamos “blandos” que otorgan los organismos de apoyo a las PYMES, como el PRE (SEPYME) o las distintas alternativas del FONTAR (SECYT).

Pero no hay programas de mejoras que apunten expresamente a la internacionalización de la empresa y sus productos. La diferencia es importante porque las PYMES no sólo necesitan que se las asista económicamente para implementar esas mejoras (para lo cual en la actualidad hay una buena oferta de herramientas) sino también que previo a ello se les brinde información y asesoramiento sobre cuáles son las mejoras que son imprescindibles para su proyecto exportador, y cuáles otras servirán para posicionarse con buenas posibilidades en el plano comercial.

El espectro de modificaciones o mejoras necesarias es muy amplio y variado dependiendo del rubro; esto marca una exigencia de especialización sectorial en los organismos públicos, a fin de poder asistir correctamente a los empresarios. Los gobiernos locales tienen la posibilidad de identificar los sectores industriales más relevantes en su distrito para concentrarse en ellos. Sin embargo, en general no sería razonable o factible pretender que los gobiernos locales desarrollen sus centros de investigación y desarrollo. Más bien, para optimizar recursos, deberían apoyarse en la estructura tecnológica nacional (INTI, INTA, universidades, etc.), que es la que debería focalizarse en desarrollar, atesorar y transferir el know-how necesario para cada cadena de valor.

Nuevamente, el rol de los gobiernos locales sería el de facilitar la difusión de esos conocimientos en el sector productivo, aprovechando la relación estrecha que deberían desarrollar con las empresas.

reduce el tamaño de la empresa, menor es la estructura profesional con que cuenta para la gestión de las exportaciones, y consiguientemente disminuye el acceso a información en forma oportuna y adecuada).

2.2 Visión sistémica de la promoción de exportaciones

Del balance de las herramientas económico-financieras que se aplicaron durante la década de 1980 surge que las mismas posibilitaron un crecimiento importante de las exportaciones, pero concentradas en los principales grupos económicos, multinacionales y grandes empresas argentinas, y empresas medianas que ya eran exportadoras con continuidad. Esa política no sirvió para aumentar significativamente la participación de las PYMES en el comercio exterior argentino, ni para elevar la proporción de exportaciones de bienes de valor agregado.⁸²

Esto quiere decir que no basta con asistir al empresariado económicamente con instrumentos “macro”, de carácter general, sino que es necesario desarrollar programas que pongan el foco en cada una de las variables sobre las cuales las PYMES deben aplicar mejoras con el objeto de exportar. Lo que impide que una PYME exporte no sería tanto una cuestión económica o financiera sino más bien el aspecto estructural, relacionado con la cultura y forma de organización y conducción de estas firmas.

Esas variables incluyen la aplicación de buenas prácticas de manufactura, certificaciones de procesos y productos según estándares internacionales (o específicos de determinados mercados como la norma), la incorporación de los conocimientos técnicos de comercio exterior necesarios (mediante capacitación, incorporación de personal, tercerización, o una combinación de ellas), perfeccionamiento de envases y embalajes, adaptación a parámetros culturales extranjeros, el desarrollo de acciones de comercialización en otros países (mediante participación en ferias y rondas de negocios, o apertura de oficinas en el exterior), etcétera. Todo esto puede ser englobado dentro de lo que suele ser denominado “internacionalización” de la empresa y/o de sus productos.

Los programas para la internacionalización de la PYME deberían primeramente concientizar al empresario sobre la necesidad de trabajar esas variables, y luego facilitarle la ejecución de procesos de mejoras, acercándole instituciones reconocidas capaces de ayudarlo a instrumentarlas (públicas o privadas), apoyándolo económicamente a sufragar

⁸² Makuc, Adrián J. “Mecanismos de promoción de exportaciones en la década de 1980”. En: De la Balze, F. “El comercio exterior argentino en la década de 1990: agenda y cursos de acción”. Buenos Aires, Editorial Manantial, 1991; Bisang, Op. Cit.

el costo de cumplimentarlo (mediante préstamos o subsidios), y asesorándolo integralmente a lo largo de las distintas etapas.

En esta cuestión probablemente se encuentra el verdadero “punto de apalancamiento” de la promoción de exportaciones, si se atiende al siguiente razonamiento⁸³:

- a) los incentivos económicos (estímulos fiscales) y el financiamiento de operaciones concretas crean condiciones favorables para la colocación de los productos argentinos en el exterior pero por sí mismos no provocan que una empresa que no exporta comience a hacerlo, ya que los obstáculos iniciales se relacionan con la falta de información y dificultades para contactar a los posibles compradores,
- b) otro tanto ocurre con las negociaciones comercial internacionales: mejoran el precio final de las mercaderías argentinas en otros países, reforzando su posición relativa frente a la de sus competidores (del país de destino y de otras procedencias), pero no contribuyen a acercar oferta y demanda,
- c) las acciones de desarrollo de mercados acompañando a las empresas en la generación de contactos comerciales (mediante participación en ferias y rondas de negocios, e inteligencia comercial), en cambio, sí logran alentar a los empresarios a abordar otros países, pero puede ocurrir que sean utilizados por firmas que no están en las mejores condiciones para salir al exterior.

Sobre todo en las pequeñas y medianas compañías, frente a la coyuntura planteada después de la devaluación (la ventaja de precio de los productos argentinos en los mercados internacionales), es común que los empresarios por primera vez consideren seriamente la factibilidad de iniciarse en la exportación. Adoptada la decisión política, suele ocurrir que el primer impulso sea empezar a contactar potenciales compradores en el exterior, y comiencen a efectuar gastos, para realizar misiones comerciales, alquilar *stands* en ferias, enviar material promocional y muestras al exterior, etcétera.

El hecho es que si por desconocimiento o falta de profesionalismo, la empresa no ha realizado el correspondiente diagnóstico previo ni tomado las medidas necesarias para prepararse (como tener un buen manejo de INCOTERMS, métodos de costeo de exportación, modalidades logísticas, requisitos técnicos, etcétera), seguramente las primeras operaciones nunca llegarán a buen término. Esto provocará no sólo frustración y

⁸³ Senge, Peter, Op Cit.

pérdidas económicas concretas, sino que además afectará el prestigio de la empresa en cuestión frente a sus contrapartes extranjeras, ante las cuales generará una imagen negativa (apariencia de improvisación y falta de seriedad), que será difícil de revertir aún si la empresa, luego de esa mala experiencia, aplica las correcciones necesarias y vuelve a intentarlo.

En consecuencia, el sector público debiera poner el mismo énfasis que pone en la realización de actividades promocionales en el exterior (desarrollo de mercados), en el despliegue de programas que preparen a las empresas para estar en condiciones de abordar los mercados internacionales con posibilidades de éxito.

De lo contrario, los fondos públicos destinados a ese fin habrán sido gastados infructuosamente, y a las empresas argentinas se les irán cerrando las puertas en el exterior en forma paulatina, a medida que se difunda el estereotipo de un empresario oportunista y poco profesional.

Por otra parte, hay que recordar que las negociaciones comerciales internacionales son un juego de doble vía: para que la Argentina obtenga la apertura de los mercados de otros países, instrumentada por una desgravación o reducción arancelaria contenida en un acuerdo comercial, debe entregar a cambio un beneficio similar para los productos originarios de los otros países signatarios. Facilitar el acceso de los productos de determinado origen al mercado nacional suele tener un costo por desplazamiento de la producción local en dicho rubro (a menos que sólo haya un desvío de comercio). Ese costo se compensa si la producción argentina aprovecha ese acuerdo para aumentar su presencia en otros mercados. Si las empresas argentinas no son lo suficientemente dinámicas como para aprovechar las ventajas negociadas, la economía nacional sólo recibirá el impacto negativo del acuerdo, en lugar de capitalizar las oportunidades abiertas⁸⁴.

⁸⁴ “El éxito de la política comercial multipolar depende de que sus dos brazos ejecutores, la apertura de mercados, que se instrumenta mediante las negociaciones, y la <ocupación> de esos mercados, cuya principal herramienta es la promoción comercial, se desarrollen de manera articulada y aceptada. (...) abrir sin ocupar no sólo resulta estéril sino también contraproducente, en la medida en que la apertura implica hacer concesiones en el mercado interno a un nuevo socio sin obtener nada a cambio, y generando al mismo tiempo una pérdida de los recursos públicos invertidos en las operaciones”. Redrado, Martín. “Exportar para Crecer”. Buenos Aires, Planeta, 2003.

Por lo tanto, si se ha decidido tener una política externa muy activa en el logro de acuerdos comerciales con un número cada vez mayor de países, es fundamental que esos esfuerzos sean acompañados por las pertinentes acciones de internacionalización de las PYMES, trabajando sobre sus variables internas.

Paradójicamente es este aspecto de la promoción de exportaciones en particular el que está desarrollado con menor intensidad, y esto es aplicable por igual a los organismos de los diferentes niveles estatales. Esto no ocurre en la experiencia internacional, a la que se hará referencia a continuación.

2.4 Experiencias internacionales

El trabajo realizado por Gabriel Bezchinsky⁸⁵ analiza los sistemas de promoción de exportaciones de España, Chile, Colombia y México, arrojando como conclusión que la misma debe operar en los siguientes campos de acción:

- desarrollo de inteligencia de mercados
- generación y difusión de información
- apoyo a actividades conjuntas de promoción en el exterior
- apoyo a la diversificación de mercados
- apoyo a nuevos exportadores
- incentivo para nuevas asociaciones exportadoras (*clusters*, consorcios, etc)
- apoyo a las actividades de innovación para la implementación de normas y estándares requeridos por los mercados externos.

Por ejemplo en el caso español:

A partir de evaluaciones efectuadas sobre los esfuerzos realizados para promover las exportaciones PYME, se detectó un significativo número de pequeñas empresas que no subsistían en la actividad exportadora regular, lo que implicó redireccionar las acciones hacia empresas o grupos de empresas cuya probabilidad de exportación fuera mayor. En este sentido, se identificó una cota mínima en el tamaño de empresa para emprender una actividad exportadora sostenible.

Sintéticamente, el crecimiento de la capacidad competitiva para exportar tuvo que ver con mejoras en los aspectos organizativos de las empresas (constitución de departamentos especializados), explicitación de estrategias exportadoras consistentes y una mayor prospección del mercado internacional (en especial el europeo) en busca de oportunidades comerciales para sus empresas.

⁸⁵ Bezchinsky, Op Cit.

Y con respecto a la actuación de los gobiernos locales:

En cuanto al entramado institucional en el territorio de las políticas de incentivo a la internacionalización empresarial, es destacable la importancia que adquiere el fortalecimiento de una red institucional regional y local que reduzca la brecha burocrática entre los organismos especializados y los empresarios, abriendo el diseño y la gestión estatal de estas políticas a los usuarios, en particular, empresarios y, en general, a sectores no gubernamentales. Para el caso de iniciativas autónomas a nivel subnacional, se infiere de la práctica internacional que estas experiencias se potencian y fortalecen a las estrategias adoptadas a nivel nacional si existe una articulación de acciones entre ambos niveles que evite yuxtaposiciones funcionales en el entramado institucional y una dispersión de esfuerzos innecesaria.⁸⁶

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 2

- 1) Existe en el país una amplia estructura de promoción de exportaciones, que gira en torno a tres ejes: las negociaciones económicas internacionales, el desarrollo de mercados y la internacionalización de las empresas.
- 2) El gobierno nacional despliega gran actividad en el campo de las negociaciones y el desarrollo de mercados, mientras que las acciones puntuales de apoyo a la internacionalización de las PYMES son limitadas y no están directamente conectadas con la política de promoción comercial externa y el fomento de nuevos exportadores.
- 3) Los gobiernos locales tienen una actuación importante en materia de desarrollo de mercados, pero muy poco articulada en cuanto a la introducción de mejoras en las empresas y prácticamente nula participación en los procesos de negociaciones.
- 4) Es necesario asignar mayor importancia a facilitar las mejoras que deben instrumentarse en las empresas (variables endógenas) mediante información, orientación y asistencia técnica y financiera a su implementación.
- 5) Ese tipo de información y asistencia sólo pueden ser brindadas con la precisión que se requiere trabajando desde los distritos hacia los niveles superiores en forma

⁸⁶ Ib Idem.

sectorial, con articulación entre varias instituciones de diferentes órdenes; la complejidad de la tarea remarca la importancia de crear mecanismos de coordinación y aplicar los principios de descentralización y regionalismo.

AVANCE:

Los siguientes dos capítulos de este trabajo estarán dedicados a analizar la articulación existente entre las acciones de promoción de exportaciones en diferentes niveles del Estado, tomando como caso de estudio el eje Gobierno Nacional – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires – Municipios seleccionados del Gran Buenos Aires. El análisis comenzará por describir, en el capítulo 3, las acciones que son desarrolladas por dichos municipios.

Cuadro n° 2. Herramientas de promoción de exportaciones aplicadas en diferentes organismos a nivel nacional.

Organismo	Misiones comerciales	Ferias Internacionales	Inteligencia comercial	Capacitación	Incorporación de Especialistas	Grupos de exportación	Articulación con grandes empres.	Financiam. para oper. de export.	Apoyo a procesos de mejoras
Fundación Exportar	Sí, desde el año 2000	Sí, desde 1994	Sí	Ciclo de charlas introductorias	Lo hubo en el pasado.	Sí, c/ Fundación BankBoston	No	No	No
SSPGC/SICP Subsecretaría de Pol. y Gestión Comercial	No	No	No	No	No	No	No	No	No
SEPYME/SICP Subsria. de PYME y Desarrollo Regional	No	No	Sí	Ciclo de charlas introductorias	Desde 2003	Sí	Sí, dentro de una cadena de valor	No	PRE (préstamos); crédito fiscal p/ capacitación
SAGPYA/MEP Sria. de Agr., Gan., Pesca Y Alimentación	Sí	Sí	Sí	Seminarios específicos	No	No	No	No	Sí, en varias ramas agropecuarias y alimentarias.
SCREI/MRECIC Sria. de Comercio y Rel. Econ. Internac.	Sí	No	Sí	Seminarios sobre mercados	No	No	No	No	No
SECYT Secretaría de Ciencia y Tecnología	No	No	No	No	No	No	No	No	Préstamos, subs. y crédito fiscal; consejerías tecnol.
BICE Banco de Inv. Y Comercio Exterior	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Asistencia financiera
BNA Banco de la Nación Argentina	No	Asistencia financiera	No	No	No	No	No	Sí	Asistencia financiera
INTI Instituto Nacional de Tecnol. Industrial	No	No	No	No	No	No	No	No	Distintos centros especializ. (serv. arancelados)
CFI Concejo Federal de Inversiones	Sí	Sí	Sí	Sí, diverso tipo en todo el país	No	No	No	No	No
CAC Cámara Arg. de Comercio/Eurocentro	No	No	Búsqueda de contrapartes	No	No	No	No	No	No
AIERA Asoc. Imp. y Exp. de la Rep. Arg.	Sí.	No	No	No	No	No	No	No	No
Fundación Banco Credicoop	No	Asistencia financiera	No	Cursos arancelados	Sí, Programa de pasantía/consult.	Sí	No	Préstamos del Banco Credicoop	No
Fundación Gas Natural BAN	No	No	No	Ciclo de charlas introductorias	No	Sí	No	No	No
BCIE Banco Centroam de Integr. Económica	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia en base al manual "PYMES, instrumentos de apoyo a las exportaciones" (Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional – Área Comercio Exterior, Buenos Aires, noviembre de 2003)

Capítulo 3

Análisis de la promoción de exportaciones en municipios del Gran Buenos Aires ⁸⁷

- 3.1 Justificación de la elección
- 3.2 Variables a analizar
- 3.3 La promoción de exportaciones en los municipios
 - 3.3.1 Organización
 - 3.3.2 Acceso a mercados
 - 3.3.3 Desarrollo de la oferta exportable
 - 3.3.4 Asociatividad y vinculación con instituciones

3.1 Justificación de la elección

Debido principalmente a la naturaleza del sector PYME, el enfoque adoptado en este trabajo puso el acento en el rol que deben desempeñar los gobiernos locales. Por consiguiente, el estudio de la articulación vertical entre los diferentes niveles del Estado partirá desde lo local hacia lo nacional, o sea “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*).

Por la cantidad de distritos municipales existentes (2.169 según el IFAM⁸⁸), es conveniente recurrir al método de casos para efectuar ese análisis. Se ha optado por tomar un conjunto de partidos de la provincia de Buenos Aires que integran además el conglomerado urbano circundante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Capital Federal de la República. Esos distritos son los siguientes:

⁸⁷ Excepto cuando se indique lo contrario, la información de los municipios presentada en este capítulo proviene de los sitios web de los respectivos organismos y fundamentalmente del trabajo de investigación realizado por el autor para la Dirección General de Industria y Comercio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mediante entrevistas a funcionarios de esas instituciones que tuvieron lugar en los meses de mayo y junio de 2004; en la sección Fuentes se indican los nombres y cargos de los entrevistados.

⁸⁸ Argentina. Ministerio del Interior, Secretaría de Asuntos Municipales. IFAM, Instituto Federal de Asuntos Municipales. Sitio web: www.mininterior.gov.ar/municipales. (Consulta: mayo de 2004)

- 1) Partido de Morón
- 2) Partido de Lomas de Zamora
- 3) Partidos de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre, que juntos forman la Región Metropolitana Norte

Esta selección presenta las siguientes características de interés para el objeto del estudio:

- ❖ Entre ellos hay gobiernos pertenecientes a los dos partidos mayoritarios (Justicialista y Unión Cívica Radical) así como a movimientos vecinales, por lo cual se podrá verificar si existen diferencias significativas en las políticas desplegadas por gestiones de diferente signo, así como si eso influye en la relación con los gobiernos de la Provincia y la Nación (Cuadro n° 3).
- ❖ Existe una estabilidad importante en su administración: sus intendentes actuales han sido reelectos y/o el partido gobernante retiene el poder desde hace varios períodos (con diferentes mandatarios) –ver Cuadro n° 3⁸⁹. Esto es un factor importante; al cambiar el signo político de una gestión comunal suelen producirse interrupciones en los programas de gobierno así como renovaciones casi totales de funcionarios y planteles técnicos. En los casos elegidos la estabilidad permitirá contemplar estructuras de desarrollo económico con cierto grado de madurez.

Cuadro n° 3. Situación institucional (2004)

Distrito		Titular del Poder Ejecutivo	Partido político gobernante
República Argentina		Néstor Kirchner, desde 2003	P. Justicialista, desde 2002
Provincia de Buenos Aires		Felipe Solá, desde 2002	P. Justicialista, desde 1987
Partido de Morón		Martín Sabatella, desde 1999	Vecinalismo, desde 2003
Partido de Lomas de Zamora		Jorge Rossi, desde 2003	P. Justicialista, desde 2003
Región Metropolitana Norte	Partido de San Isidro	Gustavo Posse, desde 1999 (su padre, desde 1983)	UCR, desde 1983
	Partido de Vicente López	Enrique García, desde 1987	UCR, desde 1983
	Partido de San Fernando	Gerardo Amieiro, desde 1995	P. Justicialista, desde 1983
	Partido de Tigre	Ricardo Ubieta, desde 1987	Partido Acción Comunal, desde 1987

Fuente: elaboración propia.

⁸⁹ En el caso del partido de Lomas de Zamora, fue administrada por el Partido Justicialista desde 1983 hasta 1999, cuando se inició un período de gobierno de la Alianza UCR-Frepaso, pero a su término recuperó el poder el justicialismo, que de esta forma gobernó durante 17 de los 21 años transcurridos desde la reinstauración de la democracia.

- ❖ Son distritos densamente poblados y ubicados en el 2do. Cordón del Gran Buenos Aires (ver el Mapa n° 1); la cercanía geográfica con la Capital Federal debiera facilitar la interacción con los organismos nacionales, lo que se intentará verificar en el análisis –en todo caso, la falta de coordinación no podrá atribuirse a problemas de incomunicación.
- ❖ Se trata de partidos con un importante perfil productivo y preponderancia de pequeñas y medianas industrias (ver cuadro n° 4), pero a la vez con diferentes grados de desarrollo y gran diversidad de rubros; de esta forma las conclusiones no estarán afectadas por la problemática de un sector industrial en particular.
- ❖ Todos los partidos seleccionados comparten un ámbito geográfico –el Gran Buenos Aires-, institucionalizado en la Región Económica Metropolitana, cuya membresía comparten junto con la Ciudad de Buenos Aires y la mayor parte de los municipios vecinos. Cuatro de los municipios seleccionados además forman la Región Metropolitana Norte, una micro-región paralela. De esta forma podrá verse en la práctica el funcionamiento del regionalismo sub-nacional.
- ❖ El municipio de Morón se destaca por la transformación política experimentada en el último lustro; hasta entonces había un cuadro de crisis institucional crónica motivada por los repetidos procesos judiciales y suspensiones del cargo de Juan Carlos Rousselot –su intendente la mayor parte de la década pasada. A partir de 1999 la nueva gestión se caracterizó por una política de transparencia administrativa, apertura a la comunidad, interacción con ONG's y participación de los distintos sectores de la sociedad para la formulación de políticas públicas, incluyendo por ejemplo, a los pequeños empresarios, en cuanto a promoción de exportaciones.⁹⁰
- ❖ En el municipio de Lomas de Zamora existe desde 1992 el Instituto Municipal para la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior (IMPTCE), como ente autárquico con cierta estabilidad. Es en esencia un centro de vinculación que asiste al desarrollo del trabajo, la producción y las actividades empresariales en general. Conforman también sus objetivos: la incorporación e innovación tecnológica, la capacitación profesional y el aumento del empleo y el comercio exterior, el comercio interior, el comercio minorista y los servicios.

⁹⁰ The Wall Street Journal (Matt Moffett). “Una lucha en solitario contra la corrupción en Argentina”. Fecha 1° de Julio, 2003 . “Morón, una ciudad de 350.000 habitantes localizada a unos 21 kilómetros de Buenos Aires, está siendo utilizado por el Banco Mundial como un modelo de rectitud gubernamental. La oficina anticorrupción recibe llamadas de otras ciudades argentinas que buscan ayuda con sus propios problemas de corruptelas. (...) Para el contrato de recolección de basura de Morón, un enorme gasto que era un frecuente foco de controversia, Sabbatella pidió ayuda a la organización internacional Transparencia Internacional, cuyo representante en Argentina es Poder Ciudadano. El grupo supervisó las audiencias públicas e hizo que todos los funcionarios del Gobierno y los posibles interesados firmaran compromisos anticorrupción. El resultado fue que los gastos de recolección de basura cayeron un 35% y ahora son menores que los de cualquier otra ciudad cercana.”

Cuadro n° 4. Datos geográficos y económicos de los municipios seleccionados.

Municipio/ Indicador	Morón	Lomas de Zamora	San Isidro	Vicente López	San Fernando	Tigre
Población	309.380	591.345	291.505	274.082	151.131	301.223
Superficie (Km ²)	55,56	87,30	51,44	33,77	23 (+950 de islas)	304
Densidad (Hab/Km ²)	5.524,64	6.644,33	6.073,02	7.027,74	163,56	836,73
Cantidad de locales ind.	1.929	1.333	1.067	2.195	546	723
Cantidad de empleo ind.	19.797	14.183	14.197	30.862	7.572	20.909
Cantidad de empl. com.	22.980	18.196	18.108	17.914	6.219	7.644
Cantidad de empl. serv.	23.383	16.362	23.497	22.487	5.363	5.984

Fuente: elaboración propia sobre datos del IFAM, Ministerio del Interior

1.2 Variables a analizar en los casos seleccionados

Sobre los municipios indicados se ha aplicado un cuestionario que cubre cuatro grandes áreas: 1) los aspectos institucionales, 2) los servicios brindados en cuanto a acceso a mercados, 3) la asistencia para desarrollo de la oferta exportable, y 4) la promoción de la asociatividad y la vinculación entre empresas. Dos de los puntos están emparentados con sendos ejes en torno de los cuales se puede estructurar la promoción de exportaciones (desarrollo de mercados e internacionalización de la empresa).

En el caso del tercer eje del modelo descrito en el capítulo 2 (las negociaciones internacionales) directamente ninguno de los municipios tiene actividad al respecto: ni se realizan acciones puntuales de información acerca de los procesos de negociación en curso, ni se promueve la participación de las PYMES en ellas.

En el cuadro n° 5 se enumeran las variables a ser reseñadas a lo largo de este capítulo para cada municipio.

Cuadro n° 5. Variables para el análisis de la promoción de exportaciones de los municipios.

- ↳ Organización y relaciones
 - ☑ Forma de organización (ente autónomo, público o mixto, dependencia)
 - ☑ Recursos con que cuenta (presupuesto, personal, medios técnicos)
 - ☑ Relaciones institucionales y programas de cooperación (entidades privadas, universidades, agencias de cooperación internacional)
 - ☑ Articulación vertical (provincia, nación) y horizontal (dentro del mismo nivel)
- ↳ Servicios que brinda en materia de acceso a mercados
 - ☑ Misiones comerciales de PYMES al exterior
 - ☑ Misiones inversas (de compradores)
 - ☑ Participación en ferias del exterior
 - ☑ Participación en ferias internacionales en el país
 - ☑ Representantes y oficinas de promoción del distrito en el exterior
 - ☑ Asesoramiento sobre mercados específicos e inteligencia comercial
 - ☑ Asistencia financiera para acciones de promoción internacional
- ↳ Acciones en cuanto al desarrollo de la oferta exportable
 - ☑ Identificación y comunicación de oferta exportable
 - ☑ Identificación y fomento de sectores productivos específicos
 - ☑ Apoyo a la internacionalización de productos
 - ☑ Mejoras de procesos y organizaciones
 - ☑ Asesoramiento técnico especializado
 - ☑ Cursos y actividades de capacitación en comercio exterior
 - ☑ Financiamiento de procesos de mejoras
- ↳ Asociatividad y vinculación con instituciones
 - ☑ Apoyo a la formación de consorcios de exportación y promoción
 - ☑ Polos y agrupaciones multisectoriales de vinculación empresaria
 - ☑ Articulación con grandes empresas

Fuente: elaboración propia.

3.3 La promoción de exportaciones desarrollada en los municipios

En los siguientes puntos se describen los programas desarrollados en estos distritos por los gobiernos comunales. La síntesis de las herramientas utilizadas se encuentra en el cuadro n° 6.

Cuadro n° 6. Síntesis sinóptica de herramientas aplicadas por los municipios seleccionados.

Municipio/ Herramienta	Morón	Lomas de Zamora	San Isidro	Vicente López	San Fernando	Tigre
Misiones comerciales	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Misiones inversas	✗	✓(p)	✗	✗	✗	✗
Ferias en el exterior	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Ferias intl. en el país	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Oficinas en el exterior	✓(p)	✗	✗	✗	✗	✗
Inteligencia comercial	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Créd. fiscal p/promoción	✓	✗	✓	✓□(p)□	✗	✓
Difusión de oferta exp.	✓	✗	✗	✓	✗	✓
Apoyo a internacion.	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Procesos de mejoras	✗	✗	✗	✗	✗	✓
Programa de pasantías	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Cursos y capacitación	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financiam. de mejoras	✗	✓	✗	✗	✗	✗
Consortios de export.	✗	✓	✗	✓	✗	✗
Polos multi-sectoriales	✓	✗	✗	✗	✗	✓
Articul. con grandes empr.	✗	✗	✗	✗	✗	✗

(p) = Proyecto

Fuente: elaboración propia.

3.3.1 Organización y relaciones

Forma de organización (ente autónomo, público o mixto, dependencia)

Del total de seis municipios seleccionados, cuatro tienen un área que se encarga de la promoción de exportaciones con dedicación exclusiva. Los dos restantes carecen de estructura de comercio exterior y sólo esporádicamente organizan actividades en el ámbito de su área de apoyo a la producción (sobre todo, ciclos de charlas introductorias). Cuando la hay, la estructura varía entre la clásica repartición burocrática dentro del organigrama de la

administración centralizada (con rango de Dirección o Dirección General), y la delegación o tercerización total de la tarea en una entidad privada externa, como es el caso de la Unión Industrial de Tigre. Una opción intermedia es asignarla a una agencia gubernamental autárquica propia (el IMPTCE de Lomas de Zamora), o con participación del sector privado, como la Agencia de Desarrollo Local que el municipio de San Fernando tiene en proceso de formación (y que incluirá un área de comercio exterior).

Cuadro n° 7. Organismos a cargo de promoción de exportaciones.

Partido	Organización
Morón	Dirección de Promoción de Exportaciones, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico Local
Lomas de Zamora	IMPTCE (Instituto Municipal de Producción, Trabajo y Comercio Exterior), ente autárquico dependiente del intendente (que es su presidente honorario)
Vicente López	Dirección General de Producción y Comercio Exterior, dependiente de la Secretaría de Gobierno
San Isidro	Dirección de Producción (sin área de promoción de exportaciones), dependiente de la Secretario de la Producción y Defensa del Consumidor
San Fernando	Dirección General de Producción (sin área de promoción de exportaciones), depende de la Secretaría de Producción y Empleo y Seguridad Ciudadana ⁹¹
Tigre	Unión Industrial de Tigre (entidad privada sin fines de lucro), por delegación, en comunicación con la Secretaría de Economía y Hacienda

Fuente: Elaboración propia

Un sintético cuadro de situación muestra que existe en Morón una Dirección de Comercio Exterior cuyo Programa de Apoyo a los Exportadores del Municipio de Morón está organizado en torno a tres líneas principales denominadas: promoción comercial (misiones y ferias), servicios de consultoría (estudios de mercado con apoyo de pasantes), e información y asesoramiento (incluyendo capacitación). En Vicente López la Dirección General de Producción y Comercio Exterior organiza misiones comerciales y participación en ferias, apoya la formación de consorcios y organiza actividades informativas. Lo mismo hace la Unión Industrial de Tigre, que además provee inteligencia comercial. El IMPTCE de Lomas de Zamora apoya la formación de consorcios, organiza actividades informativas y brinda información comercial. En este capítulo se detallará acerca de las acciones desarrolladas.

San Fernando y San Isidro tienen áreas de desarrollo productivo que tienen el comercio exterior entre sus responsabilidades pero no cuentan con una estructura específica ni programa permanente de promoción de exportaciones. Estas reparticiones organizan esporádicamente eventos internacionales (en el primer caso) o actividades de capacitación

⁹¹ La situación se modificará cuando se ponga en marcha la Agencia de Desarrollo Local de San Fernando, que estará integrada por el municipio y cámaras empresarias de relevancia en la zona (como la de Embarcaciones Livianas, o el Centro Industrial de la Madera), además de otras instituciones.

sobre temas generales de interés de las PYMES, que pueden incluir algunos módulos de introducción al comercio internacional.

Recursos con que cuentan (presupuesto, personal, medios técnicos)

No ha sido posible acceder al presupuesto que estos distritos destinan a promoción de exportaciones. Con relación a los demás recursos, en el caso de los municipios que tienen un equipo de promoción de exportaciones, éste cuenta con entre tres y seis integrantes, la mayoría profesionales de comercio exterior (o de ciencias empresariales o económicas con orientación a la materia), complementados por asistentes administrativos.

Entre los medios técnicos se destacan los sitios web, gacetillas o boletines digitales y listados de distribución de correo electrónico, como las herramientas utilizadas para difusión y comunicación con los sectores productivos. Esos sitios en algunos casos incluyen (o está previsto que lo hagan) catálogos digitales de la oferta exportable de las empresas de los distritos. Esos catálogos pueden también encontrarse en versiones impresas o en CD-ROM.

No se cuenta con bases de datos comerciales propias (información sistematizada de importadores de otros países), dependiendo para ello de otros organismos públicos o fuentes de información de acceso libre.

Relaciones institucionales y programas de cooperación (entidades privadas, universidades, agencias de cooperación internacional)

Posiblemente la situación de cooperación institucional más estrecha se da en el partido de Tigre donde la Municipalidad ha delegado la función de promoción de exportaciones en la Unión Industrial de Tigre, así como el apoyo productivo en el Centro IDEB Tigre. Este centro por su parte está conformado por la Municipalidad de Tigre, la citada Unión Industrial de Tigre (UIT), y la Regional Pacheco de la Universidad Tecnológica Nacional. El Centro y la UIT, además tiene sede en el mismo inmueble.

Si bien es con fines más amplios, es destacable la iniciativa adoptada en el partido de San Fernando para la promoción de la industria naval (embarcaciones livianas), por la cual el municipio y la cámara respectiva constituyeron una sociedad anónima para la organización de

un salón internacional de exhibición permanente y actividades de capacitación (entre las que se incluirá el comercio exterior). Por otro lado, en el mismo distrito está conformándose una Agencia de Desarrollo Local donde participarán el municipio y las principales cámaras empresarias; esta entidad tendrá entre sus responsabilidades la promoción de exportaciones de las PYMES.

En Morón se ha contado con apoyo financiero proveniente de agencias italianas de cooperación, a través de fondos que se destinaron a capacitación para empresarios; este tipo de proyectos son gestionados por intermedio de un oficina específica del gobierno municipal, que forma parte del área de Relaciones Internacionales. Por otra parte, la Municipalidad lleva a cabo un programa de pasantías de comercio exterior con la Universidad de Morón (de gestión privada) y la Universidad Nacional de La Matanza.

El programa Primera Exportación de la Fundación Gas Natural BAN (una entidad sin fines de lucro dependiente de la empresa distribuidora de gas del conurbano) interactúa permanentemente con los municipios del área metropolitana, incluyendo los de Lomas de Zamora, Vicente López y Tigre (con los que desarrolla organización de charlas y formación de consorcios).

Articulación vertical (provincia, nación) y horizontal (dentro del mismo nivel)

En cuanto al desarrollo de la oferta exportable, el apoyo oficial para la realización de programas de mejoras en las empresas exportadoras de estos partidos es responsabilidad de distintas reparticiones comunales de desarrollo local (Dirección de Industria o de Producción, generalmente), que suelen estar integradas al Centro IDEB del municipio. El IDEB era un organismo provincial autónomo dependiente del Ministerio de Producción bonaerense hasta que fue desarticulado en el año 2002. Sin embargo, como los centros IDEB habían sido creados como asociaciones civiles formadas por los municipios, universidades y uniones industriales de cada zona, algunos de ellos siguen en actividad como agencias de desarrollo local integradas a su comunidad productiva-tecnológica.

Por otro lado, los municipios trabajan estrechamente con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (Ministerio de Producción de la provincia), que da apoyo técnico para misiones comerciales y organiza actividades informativas en los distritos;

este tipo de asistencia es importante especialmente en los municipios que carecen de estructura de comercio exterior propia, como San Isidro y San Fernando.

En cuanto a la vinculación con el gobierno nacional, las áreas de promoción de exportaciones de los municipios de Morón, Tigre y Lomas de Zamora son oficinas regionales de la Fundación Exportar (por medio de un convenio); más allá de eso, en general todos los distritos tienen relaciones informales de cooperación con esta fundación, así como con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la SEPYME.

La vinculación horizontal se da sobre todo en la Región Metropolitana Norte ya citada (San Isidro, Vicente López, San Fernando y Tigre): esta integración surge a partir de un acuerdo firmado por los intendentes en el año 2000 propiciando la coordinación de políticas públicas. Los responsables de promoción de exportaciones de estos distritos tienen reuniones de trabajo periódicamente pero las actividades conjuntas emprendidas hasta ahora se limitan a algunas charlas introductorias al comercio exterior.

Por otra parte, la Región Económica Metropolitana fue creada en 2001, conformada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios del conurbano. En materia de desarrollo económico, se realizaron en el pasado algunas rondas de negocios locales, pero no hubo continuidad con ese tipo de acciones. También aquí funciona una comisión de promoción de exportaciones, pero sus reuniones hasta ahora han sido bastante esporádicas y no se ha fijado un plan de acción conjunto.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por iniciativa propia, con la colaboración de los municipios, ha emprendido un relevamiento de los programas existentes en esta materia, con el doble fin de difundirlo interna (entre los distritos) y externamente (culminando en la publicación de una guía que ponga lo obtenido a disposición del público). Los objetivos son, por un lado, contar con información de uso interno de los organismos, para intercambio de experiencias y buenas prácticas, y como punto de partida para en un futuro cercano coordinar acciones y encarar proyectos conjuntos; por el otro, servirá para difusión pública de estas herramientas, con el objeto de facilitar el acceso a la información entre los destinatarios de estos programas.

También está prevista la formación de un banco de legislación local de promoción de exportaciones (ordenanzas básicamente), y organizar actividades de capacitación para el personal de comercio exterior de los distritos integrantes, a fin de intercambiar experiencias con funcionarios de la misma área de otros países (mediante videoconferencias). Finalmente, existe el proyecto, impulsado por los municipios de Avellaneda y Lanús, de organizar al menos una misión comercial inversa en conjunto durante 2005, posiblemente empezando con el sector de cuero y calzado.

3.3.2 Acceso a mercados

Misiones comerciales de PYMES al exterior

Los municipios de Morón, Vicente López y Tigre organizan sistemáticamente misiones comerciales a países latinoamericanos con pequeñas delegaciones de PYMES exportadoras (reales o potenciales); el partido de San Fernando lo ha hecho una sola vez (este año) y con características especiales, por lo que nos referiremos a él por separado.

En el caso de aquellos tres distritos, los eventos organizados por los distintos municipios presentan algunas características comunes, y otras que difieren.

En todos los casos la actividad desplegada en el destino consiste en entrevistas con contrapartes empresarias que pueden ser eventuales importadores, distribuidores o usuarios de sus productos. La cantidad de PYMES argentinas que participan varía pero en general está entre seis y doce; el número no puede ser mayor porque excedería la capacidad de los organismos para organizar una buena agenda de trabajo. En general el interés supera el cupo establecido y los organismos deben hacer una preselección basándose en los antecedentes, el tamaño, la experiencia en exportación y el perfil general de los postulantes, analizándose aspectos como la calidad del producto o los elementos de comunicación empresarial (sitio web, folletos, etcétera).

Las convocatorias son abiertas y multisectoriales, dirigidas a las PYMES del distrito pero permitiendo la participación de firmas de otras localidades bajo diferentes criterios:

- ❖ En las organizadas por el municipio Morón tienen prioridad las PYMES del partido, pudiendo participar en caso de haber cupo disponible empresas de otros partidos, de la Ciudad de Buenos Aires o del interior.
- ❖ El municipio de Vicente López da preferencia por igual a las PYMES de los cuatro partidos que integran la Región Metropolitana Norte, y luego si hay vacantes pueden participar las de otros distritos.
- ❖ En el municipio de Tigre las misiones son organizadas por la Unión Industrial de Tigre, la que no hace ningún tipo de distinción entre las empresas por su lugar de domicilio.

Las PYMES seleccionadas viajan representadas por una o dos personas, generalmente sus titulares, socios, gerentes del área comercial o ejecutivos de ventas dependiendo de la estructura de la firma –muy pocas veces cuentan con personal con dedicación exclusiva al comercio exterior- y son acompañadas desde la Argentina por uno o dos integrantes del área de promoción de exportaciones del municipio. Éstos son los responsables últimos de la misión comercial, están a cargo de la organización general, especialmente el contacto y la preparación de las empresas que van a viajar y la comunicación con la institución que se encargará de confeccionar las agendas en el lugar de destino. En los meses previos al viaje los participantes asisten dos o tres charlas instructivas acerca de la metodología de la misión comercial y las características del país en cuestión, con la presencia de oradores con experiencia en dicho mercado, que pueden ser funcionarios de organismos públicos provinciales y nacionales, consultores, integrantes de cámaras, u otros empresarios PYME.

En estas misiones comerciales hay siempre una contraparte institucional en el lugar de destino que comparte la organización del evento con el municipio, y se encarga sobre todo de la confección de las agendas de los empresarios. Al ser grupos multisectoriales, las agendas son individuales y la búsqueda de los posibles compradores o usuarios responde al perfil indicado por cada empresario participante, de acuerdo a las características de su negocio. En general la institución que se encarga de esta tarea es la representación diplomática argentina en el lugar de destino (sección comercial de la embajada, consulado o centro de promoción comercial). Excepcionalmente, colabora alguna cámara de comercio binacional, otra entidad empresaria o inclusive alguna consultora privada –estas posibilidades se encuentran muy restringidas en la

medida en que la organización de la misión no tiene costo para los participantes (sólo pagan sus gastos de traslado, alojamiento y estadía).

Sin embargo, existen distintas formas de articulación entre los organismos intervinientes:

- ❖ El municipio de Morón utiliza para sus misiones el marco de la Fundación Exportar, por intermedio de la cual se canaliza el contacto con la representación diplomática en destino; esto permite exigir a los empresarios el depósito de una caución por la suma de USD 150, para evitar que la empresa cancele su participación a último momento (la suma es luego reintegrada en su totalidad).
- ❖ Los municipios de Vicente López y Tigre trabajan directamente con la Cancillería, y se comunican sin intermediarios con la representación diplomática en el exterior, sin que la Fundación Exportar intervenga.
- ❖ En el caso particular de las misiones a Porto Alegre que este año realizaron la Unión Industrial de Tigre y el municipio de Vicente López contaron con la colaboración, además del Consulado argentino, de la Cámara de Comercio de Porto Alegre, contactada por intermedio de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación de la Provincia de Buenos Aires.

Durante el transcurso de la misión comercial cada empresario se desplaza a las sedes de sus potenciales importadores; esta modalidad es preferida a realizar una ronda de negocios en un centro de convenciones u otro lugar unificado ya que es difícil que los eventuales clientes estén dispuestos a trasladarse. Además, la visita a la empresa local permite al participante en la misión conocer mejor a su interlocutor y evaluar con cuál hay más posibilidades de establecer una relación comercial fructífera. Como contrapartida, las entrevistas son más prolongadas y, sumado al tiempo que se pierde en los traslados, se reduce el número de contactos que es posible realizar en el transcurso de la misión (generalmente estos eventos duran cuatro días y la agenda de un empresario suele incluir dos o tres encuentros por día, cada vez con una firma diferente).

Una particularidad es la de hacer coincidir una misión comercial con una feria internacional; esto fue llevado a cabo por la Unión Industrial de Tigre para la Feria del Pacífico (de este

año). De esta forma quienes viajan pueden además visitar esa feria y conocer con mayor profundidad las características del mercado, pero sólo en la medida en que dicha feria sea relevante para el rubro al que los empresarios participantes pertenezcan –se trata de un evento multisectorial. Es de suponer que este tipo de práctica rendiría excelentes resultados si se tratara de delegaciones de empresarios de un mismo sector y se hace coincidir la fecha con una feria internacional del rubro.

En Morón y en Vicente López la elección de los destinos se realiza a partir de una evaluación por parte del equipo técnico del municipio, tomando en cuenta los intereses manifestados directamente por los empresarios del partido. En el caso de Morón esto se realiza particularmente entre los integrantes del Club de Exportadores; en Vicente López, se efectúa un sondeo de opiniones por correo electrónico entre los empresarios incluidos en la lista de distribución, que son los que han participado o mostrado interés en alguna de las actividades de comercio exterior organizadas en el pasado⁹². En el partido de Tigre, al recaer la organización de estos eventos en una entidad empresarial, los destinos se relacionan directamente con los pedidos de las firmas que la integran, pero de todas formas no difieren de lo que ocurre en los otros distritos (Cuadro n° 7).

Cuadro n° 8. Destinos de misiones comerciales realizadas y proyectadas (2003-2005)

Municipios	Santa Cruz de la Sierra	Brasil	Santiago de Chile	México DF	Lima	Montevideo	Asunción	Bogotá
Morón	✓	✓*	✓	✓	✓	✓		
Vicente López		✓**	✓	✓				✓
Tigre		✓**			✓			
San Fernando							✓	

San Pablo y Porto Alegre; ** Porto Alegre. Fuente: elaboración propia.

⁹² En ambos casos, este método es incluido dentro de una política de gestión pública participativa y abierta asumida por las autoridades locales. En lo operativo, esta práctica minimiza el riesgo de que haya convocatorias que resulten desiertas y deban luego cancelarse por falta de interesados.

El municipio de San Fernando por su parte llevó a cabo en 2004 una misión comercial con empresas del Centro Industrial de la Madera, fabricantes de muebles de madera pino, que exhibieron sus productos en la feria EXPOPARAGUAY en Asunción, y aprovecharon la oportunidad para mantener una ronda de negocios con una gran empresa de ese país, que suele importar esos productos. Se trató de un caso aislado, si bien el municipio tiene intenciones de repetir estas actividades cuando esté formada su Agencia de Desarrollo Local.

Misiones inversas de compradores

El IMPTCE de Lomas de Zamora tiene previsto para los próximos años la organización de misiones inversas de compradores, invitando a importadores de otros países. Para ello es necesario identificar grandes compradores de una misma línea de productos, por lo que se tratará de eventos dirigidos a rubros escogidos. Existe una experiencia en este sentido en la Fundación Exportar que a partir de 2003 ha organizado con cierta regularidad encuentros de este tipo, con la participación de grandes compradores de cadenas de supermercados, moda, marroquinería, etcétera.

La ventaja que el IMPTCE espera de este tipo de eventos tiene que ver con la posibilidad de “consolidar carga” entre varias empresas, permitiendo al importador incorporar varios productos en un mismo container realizando un solo envío⁹³. Por otro lado, se reduce el costo de participación de las firmas locales, y existe la posibilidad de que el empresario extranjero visite las fábricas, reduciendo la desconfianza que existe en el exterior hacia la Argentina y las PYMES nacionales.

Sin embargo, por el momento no se ha logrado definir sectores y mercados de interés. Existe la posibilidad de llevarlo a cabo en conjunto con otros distritos de la zona, en el marco de la comisión de comercio exterior de la Región Económica Metropolitana, ya que otros municipios de la zona sur del Gran Buenos Aires, como Lanús y Avellaneda, comparten esta idea.

⁹³ Esta idea, naturalmente, plantea ciertas dificultades operativas, como la necesidad de hacer coincidir las entregas de la mercadería; por otra parte, a menos que la exportación se haga a nombre del consorcio, será necesario que cada cargador cuente con su respectivo documento de transporte originando gastos administrativos difíciles de eludir –dependería en última instancia de la negociación con el agente de carga.

Participación en Ferias en el Exterior

La participación de los municipios seleccionados en ferias en el exterior es relativamente habitual, siempre incorporándose al pabellón argentino que la Fundación Exportar organiza en ellas. Desde sus comienzos esta entidad nacional subsidia un porcentaje de los gastos del stand (alquiler, montaje, equipamiento –incluyendo servicios de traducción y maestranza, etcétera), lo que a su vez es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente ese porcentaje está fijado en un 40 %.

El costo restante de los *stands* alquilados por los municipios son pagados por éstos o por los empresarios interesados, dependiendo del caso. En el caso de Morón, es cubierto siempre por el municipio; los municipios de Vicente López y Tigre pueden cubrir los importes restantes en caso que no haya suficientes empresas dispuestas a aportar lo necesario, pero se procura que el 60 % restante se distribuya entre las PYMES que van a hacer uso del stand. También hay posibilidad de obtener financiamiento adicional del gobierno de la provincia.

Las empresas de los distritos en cuestión que se inscriben para participar tendrán presencia con sus muestras y materiales promocionales en dicho stand, para lo cual se distribuye el espacio equitativamente. En cualquier caso cada una de dichas empresas deberá cubrir los gastos del personal que debe viajar, así como el traslado de muestras y demás materiales de promoción, existiendo ordenanzas que permiten descontar parte de esos importes de las tasas municipales (a lo que se hará referencia más adelante).

Como el stand es sub-alquilado por el municipio a través de la Fundación Exportar, las empresas no suelen figurar en el catálogo oficial del evento ni en los servicios de orientación (en el mejor de los casos figura el municipio). Esto reduce la visibilidad y el impacto de la presencia de las empresas, no sólo frente a los visitantes, ya que ese tipo de catálogos suele ser conservado en las bibliotecas de organismos oficiales y entidades empresariales y utilizado para consulta por empresarios del sector que no han participado de la feria incluso mucho después de realizada la misma.

La selección de estas ferias parte del listado reducido que la Fundación Exportar elabora cada año, ya que los municipios no participan fuera del pabellón que ésta organiza. Por otro lado, la dificultad en identificar un sector industrial determinado hace que las opciones se

concentren en las ferias multisectoriales, de menor eficacia en cuanto a los contactos que pueden generar. Como excepción a esta regla, el municipio de Morón participó de FISPAL y FEIMAFE, eventos del sector alimentario y de máquinas herramientas, respectivamente, que tienen lugar en San Pablo (Brasil). Por su parte, la Unión Industrial de Tigre prevé a futuro concentrarse en ferias de sectores específicos, que podrían ser alimentos, muebles, y máquinas-herramientas. En los demás casos, se trata de ferias multisectoriales (Cuadro n° 8).

Cuadro n° 9. Participación en ferias internacionales realizada y proyectada (2001-2005)

Municipios	EXPOCRUZ (Santa Cruz de la Sierra)	Internacional del Pacífico (Lima)	EXPOCOMER (Panamá)	EXPO PARAGUAY (Asunción)
Morón *	✓	✓	✓	
Vicente López	✓	✓	✓	✓
Tigre	✓	✓		
San Fernando				✓

* Además de FISPAL y FEIMAFE

Fuente: elaboración propia.

El municipio de San Fernando participó por primera vez en EXPOPARAGUAY 2004, con un stand propio en el cual pudieron exhibir sus productos fabricantes de muebles de pino del Centro Industrial de la Madera.

El IMPTCE (Lomas de Zamora) por su parte se propone específicamente orientar a las empresas del distrito para su participación en ferias por medio de la Fundación Export.Ar, en particular EXPOCRUZ (Bolivia) y MERCOPAR en Caxias do Sul, Brasil.

Participación en Ferias Internacionales en el país

Únicamente las empresas exportadoras del partido de Morón reciben apoyo municipal para participar en ferias regionales o internacionales que se llevan a cabo en diferentes localidades del país. Pueden hacerlo en *stands* organizados y pagados por la Dirección de Industria; en este sentido, ha habido presencia de PYMES exportadoras en la Feria Internacional de Alimentos de Rosario (FIAR).

Representantes y oficinas de promoción del distrito en el exterior

Actualmente el Club de Exportadores de Morón tiene proyectada la apertura de una oficina comercial en San Pablo, que podría estar en plena actividad para principios de 2005. Las

características de esta representación, la modalidad de trabajo y su forma de financiamiento están en proceso de definición (es posible que parte de los costos sean prorrateados entre las PYMES más interesadas, a las que estaría dirigida su tarea).

Asesoramiento sobre mercados específicos e inteligencia comercial

Las demandas de los empresarios en cuanto a inteligencia comercial (estudios de mercado, listados de importadores) y asesoramiento sobre mercados específicos (requisitos de ingreso, costos de nacionalización, etcétera), son canalizados por medio de los municipios hacia la Fundación Exportar u otros organismos públicos (principalmente el Ministerio de Producción bonaerense) o privados, sobre todo la Fundación Gas Natural BAN, cuyo programa Primera Exportación coopera estrechamente con los municipios de Lomas de Zamora, Vicente López y Tigre en la organización de charlas sobre esta temática.

Las áreas de promoción de exportaciones de Morón, Tigre y Lomas de Zamora tienen un convenio específico con la Fundación Exportar por el cual funcionan como Oficinas Regionales de la misma en sus partidos y áreas de influencia circundantes. Esto implica contar con una clave de usuario para descargar directamente cualquier información (oportunidades de negocios, perfiles y estudios de mercado, listados de importadores, licitaciones internacionales) de la base de datos de la fundación por medio del sitio web. En cambio las empresas, u otros organismos públicos sin convenio, deben contactarse con el área de atención al público de Exportar, por teléfono, correo electrónico o personalmente cada vez que desean acceder a la información disponible en la base de datos. Así lo hace el área de comercio exterior del municipio de Vicente López, por ejemplo, mientras que las empresas de San Isidro y San Fernando deberían dirigirse a la oficina regional que le resulte más conveniente (Tigre, por ejemplo) o a la sede central de la fundación.

Asistencia financiera para acciones de promoción internacional

Los municipios relevados no cuentan con líneas de préstamos o subsidios para apoyar la actividad productiva, con la excepción del crédito fiscal que, bajo ciertas condiciones, se otorga como devolución de gastos incurridos por eventos de promoción comercial en el exterior.

En Morón, Tigre y Vicente López existen ordenanzas que permite descontar de las tasas municipales los gastos originados en viajes de negocios, ferias, misiones al exterior, dependiendo del caso (inclusive cuando no sea un evento organizado por un ente público, es

decir viajes individuales). En Tigre el crédito fiscal máximo por año por empresa alcanzan los \$1000- para países limítrofes y \$2000. - para otros destinos. Estas erogaciones son presentadas ante la municipalidad respectiva la cual lo descuenta de la tasa de Seguridad e Higiene.

3.3.3 Desarrollo de la oferta exportable

Identificación y comunicación de oferta exportable

Los organismos de promoción de exportaciones asignan gran importancia a la individualización de las PYMES que están en condiciones efectivas de exportar y tienen proyectos de inserción internacional en marcha. De esta forma se busca optimizar la gestión de los programas y herramientas disponibles, ya que ese conjunto de empresas identificadas constituye la “masa crítica” a la cual deben dirigirse los esfuerzos de los programas públicos en forma preferencial.⁹⁴

Dado que la internacionalización de la PYME es un trabajo de largo plazo que requiere continuidad y persistencia, y en el cual debe prestarse atención a numerosos aspectos, resulta muy aconsejable que éstas establezcan relaciones permanentes con los organismos. El solo hecho de desarrollar buenos canales de comunicación, y que el empresario esté constantemente informado de los instrumentos que tiene disponibles representa en sí mismo una asistencia efectiva que el empresario suele valorar más de lo imaginable.

En este sentido, Morón ha desarrollado un Club de Exportadores como una agrupación informal de PYMES del partido, de distintos rubros, que trabajan junto con las autoridades del municipio para impulsar las ventas al exterior, organizando actividades conjuntas, generando proyectos asociativos y diseñando nuevas herramientas (como la apertura de una oficina comercial en Brasil). Por su parte, el municipio de Vicente López utiliza una lista de distribución de correo electrónico para comunicarse regularmente con las empresas que han participado alguna vez de sus programas. En Tigre, al margen de haber delegado la

⁹⁴ El portal Argentina-Trade-Net fue lanzado por la Fundación Exportar y Cancillería en octubre de 2004 (www.argentinatradenet.gov.ar); actualmente, un área de la SEPyme está montando un catálogo de oferta exportable *on-line* con fondos del BID (FONPLATA, Fondo para Desarrollo Productivo de la Cuenca del Plata) en el sitio web Pro-Argentina (www.proargentina.com.ar) .

promoción de exportaciones en la Unión Industrial local, cualquier empresa del partido puede sumarse a su programa Oferta Productiva Tigre.

Desde el punto de vista del uso eficiente de los recursos públicos, el seguimiento a lo largo del tiempo de las empresas a las cuales se ha dado algún tipo de apoyo permite medir resultados y evaluar la utilidad de las distintas herramientas. De esta forma los organismos pueden reducir el riesgo de que sus recursos sean consumidos en apoyar a PYMES que no aborden seriamente su proyecto exportador.

Otra metodología es la aplicada en el IMPTCE con el mismo objetivo, denominada Diagnóstico para Exportación. Consiste en elaborar un diagnóstico productivo comercial de las PYMES, de modo tal que puedan medir su potencial exportador. Para ello se realizan visitas a la PYME para elaborar un diagnóstico productivo comercial acertado. Basándose en este diagnóstico, la empresa podrá determinar su verdadero potencial exportador, sus fortalezas y sus debilidades.

Por otro lado, la identificación de la oferta exportable del distrito suele ser encarada con miras a la consiguiente difusión de la misma. Así, tanto el Club de Exportadores de Morón como la Oferta Productiva de Tigre tienen sitios web propios (www.moronexporta.com.ar y www.optigre.org.ar) con catálogos “en línea” de las empresas integrantes, con su información de contacto y detalle de sus productos y servicios ofrecidos (en el caso de Morón se complementa con la difusión en el exterior de un boletín electrónico, y próximamente un catálogo multimedia para distribución en CD-ROM). El municipio de Vicente López tiene previsto llevar a cabo algo similar; mientras tanto se alienta a las empresas a publicar sus datos en el sitio web del gobierno de la provincia (www.buenosairesexporta.com).

La cantidad de empresas relevadas de esta forma varía entre los distritos consignados, ya que el Club de Morón (una forma de vinculación empresarial de cierta intensidad) cuenta con poco más de 30 firmas, mientras que en el partido de Vicente López hay identificadas unas 500 PYMES industriales con actividad exportadora real o potencial, de las cuales unas 300 están presentes en el sitio web de la provincia.

Identificación y fomento de sectores productivos específicos

La producción de las PYMES de los partidos seleccionados se encuentra altamente diversificada; lo cual, sumado a la reducida estructura con que cuentan los municipios, hace difícil brindar asistencia especializada (como asesoramiento sobre certificaciones, normas de calidad y requisitos de ingreso exigidos en otros mercados).

Cuadro 10. Sectores productivos predominantes

Partido	Morón	L. de Zamora	San Isidro	Vte. López	San Fernando	Tigre
Principales sectores productivos	Metalmecánico, principalmente máquinas-herramientas y partes de ellas.	Sin datos.	Servicios, indumentaria, plástico, químico, metalmecánico y autopartes.	Metálúrgico, seguido de las industrias plástica, gráfica, textil, química y electrónica	Maderero, químico, plástico, metálúrgico, alimenticio y náutico.	Maderero, plástico, metálúrgico, y alimenticio.

Fuente: elaboración propia

Apoyo a la internacionalización de productos, mejoras de procesos y organizaciones y asesoramiento técnico especializado

Existen programas de mejoras para PYMES en estos partidos, desligados de los programas de promoción de exportaciones, y son responsabilidad de otras reparticiones comunales de desarrollo local (Dirección de Industria o de Producción, generalmente), que en Morón y Tigre integran además el Centro IDEB del municipio, con el cual trabajan.

Esta línea de trabajo en Morón está focalizada en el programa “Un especialista en cada PYME”: mediante este mecanismo, estudiantes avanzados de la licenciatura en comercio exterior de universidades de la zona se incorporan por un período de cuatro meses, en calidad de pasantes, a una PYME que está dando sus primeros pasos en la materia; durante la duración de su contrato, el pasante interviene en la preparación, ejecución y seguimiento de acciones orientadas a la exportación, contando con la supervisión técnica de docentes de las instituciones educativas involucradas. Cada empresa paga los honorarios del pasante que contrata, más un adicional para la universidad (el costo total del programa asciende actualmente a \$ 300 por mes, comprendiendo ambos conceptos). En este momento el municipio tiene convenios con la Universidad de Morón y la Universidad Nacional de La Matanza para el desarrollo de este programa.

En Tigre actualmente existe un taller sobre calidad para mejora continua que consiste en detectar un problema crónico en la empresa y luego buscar la solución, lo que implica la capacitación de los empleados de la firma. Este programa es llevado a cabo con la UTN Regional Pacheco y no insume costos para las empresas, ya que es subsidiado por el Estado Nacional.

Cursos y actividades de capacitación en comercio exterior

En todos los municipios, aún en los que carecen de estructura de promoción de exportaciones, se organizan cursos, charlas y encuentros de capacitación, de carácter informativo sobre temas puntuales (como mercados) o introductorio a los aspectos básicos de comercio exterior.

Los ciclos introductorios abarcan temas prácticos vinculados con la exportación como operatoria bancaria, normas de origen, costos y precios, régimen aduanero, logística internacional, seguros, medios de cobro, calidad, etcétera. Generalmente se desarrolla un módulo temático por jornada, lo que da idea de la poca profundidad que se alcanza; además, no suele haber evaluaciones, u otros mecanismos de interacción entre el instructor y el cursante.

En general se cuenta con apoyo del Ministerio de Producción bonaerense para estas actividades, ya sea aportando especialistas de su plantel como oradores, o bien recomendando expertos de otras instituciones o firmas consultoras para cumplir esa función. En Lomas de Zamora además algunas charlas son dictadas por integrantes de la Fundación Gas Natural BAN, mientras que en Tigre se trabaja muy estrechamente con la Facultad Regional de la UTN en Pacheco.

En Morón se llevan a cabo cursos de introducción al comercio exterior, abiertos al público, pero también talleres sobre temas específicos y acceso a mercados en concreto. Éstos son con cupo cerrado y exclusivos para empresas, para permitir la interacción entre los expertos y los empresarios de forma tal que puedan plantear sus casos particulares. Ambas actividades son gratuitas y se llevan a cabo con la colaboración de organismos oficiales y cámaras que suministran a los capacitadores en cada área.

Financiamiento de procesos de mejoras

En Lomas de Zamora existe un convenio que permite al IMPTCE funcionar como Agencia BANexo⁹⁵. La Oficina Regional BANexo permitirá brindar un conjunto de herramientas financieras y de apoyo, al servicio de la Producción, ofreciendo una solución para cada problema, con asistencia para poder alcanzarla en forma ágil, clara y de fácil accesibilidad. La asistencia cubre diferentes necesidades, incluyendo Comercio Exterior, Capital de Trabajo, Bienes de Uso, Microempresas, Nuevos Emprendimientos, Avaes Comerciales, Garantías para Créditos, Fondos para el Desarrollo Sectorial y Regional.

3.3.4 Asociatividad y vinculación con instituciones

Apoyo a la formación de consorcios de exportación y promoción

Debido a las experiencias de intentos anteriores, frustrados por la falta de cultura asociativa en el empresariado PYME argentino, no todos los municipios están propiciando la formación de grupos exportadores en la actualidad. El IMPTCE y Vicente López, sin embargo, están hoy realizando tareas en ese sentido.

En el caso del IMPTCE el objetivo es dar asistencia y capacitar a aquellas empresas con potencialidad para vender al exterior, utilizando un criterio asociativo sectorial. Cada proyecto deberá agrupar como mínimo a cinco empresas pertenecientes a un sector, con una línea de productos no competitivos pero orientados al mismo canal de comercialización. Las empresas son evaluadas mediante un diagnostico, a fin de determinar sus posibilidades en el mercado internacional e integrarlos al proyecto asociativo; cada grupo tiene un coordinador cuya función es implementar el proyecto de exportación del grupo, identificando mercados y acciones a desarrollar en ellos.

El municipio de Vicente López por su parte promueve el asociativismo vinculando empresas de determinados rubros entre sí y poniéndolas en contacto con el programa que en este

⁹⁵ BANexo es la unidad de gestión del Ministerio de Producción bonaerense que nuclea todas las herramientas financieras disponibles para potenciar la actividad productiva. Funciona a través de diversos programas coordinados bajo el concepto de “Ventanilla Única”, que distribuyen una variedad de productos financieros y/o de facilitación de acceso al Capital Productivo.

sentido desarrolla la Fundación Exportar junto con la Fundación Bank Boston. Recientemente se incorporó en esta línea de trabajo la Fundación Gas Natural BAN, con la que se organizó un consorcio de PYME de productos para mascotas.

Polos y agrupaciones multisectoriales de vinculación empresaria

Sólo el partido de Morón trabaja en este sentido a través de su Club de Exportadores. Se trata de una agrupación multisectorial e informal (sin personería jurídica ni estructura propia) integrada por PYMES locales, con los objetivos de recibir asistencia en forma continua y difundir su oferta exportable al exterior. Pertenecen a distintos rubros, y trabajan junto con las autoridades del municipio para impulsar las ventas al exterior y generar proyectos asociativos particulares; actualmente agrupa más de 30 firmas. Desde sus comienzos en el año 2000 funcionó como un espacio de cooperación entre los integrantes, y un ámbito ideal para promover la participación de la comunidad empresaria en la conducción de las políticas públicas. De esta forma, parte de las herramientas de apoyo con que cuenta el municipio tienen su origen en necesidades de las empresas que conforman el club; la selección de los destinos de las misiones comerciales, por ejemplo.

En la práctica cotidiana, la participación de las PYMES en el Club se traduce en la publicación del perfil de la empresa en los medios de difusión ya señalados, reuniones plenarias mensuales, comisiones de trabajo y charlas temáticas con especialistas en comercio exterior.

En Tigre, naturalmente, la Unión Industrial local constituye una entidad gremial empresaria multisectorial, pero es preexistente y no se constituyó para el comercio exterior específicamente.

Articulación con grandes empresas

Actualmente no se desarrollan programas de este tipo en los distritos seleccionados, a pesar de que existen muchas grandes empresas, incluyendo multinacionales, que están radicadas en estos partidos. Por ejemplo, en Tigre se encuentran radicadas empresas de gran envergadura en lo que se conoce como Parque Industrial Pacheco –cabe destacar que no se trata de un parque industrial desde el punto de vista de la normativa de zonificación urbana. Entre esas

firmas están Ford, Fargo, Terrabusi y Sancor, que son miembros de la Unión Industrial de Tigre y apoyan económicamente al municipio en distintas actividades de promoción de exportación y desarrollo de la industria. Sin embargo no se han desarrollado mecanismos más avanzados de articulación como la cesión de crédito fiscal de grandes empresas para capacitación de personal de PYMES, programa operado por la SEPYPE.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 3

1. La mayoría de los municipios seleccionados tienen programas de promoción de exportaciones de las PYMES con cierto grado de desarrollo, que coinciden en muchos aspectos, por encima del signo político de sus gobiernos.
2. Entre los rasgos compartidos por todos o algunos de éstos municipios se encuentran la realización de misiones comerciales, la presencia en ferias internacionales (incluso con crédito fiscal), el apoyo al asociativismo, acciones para individualizar y publicitar la oferta exportable de las empresas de sus distritos, ciclos de charlas sobre comercio exterior y convenios con la Fundación Exportar a fin de operar como oficina filial para la provisión de inteligencia comercial.
3. Estos municipios interactúan de diversas formas con otros municipios, con organismos provinciales y nacionales de promoción de exportaciones y apoyo a las PYMES, así como con universidades y entidades privadas relacionadas con dichos temas; existen experiencias de proyectos financiados por instituciones de cooperación internacional, pero son esporádicos y no ocupan un lugar importante dentro de los programas en curso.
4. Por otro lado, todos estos municipios carecen de líneas de créditos y subsidios para dar asistencia financiera para las PYMES, dependen de las representaciones diplomáticas argentinas como apoyo en el exterior, no organizan misiones inversas ni generan articulaciones entre grandes empresas y PYMES.
5. Tampoco hay programas que propicien la internacionalización de productos, mejoras organizativas o en los procesos de producción –esta función suele recaer en otras

reparticiones municipales (ejemplo, Dirección de Industria) pero no están enfocadas hacia las exigencias necesarias para acceder a mercados externos.

6. Lo anterior puede estar relacionado con la alta diversificación del perfil productivo de estos municipios, que impide realizar un trabajo especializado por sector o rubro como haría falta para, por ejemplo, identificar las barreras para-arancelarias respectivas originadas en normas técnicas.
7. Existe una coincidencia general en cuanto a los mercados prioritarios para el desarrollo exportador de las PYMES de estos distritos –básicamente, los países limítrofes y resto de Latinoamérica.

AVANCE

Luego de haber reseñado la promoción de exportaciones de los municipios seleccionados, en el próximo capítulo se describirán las actividades del gobierno de la provincia de Buenos Aires, y seguidamente la articulación entre éste, los municipios y el gobierno nacional. De esta forma se habrá completado el análisis de las interrelaciones en diferentes niveles del Estado, en el eje tomado como caso de estudio.

Capítulo 4

Relación vertical en los casos seleccionados

4.1 Acciones desarrolladas por el gobierno de la provincia⁹⁶

4.1.1 Organización y relaciones

4.1.2 Acceso de mercados

4.1.3 Desarrollo de oferta exportable

4.2.4 Asociatividad y vinculación empresaria

4.2 Articulaciones detectadas entre los tres niveles

4.1 Acciones desarrolladas por el gobierno de la provincia

Como se dijo anteriormente, el gobierno bonaerense desplegó una extensa actividad de desarrollo productivo y de PYMES en particular a lo largo de la década del '90. Las principales instituciones en las que se apoyó esa tarea fueron el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB), como organismo de asistencia técnica (brindando “servicios” de asesoramiento y gestión de programas) y el Fondo de Garantías Bonaerense (FOGABA) para la asistencia financiera. Posteriormente se agregaron BANEXO (para maximizar el aprovechamiento de las herramientas financieras propias, del gobierno nacional, del Consejo Federal de Inversiones, etcétera) y Buenos Aires Exporta para promoción de exportaciones.

Actualmente la estructura central del IDEB está desarticulada (fue disuelta a fines de 2002) pero subsisten algunos de los Centros IDEB en distintas localidades del territorio bonaerense ya que éstos siempre fueron legalmente autónomos, al haber sido constituidos como asociaciones civiles por la unión de los municipios, universidades y cámaras empresarias de cada distrito.

⁹⁶ La información acerca de las actividades del gobierno de la provincia provienen del Balance de Gestión 2002-2003, de lo publicado en el sitio web del ministerio y de Buenos Aires Exporta, y de una entrevista con Juan Carlos Costa, asesor de relaciones institucionales de la Subsecretaría.

En este capítulo se describe el accionar del gobierno provincial en el período comprendido entre los años 2000 (cuando se lanza la iniciativa “Buenos Aires Exporta”) y 2004, cuando se produjo un cambio de gabinete que removi6 a los funcionarios del ministerio. En la fecha en que se escribe este trabajo (septiembre de 2004) transcurre un período de transición en el que muchas actividades se han interrumpido y existe incertidumbre acerca de la continuidad de los programas.

Para contextualizar adecuadamente el accionar del gobierno de la provincia de Buenos Aires, puede que sea conveniente apreciar que se trata del distrito más poblado del país (14 millones de habitantes en el año 2000: 38 % del total nacional) y de mayor producto bruto geográfico (ver cuadro n° 9). Además, en cuanto a la industria manufacturera, reúne el 46 % del valor de la producción industrial nacional, el 43 % de los puestos de trabajo y el 39 % de las unidades censales (o establecimientos).⁹⁷

Como es sabido, gran parte de esa actividad se concentra en el área metropolitana que rodea a la ciudad de Buenos Aires. Una quinta parte de los establecimientos industriales de la provincia además están en los seis partidos tomados para el análisis en el capítulo anterior.

Cuadro n° 10.

Industria Manufacturera de la Provincia de Buenos Aires y municipios seleccionados

	unidades censales	%	puestos de trabajo	%	valor de producción (en miles de \$)	%
Provincia de Buenos Aires	36,270	100	453,533	100	44,379,273	100
19 partidos del conurbano *	24,922	69	328,342	72	30,580,446	69
* 6 partidos seleccionados	7,793	21	107,520	24	N/D	
Resto de la provincia de Buenos Aires	11,348	31	125,191	28	13,798,827	31

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional Económico 1994 (INDEC) y Ministerio del Interior

⁹⁷ Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Programación Económica y Regional. INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Censo Nacional Económico”. Buenos Aires, 1994.

4.1.1 Organización y relaciones

Forma de organización

Dentro del gabinete del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires se encuentra la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (dependiente del Ministerio de Producción, antes Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción). En noviembre de 2000 esa repartición, que entonces era una Secretaría con rango ministerial, puso en marcha el programa Buenos Aires Exporta con miras a convertirse en un ente autónomo que funcione como organismo oficial de promoción de exportaciones de las PYME bonaerenses. La conformación de esa agencia nunca llegó a concretarse por lo que en los hechos Buenos Aires Exporta fue siempre un programa dentro de la órbita de la Secretaría y luego del Ministerio. El responsable de tenía teóricamente rango equivalente a subsecretario si bien el título fue de director general; este funcionario respondía al secretario primero, y luego al ministro.

La función de Buenos Aires Exporta era asistir, de manera integral, al empresariado bonaerense en el proceso de internacionalización comercial. Los ejes de la acción de Buenos Aires Exporta eran la difusión de la oferta exportable de la provincia; la búsqueda de oportunidades de negocios, la divulgación y participación en ferias internacionales y la capacitación para ingresar en nuevos mercados. Entre sus metas puntuales se planteó las de aumentar la cantidad de empresas exportadoras y promover la diversificación de mercados de destino para las empresas bonaerenses que ya exportan.

Mecanismos de medición de resultados empleados

Todos los instrumentos y actividades de Buenos Aires Exporta aplicaron el concepto de Gestión por Resultados, estableciendo en cada caso los resultados esperados y su posterior verificación. Para ello se utilizaron formularios que eran entregados a los beneficiarios de los distintos programas y procesados luego de su devolución.

Relaciones institucionales y programas de cooperación

No se han detectado colaboraciones significativas de los organismos de promoción de exportaciones bonaerenses con otras entidades privadas fuera de las uniones industriales locales, ni con universidades o agencias de cooperación internacional.

Existen sin embargo vínculos informales con el ICEX (Instituto de Comercio Exterior español) y COPCA (Consortio de Promoción de Catalunya; que posee una oficina en Buenos Aires) para transferencia de metodologías (know-how); de esta relación surgió el proyecto NEX, del que se darán detalles más adelante.

También se establecieron relaciones con estados brasileños, la región española de Galicia, y con Bolivia, con miras a emprender acciones conjuntas para el desarrollo económico.

Articulación vertical (provincia, nación) y horizontal (dentro del mismo nivel)

Como dato destacable se puede mencionar la defensa de los intereses de la producción bonaerense en las negociaciones que el gobierno nacional lleva a cabo a través del MERCOSUR, con México, Unión Europea, Comunidad Andina, Sudáfrica e India.

Por otra parte, la interacción con el sector público nacional se da en forma permanente con las representaciones diplomáticas argentinas en el exterior, con Fundación Exportar (participando en ferias internacionales dentro de su pabellón), y con SEPYME para la gestión de asistencia financiera que realiza BANEXO (PRE, Crédito Fiscal y FONAPYME).

La coordinación con las otras provincias debería tener lugar en el marco del Consejo Federal de Comercio Exterior, tema que se tratará en el capítulo siguiente.

4.1.2 Servicios que brinda en materia de acceso a mercados

Misiones comerciales al exterior

El Ministerio de la Producción llevó a cabo por sí ocho misiones comerciales en el período comprendido por el Informe de Gestión (2002-2003). Éstas se llevaron a cabo en Porto Alegre

y San Pablo, Santiago de Chile, Lima, México DF, Vigo (España) y Shangai. Las características de las misiones no difieren prácticamente de las descritas en el caso de los municipios: grupos reducidos (alrededor de 12 PYMES participantes en cada misión), carácter multi-sectorial, agendas de negocios individuales, gastos por cuenta del empresario, etcétera.

También aquí las rondas de negocios son coordinadas por la representación diplomática en el lugar de destino, si bien sumando según el caso la colaboración de cámaras y firmas consultoras (en Brasil), o de la oficina local del Banco de la Provincia de Buenos Aires (en Chile).

Es importante señalar que al margen de estas tareas emprendidas en forma directa por el ministerio, éste dedicó mayores esfuerzos a apoyar a muchos municipios en la organización de sus propias misiones, como fue el caso de las que Tigre y Vicente López llevaron a cabo en Porto Alegre.

Misiones virtuales

Como innovación, se realizaron cinco misiones comerciales o rondas de negocios “virtuales” (y sectoriales en este caso) mediante videoconferencia con España y Chile, gracias a la colaboración gratuita de la empresa Telefónica de Argentina. El gobierno bonaerense, con ayuda del Banco Provincia, se encargaba de buscar contrapartes adecuadas gracias a la estructura de su casa matriz en Madrid, y luego proporcionaba la infraestructura para que se realizara la comunicación, en forma colectiva primero, siguiendo luego con videoconferencias individuales entre los productores bonaerenses y sus potenciales compradores.

Estas actividades se realizaron para los rubros de materiales de construcción y lácteos fundamentalmente, y no implicaba ningún gasto para los empresarios participantes, ya que todo fue costado por Telefónica con el fin de promover este tipo de servicios.

Participación en ferias en el exterior

La provincia de Buenos Aires frecuentemente contrata espacio dentro del pabellón argentino que la Fundación Exportar organiza en ciertas ferias internacionales. Concretamente en el

período 2002-2003 se participó en las ediciones correspondientes de EXPOCRUZ, Feria del Pacífico y otros eventos latinoamericanos, todos de carácter multisectorial. La contratación estaba beneficiada por el subsidio que la fundación otorga (del orden del 40 % cubriendo el alquiler y montaje de los *stands*), y luego se sub-alquilaban los espacios a empresas y municipios de la provincia, que debían pagar el importe restante.

La provincia no otorga subsidios adicionales excepto en algunos casos que se accede a líneas de financiamiento del Consejo Federal de Inversiones.

Representantes y oficinas de promoción del distrito en el exterior

Buenos Aires Exporta no cuenta con oficinas o representantes propios en otros países, sin embargo han cumplido ese rol en algunos casos las filiales del Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO) en el exterior. Al menos para las misiones comerciales que BAE llevó a cabo en Chile, la organización de las rondas de negocios estuvo a cargo de la representación que el banco tiene allí, con el apoyo de la embajada en Santiago. De esta forma el gobierno provincial no depende de las embajadas argentinas para sus eventos, lo cual adquiere gran importancia si se tiene en cuenta que éstas cuentan con medios limitados y reciben requerimientos similares de apoyo en forma permanente de una gran cantidad de entes públicos y privados (gobierno nacional, gobiernos locales, Consejo Federal de Inversiones, cámaras y asociaciones empresarias, empresas en forma individual, etcétera).

En el mercado brasileño se llevaron a cabo misiones comerciales a Porto Alegre en las cuales se trabajó con una cámara de comercio local, junto con el consulado argentino allí.

En este sentido, si las empresas argentinas mantienen su vocación exportadora y continúan incrementando su demanda de este tipo de servicios, y si los gobiernos locales siguen reforzando su tarea de promoción de exportaciones, es evidente que las representaciones diplomáticas en el exterior no podrían satisfacer tantos requerimientos con su estructura actual. Para solucionar ese obstáculo, sería necesario que el gobierno nacional aumentara los recursos de esas dependencias (sobre todo en los países de mayor interés, como Latinoamérica y los sitios donde Cancillería ya tiene centros de promoción comercial). Pero también sería aconsejable que los gobiernos locales más importantes consideraran la

posibilidad de contar con presencia propia en los mercados más atractivos para su oferta exportable, lo cual incluso puede llevarse a cabo apoyándose en el gobierno nacional.⁹⁸

Asesoramiento sobre mercados específicos e inteligencia comercial

La provincia contó con la asistencia de la consultora argentino-brasileña Centergroup para brindar charlas informativas sobre las oportunidades de negocios en determinados mercados (Brasil, EE.UU., España, México y Bolivia), lo cual se enmarcaba en el ciclo de capacitación en comercio exterior de Buenos Aires Exporta.

Al margen de ello, personal especializado de la Subsecretaría realizó en casos puntuales, estudios de mercado para satisfacer las demandas de sectores específicos, generalmente cuando se había conformado algún tipo de cluster o polo productivo, y vinculado a la participación de las empresas que lo integraban en determinadas ferias o misiones comerciales. De acuerdo al informe de gestión señalado, se produjeron 20 estudios de mercado en ese período.

Finalmente, BAE había lanzado el programa NUMEX (Nuevos Mercados de Exportación), que consistía en la realización de informes comerciales en forma permanente y sistemática para atender las demandas de exportadores particulares que buscaban diversificar los mercados para sus productos. Sin embargo este programa no fue puesto en funcionamiento.

Asistencia financiera para acciones de promoción internacional

No se dispone de subsidios para apoyar la participación de empresas bonaerenses en misiones comerciales y ferias en el exterior, fuera de los préstamos que puede otorgar el Banco de la Provincia de Buenos, o líneas de crédito del Consejo Federal de Inversiones que se gestionan por intermedio del Ministerio de Producción.

⁹⁸ El modelo podría ser la oficina comercial que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires puso en marcha en San Pablo en el año 2001: en este caso, la iniciativa partió del centro de promoción comercial de Cancillería en ese destino, que ofreció a distintos gobiernos locales la posibilidad de contratar a algunos de los especialistas de su plantel; mediante un convenio ad-hoc, ese profesional continuó desempeñándose en las instalaciones del consulado, pero dedicado exclusivamente a las tareas que le encomendaba el GCBA, que comenzó a pagar sus honorarios y le proveyó de equipamiento para su rol. Debe tenerse presente que muchas representaciones diplomáticas argentinas en el exterior están alojadas en edificios antiguos con abundante espacio desocupado, por la reducida dotación que trabaja actualmente en ellas, pero que no pueden venderse por haber sido recibidos en donación.

4.1.3 Acciones en cuanto al desarrollo de la oferta exportable

Identificación y comunicación de oferta exportable

Como se dijo anteriormente, una línea de trabajo común a muchos organismos de promoción de exportaciones es la individualización de las PYMES que están en condiciones efectivas de exportar y tienen proyectos de inserción internacional en marcha. Esto se realiza tanto con miras a la difusión de la misma como para optimizar la gestión de los programas y herramientas disponibles.

En este sentido, BAExporta contempló desde sus inicios contar con un catálogo *on-line* de oferta exportable en el cual las empresas pudieran publicar sus datos particulares. Además, se pretendía aprovechar el mecanismo para llevar a cabo un Censo Oferta Exportable a cargo de la Dirección Provincial de Estadística, mediante un convenio de trabajo conjunto con la Subsecretaría.

Este directorio está alojado en el portal de BAExporta. Cuando se publicó el informe de gestión 2002-2003 había 650 empresas inscriptas.

Se planeó realizar la publicación de datos por sectores económicos, mediante el registro de las propias empresas exportadoras -reales o potenciales. Por ello primeramente se publicó la información de las empresas de calzados y autopartes, pero luego se extendió a todos los rubros, a medida que las firmas se iban inscribiendo. Si alguien deseaba contactar alguna empresa de algún sector que aun no estuviera *on-line* podía contactar al organismo, que buscaría en forma gratuita al productor adecuado. La carga de los datos la podían realizar los empresarios directamente en el sitio web, o bien enviar el formulario a su municipio, o a las oficinas de BAE por correo.

La razón social de la empresa inscripta, los productos que exporta (con sus posiciones arancelarias) y los datos de contacto serían publicados en el catálogo *on line* y mediante la distribución en CD-ROM en las embajadas argentinas en el exterior.

Simultáneamente, la figuración en el catálogo implicaba ser incluido en la lista de distribución de correo electrónico para cumplir el segundo objetivo de esta iniciativa, que es “desarrollar un canal ágil y eficiente de comunicación, para la difusión de oportunidades comerciales, servicios de la Subsecretaría y recabar las necesidades de las empresas provinciales”⁹⁹.

Identificación y fomento de sectores productivos específicos

En la provincia es clara la importancia de las actividades agropecuarias y consiguientemente de la industria alimenticia. Éstos son los sectores que reciben mayor atención del gobierno bonaerense, como lo evidencia la denominación anterior del Ministerio (Asuntos Agrarios y Producción), y la actual existencia de una cartera exclusivamente dedicada a los Asuntos Agrarios, producto de la división de aquella repartición.

Fuera de ello, las actividades industriales de origen no agrícola son igualmente significativas para la economía bonaerense, pero ésta se encuentra muy diversificada (ver gráfico n° 6). No obstante, debido a las limitaciones y condiciones especiales en algunos mercados, no toda la producción es efectivamente exportable.

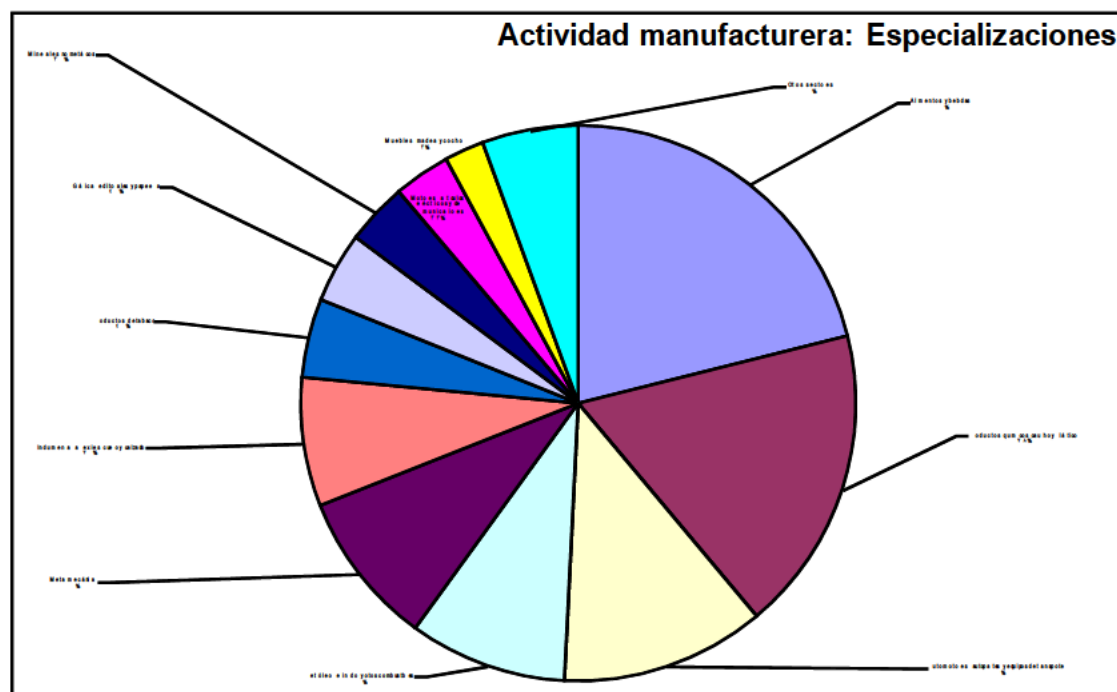
El gobierno provincial no ha hecho definiciones sobre sectores específicos a ser apoyados, como sí lo hizo el nacional al crear los foros de competitividad dependientes de la Subsecretaría de Industria¹⁰⁰.

El enfoque sectorial entonces se limita al apoyo a la formación de clusters (de lo que se da cuenta más adelante), pero esto responde en general a la iniciativa de las empresas de los sectores en cuestión, o de ciertos municipios.

Gráfico n° 6. Principales sectores productivos en la provincia de Buenos Aires.

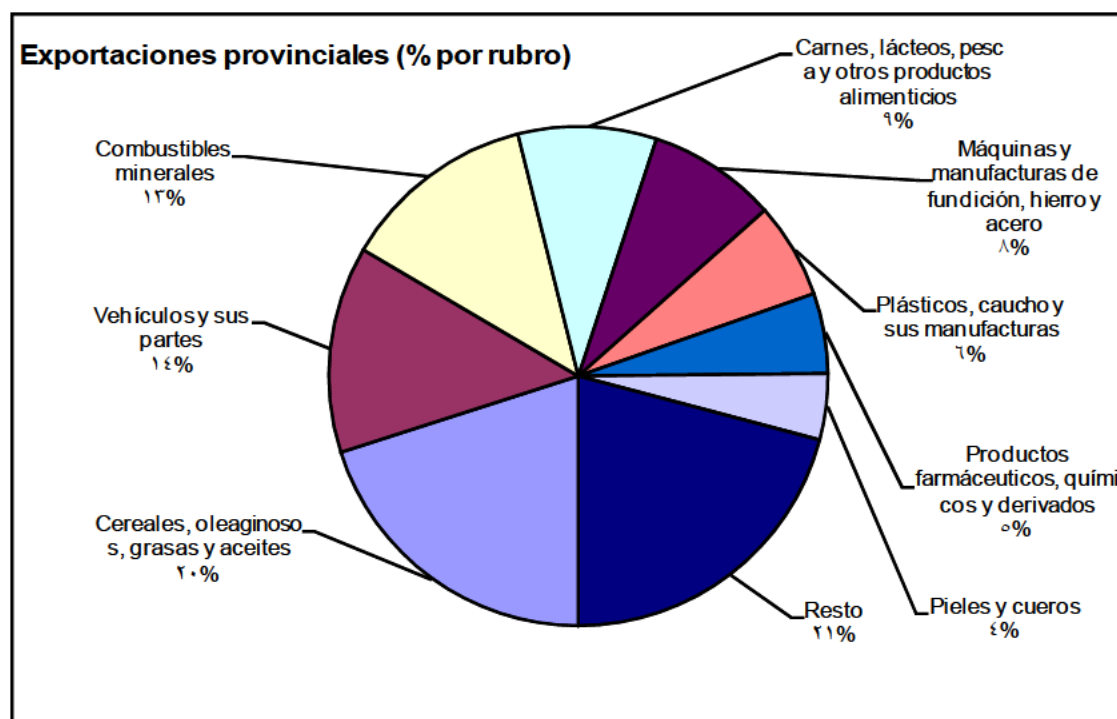
⁹⁹ Sitio web de BAExporta

¹⁰⁰ Estos foros, creados a mediados de 2003, son los de Software y Servicios Informáticos, Materiales de Construcción Civil, Industrias Culturales, Maquinaria Agrícola, Industrias Culturales, Cuero y Manufacturas, Madera y Muebles, Textil e Indumentaria, y Gas Vehicular. Cada uno de ellos reúne a la totalidad de actores institucionales relevantes del caso, como organismos oficiales, universidades, cámaras empresarias y sindicatos, organizándose internamente en grupos de trabajo temáticos (como calidad, recursos humanos y formación, exportaciones, demanda interna, etcétera).



Fuente: INDEC, Censo económico 1994

Gráfico n° 7. Principales rubros exportados por la provincia de Buenos Aires.



Fuente: INDEC, Censo económico 1994

Apoyo para la internacionalización de productos, mejoras de procesos y organizaciones

La Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación brinda orientación al exportador para identificar la normativa y exigencias particulares concernientes en los mercados de interés, con particular énfasis en los productos alimenticios. Se busca, a través de un mecanismo de autodiagnóstico, evitar las dificultades y complicaciones ocasionadas por el desconocimiento de requerimientos técnicos, leyes, reglamentos y procedimientos para poder ingresar en los países.

Debe tenerse presente que en la actualidad los exportadores no sólo deben atender a los requisitos gubernamentales (como el sello europeo CE de seguridad eléctrica o las normas de la *Food & Drug Administration* estadounidense) sino también a exigencias del mercado, es decir emanadas del sector privado. El ejemplo más claro de esto último sería el de las normas Euregap (estándar de buenas prácticas agrícolas originado en el sector supermercadista de la Unión Europea), pero también pueden considerarse como tales las normas ISO, o CMM para software.

Asesoramiento técnico especializado, incorporación de especialistas

El programa NEX preveía la incorporación de pasantes (estudiantes universitarios avanzados) previamente capacitados para la función, a PYMES sin experiencia exportadora, por el tiempo que fuera necesario para que éstas concretaran su primera venta al exterior. Esta iniciativa buscaba replicar el programa también llamado NEX que la agencia de promoción comercial catalana (COPCA) tiene en marcha exitosamente desde hace un tiempo atrás.

Cursos y actividades de capacitación en comercio exterior

Buenos Aires Exporta tenía un programa de cursos de tipo introductorio, abiertos al público y gratuitos. Se ofrecía certificado de asistencia a los participantes, pero no había mecanismos de evaluación ni corrección, y cada tema se desarrollaba en un módulo de dos horas de duración. Estas características no difieren de las actividades de capacitación llevadas a cabo por Fundación Exportar, SEPYME, algunos de los municipios del Gran Buenos Aires que tienen ciclos propios, y otros entes públicos y privados.

Sin embargo, el programa completo era más amplio que el de los demás ejemplos citados, y tenía la particularidad de que había distintos ciclos parciales dictándose en forma permanente en distintas regiones de la provincia, generalmente con colaboración (y a pedido) de los municipios anfitriones.

Así fue el caso por ejemplo de los módulos que se dictaron integralmente en la Región Metropolitana Norte, mientras que el Ciclo Básico recientemente se realizó en Campana, Zárate y Exaltación de la Cruz, siempre mediante acuerdos con los municipios respectivos, los cuales se ocuparon de convocar y organizar los encuentros.

Otro rasgo distintivo es que desde su inicio la conducción de BAExporta habían concebido entre los objetivos de este programa el que los municipios tuvieran la posibilidad de formar y capacitar sus propios equipos promotores de exportación a través de estos cursos.

En el período 2002-2003 estas actividades de capacitación contaron con la asistencia de 3.900 personas en toda la provincia.

La totalidad de los cursos estaba organizada en tres ciclos: Ciclo Básico, Ciclo de Especialización y Ciclo de Mercados. El Ciclo Básico y el de Especialización reproducían los contenidos usuales de introducción al comercio exterior de los que constan los ciclos de charlas de la SEPYME y la Fundación Exportar.

Los módulos incluían la preparación de proyectos de exportación, herramientas para calcular precios de exportación, cómo realizar estudios de mercado con baja inversión, documentos operativos, formas de pago, desarrollo de un plan de negocios internacional, ferias internacionales, misiones comerciales y ruedas de negocios, logística internacional, distribución por canal propio, herramientas de comercio exterior en Internet, envases y contratos internacionales.

Luego existía un Ciclo de Mercados, del que los demás programas de capacitación citados carecían (al menos en forma planificada). Este ciclo se ofrece para ser dictado a demanda y en forma aislada entre sí (módulos individuales), siempre y cuando se garantice una asistencia mínima de entre 5 y 10 empresarios.

En cada módulo se trata un mercado particular, sobre el cual se abordan los siguientes puntos: análisis del proceso de integración correspondiente, información práctica del país en cuestión, datos estadísticos, información fiscal, panorama impositivo para la importación de productos, beneficios y desventajas para el exportador PYME argentino, canales de comercialización, formas de contacto, futuras negociaciones y organismos y sitios útiles a los cuales recurrir para obtener mayor información.

Los mercados incluidos en este ciclo son Brasil, EE.UU., España, México, Bolivia y “Nafta más allá del MERCOSUR”.

Financiamiento de procesos de mejoras

No existen programas específicos en el Ministerio de lo Producción para que las PYMES desarrollen las variables relevantes en comercio exterior (como envases y embalajes, o diseño), sino fondos productivos de uso general para apoyar mejoras de procesos, certificaciones de productos, etcétera. Además, como asistencia financiera para este fin, BANEXO¹⁰¹ promueve el acceso de las empresas a líneas de crédito del Consejo Federal de Inversiones, o subsidios PRE y FONTAR.

Financiamiento para operaciones de comercio exterior

Al margen de los servicios ofrecidos por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, se ha informado que el mecanismo de garantías implementado por FOGABA (Fondo de Garantías de la Provincia de Buenos Aires) permitió a PYMES de la provincia exportar a Estados Unidos, Japón, Israel, Rusia, Italia y Chile, en el período 2002-2003, por un monto de \$ 2.690.000.

El procedimiento consiste en que fondos provinciales actúen como garantes para que las empresas accedan a créditos en el mercado en lugar de directamente prestar los fondos públicos, con lo cual se produce un efecto multiplicador en cuanto a los capitales movilizados, por la dispersión del riesgo.

¹⁰¹ BANexo es la unidad de gestión del Ministerio de Producción bonaerense que nuclea todas las herramientas financieras disponibles para potenciar la actividad productiva. Funciona a través de diversos programas coordinados bajo el concepto de “Ventanilla Única”, que distribuyen una variedad de productos financieros y/o de facilitación de acceso al Capital Productivo.

4.2.4 Asociatividad y vinculación empresarial

La subsecretaría (o en algunos casos el Ministerio de Producción en su conjunto) han brindando distinto tipo de apoyo a la conformación de clusters, polos y consorcios, es decir agrupamientos sectoriales constituidos con el objeto de incrementar la competitividad de sus empresas y, generalmente, procurar oportunidades comerciales en el exterior. En cada caso el grado de protagonismo y la iniciativa varía entre los distintos actores (municipio, provincia, sector privado), pero todos ellos son de carácter local con una manifiesta intervención de los municipios en alguna de las etapas del proyecto -la única excepción sería un consorcio de maquinaria agrícola que reúne a fabricantes de distintos puntos de la provincia, formado a instancias del Ministerio de Producción.

En general cuando se alude a un cluster se involucra a los distintos actores en una cadena de valor (proveedores y productores) así como a instituciones educativas o tecnológicas – integración vertical-; la denominación de polo a veces se utiliza como sinónimo de cluster o como a un agrupamiento horizontal más numeroso que un consorcio; el Ministerio no establece una diferencia clara al respecto. De acuerdo al informe de gestión 2002-2003, la colaboración con los municipios apoyó la formación de los siguientes grupos:

- Tejido de punto: en Mar del Plata se creó un consorcio de exportación que agrupa a 7 empresas del sector, con el objeto de incorporar diseño y calidad a sus productos apuntando a mercados internacionales.
- Mueble, madera y accesorios: el municipio de General San Martín ha formado un consorcio de este rubro (constituido por media docena de empresas) que recibió apoyo de la Subsecretaría para realizar misiones comerciales en conjunto a diferentes mercados (EEUU, Italia, España y Puerto Rico).
- Confección textil: en la región Pergamino-Colón-Arrecifes se constituyó un centro de servicios para todos los confeccionistas de la zona mediante una fuerte interacción entre el sector público provincial y municipal y el sector privado.
- Software: existen dos polos de software y servicios informáticos, en Tandil y en La Plata; éste desarrolló alianzas con universidades y organismos técnicos de apoyo; completó el diseño de su sitio web (www.em-tec.com.ar); realizó una selección de ocho proyectos a incubar y brindó capacitación gratuita para 58 emprendedores.

- Calzado deportivo (en la localidad de Veinticinco de Mayo)
- Fruticultura (en San Pedro).

Articulación con grandes empresas

No existe un programa de vinculación entre grandes empresas y PYMES integrantes de su cadena de valor que comprenda la promoción de exportaciones. La única cooperación establecida fue la ya señalada con la firma Telefónica de Argentina para la organización de ferias y misiones comerciales.

4.2 Articulaciones detectadas entre los tres niveles

Antes de presentar los resultados de este análisis hay una serie de observaciones que puede ser conveniente realizar.

En primer lugar, cuando dos o más organismos públicos realizan acciones en una misma temática para un mismo grupo de beneficiarios, no siempre podrá aducirse que haya un uso ineficiente de los recursos por superposición o duplicación de tareas. Es necesario analizar la naturaleza de las relaciones entre las distintas entidades, que pueden también dar lugar a efectos de complementariedad o adicionalidad.

A los efectos de este análisis, habrá complementariedad cuando dos organismos desarrollen tareas en la misma línea de trabajo pero articulándose para lograr mayor eficiencia y no dejar zonas grises o espacios sin cubrir. La adicionalidad como efecto positivo, por su parte, se dará cuando dos organismos sumen esfuerzos con acciones de carácter casi idéntico para el mismo tipo de beneficiarios (no en todos los casos es posible esa cooperación).

Determinar en qué casos habrá superposición (entendiéndola por ineficiencia), complementariedad o adicionalidad, podrá dar lugar a conclusiones discutibles ya que depende sobre todo de la forma en que la relación se desenvuelve en el trabajo diario, y especialmente de la perspectiva que se adopte.

Por otro lado, en los trabajos de investigación consultados para esta monografía, los análisis de este tipo suelen concentrarse casi exclusivamente en la administración de los recursos económicos (fondos). En el punto de vista que aquí se adopta, tan importante como optimizar el uso de los fondos es crear mecanismos para reunir, procesar y difundir doctrina y experiencias sobre la gestión pública del desarrollo productivo. En ese sentido, debiera darse la mayor importancia a que los equipos técnicos de diferentes niveles del Estado que cumplen funciones similares o manejan las mismas herramientas cuenten con mecanismos y espacios para compartir sus conocimientos y lograr la difusión de las mejores prácticas en cada línea de trabajo.

Sin esta optimización de recursos “*soft*” (blandos), en alusión al conocimiento de las buenas prácticas, no es sensato esperar que haya una buena administración de fondos (los recursos “*hard*” o duros) capaz de alcanzar los resultados deseados.

Los conceptos de superposición, adicionalidad y complementariedad se podrán apreciar claramente a continuación, tomando el caso de la relación entre el gobierno nacional, el provincial y los municipios seleccionados previamente.

Antes de ello, vale la pena prestar atención a lo expresado en un trabajo de la Universidad de Bologna (Argentina), que relevó experiencias institucionales de apoyo a las PYMES:

“Se detectaron programas del ámbito nacional que se conectan directamente con los ámbitos municipales sin que los funcionarios provinciales tengan conocimiento y programas provinciales que se aplican directamente en las empresas sin articulación con los ámbitos municipales. Esta mención sugiere una falta de coordinación entre los tres niveles mencionados.

Los programas nacionales no están diseñados con el criterio de alentar su difusión desde estructuras provinciales y no existen mecanismos que organicen la adicionalidad de los recursos técnicos y financieros entre los tres niveles de gestión.

Se aprecia un problema de capacitación de los recursos humanos responsables de la implementación de las políticas PYME en los ámbitos provinciales y municipales. Se

nota la carencia de ámbitos de debate e intercambio de experiencias entre las distintas jurisdicciones.”¹⁰²

La falta de coordinación entre los organismos provoca en ciertos casos que los empresarios encuentren una oferta de herramientas replicadas en los distintos niveles de gobierno.

Las observaciones citadas podrían hacerse extensivas a la estructura de promoción de exportaciones.

Misiones comerciales

En este caso el hecho de que varios organismos de diferentes niveles organicen misiones comerciales paralelas plantearía un caso de adicionalidad positiva. Hay que tener en cuenta que este tipo de eventos puede realizarse con una limitada cantidad de empresas a la vez, por la capacidad de trabajo de los equipos de gestión. Además, el hecho de que haya varias misiones al año al mismo destino permite que los empresarios puedan participar en el momento que les sea más oportuno de acuerdo a su actividad en el mercado local; esto es de gran importancia en determinados rubros que tienen demanda estacional.

Es de destacar por otro lado que la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales provincial ha proporcionado una ayuda clave a algunos municipios para la realización de ciertas misiones. Asimismo, debe recordarse que los municipios y el gobierno bonaerense no podrían llevar a cabo estas actividades si no trabajaran en conjunto con las representaciones diplomáticas argentinas en el exterior. El municipio de Morón por su parte cuenta con apoyo operativo de la Fundación Exportar para sus misiones comerciales.

La organización de misiones por parte de los municipios significa dar un impulso muy fuerte a la internacionalización de las PYMES de los distritos respectivos. Las misiones convocadas por el gobierno provincial permite apoyar a empresas situadas en partidos donde esas acciones no se llevan a cabo. Los organismos de ambos niveles (municipal y provincial) coinciden en dirigirse casi exclusivamente a los países latinoamericanos, mientras que la

¹⁰² Rapoport, Luis (Universidad de Bologna). “Instituciones y normas: la clave para la gestión de políticas de desarrollo empresarial”. En: Grupo de Políticas PYME (Buenos Aires). “Ejes Centrales de una Nueva Política PYME en la Argentina”. Buenos Aires, CEPAL, marzo de 2003.

actividad de la Fundación Exportar, por su parte, está enfocada a mercados más desarrollados¹⁰³.

Esta distribución de tareas parece muy pertinente si se tiene en cuenta que difícilmente los municipios en forma individual (o incluso regional) puedan reunir suficiente cantidad de empresas en condiciones reales de exportar a los países de mayor desarrollo económico, donde las exigencias de ingreso y competitivas son mayores.

Misiones inversas y virtuales

Por el momento sólo la Fundación Exportar y el CFI (Consejo Federal de Inversiones) han organizado misiones comerciales inversas (de grandes compradores que viajan a la Argentina con parte de sus gastos subsidiados), y el gobierno bonaerense ha realizado experiencias positivas de rondas de negocios a distancia (mediante videoconferencias). En ambos casos los eventos son forzosamente sectoriales.

En esta línea de trabajo no existe ningún tipo de interacción entre éstos niveles. Sería conveniente que la Fundación Exportar consensuara con los gobiernos provinciales acerca de los sectores para los cuales se organizarán misiones de compradores (el nivel provincial parece el más adecuado para aplicar el enfoque sectorial), y que luego la convocatoria se realice apoyándose sobre todo en los gobiernos provinciales y municipios.

Ferias Internacionales

En cuanto a las ferias internacionales, la provincia y los municipios utilizan los servicios de la Fundación Exportar en cuanto a organización y subsidio parcial del pabellón argentino. Sería conveniente sin embargo, que el gobierno provincial pudiera actuar como lo hacen los de Santa Fe o Córdoba, otorgando un subsidio adicional, con lo cual al 40 % cubierto por la fundación se suma un 20 % (por ejemplo) otorgado por la provincia. Esto podría realizarse para facilitar la participación en ferias a aquellas empresas que aún no han exportado por primera vez, y que por lo tanto deben costear los gastos de promoción en el exterior (en dólares) con lo obtenido en su actividad en el mercado interno.

¹⁰³ El calendario de misiones comerciales 2004 de la Fundación Exportar constaba de rondas de negocios en países europeos (Alemania, Austria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Italia, Portugal), Estados Unidos e Israel.

Otra posibilidad que podría analizarse es la de complementar el accionar de la Fundación Exportar, subsidiando a las empresas que quieran tener presencia en ferias especializadas que no son incluidas en el calendario de ésta.

Oficinas en el exterior

Tanto los gobiernos municipales como el de la provincia se apoyan en las representaciones diplomáticas (embajadas y consulados) de la Cancillería argentina, con pocas excepciones.

Inteligencia comercial

Hubiera habido superposición entre el Programa NUMEX (inteligencia comercial para diversificación de mercados) con la tarea que desarrollan Cancillería, la Fundación Exportar y SEPYME, cada una por su lado, a menos que existieran mecanismos muy ágiles de comunicación para compartir fuentes de información y distribuir tareas, en cuyo caso podría hablarse de adicionalidad.

Lo importante aquí sería evitar que un organismo emprenda una investigación de mercado para un producto determinado cuando ese trabajo ya fue realizado por otra institución pública, y que luego el resultado sea compartido para beneficio de toda la estructura de promoción de exportaciones.

Financiamiento para promoción

Los municipios, al igual que la provincia de Buenos Aires, incentivan a las PYMES de su distrito a participar en ferias internacionales aprovechando el subsidio de la Fundación Exportar. Adicionalmente, en algunos municipios es posible descontar parte de los gastos restantes de la tasa de seguridad e higiene.

Identificación y difusión de la oferta exportable:

Aquí se presente una grave superposición de roles:

- SEPYME está iniciando actualmente el programa PROARGENTINA (financiado por FONPLATA-BID) que comprende un censo de PYMES exportadoras partiendo de la información aduanera, abarcando por lo tanto a la totalidad del universo, a lo que se sumará en una siguiente etapa el relevamiento de PYMES potencialmente exportadoras; esta oferta exportable será publicada en un portal desarrollado ad-hoc y la masa crítica reunida será destinataria de diversos mecanismos de promoción.

- La Cancillería simultáneamente ha lanzado el portal Argentina Trade Net, que entre sus servicios ofrece la publicación de la oferta exportable de las PYMES argentinas que deseen hacerlo; en este caso la reunión de la información está sujeta a la iniciativa de las empresas.
- La provincia de Buenos Aires, como ya se mencionó, había emprendido en el año 2000 un censo de oferta exportable, también dependiendo de la respuesta de las empresas, con miras a publicar sus datos en el sitio web de Buenos Aires Exporta a la vez que lograr identificar, asistir y monitorear a las PYMES como destinatarias de los programas de promoción de exportaciones que se instrumenten; en este caso estaba prevista la colaboración de los municipios para la recepción de la información.
- El municipio de Morón consolidó su propia oferta exportable al conformar, dos años atrás, su Club de Exportadores, y otro tanto proyectan hacer los municipios de Vicente López y Tigre: identificar a las PYMES a las que deben dirigir sus esfuerzos, establecer comunicación fluida con ellas y publicar su perfil comercial en sus respectivos portales.

Como se puede advertir fácilmente, esta multiplicación de esfuerzos similares puede provocar tanto un derroche de recursos públicos como un desgaste de los empresarios, de los que se espera que envíen sus datos dos veces a sendos organismos nacionales, otra vez al gobierno provincial y posiblemente también a su municipio.

Lo más razonable sería que las iniciativas nacionales, al estar poniéndose en marcha ahora, incorporen el trabajo ya hecho por algunas provincias y municipios, y en lo posible utilicen a éstos como intermediarios para obtener la información faltante. Luego el producto de esos esfuerzos debiera estar a disposición de todos los organismos involucrados en la función; en la actualidad la tecnología (como internet y las bases de datos informáticas) facilita enormemente la conectividad entre instituciones.

Apoyo a la internacionalización y procesos de mejoras

En este aspecto no hay programas específicos en ninguno de los niveles de gobierno, con la excepción del servicio de diagnóstico de calidad para exportar del Ministerio de Producción o del INTI, pero no hay interacción entre sí ni con municipios u otros organismos nacionales.

Asistencia técnica específica, incorporación de especialistas (programas de pasantías)

Un ejemplo de superposición se hubiera dado con la puesta en marcha del Programa NEX (pasantías para PYMES sin experiencia exportadora), ya que la misma herramienta es utilizada por el municipio de Morón (al menos, entre aquellos distritos de los que se tienen datos), a nivel nacional por la SEPYME y –tiempo atrás- también por la Fundación Exportar.

Para estos programas, que implican incorporar jóvenes técnicos a la estructura de las PYMES, posiblemente el ámbito municipal sea el más adecuado, por el grado de vinculación que conlleva, además de que los técnicos y las PYMES deben estar domiciliadas en la misma localidad forzosamente. Aquí el gobierno provincial podría desarrollar la metodología y un control general, procurando que organismos con mayor llegada al territorio realicen la implementación –esos organismos podrían ser los municipios, o en su defecto universidades, institutos terciarios o cámaras empresarias.

Actividades de capacitación

Pareciera que existe una correcta complementación entre el gobierno provincial y los municipios en la organización de las actividades de capacitación, a través de los ciclos de charlas ya aludidos. La provincia suministra los módulos (contenidos y expositores), y los municipios se encargan de la convocatoria, y la organización del evento.

Además, las empresas del conurbano tienen la posibilidad de asistir a los ciclos de capacitación organizados en paralelo por SEPYME y la Fundación Exportar, que se dictan en la Capital Federal.

Financiamiento de mejoras

El servicio de BANEXO (gobierno provincial) permite a las PYMES bonaerenses, a modo de “ventanilla única”, acceder a programas de asistencia financiera del gobierno nacional, si bien no están dirigidos específicamente a comercio exterior.

El municipio de Lomas de Zamora ha firmado un acuerdo con el Ministerio de Producción para que el IMPTCE (su agencia de desarrollo productivo) funcione como oficina regional BANEXO. El ideal buscado por el gobierno provincial es que en cada región de la provincia haya algún municipio que cuente con una “ventanilla” de BANEXO.

Asociativismo

En este aspecto, la situación es la siguiente:

- la SEPYME, que es considerada el organismo rector en la materia, hace llegar el conocimiento adquirido a los funcionarios de los gobiernos locales y provinciales involucrados (mediante publicaciones y eventos de capacitación¹⁰⁴);
- por otra parte, la SEPYME ofrece subsidiar parcialmente los gastos conjuntos, como los honorarios del coordinador del grupo durante los primeros meses, así se hayan constituido por iniciativa privada o con asistencia de los organismos locales;
- muchos municipios (como los de Lomas de Zamora y Vicente López) asumen el trato directo, personalizado y continuo con las empresas interesadas, desde la difusión teórica del asociativismo y la convocatoria inicial, la formulación de un proyecto de consorcio durante los primeros meses posteriores a su constitución, hasta superada la etapa de consolidación del grupo;
- luego los municipios procuran que los consorcios en formación en sus distritos sean incluidos en el programa de apoyo económico de la SEPYME;
- la provincia por su parte asistió a los consorcios en temas como certificaciones y estándares de calidad particulares exigidos para esos productos en los mercados internacionales, la búsqueda de proveedores (en otros puntos de la provincia) que permitan mejorar la competitividad de la cadena de valor, y organización de misiones comerciales exclusivas para estos grupos en particular¹⁰⁵.

En este caso se estaría ante una adecuada situación de complementariedad entre los órdenes municipal, provincial y nacional, si bien esto no está sistematizado sino que surge básicamente de las iniciativas de determinados municipios o grupos de empresas.

¹⁰⁴ Esto está comenzando a ponerse en práctica en la actualidad, pero en forma no sistemática. En octubre de 2003 la SEPYME llevó a cabo el Primer Taller para Coordinadores de Grupos de Exportación, mediante tres jornadas completas, cuyos materiales fueron compilados en CD-ROM; este evento tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires con la idea de reproducirlo en el interior en marzo de 2004. En lugar de ello al año siguiente (agosto) hubo un taller de casos empresarios sobre experiencias asociativas de características diferentes, con participación de municipios del Gran Buenos Aires, y nuevamente en la Capital Federal.

¹⁰⁵ Ambas acciones (asesoramiento sobre certificaciones y búsqueda de proveedores) fueron llevadas a cabo para asistir al COEMMA, Consorcio Exportador de Muebles, Madera y Accesorios del partido de San Martín por las autoridades municipales con la colaboración del gobierno de la provincia de Buenos Aires y el Polo Tecnológico Migueletes del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Por otro lado, los gobiernos provincial y municipal no actúan en la articulación de grandes empresas con PYMES, lo que sí hace la SEPYME con empresas situadas en el territorio bonaerense.

Cuadro n° 11.

Programas de promoción de exportaciones en diferentes niveles gubernamentales.

Gobierno/ Herramienta	Gobierno Nacional	Gobierno de la provincia de Buenos Aires	Municipios seleccionados
Misiones comerciales	Sí, Fundación Exportar	Sí (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales)	Morón, Vicente López y Tigre realizan misiones comerciales
Misiones inversas	Sí, Fundación Exportar	No, pero sí rondas de negocios virtuales (videoconferencia)	No, pero hay proyectos en Lomas de Zamora y la REM
Ferias en el exterior	Sí, Fundación Exportar	Junto con Fundación Exportar	Junto con Fundación Exportar y el gobierno provincial
Oficinas en el exterior	Representaciones diplomáticas del Ministerio de RR.EE.	Contratación de una consultora brasileña; oficinas de BAPRO	No, si bien hay un proyecto en el municipio de Morón
Inteligencia comercial	Sí, Fundación Exportar	Esporádica; el Programa NUMEX no llegó a ponerse en práctica	Algunos municipios son oficinas de Fundación Exportar
Financiamiento p/promoción	No específicamente, salvo Banco Nación	No específicamente, salvo Banco Provincia	Sólo crédito fiscal, con ciertos límites
Difusión de oferta export.	Próximamente, la Sepyme y Cancillería, c/u por su lado	Sí, en el portal “Buenos Aires Exporta”	Morón tiene una propia base, Tigre y V. López en proyecto
Apoyo a Internacionalización	Asesoramiento sobre normas de calidad internacionales	Asesoramiento sobre normas de calidad internacionales	No
Procesos de mejoras	En varios organismos, pero no específicamente para exportar	Varias alternativas, pero no específicamente para exportar	En algunos casos, en centros IDEB o áreas de producción
Pasantías/ Consultores	Programa de pasantías (SEPYME)	El Programa NEX no llegó a ponerse en práctica	Sí, programa de pasantías en Morón
Cursos y capacitación	Ciclos de charlas de Fundación Exportar y SEPYME en Capital	Curso modular dividido en fases y co-organizado con municipios	Charlas y conferencias, muchas veces junto con la provincia
Financiamiento de mejoras	En varios organismos, pero no específicamente para exportar.	Varias alternativas, pero no específicamente para exportar.	No
Consortios de exportación	Sí, la SEPYME	Sí, casi siempre apoyando a los municipios (no directamente)	Vicente López y Lomas de Zamora lo promueven
Polos multi-sectoriales	No		Club de Exportadores de Morón
Articulación c/ grandes empr.	Sí, la SEPYME	No, excepto colaboraciones puntuales	No

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 4

1. En el caso seleccionado la actividad de promoción de exportaciones de los organismos de nivel municipal, provincial o nacional presenta grandes semejanzas y coincidencias.
2. Se han detectado situaciones de complementación y adicionalidad positiva en materia de financiamiento, capacitación, asociativismo, oficinas en el exterior, ferias internacionales y misiones comerciales; el gobierno provincial y el gobierno nacional cooperan estrechamente con municipios administrados por otras fuerzas políticas.
3. No existe ningún tipo de participación de gobiernos locales en la organización de misiones inversas que organiza la Fundación Exportar, ni tampoco se ha detectado articulación para la implementación de mejoras y apoyo a la internacionalización en las PYMES.
4. Habría una eventual superposición de actividades en el caso de la identificación y difusión de la oferta exportable, inteligencia comercial y programas de pasantías (en la medida en que los programas anunciados se lleven a la práctica).
5. Llamativamente, el ejemplo más grave de superposición de tareas parece encontrarse entre SEPYME y la dupla Fundación Exportar-Cancillería, organismos de nivel nacional que cuentan con programas equivalentes de capacitación, identificación y difusión de oferta exportable e inteligencia comercial.
6. La articulación vertical existe en forma asistémica e informal, sujeta a la voluntad e iniciativa particular de los técnicos que operan los programas (en este sentido, posiblemente la complementación, cuando la hay, se origine más en la necesidad de sumar esfuerzos para cubrir la falta de recursos en algunos organismos, que en una valoración explícita de la coordinación intergubernamental).
7. Da la impresión que si los organismos pudieran, intentarían replicar todas las herramientas típicas en su ámbito institucional, en lugar de tender hacia la especialización y la optimización de recursos.

AVANCE

El último capítulo de este trabajo analiza las instancias de coordinación entre instituciones relacionadas con el comercio exterior, el funcionamiento de un organismo federal de desarrollo productivo, y finalmente se propondrán algunas medidas para optimizar el sistema de promoción de exportaciones en los tres niveles del Estado.

Capítulo 5

Coordinación del sistema federal de promoción de exportaciones

5.1 Espacios institucionalizados de coordinación

5.2 Actividad del Concejo Federal de Inversiones

5.3 Propuestas para optimizar la promoción de exportaciones

5.3.1 Coordinación federal

5.3.2 Propuestas puntuales

5.1 Espacios institucionalizados de coordinación

En la Argentina no existen ámbitos permanentes y formales en los que las diversas entidades del sector público coordinen su accionar en materia de promoción de exportaciones. En algunos casos, hay una comunicación informal y natural entre los diversos organismos pero en forma esporádica y discontinua, y generalmente por cuestiones puntuales, en lugar de hacerlo como rutina para informarse de la actividades previstas y buscar la forma de articularse.

En los últimos años sí han funcionado algunas instituciones de carácter interjurisdiccional con cierta competencia en promoción de exportaciones, pero no era ése su principal eje de acción. La falta de coordinación es algo que afecta a la conducción de toda la política comercial externa en nuestro país, si bien ha habido intentos de solucionarlo; esto ocurre dentro del mismo Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Por consiguiente, sería utópico pretender que existiera una perfecta coordinación con los gobiernos federales y locales, y el sector privado. La promoción de exportaciones, como parte integrante de esa temática, no escapa a esa circunstancia.

“...En la práctica no existe un proceso formal deliberativo de la elaboración de políticas. Los canales informales, a su vez, varían con diverso grado de eficacia que dependen de una cuestión de personalidades y de la naturaleza de los asuntos en juego.

(...) Dado que no existe un proceso formal y deliberativo la superposición de funciones, la competencia entre organismos y la retención de información han sido características frecuentes en el terreno de la elaboración de políticas comerciales. Esto significa que las rutinas y procedimientos dependen fuertemente de circunstancias particulares, liderazgos y personalidades.”¹⁰⁶

Por empezar, el Consejo Federal de Comercio Exterior, CFCE o COFECEX, es un órgano colegiado donde los representantes de las provincias podían reunirse con el gobierno nacional para elevarle en forma conjunta sus planteos referidos a la política comercial externa. El CFCE nunca contó con una estructura propia, ni un esquema fijo de trabajo que se respetara, como reuniones regulares, por lo cual es un mecanismo de participación bastante débil. Estuvo muy activo durante la década del '80 pero luego sus actividades comenzaron a volverse cada vez menos frecuentes. En el CFCE participan funcionarios políticos, en algunos casos responsables de la promoción de exportaciones en sus distritos, sin embargo este tema no era tratado en las reuniones.

Los asuntos tratados en las reuniones del CFCE se referían básicamente a las necesidades de las economías regionales, para las cuales se formulaban reclamos específicos a las autoridades nacionales. Esos pedidos podían consistir en modificaciones de aranceles o impuestos, creación de fondos o incentivos para apoyar la exportación de determinados rubros, cuestiones relacionadas con promoción regional, puertos y vías navegables, negociaciones internacionales, etcétera. Pero la participación en este ámbito no ha logrado alcanzar la intensidad necesaria para avanzar sobre asuntos más operativos, ni llegar a abarcar a los equipos técnicos a cargo de la implementación de los programas.¹⁰⁷

Por otra parte, para intentar resolver el problema existente dentro del Poder Ejecutivo Nacional, se creó en el año 2000 una Comisión Interministerial de Comercio Internacional (CICI). Ésta no contemplaba la participación de gobiernos provinciales. “El Presidente de la Nación sería su máxima autoridad con el objeto de otorgarle preponderancia y notoriedad en el proceso de políticas”; este órgano contaba con un plantel técnico propio para posibilitar el

¹⁰⁶ Bouzas, Op. Cit.

¹⁰⁷ “...También ha sido modesta la coordinación entre los gobiernos federales y locales. El CFCE es el órgano responsable de coordinar y promover el intercambio y el flujo de información en temas relacionados con el comercio entre las autoridades federales y provinciales y otros organismos, pero sus actividades no han sido sistemáticas”, Ib. Idem.

seguimiento de los temas por parte de asesores independientes a las instituciones participantes. Sin embargo, también en este caso la iniciativa no prosperó, posiblemente porque la profunda crisis desatada en 2001 hacía que la situación no fuera la más apropiada para aplicar cambios de fondo.¹⁰⁸

Existe un organismo (el Consejo Federal de Inversiones, CFI) integrado por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires que realiza actividades de promoción de exportaciones en todo el país, pero no procura la coordinación de las acciones que sus diferentes miembros realizan en forma individual. Dado su carácter netamente federal, se hará referencia a la tarea que desarrolla en la siguiente sección.

En consecuencia, no existe por el momento un mecanismo institucionalizado de coordinación, ni siquiera dentro del PEN. Cabe hacer una observación sobre el hecho de que este trabajo puso el énfasis en la necesidad de articulación entre distintos niveles del Estado, pero en el transcurso de la investigación pudo apreciarse que los casos más llamativos de falta de coordinación parecieran estar dentro de un mismo nivel.¹⁰⁹

En el gobierno nacional no sólo se encuentra este tipo de problemas entre distintos ministerios sino inclusive dentro de ellos. Sobre estas situaciones, lamentablemente, es demasiado fácil encontrar ejemplos, como el que se describe a continuación:

Dentro de la SEPYME se puso en marcha el ya citado programa Proargentina, que parte de un censo de PYMES para el cual personal contratado por la institución está contactando a estas firmas una por una, basándose en los registros de la Aduana. Este programa (que incluye la producción de un nuevo sitio web) es gestionado por un equipo técnico formado ad-hoc y fuera de la estructura preexistente de promoción de exportaciones de SEPYME (que ya contaba con su propio sitio en Internet)¹¹⁰. A su vez esta subsecretaría había lanzado el año anterior el Padrón de PYMES Exportadoras en el cual eran las empresas las que debían inscribirse, a fin de recibir determinados incentivos.

¹⁰⁸ Ib idem.

¹⁰⁹ “...la ‘puja’ entre grupos políticos al interior del Estado, (...) lleva a la permanente y renovada creación o división de organismos en función de proyectos personales o coyunturales, sin memoria institucional, sin articulación con otras áreas, con superposición de acciones y recursos, con desgaste y burocratización de los funcionarios y empleados de planta”, Bezchinsky, Op. Cit.

¹¹⁰ Además, Proargentina se propone apoyar la participación de las PYMES en ferias y misiones internacionales, según las necesidades que se detecten en el censo en curso, si bien en este aspecto tienen previsto coordinar sus acciones con la Fundación Exportar.

Por otro lado, la Subsecretaría de Comercio Internacional de la Cancillería y la Fundación Exportar están próximas a presentar el sitio web Argentina Trade Net, que entre otras cosas ofrecerá a las PYMES la posibilidad de publicitar sus datos en un catálogo propio que estará ubicado dentro del portal.

Y en estos días se conoció que al mismo tiempo la Subsecretaría de Relaciones Institucionales del mismo Ministerio está preparando otro portal en Internet, www.promocion-ar.com, destinado a que los 2200 municipios del país puedan “ofrecer al mundo sus productos regionales y servicios con el objetivo de concertar ventas en el exterior, promover inversiones (...) y captar turistas extranjeros”¹¹¹. Si bien los propósitos de esta iniciativa son más amplios, llama la atención su superposición con el anterior, ya que en apariencia no está prevista la integración de ambos en cuanto a la publicación de oferta exportable.¹¹²

Como ya se señalara en los capítulos anteriores, la provincia de Buenos Aires y algunos municipios tienen en marcha iniciativas muy similares y por el momento no vinculadas.

Debe reconocerse que, en general, los respectivos funcionarios y equipos técnicos son conocedores de esta situación y en algunos casos intentan mediante gestiones personales articular sus acciones para no dar una imagen demasiado anárquica al empresariado al que se dirigen. Sin embargo, suelen enterarse de la existencia de iniciativas paralelas en otros organismos por los medios de comunicación cuando se ponen en marcha y es a partir de ese momento que se contactan entre sí para buscar soluciones. No existe en general una coordinación desde la etapa de estudio y planificación previa de los programas.

¹¹¹ Diario La Nación. “Desde el Muelle: Portal de Negocios”. Suplemento Comercio Exterior, 21 de septiembre de 2004.

¹¹² Es interesante como narra una publicación del Ministerio de Trabajo de la Nación la gestación de esta iniciativa: “Un negocio bien nuestro: Fabián Acosta, argentino residente en Miami, junto a la Cancillería argentina desarrolla www.promocion-ar.com, un sitio web que aspira a tener productos de todo tipo de los 2156 municipios del país, que se podrán comprar por mayor y menor. Cancillería asistirá tanto al comprador como al vendedor en las transacciones económicas. Fabián sintió nostalgia por los sabores de su tierra y buscó afanosamente entre los estantes de los mercaditos argentinos de Miami productos del norte argentino como el dulce de alcañota o un poncho típico y se dio cuenta que este tipo de productos eran un mercado prácticamente virgen. Entonces, se acercó a la Cancillería argentina, que ya gestaba una idea similar, y juntos comenzaron a hacer realidad el proyecto.” Argentina. Ministerio de Trabajo. “Temas de Trabajo n° 89”, Enero de 2004. Acceso: www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/files/digitales/temas/temasdetrabajo89.pdf. (Consulta: agosto de 2004)

Por estos motivos, la creación de aquella CICI era una medida muy oportuna, que desafortunadamente no contó con el compromiso necesario de los organismos involucrados, y finalmente se discontinuó.

No obstante, en este trabajo se quiere remarcar que a la sincronización de la acción del Gobierno Nacional deben sumarse mecanismos de coordinación federal, con las provincias y gobiernos locales¹¹³. Luego de repasar la actividad del Consejo Federal de Inversiones, se concluirá este trabajo con la formulación de una propuesta de articulación de la promoción de exportaciones en los distintos niveles del Estado.

5.2 Actividad del Consejo Federal de Inversiones¹¹⁴

El Consejo Federal de Inversiones (CFI) es un organismo creado en 195—integrado por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires (ésta desde 1994), es decir, sin participación del Estado Nacional¹¹⁵. Las provincias son representadas por los gobernadores en el consejo propiamente dicho, si bien habitualmente delegan esa facultad en algún ministro.

Actualmente el CFI cuenta con una importante estructura profesional basada en la Capital Federal, oficinas de enlace y atención al público en todas las provincias y un presupuesto formado por un porcentaje de lo que los distritos reciben en concepto de coparticipación federal de los impuestos que recauda la Nación. Con esos recursos desarrolla una gran cantidad y variedad de actividades en campos tan diferentes como finanzas públicas, políticas sociales, desarrollo económico y cultura. En la práctica es una verdadera agencia de desarrollo federal que provee servicios técnicos y asistencia financiera (con fondos propios) en todo el país.

¹¹³ Existen en el ámbito de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Cancillería (SCREI) dos órganos colegiados de tipo consultivo, pero dirigidos a permitir la participación del sector privado en la política comercial externa; se trata del Consejo Nacional de Comercio internacional, donde participan cámaras empresarias e instituciones académicas (Redrado, Op. Cit), y del más amplio Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, en el que están representadas más de 340 entidades, entre cámaras y asociaciones empresarias, sindicatos, instituciones académicas, ONG's en general y otros organismos públicos nacionales, provinciales y municipales —éstos constituyen el 8 % del total.

¹¹⁴ La información acerca del CFI proviene de su sitio web (www.cfired.org.ar) y de una entrevista con el Lic. Luis Zanino, **CARGO**

¹¹⁵ La participación de la Ciudad de Buenos Aires está suspendida actualmente, pero técnicamente sigue siendo miembro.

La promoción de exportaciones es parte de una tarea integral de desarrollo productivo que es ejecutada en forma sectorial, ligada a las economías regionales. Cada sector productivo con el cual se trabaja tiene un coordinador técnico y un equipo interdisciplinario, que en caso de aquellos rubros que tienen potencial exportador, está en condiciones de organizar acciones para generar oportunidades comerciales en el exterior así como preparar a las empresas para competir internacionalmente.

Es así como en todo el año 2004 el CFI está realizando misiones comerciales a Chile (para los sectores de maquinaria agrícola y floricultura), varias partes de Europa (pescado), Italia en particular (para productores de lácteos), Brasil (vinos) y México (frutas). Además, se han preparado grupos de empresas para participar en ferias alimenticias en Estados Unidos y Rusia, en la feria multisectorial de Asunción (Expoparaguay), y se está organizando una misión inversa (de compradores) del rubro autopartista.

En todos los eventos organizados por el CFI las empresas pagan sus gastos pero tienen la posibilidad de financiarlo en cuotas; dado que habitualmente se asiste a pequeños productores rurales se ofrece siempre un paquete integral de modo que el CFI se encarga de contratar el hotel y los viajes, el stand (en las ferias; generalmente se participa en el pabellón de la Fundación Exportar) y realiza el envío de muestras. Las rondas de negocios en el exterior son organizadas por la representación diplomática argentina, cámaras y/o firmas consultoras contratadas ad-hoc, dependiendo de la necesidad.

Se busca acercar compradores directamente al productor, evitando la figura de un intermediario o *trader*.

En el caso de las misiones inversas, los gastos de los compradores que viajan a la Argentina son subsidiados por el CFI, así que las empresas locales no tienen ningún costo (puede cobrarse un mínimo arancel para garantizar el compromiso de su participación).

Las misiones comerciales al exterior suelen ser precedidas por misiones técnicas exploratorias en las que viajan especialistas del CFI junto a funcionarios provinciales o integrantes de organismos técnicos a fin de evaluar las oportunidades existentes en el mercado en estudio.

Además de las acciones de desarrollo de mercados externos, permanentemente se realizan en distintos puntos del país actividades de capacitación sobre temas específicos o talleres para promover el asociativismo entre las empresas. Por otro lado, el CFI cuenta con una línea de créditos “para la Producción Regional Exportable” (que no debe confundirse con el PRE -Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial- de la SEPYME).

Algo para destacar es que el CFI cuenta con algunos representantes propios en el exterior, lo cual se surgió, siempre siguiendo su metodología, de la necesidad puntual de algún sector productivo, dentro de un plan integral.

5.3 Referencias internacionales

Los países desarrollados coinciden en asignar gran importancia a la coordinación de políticas de apoyo a PYMES entre diferentes niveles del sector público, como un rasgo esencial en una gestión eficiente de los recursos. Entre los casos destacables cabe citar el de la Columbia Británica (Canadá)¹¹⁶, y el de las regiones italianas.

Sobre éste último, el investigador Gabriel Yoguel, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, explica:¹¹⁷

“La coordinación y complementación (concepto de adicionalidad) entre los programas de distintos espacios económicos es otro elemento a destacar: los programas de desarrollo tecnológico regional se asocian a los nacionales y estos, en el caso europeo, se complementan con el programa supranacional de la UE. Surge así, una fuerte sinergia (...).

Interesa poner en evidencia la evolución reciente y en especial las innovaciones legislativas implementadas por la llamada Ley Bassanini (Decreto Legislativo del Estado Nacional 112, de 1998) que delega a las instituciones públicas locales (las Regiones) algunas funciones que anteriormente le correspondían al Estado Nacional, principalmente las que se refieren al diseño e implementación de políticas de desarrollo para el sistema productivo local. En este sentido, la innovación que introduce la Ley Bassanini consiste en que transfiere a las Regiones la gestión, y los correspondientes recursos financieros, de algunas leyes de apoyo nacional. De esta manera el rol de las Regiones se amplía tanto en términos cuantitativos –dado que adquiere nuevos ámbitos de competencia directa– como cualitativos, dado que la nueva situación requiere el desarrollo de una programación de las políticas de apoyo que deben conducir al diseño y la sucesiva implementación de un Plan Económico Regional, en el cual se definen los objetivos específicos de cada región y la asignación de los recursos financieros que llegan de las leyes nacionales delegadas, lo que debería constituir un instrumento eficaz para solucionar y acercarse más a los problemas y exigencias locales.

¹¹⁶ Bezchinsky, Op. Cit.

¹¹⁷ Yoguel, Gabriel (UNGS) “Innovación y aprendizaje: las redes y los sistemas locales”. En: Grupo de Políticas PYME (Buenos Aires). “Ejes Centrales de una Nueva Política PYME en la Argentina”. Buenos Aires, CEPAL, marzo de 2003.

El diseño del Plan Económico Regional involucra a todos los agentes económicos y sociales relevantes en la región, es decir, representa un proceso de diseño consensuado en el que, bajo la coordinación de la Región, se definen las prioridades y las respuestas más adecuadas de acuerdo a las especificidades regionales. En suma, se trata de "construir" un conjunto de herramientas y políticas para el sistema productivo en el nivel regional a partir de un enfoque *bottom-up* (desde abajo) que en su proceso de diseño involucra a los mismo "usuarios".

En este sentido, para aprovechar los recursos que se reciben del Estado Central (y también de la Unión Europea), resulta clave, por un lado, la capacidad que tienen las regiones para estimular dicho proceso de diseño de un "proyecto de desarrollo regional" (a través del Programa Económico Regional) y, por el otro, la capacidad y la predisposición que tienen los agentes regionales para la interacción en el marco de un enfoque consensuado en el proceso de definición de políticas."

5.4 Propuestas para optimizar la promoción de exportaciones

5.3.1 Coordinación federal

En vistas de la ausencia de mecanismos de coordinación, este trabajo intentará delinear brevemente algunos parámetros para coordinar las acciones de promoción de exportaciones de los organismos que funcionan en diferentes niveles del Estado, lo que no debe excluir una correcta articulación con los sectores empresario y académico.

Desde el punto de vista de este trabajo, no es conveniente ni necesaria, la creación de un nuevo y gran organismo federal de promoción de exportaciones, centralizado y autárquico, donde participen los gobiernos provinciales y locales, además del nacional, y que coordine y/o concentre todas las actividades de ese tipo. Tampoco se considera recomendable proponer la fusión de los organismos de distintos niveles que actualmente se dedican a esa tarea.¹¹⁸

Para empezar, en vista de las experiencias de la CFCE, la CICI y el funcionamiento cotidiano del Estado, cabe dudar de la capacidad actual del sector público argentino de lograr que administraciones públicas tan diversas, de magnitudes y necesidades tan variadas y que además responden a diferentes corrientes políticas, lleguen a ponerse de acuerdo sobre las características que esos organismos debieran tener. Y luego, es dudosa también la capacidad de llevar a buen término un proyecto tan ambicioso.

¹¹⁸ Rapoport propone la creación de un Instituto Federal de Desarrollo Empresarial y de la Competitividad que "tomaría las funciones en el área de Comercio Exterior que hoy en día toma Exportar"; no así Bezchinsky – también integrante del Grupo de Políticas PYMES-, para el cual el eventual IFDE debería complementarse con la Fundación Exportar, pero además afirma que "...el desafío principal, más que la creación o el apoyo a la generación de capacidades institucionales básicas en capacitación, tecnología, o promoción comercial (que en algunos casos es necesaria), es la articulación y conexión entre estas, por ejemplo mediante redes entre esas instituciones para promover sinergias, evitar superposiciones (con el consiguiente despilfarro de recursos escasos y la confusión y descreimiento de las empresas beneficiarias) y, en definitiva, mejorar su desempeño y eficacia" (Op Cit).

Un nuevo organismo federal “coordinador” (entiendo un organismo como un ente con presupuesto, estructura y autoridades propias) posiblemente sólo sumaría un protagonista más a la rivalidad y falta de comunicación actualmente existente. La fusión de los organismos existentes por otra parte provocaría la desaparición de instituciones que –individualmente– han desarrollado con esfuerzo cualidades reconocidas y equipos de trabajo muy valiosos, para formar una nueva entidad que –como tal– seguramente tardaría en ordenarse y funcionar eficazmente.

Pero, por sobre todo, la solución a estos problemas debería apoyarse en los principios que se recogieron a lo largo de este trabajo:

- ❑ Descentralización y localismo (enfoque *bottom-up*)¹¹⁹
- ❑ Regionalismo
- ❑ Subsidiariedad
- ❑ Fomento de la complementariedad y adicionalidad, y evitar la superposición ineficiente
- ❑ Intercomunicación y socialización general de la información
- ❑ Coordinación federal de acciones de organismos independientes
- ❑ Creación de ámbitos regulares para intercambio de experiencias y capacitación conjunta de equipos técnicos

No se trata de anular la iniciativa y autonomía de los gobiernos locales y la ventaja que tienen para el contacto directo con los sectores productivos. Por el contrario, a lo que se apunta es a que la labor de éstos se vea respaldada por, y articulada con, los organismos provinciales, regionales (eventualmente), federales (como el CFI) y nacionales, a fin de crear sinergias que permitan el logro de los resultados buscados con el menor costo posible en términos de presupuesto, tiempo e intentos fallidos.

Para ello el mecanismo más acorde sería una organización con características de red, un Foro Federal de Promoción de Exportaciones, sin burocracia ni estatutos rigurosos. Sus objetivos serán posibilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas, la información recíproca

¹¹⁹ “No hay que ‘bajar al territorio’ hay que ‘subir desde el territorio’. Sin perder la noción de conjunto, el programa de actividades se tiene que construir desde lo local. A partir de allí, se deben generar los escalones superiores (provincial y nacional) en una relación de permanente ‘ida y vuelta’”, Barbero, Roberto (Convenio BID-UIA). “Buenas prácticas en política PYME. experiencia internacional y enseñanzas para la Argentina”. En: Grupo de Políticas PYME (Buenos Aires). “Ejes Centrales de una Nueva Política PYME en la Argentina”. Buenos Aires, CEPAL, marzo de 2003.

acerca de las actividades previstas para el futuro, y permitir la planificación de acciones en conjunto, a voluntad de las partes.

La red o foro, una vez puesta en marcha por las autoridades políticas, estaría integrada por técnicos (es importante que la conectividad se produzca a esta jerarquía) desempeñándose en organismos de los diferentes niveles del Estado, en condición de igualdad, así como por ONGs que actúen en ese campo, y representantes del sector académico (público y privado), y del empresariado; y podría dividirse para efectos prácticos en comisiones de trabajo temáticas.

Las comisiones temáticas que en primera instancia podrían formarse serían las siguientes: a) desarrollo de mercados externos (donde estarían los responsables de misiones comerciales, ferias, inteligencia comercial básicamente), b) apoyo a la internacionalización de la producción, c) asistencia específica en comercio exterior (para que participen quienes gestionan programas de formación de consorcios exportadores, incorporación de pasantes o consultores, y capacitación), d) incentivos y regulaciones (para diseño y monitoreo de estímulos y normas que favorezcan la exportación), e) financiamiento para la exportación, y f) negociaciones internacionales.

El funcionamiento de las comisiones debería ser flexible, dependiendo la metodología de trabajo y periodicidad de las reuniones de lo que los participantes consideren necesario para el cumplimiento de sus metas. Al no ser un órgano que emita resoluciones con carácter vinculante, no sería necesario contar con normas estrictas acerca de su funcionamiento y convocatoria. La conducción plenaria del foro y la de las comisiones podría ser rotativa entre sus distintos miembros.

Donde debería ponerse el máximo rigor es en el respeto a los principios enunciados, en particular a compartir la información y comunicar todas las acciones *en su etapa de planificación* –no una vez que ya están en marcha y sólo es posible para las demás partes sumarse “por adhesión”.

El protagonismo en la red debería recaer, como ya se dijo, sobre los técnicos de las instituciones que tienen programas de promoción de exportaciones, pero es fundamental el apoyo de un sector académico que desarrolle permanentemente tareas de investigación y

análisis. Finalmente, es imprescindible que haya una comunicación fluida con los sectores productivos beneficiarios de estas políticas.

Una estructura flexible y matricial debería contemplar la posibilidad de que se formen grupos de trabajo sectoriales o regionales de carácter transversal, es decir, que abarquen en sí mismos varios de los temas asignados a las comisiones aludidas.

(ver gráfico n° 8).

Gráfico n° 8. Organización del Foro Federal de Promoción de Exportaciones (ejemplo)

FORO FEDERAL DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES	
GRUPOS DE TRABAJO	COMISIONES TEMÁTICAS
	Desarrollo de mercados Apoyo a inter.-nacionalización de producción Asistencia específica de comercio exterior Incentivos y regulaciones Financiamiento para la exportación Negociaciones Comerciales Internacionales
REGIONALES	REGION METROPOLITANA BUENOS AIRES
	PATAGONIA
SECTORIALES	MAQUINARIA AGRÍCOLA
	ALIMENTOS ELABORADOS Y BEBIDAS
	MADERA, MUEBLES Y ACCESORIOS

Fuente: Elaboración propia según lo desarrollado en el texto

Las comisiones y los grupos de trabajo avanzarían en la medida en que sus participantes asuman el compromiso necesario. En última instancia, la existencia de esta red debería permitir a los organismos nacionales detectar qué necesidades regionales no son cubiertas por ninguna institución local, y, en ese caso, *subsidiariamente* debería intervenir directamente. Pero esto sería sólo hasta tanto se genere en el territorio una estructura con la cual pueda articularse.

Como se viera en el capítulo anterior, la proliferación de organismos de diferentes niveles realizando acciones similares no necesariamente es perjudicial, siempre y cuando esas instituciones trabajen en comunicación constante, y, si es posible, en forma conjunta.

Lo que hay que remarcar es que *con coordinación* es posible optimizar el uso de los recursos existentes –sin descartar la necesidad de su incremento. Y *la coordinación*, como se propone aquí, no demanda gastos significativos, sólo la voluntad de reunirse y compartir información.

5.3.2 Propuestas puntuales

Al margen de la instrumentación de espacios para favorecer la articulación entre diferentes organismos, en este trabajo se relevaron algunas necesidades que podrían atenderse mediante la suma de esfuerzos, e iniciativas concretas que merecerían ser reproducidas o ampliadas.

Misiones comerciales

Así, por ejemplo, una mayor coordinación entre los organismos que llevan a cabo misiones comerciales podría permitir la concreción de algunas de carácter sectorial (para lo cual se podrían reunir PYMES de varios distritos). Esto permitiría seleccionar los mercados con mayor precisión, así como optimizar la tarea de generación de contactos y brindar una preparación previa enfocada específicamente en las características de la demanda de los productos en cuestión en el país de destino. El nivel provincial o regional parece ser el más adecuado para trabajar en forma sectorial. Lo mismo se aplica a las misiones inversas o de compradores.

El CFI y la Fundación Exportar cuentan con experiencia en la práctica de invitar al país delegaciones de compradores para participar de rondas de negocios de determinados rubros (supermercados, alimentos, marroquinería, etcétera). Uno de los principales atractivos de esta modalidad es que los clientes pueden visitar los establecimientos de los exportadores y verificar por ellos mismos la confiabilidad y profesionalismo de las empresas y la calidad de los procesos. Esto es sumamente importante en aquellos rubros en los que el país no está posicionado internacionalmente como exportador (por ejemplo: tecnología).

Además, el costo de organización es menor. En el caso de la Fundación Exportar las empresas interesadas en vender pagan los costos de viaje, alojamiento y estadía de los empresarios del exterior invitados. Se trata de grandes compradores, en grupos de 10 a 20 personas, que una vez en la Argentina pueden ser presentados a 30 o 40 PYMES locales. De esta forma el gasto, distribuido entre éstas, es muy inferior al de viajar al exterior (por ejemplo, USD 300 por empresa). La Fundación Exportar subsidia el importe que no llega a ser cubierto por los inscriptos; el Consejo Federal de Inversiones subsidia totalmente esos gastos.

Oficinas y representantes en el exterior – Enlaces de Cancillería con otras instituciones

La Cancillería debería alentar a los gobiernos municipales y provinciales más activos, así como otros organismos y también cámaras empresarias, a tener sus propios representantes en los mercados de su interés, los que idealmente deberían trabajar dentro de las representaciones argentinas y en estrecha colaboración entre sí y con el personal diplomático del área comercial allí destacado, para compartir recursos e información. Algunos gobiernos, como el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la provincia de Mendoza, ya han dado sus primeros pasos en ese sentido, así como el CFI (pero en este caso trabajan fuera de la sede diplomática).¹²⁰

Esto se relaciona con el programa lanzado por la Cancillería en el año 2002, que consistía en la designación de funcionarios diplomáticos como enlace en empresas privadas, y a su vez la incorporación de ejecutivos del sector privado a las representaciones argentinas en el exterior. La primera parte se puso en marcha, asignando funcionarios a un reducido número de grandes empresas, pero no avanzó más que eso y tampoco hay una evaluación de resultados sobre lo realizado.¹²¹

La Cancillería debería implementar un mecanismo similar para establecer enlaces personalizados (al margen del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil) con consorcios y clusters de empresas, cámaras empresarias y gobiernos locales que asistan a empresas en promoción de exportaciones, para llegar por su intermedio al universo PYME.

El rol de esos funcionarios sería *netamente operativo*, abarcando la información sobre beneficios arancelarios y negociaciones en curso, y la utilización de la red de agregados

¹²⁰ Cuando se alude a representaciones o sedes diplomáticas, se hace referencia a las embajadas, consulados y centros de promoción comercial; como ya se señalara en el capítulo 4, muchas de estas representaciones argentinas en el exterior están alojadas en edificios antiguos de dimensiones excesivas para el personal que trabaja actualmente en ellas, pero que no pueden venderse por haber sido recibidos en donación.

¹²¹ “...por Decreto 1069/2002, se creó el Programa de Apoyo al Comercio Exterior a través del cual se está consolidando un marco de colaboración público-privada inédito en la Administración Nacional, facilitando un nexo entre la Cancillería y las empresas exportadoras permitiendo que la experiencia acumulada por funcionarios en nuestras Embajadas en el exterior pueda ser volcada en beneficio del sector exportador en su conjunto. Dentro de este Programa ya se han suscripto 19 Convenios de colaboración con empresas privadas y 8 funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores ya se encuentran desempeñando sus funciones en empresas exportadoras”. Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Ponencia de la “Jornada para el trabajo y la producción: Las Conclusiones de la Jornada de Consenso para la producción y el trabajo en Parque Norte”, Buenos Aires, 2/3/2003.

comerciales en el exterior para la obtención de información del mercado y sus requisitos de ingreso, y la generación de contactos en el exterior.

Capacitación

La realización de ciclos introductorios abiertos al público permite divulgar los conceptos básicos de comercio exterior masivamente; sin embargo, las PYMES que están realmente inmersas en un proceso de internacionalización requieren de *auténtica capacitación*, mediante cursos para *grupos reducidos*, con admisión reservada a empresas, con posibilidad de interactuar con los educadores para plantear sus casos particulares y recibir correcciones. Esto puede implementarse mediante becas en instituciones educativas que ya tienen experiencia y reconocimiento en este campo de estudios.

Las limitaciones presupuestarias no deberían ser un obstáculo para ello. La Fundación Exportar y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires han utilizado mecanismos de financiamiento alternativo: en ambos casos procuraron cursos dictados por la Escuela de Comercio Exterior de la Fundación Bank Boston que fueron subsidiados íntegramente por empresas privadas de *courier*.

Otra opción disponible y poco aprovechada es la utilización del crédito fiscal que otorga la SEPYME. Existen varias modalidades en que opera este mecanismo: una de ellas consiste en otorgar a las empresas un bono por el monto equivalente al 8 % de su masa salarial, que pueden utilizar para contratar actividades de capacitación de su elección (con entidades reconocidas); luego la SEPYME paga a la institución educativa el importe correspondiente.

Consortios

La SEPYME debería consolidarse como institución rectora en cuanto a la formación de grupos exportadores, dando continuidad a lo iniciado con el primer Taller de Formación para Coordinadores de Consortios (2003), y desarrollando progresivamente un Cuerpo de Consultores Privados en base al banco de datos de coordinadores profesionales del que actualmente dispone. Por el momento aquel es sólo un listado de especialistas cuya trayectoria es avalada por el organismo, si bien informalmente.

Esa experiencia, sin embargo, podría utilizarse como punto de partida para confeccionar un auténtico registro de consultores, de forma similar al que maneja el ICEX español. Este organismo obliga a quienes desean permanecer en el cuerpo de especialistas una determinada cantidad anual de horas de perfeccionamiento técnico, así como superar exámenes periódicos. Además, se controla estrictamente su desempeño con las empresas a las que asisten y que forman parte del Programa PIPE.

Por último, es importante enfatizar el rol de los coordinadores de consorcios en facilitar el aprovechamiento de las herramientas públicas de apoyo a las PYMES. Esto fue visto en la práctica en el taller organizado por SEPYPE; ya aludido. Los empresarios de esta categoría suelen estar tan agobiados por la conducción diaria de sus compañías que no tienen tiempo de interiorizarse de las oportunidades que están a su disposición, o de preparar los proyectos que se requieren para obtener subsidios o financiamiento a tasas subsidiadas. Contar con consultores entrenados en el uso de este tipo de herramientas y vinculados a los organismos pertinentes permitirá optimizar el acceso a los beneficios.

Gestión pública y gestión privada

Frecuentemente suele reclamarse que la gestión de los programas de apoyo a las PYMES esté a cargo del propio sector privado, a través de sus entidades gremiales; en cierto sentido esto es lo que ocurre en el caso de la Unión Industrial de Tigre. Pero no se debe pasar por alto que existen problemas de representatividad en muchas de esas asociaciones con respecto al conjunto de las PYMES. Por otro lado, dar participación al sector empresario, y aún tercerizar una gestión, no debiera representar nunca que el Estado resigne su responsabilidad en promover el desarrollo económico del país y sus regiones.

Lo dicho anteriormente no pretende negar la existencia de cámaras suficientemente representativas y arraigadas en su comunidad como para que puedan hacerse cargo de tareas operativas típicamente a cargo del Estado. Uno de los beneficios que podrían obtenerse es la estabilidad de programas y equipos técnicos, que no siempre es posible en el sector público. Es posible que en algunas localidades o regiones ésta sea la solución más adecuada.

Fuera de esos casos, la creación de organismos autárquicos mixtos puede ser lo más conveniente; ése fue el camino elegido por las provincias de Córdoba y Mendoza, y en el plano nacional, en la Fundación Exportar.

En esos casos, una innovación que puede ser interesante evaluar es dar participación en esos organismos al sector prestador de servicios al comercio exterior: terminales de carga aéreas y portuarias, grandes empresas de *courier*, transporte de cargas y trámites aduaneros. Esta propuesta obedece al siguiente razonamiento:

- ❑ Las empresas de servicios al comercio exterior tienen un interés real y concreto en el incremento de las exportaciones.
- ❑ Ese interés se pone de manifiesto en la gran cantidad y variedad de eventos gratuitos de capacitación y otros programas que esas empresas organizan constantemente en beneficio de las PYMES.
- ❑ Finalmente, son quienes dominan mejor que nadie los conocimientos y técnicas del comercio internacional, y por su actividad cuentan con casas matrices, socios o agentes en distintas partes del mundo en las que podrían apoyarse para generar inteligencia comercial, crear y mantener una red de contactos, además de brindar asesoramiento especializado.

Como puede apreciarse, son muchas las alternativas que pueden adoptarse en la promoción de exportaciones, lo que refuerza el concepto de la necesidad de abrir el debate entre los organismos para intercambiar experiencias y desarrollar buenas prácticas en la materia.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 5

- 1) No existen mecanismos institucionalizados para la coordinación de la promoción de exportaciones entre diferentes niveles del Estado.
- 2) Es posible detectar casos de superposición de funciones incluso dentro del Poder Ejecutivo Nacional, y aún entre áreas de un mismo Ministerio.
- 3) Hay una seria necesidad de crear ámbitos regulares para el intercambio de experiencias entre equipos técnicos, fomentar la complementariedad y adicionalidad y evitar la superposición ineficiente, posibilitando la intercomunicación y socialización general de la información.

- 4) Esa necesidad puede satisfacerse inicialmente por medio de un foro o red que vincule a los organismos pertinentes, sin que éstos pierdan su carácter independiente y su libertad de acción.
- 5) La coordinación a la que se hace referencia puede ponerse en marcha simplemente con la voluntad de las partes, y contribuiría en forma significativa a optimizar el funcionamiento de la promoción de exportaciones y viabilizar el logro de sus objetivos.

AVANCE

Con este capítulo concluye el análisis propuesto del tema, dándose paso a continuación a las conclusiones del trabajo.

CONCLUSIONES

Tal como se ha expuesto en el primer capítulo, es particularmente por la naturaleza de las PYMES y las falencias existentes en cuanto al acceso a la información que los gobiernos locales deben establecerse como interlocutores directos de los sectores productivos de su distrito, tanto para que éstas accedan a los programas de los niveles superiores, como para asegurarse de que éstos se ajusten a sus necesidades. Sin dudas, en algunos casos la escala local presentará problemas de estructura y recursos económicos, lo cual deberá resolverse mediante la formación de regiones.

La participación de los gobiernos locales en el desarrollo productivo y la promoción de las exportaciones ocupa un lugar significativo desde hace décadas en países como Italia, España y Alemania; y en éstos el regionalismo, el localismo y la descentralización son principios rectores para el sistema de apoyo a las PYMES.

En la Argentina, por otro lado, la consideración del desarrollo productivo como función del gobierno local es un fenómeno nuevo (de la década del '90) y todavía poco expandido. Paradójicamente, en un país con la extensión y la estructura territorial política de la Argentina debiera ser más que evidente la necesidad de que las políticas de Estado se ejecuten en forma descentralizada, mediante unidades de gestión cercanas a las comunidades a las que deben atender.

En cuanto al contexto en el que los gobiernos locales han comenzado a actuar en lo productivo, se ha observado que ha sido principalmente por reacción frente a los cambios que provocaban las políticas económicas nacionales. Esto podría implicar que ese fenómeno tenga un carácter coyuntural, lo cual es poco propicio; es necesario plantear que en lo sucesivo, esa función sea considerada como permanente y central en los gobiernos locales. Deberá fomentárselo como política de Estado, es decir, una línea de acción que se mantenga vigente a

través de los cambios de autoridades, y como parte de una estrategia nacional para el desarrollo.

En el segundo capítulo se describió la estructura de promoción de exportaciones existente en la Argentina, cuya actividad gira en torno a tres ejes: las negociaciones económicas internacionales, el desarrollo de mercados y la internacionalización de las empresas.

Luego (capítulo 3), al investigar cómo operan los gobiernos locales en esta materia, el resultado fue que en los casos seleccionados en este trabajo, la mayoría de los municipios, y el gobierno provincial, tienen programas de promoción de exportaciones de las PYMES con cierto grado de sofisticación y coincidentes en muchos aspectos.

A grandes rasgos, los gobiernos locales tienen una actuación importante en materia de desarrollo de mercados, pero muy poco articulada en cuanto a la introducción de mejoras en las empresas y prácticamente nula participación en los procesos de negociaciones entre Estados. Si bien existen programas que propician mejoras organizativas en los procesos de producción, o en los productos mismos, esta función suele recaer en otras reparticiones municipales (no en el área de comercio exterior) y no están enfocadas directamente hacia las exigencias necesarias para acceder a mercados externos.

Es necesario asignar mayor importancia a facilitar los procesos de internacionalización en las variables endógenas de las empresas, es decir las adaptaciones que deben efectuarse en aspectos internos de las mismas. Las herramientas deben incluir información, orientación y asistencia técnica y financiera para la implementación de esas mejoras. Y ese tipo de información y asistencia sólo pueden ser brindadas con la precisión que se requiere trabajando desde los distritos hacia los niveles superiores en forma sectorial, con articulación entre varias instituciones de diferentes órdenes; la complejidad de la tarea remarca la importancia de crear mecanismos de coordinación y aplicar los principios de descentralización y regionalismo, ya que actualmente en la relación entre diferentes organismos hay casos de superposición (es decir, dos entidades que intentan realizar las mismas actividades por separado).

La actual falta de acción en la puede estar relacionada con la alta diversificación del perfil productivo de los municipios estudiados, que impide realizar un trabajo especializado por

sector o rubro; esto podría llevarse a cabo con mayor facilidad en el plano regional o provincial.

Pasando al análisis de la coordinación operativa (capítulo 4), se ha visto que los municipios analizados interactúan de diversas formas con otros municipios, con organismos provinciales y nacionales de promoción de exportaciones y apoyo a las PYMES, así como con universidades y entidades privadas relacionadas con dichos temas. En el caso seleccionado la actividad de promoción de exportaciones de los organismos de nivel municipal, provincial o nacional presenta grandes semejanzas y coincidencias. Se han detectado situaciones de complementación y adicionalidad positiva en algunas materias.

Pero no se ha detectado articulación para la implementación de mejoras y apoyo a la internacionalización en las PYMES, mientras que habría una eventual superposición de actividades en otras líneas (como la identificación y difusión de la oferta exportable, la inteligencia comercial y los programas de pasantías). Sin embargo, el ejemplo más notorio de superposición de tareas se ha encontrado entre organismos de nivel nacional, que cuentan con programas equivalentes en muchos aspectos.

En general, la articulación existe en forma asistémica e informal, sujeta a la voluntad e iniciativa particular de los técnicos que operan los programas. La capacidad de especialización y la optimización de recursos está muy limitada al no existir mecanismos institucionalizados para la coordinación de la promoción de exportaciones entre diferentes niveles del Estado, ni dentro del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, la situación actual, en materia de coordinación, es claramente insatisfactoria y requiere ser resuelta, ya que atenta contra la eficacia de la estructura y conspira contra el logro del objetivo deseado.

Lo más urgente, por donde podría empezarse, es la creación de ámbitos regulares para el intercambio de experiencias entre equipos técnicos, fomentar la complementariedad y adicionalidad, y evitar la superposición ineficiente. Un foro, o red, podría vincular a los organismos pertinentes sin que éstos pierdan su carácter independiente y su libertad de acción -esto es lo que se propuso en el capítulo 5. Esta práctica no exige recursos significativos ni una gran ingeniería institucional, sólo la voluntad de las partes, y por sí sola contribuiría en

forma significativa a optimizar el funcionamiento de la promoción de exportaciones y viabilizar el logro de sus objetivos.

Seguramente, el principal obstáculo a vencer será la resistencia al cambio, y la renuencia a ceder espacios de poder y trabajar en equipo; así como para el empresario es difícil aplicar prácticas asociativas con sus pares, ocurre algo análogo entre funcionarios y organismos. Es cierto que la naturaleza del sector público argentino tampoco favorece ese tipo de acciones; no abundan las instituciones sólidas y los planteles técnicos profesionales, estables e independientes del poder político. Por el contrario, las políticas públicas son excesivamente vulnerables a la rotación de autoridades.

Sin embargo, de lo señalado en el párrafo anterior no debe concluirse en la absoluta imposibilidad de que se introduzcan cambios en esos patrones de conducta. El sector público, en última instancia, no es totalmente ajeno a los intereses del país y las demandas de la sociedad. Por otro lado, la historia reciente de la Argentina ha mostrado cómo es posible aplicar cambios estructurales impensados cuando la situación lo requiere (las grandes transformaciones de la primera mitad de la década del '90 son un ejemplo de ello).

Como se señalara en la introducción, la promoción de exportaciones de las PYMES es una de las vías para la generación de empleo, el incremento del valor agregado, el crecimiento económico y la obtención de divisas.

Y sin dudas, las dimensiones de la crisis que afecta a la Argentina en estos momentos, especialmente en la situación social, son suficientemente aleccionadoras para forzar un cambio de actitud como el propuesto. Sólo es necesario que los responsables estén a la altura de las circunstancias y acepten el desafío.

FUENTES

BIBLIOGRAFIA

Altschuler, Bárbara. “Situación actual de los municipios argentinos en cuanto al desarrollo económico local y la economía social”. Ponencia del I Foro Federal de Investigadores y Docentes “La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local”, organizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, noviembre de 2003.

Arese, Héctor. “Comercio y Marketing Internacional/ Modelo para el diseño estratégico”. Buenos Aires, Editorial Norma, 1999.

Argentina. “Constitución de la Nación Argentina”.

Argentina. Ley 22.415 y modificaciones, “Código Aduanero”.

Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y Pyme. Centro de Estudios para la Producción. “Monitoreo de PYMES Exportadoras” (pdf). Buenos Aires, Febrero 2004. Acceso: www.industria.gov.ar/CEP. (Consulta: marzo de 2004)

Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PYME, Subsecretaría de Industria, Foro Nacional de Competitividad del Sector Software y Servicios Informáticos. “Libro Azul y Blanco: Plan Estratégico de SSI 2004-2014 y Plan de Acción 2004-2007”. Buenos Aires, agosto de 2004.

Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PYME. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME). “Pymes, instrumentos de apoyo a las exportaciones”. Buenos Aires, noviembre de 2003.

Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PYME. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME). “Problemática y perspectiva de la exportación PYME en Argentina” (pdf). Buenos Aires, agosto de 2003. Acceso: www.sepyme.gov.ar. (Consulta: abril de 2004)

Argentina. Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Programación Económica y Regional. INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Censo Nacional Económico”. Buenos Aires, 1994.

Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Ponencia de la “Jornada para el trabajo y la producción: Las Conclusiones de la Jornada de Consenso para la producción y el trabajo en Parque Norte”, Buenos Aires, 2/3/2003.

Argentina. Ministerio de Trabajo. “Temas de Trabajo n° 89”, Enero de 2004. Acceso: www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/files/digitales/temas/temasdetrabajo89.pdf. (Consulta: agosto de 2004)

Barbero, Roberto (Convenio BID-UIA). “Buenas prácticas en política PYME. experiencia internacional y enseñanzas para la Argentina”. En: Grupo de Políticas Pyme (Buenos Aires).

“Ejes Centrales de una Nueva Política Pyme en la Argentina”. Buenos Aires, CEPAL, marzo de 2003.

Bekerman, Marta, y otros. “Las nuevas orientaciones de política industrial y de promoción de exportaciones en Argentina y Brasil: asimetrías y posibilidades de coordinación”. Buenos Aires, CENES (UBA), enero de 1995.

Bezchinsky, Gabriel (CEPAL Buenos Aires). “Internacionalización y desarrollo de mercados”. En: Grupo de Políticas Pyme (Buenos Aires). “Ejes Centrales de una Nueva Política Pyme en la Argentina”. Buenos Aires, CEPAL, marzo de 2003.

Bisang, Roberto. “Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina”. Buenos Aires, CEPAL, 1985.

Bouzas, Roberto y Avogadro, Enrique. “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado- Memorando sobre Argentina”. En: BID, Banco Interamericano de Desarrollo. “El proceso de formulación de la política comercial: Nivel Uno en un juego de dos niveles- Estudios de países en el Hemisferio Occidental”. Buenos Aires, INTAL, marzo de 2002.

Carmona, Rodrigo. “Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en los municipios de la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (pdf). Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, 2001. Acceso: www.littec.ungs.edu.ar/epapers.htm, (Consulta: marzo de 2004)

Concejo Federal de Inversiones (CFI). “Acciones técnicas 1996-2001” (pdf). Buenos Aires, 2002. Acceso: www.cfired.org.ar (Consulta: abril de 2004)

Diario La Nación. “Desde el Muelle: Portal de Negocios”. Suplemento Comercio Exterior, 21 de septiembre de 2004.

Frías, P. “Descentralización e integración”. En: “Suplemento de Cuaderno de Federalismo XI”. Córdoba, Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1998. Citado en Hernández, Antonio María. “Integración y Globalización –Rol de las Regiones Provincias y Municipios”. Buenos Aires, Editorial Depalma, 2000.

García de Enterría, Eduardo. “Estudios sobre autonomías territoriales”. Civitas. Madrid, 1985. Citado en Hernández, Antonio María. “Integración y Globalización –Rol de las Regiones Provincias y Municipios”. Buenos Aires, Editorial Depalma, 2000.

Hernández, Antonio María. “Integración y Globalización –Rol de las Regiones Provincias y Municipios”. Buenos Aires, Editorial Depalma, 2000.

Kesman, Carlos V. “Globalización, Argentina y sus Regiones en las próximas décadas”. Córdoba, Editorial Consultora, 1999.

Landabaso, Mikel. “Proyecto de Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros: Las Regiones en la Nueva Economía - Orientaciones para las Acciones Innovadoras del FEDER del Periodo 2000-2006”. Bruselas, 12 de julio de 2000

Makuc, Adrián J. “Mecanismos de promoción de exportaciones en la década de 1980”. En: De la Balze, F. “El comercio exterior argentino en la década de 1990: agenda y cursos de acción”. Buenos Aires, Editorial Manantial, 1991.

Makuc, Adrián. “El comercio exterior argentino: MERCOSUR y apertura”. Buenos Aires, Errepar, 1994.

Milesi, Darío y Yoguel, Gabriel (Convenio de colaboración CEPAL Bs. As. - FUNDES-Argentina). “Inserción externa y generación de ventajas competitivas: comparación de las características de las pymes exportadoras exitosas de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y el interior” (pdf). Marzo de 2000. Acceso: www.fundes.org. (Consulta: marzo de 2004).

Moffett, Matt. “Una lucha en solitario contra la corrupción en Argentina”. The Wall Street Journal, 1° de julio, 2003 .

Mollo, Claudio (Instituto del Servicio Exterior de la Nación). “Promoción de Exportaciones y una visión comparativa”. Buenos Aires, edición del autor, septiembre de 1995.

Narodowski, Patricio. “El sistema de apoyo a Pymes en los '90; avances y dudas”. Ponencia del “V Congreso de la AIV, Reggio Calabria, 2003. (pdf). Acceso: www.littec.ungs.edu.ar. (consulta: abril de 2004)

Porter, Michael E. “La Ventaja Competitiva de las Naciones”. Buenos Aires, Editorial Vergara, 1991.

PNUD Programa Argentino de Desarrollo Humano - Honorable Senado de la Nación - Banco de la Provincia de Buenos Aires (Convenio de colaboración) “Informe sobre desarrollo humano en la provincia de Buenos Aires 1997” (pdf). Acceso: www.desarrollohumano.org.ar. (Consulta: mayo de 2004)

Provincia de Buenos Aires. Poder Ejecutivo. “Balance de Gestión 2002-2003” (pdf). Acceso: www.gba.gov.ar (Consulta: agosto de 2004)

Rapoport, Luis (Universidad de Bologna). “Instituciones y normas: la clave para la gestión de políticas de desarrollo empresarial”. En: Grupo de Políticas Pyme (Buenos Aires). “Ejes Centrales de una Nueva Política Pyme en la Argentina”. Buenos Aires, CEPAL, marzo de 2003.

Redrado, Martín. “Exportar para Crecer”. Buenos Aires, Planeta, 2003.

Senge, Peter. “La Quinta Disciplina”. España, Editorial Gránica, 1997.

Svarzman, Gustavo. “Actualidad, problemática y perspectiva para la exportación PYME en Argentina” (pdf). Ponencia del Ciclo de Charlas SEPyme 2004, Buenos Aires, abril de 2004. Acceso: www.sepyme.gov.ar, (Consulta: agosto de 2004).

Strat Consultora (Javier Tizado y Marcelo Regúnaga, coord.). “Apoyo en la definición de una estrategia comercial de inserción de Argentina en el mundo”. Buenos Aires, Grupo Unidos del Sud, julio de 2003.

SITIOS WEB

Argentina. Ministerio del Interior, Secretaría de Asuntos Municipales. IFAM, Instituto Federal de Asuntos Municipales. Sitio web: www.mininterior.gov.ar/municipales. (Consulta: mayo de 2004)

Consejo Federal de Inversiones. Sitio web: www.cfired.org.ar. (Consulta: abril de 2004)

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Producción. Sitio web “Buenos Aires Exporta”: www.baexporta.gov.ar. (Consulta: agosto de 2004).

ENTREVISTAS

María del Mar Castro (Comisión Directiva del ICEX, España) –videoconferencia Buenos Aires-Madrid, octubre de 2003.

Soledad Valdez (gerente Pyme de PROCHILE) –Santiago, abril de 2004.

Luis Zanino (Consejo Federal de Inversiones), Buenos Aires, septiembre de 2004.

Juan Carlos Costa (Relaciones Institucionales; Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Provincia de Buenos Aires), agosto de 2004.

OTRAS FUENTES

Investigación realizada por el autor y Myriam Tévez entre mayo y septiembre de 2004 para la Dirección General de Industria y Comercio, Subsecretaría de Producción, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; en edición.

En el marco de ese trabajo se realizaron entrevistas con los siguientes funcionarios: Fernanda Becce (Directora de Promoción de Exportaciones, Municipalidad de Morón), Alicia Cavallari (Directora General de Producción y Comercio Exterior, Municipalidad de Vicente López), Juan Dussich (Director Ejecutivo, Unión Industrial de Tigre), Osvaldo García (Director General de Producción, Municipalidad de San Fernando), Gustavo Lajnis (coordinador de Comercio Exterior del Instituto Municipal para Producción, Trabajo y Comercio Exterior, Municipalidad de Lomas de Zamora), Elena Tufró (asesora de la Dirección de Producción, Municipalidad de San Isidro).

ANEXO**SIGLAS UTILIZADAS**

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AIERA	Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina
ALADI	Asociación Latino-Americana de Integración
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Cámara Argentina de Comercio
CEP	Centro de Estudios sobre la Producción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas
CERA	Cámara de Exportadores de la República Argentina
CFCE	Consejo Federal de Comercio Exterior
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CICI	Consejo Interministerial de Comercio Internacional
CMM	<i>Capabilities Maturity Model</i>
COPCA	Consorcio de Promoción de Catalunya
CRM	<i>Customer Relationship Management</i>
FEIMAFE	Feria Internacional de Máquinas y Herramientas de San Pablo
FISPAL	Feria Internacional de Alimentos de San Pablo
FOB	<i>Free On Board</i>
FONAPYME	Fondo de Asistencia a la Pequeña y Mediana Empresa
FONTAR	Fondo Tecnológico Argentino
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
ICEX	Instituto de Comercio Exterior (España)
IDEB	Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense
IMPTCE	Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
ISEN	Instituto del Servicio Exterior de la Nación
ISO	<i>International Standard Organization</i>

IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEP	Ministerio de Economía y Producción
MERCOPAR	Feria de Complementación Industrial de Caxias do Sul
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
N/D	No hay datos disponibles
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
NOA	Nor-Oeste Argentino
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PIPE	Programa de Internacionalización para la Pequeña y Mediana Empresa
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRE	Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial
PREX	Programa de Reestructuración Empresarial para la Exportación
PROMEX	Promoción de Exportaciones
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
PYMI	Pequeña y Mediana Empresa Industrial
REM	Región Económica Metropolitana
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
SAGPYA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SCREI	Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales
SECYT	Secretaría de Ciencia y Tecnología
SEICM	Secretaría de Industria y Comercio
SEPYME	Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa, y Desarrollo Regional
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SICP	Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa
SSPGC	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial
UIA	Unión Industrial Argentina
UIT	Unión Industrial de Tigre
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento
UTN	Universidad Tecnológica Nacional