

“Notas para la innovación en la política de promoción de exportaciones dirigidas a empresas pymes en Argentina”¹

Carlos A. Beltrán y Rubén A. Ascúa (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral)

1. INTRODUCCION

Las exportaciones de un país (composición, destinos y evolución) constituyen una de las variables utilizadas con mayor frecuencia para explicar la competitividad de una economía nacional. En el caso argentino, se debe mencionar que sus exportaciones tienen su origen en pocas provincias, y exhiben una alta concentración en pocos productos, en pocos países y pocas empresas (Ascúa y Beltrán, 2006).

Las cincuenta mayores firmas exportadoras de Argentina facturan cerca de los dos tercios del total de sus exportaciones. El 70% de esas grandes empresas son filiales de compañías extranjeras, muchas de ellas involucradas en esquemas de comercio administrado desde su matriz, esto es, operando fuera de las reglas del mercado (Martinez, E., 2004).

Las estadísticas sobre comercio exterior de Argentina indican una baja participación de las exportaciones realizadas por PyMEs, fenómeno que de alguna manera se repite en otros países de América Latina, pero no en Europa y Asia. Así por ejemplo, mientras que en Argentina las exportaciones de estas empresas oscilan alrededor del 11% del total exportado por el país, en Taiwan participan con el 56%, en Corea del Sur con el 40%, mientras que en Italia y Francia con el 53% y 26%, respectivamente.

Dentro de un proceso de crecimiento sostenido y diversificado de las exportaciones argentinas, se postula una mayor inserción internacional de las PyMEs. Para lograr este objetivo se necesitan políticas de diversa índole. Son por todos conocidas las diferentes barreras tanto arancelarias como no arancelarias que sufren en el comercio internacional un sinnúmero de productos argentinos. A su vez, gran parte del mundo desarrollado aplica sistemáticas políticas de subsidio a un buen número de sus producciones nacionales, lo que restringe aún más la oferta exportable argentina.

¹ Clasificación JEL: F Economía internacional - F1 Comercio; D Microeconomía D02 Instituciones: diseño, formación y operaciones - D2 Producción y organizaciones - D8 Información, conocimiento e incertidumbre.

Si bien el tipo de cambio real multilateral suele ser mencionado a menudo como un factor explicativo relevante de la rentabilidad relativa de las exportaciones y por ende un poderoso instrumento de política económica, se considera que el mismo es una condición necesaria pero no suficiente. Es decir, debe ser acompañado por otras medidas de acción. Como por ejemplo: políticas de asistencia financiera, fiscal-impositiva, comercial-arancelaria, sectoriales y de beneficios específicos. A la disponibilidad de financiamiento bajo variados mecanismos de canalización de recursos se le debe adicionar servicios de garantía, seguros, información, gestión de trámites específicos, así como otras acciones de apoyo indispensables para potenciar la inserción comercial externa de las empresas con capacidad pero sin experiencias en este campo de negocios. El éxito exportador pasa a depender, entonces, de una sinergia donde intervienen el sistema financiero, el mercado de capitales, agencias especializadas, asociaciones empresariales, universidades e institutos de investigación, actores privados y un largo etcétera. Todo ello adquiere particular relevancia en el caso de las PyMEs, dado la desventaja relativa que presentan respecto al resto de las empresas, lo que las transforma en grandes demandantes de políticas públicas.

El propósito de este artículo es incursionar en algunas temáticas más bien de naturaleza tanto macro como microeconómica que contribuyan a lograr un mejor posicionamiento de las denominadas pequeñas y medianas empresas exportadoras (PyMEExs).

2. PRINCIPALES RESTRICCIONES QUE ENFRENTAN LAS PyMEs PARA EXPORTAR

Como ya se señaló, las PyMEs sólo exportan el 11% del total de Argentina. Pero su importancia va más allá de ello, ya que representan el 70% del total de firmas involucradas en el proceso de exportación y más del 80% de sus envíos al exterior son productos manufactureros. Asimismo, se estima que a igual monto de ventas externas, las PyMEEx (PyMEs exportadoras) generan un 60% más empleo que las firmas grandes.

Más allá de consideraciones acerca de las influencias negativas de un entorno macroeconómico y regulatorio fluctuante (tipo de cambio, costos domésticos, elevadas tarifas de servicios públicos, etcétera), es relevante a los fines de este trabajo identificar algunas de las principales limitaciones que enfrentan las PyMEs para exportar. En un estudio realizado por (Moori-Koenig *et al*, 2001; Crespo, 2005), sobre un panel de empresas PyMEEx se destacan las siguientes:

- restricciones en el acceso al financiamiento, destacándose como principales trabas altas tasas de interés, excesivas exigencias de los financistas en el cumplimiento de requerimientos informativos, insuficientes garantías, entre las principales;
- deficiente información sobre oportunidades en el mercado exterior;
- escasa promoción y difícil acceso a los mecanismos de preferencias de otros países;
- insuficiente difusión y falta de adecuación de los programas e instrumentos de apoyo de organismos oficiales a las necesidades de las empresas;
- los altos costos para la inversión en soluciones tecnológicas (informáticas) y la falta de un marco jurídico adecuado para las transacciones electrónicas, constituyen limitaciones para adoptar un mayor compromiso con la incorporación de la tecnología para la gestión y para el comercio electrónico. La incorporación de tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) no constituye, en general, un modelo definido de negocio ni forma parte de la estrategia de la empresa.

Por su parte, en el sistema nacional de promoción de las exportaciones, siguen vigentes en la etapa post-crisis del año 2002 las principales características que limitan su accionar:

- en Argentina se pueden verificar la mayoría de los instrumentos de promoción internacional vigentes en otros países, pero su operación es calificada negativamente por los usuarios y la vinculación entre los instrumentos es débil, no logrando constituir una política de promoción (Moori-Koenig *et al*, 2001, Crespo, 2005);
- el sistema de financiamiento y de seguro de crédito para la exportación es insuficiente y limita las posibilidades de inserción externa a la disponibilidad de recursos propios;
- la estrategia de desarrollo del país no incluye a la política global de promoción de exportaciones como uno de sus determinantes;
- la promoción de exportaciones en el exterior queda en manos de las embajadas y no existen oficinas de promoción especializadas;

- si bien, la mayoría de los gobiernos provinciales cuentan con organismos con funciones específicas de promoción del comercio exterior, prácticamente no existen agencias autónomas especializadas en la promoción de las exportaciones² en el nivel provincial;
- no existen políticas generales o focalizadas en mercados específicos de interés estratégico para la promoción de la “imagen país”.
- los servicios de apoyo que brinda el Estado no apalancan eficientemente los recursos del sector privado y de los propios beneficiarios;
- las redes de información sobre comercio exterior son limitadas y se encuentran muy retrasadas en la comparación internacional.

3. Criterios y buenas prácticas en la orientación de la política de promoción de exportaciones

Existe ya suficiente evidencia en America Latina en el sentido de que la introducción de mejores prácticas o el desarrollo estándares superiores de política pública en Pymes está fuertemente asociado a las competencias, a las capacidades operativas y a los recursos institucionales desarrollados por el organismo o institución que diseña e implementa las políticas y herramientas. Definitivamente, las características institucionales, su estilo de funcionamiento, sus normas y procedimientos internos, sus capacidades de aprender y aplicar las lecciones obtenidas, su experiencia en el estudio y análisis de los resultados obtenidos y en los mecanismos implementados para aprovechar los errores o rever incentivos inadecuados o negativos son dimensiones centrales en la evaluación del desempeño de un instrumento. Por esa razón, se ha puesto especial atención, en este estudio, en identificar ciertos aspectos institucionales que hacen posible la incorporación de esquemas de desarrollo de iniciativas y políticas específicas más exitosos, más complejas o más sofisticadas en relación con las propias metas y objetivos perseguidos.

Si bien estas notas se restringen a las políticas públicas, predominantemente de alcance nacional, debe tenerse presente que las empresas son sujetos de “políticas o herramientas pasivas o activas” de otros múltiples agentes institucionales, públicos y privados; por ejemplo otros responsables de la política pública no estrictamente orientados a

² Existen algunas excepciones, entre las que se pueden mencionar los casos de ProMendoza y ProCórdoba.

Pymes, empresas contratistas o proveedoras e incluso competidores, bancos e instituciones financieras, autoridades fiscales y tributarias, cámaras empresariales, centros tecnológicos, sindicatos, etc.

El “entorno de negocios” en el que se desempeñan las Pymes es, en sí mismo, un “espacio” de incentivos, estímulos, restricciones y rigideces, que operan todas juntas de manera simultánea, a veces con efectos de adicionalidad positiva y, en otros casos, de neutralización o con consecuencias negativas. Dadas las dificultades de información y de percepción por parte de los empresarios Pymes, un mismo entorno de mercado puede producir señales confusas y contradictorias o desalentadoras, debilitando las respuestas a políticas públicas que pudieron estar concebidas con procedimientos y prácticas ampliamente reconocidas y recomendables. Por esa razón, el análisis o aplicación de herramientas o políticas debe: a) considerar el marco económico y regulatorio en sí mismo como clima y contexto general de los negocios y b) tomar en cuenta el entorno específico de negocios en el que se desenvuelven las Pymes y considerar la “funcionalidad y pertinencia” de los instrumentos en dicho contexto.

En ese sentido, las dimensiones que se plantean en estas notas no definen un set de buenas prácticas *across the board*,

para cualquier caso, y todos los casos, o todos los países; ni intentan

Rasgos de Buenas Prácticas

1. Visión general (mediano plazo) de la política pública nacional o regional: CONTINUIDAD.
2. Participación activa de entidades empresariales privadas: PARTICIPACIÓN, COMPROMISO Y LEGITIMACIÓN
3. Disponibilidad de información relevante y línea de base: INFORMACIÓN, VISIÓN AMPLIA de la PROBLEMÁTICA, PRIORIDADES Y PUNTOS DE PARTIDA.
4. Marco lógico de objetivos específicos, políticas e instrumentos: ARTICULACIÓN, INTERRELACIÓN Y PERTINENCIA.
5. Experiencia histórica y lecciones aprendidas: EXPERIENCIAS PREVIAS, MAYORES CONOCIMIENTOS, MEJORES ELEMENTOS PARA EL DISEÑO Y ACCIÓN.
6. El diseño de la política/acción: Instrumentos y modalidad APROPIADA, PRECISA Y EFICAZ.
7. Seguimiento, evaluación y medición de impactos: BALANCE DE SERVICIOS, COSTOS Y FINANCIAMIENTO.

(Gatto et al. 2010)

recetar un esquema de trabajo óptimo. Se trata de un listado incompleto de temas – una hoja de ruta- a tener en consideración cuando se discuten, diseñan o elaboran políticas; aspectos/criterios que pueden ser significativos en la determinación del éxito de la aplicación de cierto instrumento.

La experiencia recogida por los autores indican que la presencia formal y activa de entidades del sector empresarial, financiero y tecnológico privado puede muchas veces ayudar a neutralizar rasgos estructurales de inestabilidad política en las instituciones orientadas a Pymes (Rappaport y García, 2003).

Los instrumentos de la política de promoción de exportaciones a su vez, deben tener en cuenta estos principios:

- i) El nivel nacional debería ocuparse de definir programas de tipo “genérico” y “horizontal”. Los primeros deberían funcionar como orientadores para los niveles regionales y locales, quienes serían los encargados de definir los programas y proyectos concretos. Los segundos se dirigirían al desarrollo de acciones de soporte en el exterior, la producción y difusión de información, la formación de recursos humanos, la coordinación y articulación del sistema, entre otros (Bezchinsky, 2003).
- ii) La promoción (asistencia) debería orientarse a clusters, cadenas de valor y/o a grupos de empresas, y no a empresas individuales (aunque éstas puedan acceder a los instrumentos disponibles).
- iii) El diseño de los instrumentos y la implementación de los programas de promoción de exportaciones debería ser el fruto de una acción concertada entre instituciones públicas y privadas (en especial a nivel local y/o regional). Se considera saludable la intervención de instituciones de base local (tipo Unidades de Vinculación Tecnológica –UVT-) en el acceso a los subsidios y/o beneficios.
- iv) Los instrumentos de financiamiento y subsidio, además de genéricos, deberían ser flexibles (dentro de las líneas estratégicas nacionales), transparentes y contener pautas estrictas de asignación, seguimiento y control. En el caso de los aportes financieros dedicados a la promoción de exportaciones, sería superadora la adopción para su aplicación a nivel país de un sistema competitivo que implique el aporte local como complemento al aporte no reembolsable gubernamental. Debe impulsarse un sistema que promueva la aplicación de recursos no

reembolsables que complementen el aporte propio de cada interesado en una proporción no superior al 50% del presupuesto que demande la iniciativa empresarial y/o institucional local destinada a incrementar la inserción internacional en particular de las empresas PyMEx.

Se debe compatibilizar un deseable y elevado nivel de descentralización en el diseño y en la implementación, con una baja discrecionalidad y elevada transparencia, siguiendo el principio que los recursos públicos se deben invertir para apalancar iniciativas empresariales, lo que podría otorgar una mayor y mejor probabilidad de impacto y de cumplimiento con los objetivos definidos a partir de la estrategia

Así, en el apoyo para la generación de actividades de promoción de la internacionalización, la política de promoción de exportaciones debería orientarse a:

- i) Reforzar la competitividad y fortalecer la oferta exportable de las regiones más desarrolladas. Se trata fundamentalmente del estímulo y apoyo a las iniciativas impulsadas desde el nivel provincial y/o local, vinculadas con la definición, la generación y la actualización de información sobre la oferta exportable (Castello y Gerber, 2001), la organización de cursos de capacitación específicos, la difusión de información a las empresas, la dinamización de clusters productivos y de los servicios orientados a la exportación, entre otros. Siguiendo experiencias exitosas (por ejemplo en la Unión Europea y en particular en España) emerge con fuerza la asignación de financiamiento desde el gobierno central a programas de asistencia técnica mediante mecanismos concursables entre proyectos locales de internacionalización de tramas productivas (se asignan recursos y/o se aplican mecanismos de crédito fiscal en función de la calidad de los proyectos regionales).
- ii) Promover el desarrollo de las áreas geográficas menos desarrolladas donde la oferta exportable adquiere menor importancia. En este caso, corresponde actuar en el campo de la promoción del desarrollo empresarial, lo que implica considerar el apoyo a iniciativas de desarrollo económico local. Entre algunas buenas prácticas, se pueden generar ciertos incentivos para atraer inversiones a estas regiones que promuevan, por ejemplo, el desarrollo de proveedores PyME

El fomento de la innovación empresarial y de la difusión de TICs, debería tender a revertir la tendencia al incremento de la brecha tecnológica en detrimento de muchas PyMEs. Resulta, entonces, pertinente considerar la implementación de programas que incentiven la transferencia y la actualización tecnológica a través, por ejemplo, de la promoción de mecanismos institucionales dedicados a la conexión entre las empresas y las instituciones del sistema científico y tecnológico (Yoguel, 2003); así como la adición al sistema institucional de promoción de exportaciones de una antena tecnológica que actuando en red estimule el aprendizaje tecnológico conjunto entre las propias empresas.

Más allá del desarrollo de capacidades institucionales básicas en capacitación, acceso a nuevas tecnologías y/o promoción comercial, que evidentemente son actividades de primaria necesidad, aparece como relevante la necesidad de actuar sobre los vínculos y articulación de esas instituciones trabajando en red, de manera de promover sinergias, evitar superposiciones que impliquen un uso ineficiente de recursos escasos, en definitiva buscar mejorar su desempeño y eficiencia. Se hace necesario además incrementar sustancialmente los montos que el país destina a la promoción de sus exportaciones. Las agencias nacionales dedicadas a tal fin exhiben disparidades presupuestarias considerables no sólo en la comparación con países desarrollados sino también con los casos de Chile y Brasil.

4. Reflexiones y propuestas de instrumentos de promoción de PyMEs

A partir del marco de referencia presentado, se presentan a continuación algunas reflexiones y propuestas de instrumentos de promoción de exportadores pyme. Estos programas no deberían funcionar como programas rígidos, sino como marcos de diseño y ser orientativos para su ejecución en el nivel local y regional (Castello y Gerber, 2001). Así, por ejemplo:

- i) programa de promoción de carácter general orientada a todos los exportadores incluyendo beneficios impositivos (reintegros, IVA, admisión temporaria, etc.) y financieros;
- ii) programa de diversificación de mercados, especialmente orientado a PyMEs, incluyendo, por ejemplo servicios en materia de información, estrategia comercial, capacitación de recursos humanos, asistencia técnica y financiamiento. La participación de instituciones empresarias y/o ONGs con acción geográfica y/o

sectorialmente determinada, se torna necesaria como enlace entre el programa y las demandas empresarias;

- iii) programa de nuevos exportadores, cuyos objetivos principales se pueden sintetizar en el desarrollo de capacidades endógenas de las empresas y en el acceso de los nuevos emprendedores a servicios detallados en ii);
- iv) programa de desarrollo de clusters exportadores, dirigido a fortalecer la capacidad exportadora de la trama productiva en su conjunto, más allá de la inserción externa de firmas individuales o de algunos eslabones de la cadena de valor. Se puede generar un derrame virtuoso en todo el cluster cuando algunos eslabones importantes de la trama logran mejorar su inserción internacional, en la medida en que se diseñen y apliquen los incentivos adecuados para los diferentes agentes pertenecientes a la cadena productiva. Un programa de este tipo debería tener en cuenta las especiales relaciones que se generan entre las grandes firmas y sus empresas PyMEs proveedoras y/o clientes, de tal manera que aquellas puedan ser utilizadas como mecanismos de fortalecimiento de las pequeñas empresas en su proceso exportador;
- v) programa de formación de recursos humanos destinado a fortalecer las capacidades de la oferta de este factor de acuerdo con las exigencias emergentes de la decisión de incrementar la penetración en mercados externos. Capacitación por ejemplo, en áreas como consultoría especializada en comercio exterior, en nuevos exportadores, promotores de redes, gerentes de grupos asociativos, negociaciones internacionales y un largo etcétera;
- vi) programa de promoción de grupos y de redes de exportación que permitan facilitar y acelerar los procesos de aprendizaje de las firmas, en especial de las PyMEx. Ello debe hacerse sin ignorar que las empresas cuentan con una historia previa de relaciones en el mundo empresarial. Tener en cuenta este acervo puede significar un mejor aprovechamiento y potenciación de los vínculos preexistentes (Bezchinsky, 2003).

Las redes de exportación pueden tener un carácter “horizontal” – cuando agrupan a empresas PyMEs– o “vertical” –cuando se basan en la interacción de grandes empresas con clientes y/o proveedores PyMEs–. Asimismo, pueden tener una dimensión “territorial”, en la medida que se desarrollen entre actores de una

misma localidad. Si bien, se reconoce ampliamente el potencial sinérgico que las redes pueden tener para las PyMEs, es evidente que las modalidades de organización y funcionamiento y las jerarquías establecidas en su interior influyen decisivamente en la distribución de beneficios entre los actores participantes, tanto en la modernización productiva como en la maduración tecnológica y la consolidación comercial (Pietrobelli y Rabellotti, 2004).

Las políticas orientadas a la promoción de redes deben regular esas relaciones, sobre todo partiendo del reconocimiento de que existen barreras para el surgimiento espontáneo de tales agrupamientos debido a los costos y a los riesgos que deben asumir los empresarios que se involucran en esos esquemas (costos de transacción, información imperfecta y racionalidad limitada). Para superar esas barreras se deben ofrecer diversos incentivos fiscales y financieros y apoyo técnico.

En la Argentina, las alianzas o redes orientadas a viabilizar negocios de exportación han tomado predominantemente la forma de “consorcios” de PyMEs³ y, en menor medida, de redes “verticales” involucrando a grandes empresas y a su cadena de proveedores PyMEs. Pero en años recientes, también han surgido iniciativas de articulación exportadora interesantes entre grandes proveedores de insumos y sus clientes PyMEs (Bercovich, 2005).

Se está ante la oportunidad de favorecer a los agrupamientos competitivos que combinan economías de escala con flexibilidad, diferenciación y servicios al cliente, y que aseguran un ritmo mayor de innovaciones, como resultado de la búsqueda conjunta de soluciones entre proveedores y clientes. Lo cual contribuye a la mayor sofisticación microeconómica del tejido productivo, a mejorar el perfil sectorial y empresarial de las ventas al exterior (incorporando así más valor agregado y más trabajo) y a incrementar, en definitiva, la competitividad de la economía nacional.

- vii) programa de desarrollo de instrumentos de financiamiento que, indudablemente, merecen un párrafo especial. Las fuentes de financiamiento de la exportación han sido, por un lado, el crédito externo canalizado directamente a las empresas exportadoras

³ La SEPyME desde hace algunos años viene implementado el programa de articulación exportadora y de apoyo a consorcios.

(prefinanciaciones y adelantos, emisiones de deuda de empresas exportadoras) o a través de entidades financieras domésticas (líneas de corresponsalía y emisiones de deuda de bancos en el exterior) y el crédito bancario sostenido con fondeo local, todo lo cual constituye para el exportador el uso de recursos de terceros y, por otro lado, los recursos propios de las empresas o de los empresarios. La combinación de estas fuentes a lo largo del tiempo ha dependido de las condiciones macroeconómicas prevalecientes y en todo momento del tipo de empresas, productos y mercados involucrados en las exportaciones.

A diferencia de lo que sucede en otros países comparables, Argentina ha carecido hasta el presente de un sistema permanente y eficiente de financiamiento y seguros de crédito para las exportaciones, dirigido en especial para los productos de mayor valor agregado y para las empresas PyME. Más aún, considerando a los países emergentes o desarrollados la Argentina es el único país de ingresos medios que no cuenta con una agencia pública de crédito de exportación (ACE), especializada exclusivamente en el otorgamiento de créditos de mediano y largo plazo y de seguros de créditos para las exportaciones.

Una de las justificaciones para la creación del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) en la década de los años noventa se basó precisamente en una de las carencias señaladas, aunque luego de casi dos décadas de funcionamiento las expectativas no se concretaron ya que contó con un fondeo limitado, aplicando un porcentaje pequeño de sus líneas al financiamiento de exportaciones. Esta pobre performance del BICE se debió a las imprecisiones de su diseño institucional (entidad de segundo piso, entre otras). En el año 2003, a raíz de cambios en su carta orgánica, se transformó en una entidad de primer piso, es decir en contacto directo con sus clientes. Su performance reciente lo muestra como una entidad que continúa sin corregir sus principales limitaciones operativas, siendo las buenas intenciones de una u otra gestión individual insuficientes para lograr la institución necesaria para financiar adecuadamente las exportaciones.

Es indudable que una de las tareas a emprender para lograr un crecimiento de las exportaciones sustentable en el tiempo, radica en diseñar e implementar un sistema de financiamiento de las exportaciones.

A pesar de la potencialidad de los instrumentos no bancarios para movilizar fondos, el desarrollo de la exportación hace imprescindible contar con acceso a financiamiento. Una de las restricciones más importantes señaladas por los exportadores pymes se concentra en el financiamiento de la actividad exportadora. La magnitud del crédito requerido y la necesidad de promover intermediación eficiente y el establecimiento de vínculos con el resto del mundo, implican instituciones que intermedien tal como típicamente lo hacen los bancos.

El crédito asociado al financiamiento habitual de la exportación (por ejemplo, descuento de documentos comerciales en divisas) y la generación de cuentas a cobrar en dólares la distinguen en tal sentido. La crisis del año 2002 abrió una gran oportunidad para el rediseño del sistema financiero, incluyendo la reformulación del sistema de financiación de exportaciones, que lamentablemente se ha dejado pasar sin los resultados esperados en materia de organización institucional más efectiva para ambos objetivos: reorganizar el sistema financiero en el país y apoyar el desarrollo exportador argentino.

Dentro del set de instrumentos financieros, se pueden mencionar entre otros, los siguientes:

- a) diseñar fideicomisos financieros (con acción en el mercado de capitales) acotados regional y/o sectorialmente con legislación específica (tanto al nivel nacional como provincial) que eviten el sesgo-probancario del sistema regulatorio argentino y que permita facilitar el acceso a seguros de crédito a la exportación y a pre-financiación de exportaciones a empresas PyME, de mayor valor agregado.
- b) relanzar el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), dotándolo de mayor capilaridad territorial y de un sistema de gestión y calificación de clientes más flexible. Tal vez se podría pensar en una entidad de capitales mixtos y de gestión pública-privada.
- c) estructurar una Agencia de Seguro de Crédito a la Exportación. En muchos países existen agencias de este tipo, las que en la mayoría de los casos incluyen seguros. Ellas pueden ser públicas, cuasi-públicas o con participación de accionistas privados y muchas aseguran y otorgan garantías a nivel internacional. Estas agencias que son percibidas como la más importante fuente de financiamiento internacional para ciertos productos, empresas y mercados, proveen préstamos, garantías y seguros, específicamente para la exportación,

a las empresas y entidades financieras privadas de sus países con el correspondiente respaldo gubernamental. Ello facilita a sus exportadores las actividades comerciales en el extranjero, particularmente en plazos medianos y largos, y en los países de mayor riesgo financiero y político.

Las acciones financiadas a través de las ACE tienen un impacto del 8% en el total de las exportaciones mundiales y demuestran un sustantivo crecimiento de sus operaciones (Llach, *et al.*, 2002). Por ejemplo, la agencia Korea Export Insurance Corporation financia el 17,6% de las exportaciones del país; el Banco Nacional de Desarrollo Económico Social (BNDES) de Brasil financia el 4,5% de las exportaciones, a lo que habría que agregar las operaciones equivalentes del Banco do Brasil no canalizadas vía el BNDES.

En este contexto, sobresale la singularidad de la situación de la Argentina que no posee una institución especializada de este tipo. Las agencias poseen distinta conformación según los países. Muchas de ellas suelen ser bancos oficiales (México, Brasil, EEUU); otras son compañías y/o consorcios de seguros (Alemania, Grecia, Hong Kong, Indonesia, República Checa) y en otros casos se trata de instituciones con una variada gama de organización (Corea del Sur, Chile, España) (Llach, 2002). Se observan también empresas total o parcialmente públicas, entre éstas últimas se puede mencionar a España en cuya agencia sólo el 50% de las acciones pertenece al sector público.

Entre las acciones propuestas para el corto plazo, una iniciativa que podría tener un rápido impacto es el programa de exportadores exitosos, orientado a un grupo de alrededor de ochocientas PyMEs exportadoras exitosas identificadas y analizadas en el estudio de FUNDES. Un trabajo con estas empresas permitiría, en muy poco tiempo, formular un programa específico orientado a apuntalarlas en sus debilidades y a promover un rápido incremento de los volúmenes exportados, aprovechando las oportunidades generadas por la existencia de un tipo de cambio real multilateral competitivo. A su vez, este programa operaría como efecto demostración y/o *bench-marking* para el resto de empresas PyMEx y/o potenciales empresas exportadoras.

También se podrían diseñar nuevos instrumentos financieros para la expansión de las exportaciones, como por ejemplo, fideicomisos para financiar proyectos de exportación (tanto inversión como capital de

trabajo), o líneas de crédito para clientes de empresas argentinas en distintos mercados externos. Estos instrumentos podrían ser apoyados eventualmente por organismos financieros internacionales (Ascúa *et al.*, 2002).

Desde el punto de vista de la formulación de políticas de fomento de las exportaciones PyMEx, es interesante reforzar el enfoque innovador que representa la actuación conjunta de SEPyME y de grandes empresas en pos de ese objetivo. Un esquema cooperativo público/privado en la implementación de políticas, portador de importantes sinergias, como el programa de articulación exportadora podría extenderse. Por un lado, las grandes empresas pueden estar interesadas en apoyar a las empresas a ellas vinculadas y en mediar entre la oferta de apoyo público y las PyMEs de su cadena de valor. Por otro lado, para el sector público, y bajo ciertas condiciones, puede ser de sumo interés esa función mediadora, ya que uno de los problemas cruciales que enfrentan las políticas de apoyo a pequeñas empresas es garantizar su llegada efectiva a los potenciales beneficiarios (Bercovich, 2005).

BIBLIOGRAFIA

Ascúa, R. y Beltrán, C. (2006) "Exportaciones argentinas. Una mirada desde Santa Fe", Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Ascúa, R.; Moori-Koenig, V. y Roitter, S. (2002) "Exportadores Pymes de Argentina y coyuntura financiera 2002" UNGS-FUNDES-F.Potenciar, VIIª Reunión Anual de la Red Pymes Mercosur, Rafaela.

Bercovich, N. (2005) "Articulación exportadora entre grandes empresas industriales y PyME en Argentina: avances, limitaciones y agenda hacia el futuro" CEPAL Oficina en Buenos Aires LC/BUE/L.199.

Bezchinsky, G. (2003) "Internacionalización y desarrollo de mercados" en Grupo de Política PyME (ed) *Aportes para una estrategia PyME en la Argentina*. CEPAL-Naciones Unidas. Buenos Aires.

Castello, H. y Gerber, M. (2001) "Hacia una estrategia integrada de promoción de exportaciones" en Moori-Koenig, V.; Milesi, D. y Yoguel, G. (coord.) *Pymes exportadoras argentinas exitosas: hacia la construcción de ventajas competitivas* Fundes Argentina, Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Crespo, Eugenia (2005) "Las Pymex. Una visión de la década reciente. 1994-2004" Instituto de Estrategia Internacional – CERA. Buenos Aires.

Gatto, F.; Aggio, C. y Ascúa, R. (2010) "Buenas prácticas en políticas de apoyo a pequeñas y medianas empresas en Iberoamérica. Criterios de identificación y selección" SEGIB+IBERPyme.

Rappaport, L. y Garcia, M. (2003) "Reflexión y propuestas para enfrentar algunos problemas institucionales del desarrollo económico argentino", mimeo, CEPAL, Buenos Aires

Llach, J.J. y Braun, D. (2002) "El financiamiento de las exportaciones: Clave para la Reactivación y el Crecimiento" artículo publicado por la Cámara de Exportadores de la República Argentina (C.E.R.A.) - Instituto de Estrategia Internacional. Buenos Aires.

Martínez, E. (2004) "El fin del desempleo. Propuestas concretas". Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Edit. Capital Intelectual. Buenos Aires.

Moori-Koenig, V.; Milesi, D. y Yoguel, G. (coord.) (2001) "Las pymes exportadoras argentinas exitosas: Hacia la construcción de ventajas competitivas" Fundes Argentina. Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2004) "Upgrading in clusters and value chains in Latin America: the role of policies", Inter-American Development Bank (IADB), Sustainable Development Department, Best Practices Series, Washington D.C.

Yoguel, G. (2003) "Innovación y aprendizaje: las redes y los sistemas locales" en Grupo de política PyME (ed.) Aportes para una estrategia PyME en la Argentina. CEPAL-Naciones Unidas. Buenos Aires.