



## **INTERNACIONALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS**

Gabriel Bezchinsky

Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

---

*Se agradece la colaboración de Marcos Gerber en la elaboración de la sección experiencia internacional seleccionada.*



## Presentación

El objetivo de este trabajo es presentar una propuesta preliminar de instrumentos de política de apoyo para la internacionalización de las PyME en la Argentina. Partimos de la premisa de que la internacionalización de las empresas PyME no es, ni puede ser concebida como un fenómeno exclusivamente microeconómico, ni la política destinada a promover esa internacionalización como un “área específica” orientada a apoyar esfuerzos individuales de las firmas, sin vinculación con una estrategia de inserción internacional del país y con otros pilares como la política de innovación y la política de desarrollo empresarial. En ese sentido, el presente trabajo parte de la necesidad de definir una estrategia de inserción internacional que tenga en cuenta por un lado, las características de un patrón de especialización basado en ventajas competitivas dinámicas, que permita lograr niveles crecientes de empleo y mejorías sustanciales en la calidad de vida de la población, y por otro, las capacidades, las potencialidades y las debilidades del tejido productivo argentino.

En la primera parte del trabajo, se describen en forma sucinta las principales fuentes de ventajas competitivas de las empresas, las regiones y los países en el nuevo escenario económico internacional, que deben ser consideradas a la hora de diseñar una política de promoción de la internacionalización de las firmas. En la segunda parte, se presentan algunas de las experiencias exitosas en políticas de promoción de la internacionalización de PyME, con especial énfasis en el ámbito latinoamericano. Finalmente, en la tercera parte, se presenta la propuesta preliminar de instrumentos de política. Esta propuesta, además de avanzar en algunos programas e instrumentos concretos, pone énfasis en el aspecto institucional, dado que más allá de defectos y de problemas en el diseño y en la implementación de las políticas existentes, la debilidad y el desajuste institucional sobre el que estas se sustentan es, a nuestro criterio, una de las causas principales de su ineficacia.

## 2. Las nuevas condiciones de la competencia internacional

En los últimos años, se han escrito una gran cantidad de trabajos en los que se describen y analizan las nuevas capacidades competitivas que las firmas y los sistemas económicos (locales, regionales, nacionales) deben desarrollar para insertarse con éxito en una economía cada vez más globalizada en sus flujos financieros, comerciales y tecnológicos.

Recientemente, se ha producido una creciente convergencia, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas en torno a conceptos como aprendizaje, innovación, competencias, instituciones y territorio. La agenda de investigación de distintas disciplinas como la geografía, la economía industrial, la sociología industrial, la administración de empresas y la ciencia política confluye en esta temática. Por otra parte, distintos países y regiones (no sólo de los países desarrollados, sino también de muchos países de industrialización tardía) basan el diseño de sus políticas de competitividad en estos principios.

El punto de partida de este enfoque es el concepto de que la empresa es un sistema dinámico en el que la creación de conocimiento constituye uno de los factores clave en la generación de ventajas competitivas. En este sentido, más que la eficiencia de corto plazo en la asignación de los recursos, es la habilidad de las empresas (así como la de las regiones y países) de aprender, cambiar y adaptarse lo que determina su *performance* en el largo plazo. La competitividad de las empresas está determinada cada vez menos por reducciones de costos, y cada vez más por la generación de “rentas diferenciales” a través de la innovación en los procesos, el acceso a nuevos mercados, el desarrollo de nuevos productos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver Maskell y Malberg (1995). *Más allá de los factores “precio” tradicionales, centrados en los costos salariales y la productividad del trabajo, y que incluyen también el costo y la productividad del capital, el costo y la calidad de los insumos, adquieren un rol central los factores “no precio”, como la calidad, el tiempo de puesta en el mercado, la capacidad de diferenciación de productos y servicios, la especialización, la eficacia de las redes y la cooperación empresarial. Para una exposición y descripción de estos factores ver, por ejemplo, Coriat y Taddei (1995).*

Ahora bien, existen distintos tipos de conocimiento. Algunos tipos de conocimiento sólo se generan por la experiencia, y no pueden ser codificados ni transmitidos en ninguna forma. Este conocimiento permanece como “conocimiento tácito” dentro de la firma. El conocimiento codificable es transable y accesible a través del mercado o de otros mecanismos, independientemente de las distancias. Pero, el más significativo es el conocimiento tácito, dado que en él se sustenta la ventaja competitiva específica de los distintos agentes.<sup>2</sup>

Todo proceso económico se desarrolla en una estructura social y la mayor parte del conocimiento se crea y se reproduce a través de la interacción en redes sociales. El proceso de aprendizaje es básicamente interactivo y generalmente caracterizado por la incertidumbre. Gran parte del nuevo conocimiento está relacionado con la resolución de problemas, sobre la base del ensayo y del error y, en general, se alcanza en forma incremental. Esto difiere fundamentalmente de lo que plantea la teoría neoclásica, que postula que el conocimiento existe en forma codificada y puede adquirirse en el mercado sobre la base de información completa y a un modelo de elección racional por parte de los agentes.

En una época en la que el conocimiento codificado se disemina más rápida y globalmente que nunca, el conocimiento tácito, que es menos móvil geográficamente, se vuelve más importante como base para la generación de ventajas competitivas sostenibles. La proximidad geográfica es importante para el desarrollo del conocimiento tácito. Por un lado porque, aunque el impresionante desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones facilita mucho la interacción más allá de las distancias, para gran cantidad de procesos de intercambio de información el contacto cara a cara sigue siendo fundamental. Por otro lado, porque comunicar conocimiento tácito requiere de un alto nivel de confianza mutua y de comprensión, que está vinculado con el lenguaje, con la cultura y con valores compartidos.

---

<sup>2</sup> Para un detallado análisis de la relación entre tecnología y generación de conocimiento, ver por ejemplo, Yoguel (2000).

La capacidad competitiva regional se relaciona no sólo con los recursos físicos y humanos de una región, sino también con el conocimiento “embebido” en su estructura industrial e institucional y con la capacidad de esas estructuras de generar y procesar nuevo conocimiento. Si esas capacidades regionales son valiosas, raras y difíciles de imitar en otros lugares, las mismas se convierten en ventajas competitivas duraderas para las empresas localizadas en la región. En esto radica, en buena medida, la gran importancia que se le otorga actualmente al ámbito local como espacio por excelencia de generación y recreación permanente de ventajas competitivas. Es precisamente en este ámbito en el que las PyME adquieren particular relevancia. Los recientes estudios realizados en torno a la competitividad empresarial han destacado esta dimensión territorial y la importancia de construir redes locales como una modalidad para vehicular y transmitir conocimientos y capacidades como un elemento clave en la generación de ventajas competitivas.<sup>3</sup>

En este sentido, el sistema productivo local se convierte en un sistema abierto, en el que la competencia territorial pasa por factores cognoscitivos que requieren de una “atmósfera institucional” para que sean traducidos y difundidos en procesos de aprendizaje de la gestión empresarial. El cambio del territorio como sistema colectivo se convierte en el eje para impulsar competencias por medio de una gestión institucional que articule el tejido productivo y su base territorial.

Actuar sobre la competitividad territorial significa mantener y acrecentar dinámicamente la capacidad del territorio de competir con éxito en el mercado global sobre la base del desarrollo de conocimiento e innovación en producción de bienes y servicios. La conformación de una red de agentes locales y la interacción de los mismos con el resto del mundo desempeña un rol preponderante en este proceso.

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, en Boscherini y Poma (2000) los capítulos “La nueva competencia territorial” de Lucio Poma y “Aprendizaje y competencias como factores competitivos en el nuevo escenario: algunas reflexiones desde las perspectivas de la empresa” de Favio Boscherini y Gabriel Yoguel.

Los elementos relacionales del sistema económico local y la articulación de las instituciones juegan un papel preponderante en esta nueva etapa, por lo que resulta primordial que los instrumentos se focalicen en el ambiente donde las instituciones y las empresas operan; teniendo un mayor impacto sobre las empresas de menor dimensión que necesiten oportunidades económicas externas.

Este sistema de instituciones sobre el que se asienta el desarrollo económico local está compuesto por una multiplicidad de factores, siendo la relación entre los factores en sí mismos, lo que contribuye a que el sistema se transforme en motor del desarrollo.

A partir de las consideraciones anteriores, las preguntas que cabe formularse son ¿Cómo construir y fortalecer las condiciones para lograr un proceso virtuoso de generación de competencias, de conocimiento y de aprendizaje generalizado en el tejido productivo, que permita sustentar un proceso de internacionalización creciente de las PyME argentinas? ¿Qué rol debe jugar la política pública en ese proceso?

Si bien, estos aspectos serán abordados con mayor detalle en la propuesta, una primera respuesta es que el rol de la política pública debería ser doble: por un lado, facilitar y promover los procesos de aprendizaje a partir del estímulo a la conformación de redes, del fortalecimiento de los espacios locales y de los sistemas de innovación y del fortalecimiento y creación de instituciones que sean capaces de potenciar esos procesos; por otro lado, desarrollar y brindar la infraestructura, los servicios técnicos y financieros y la información necesaria para facilitar las tareas de inserción de las empresas, redes y *clusters* en los mercados externos. Esto comprende acciones en cuatro ámbitos complementarios: el estratégico, el macroregulatorio, el institucional y el de los instrumentos concretos, y tiene distintas implicancias en los distintos niveles (nacional, provincial, regional y local).

El ámbito estratégico es el ámbito de definición del contexto de referencia y de actuación, en el cual las instituciones y las propias empresas deben definir e implementar sus propias estrategias y planes de acción.

Por lo tanto, debe ser claramente planteado, consensuado y comunicado en los distintos niveles. Esto comprende no sólo las definiciones estratégicas a nivel nacional, sino también a nivel provincial, regional y local. En cada uno de estos niveles deben producirse definiciones estratégicas que enmarquen la acción de los actores públicos y privados.

El ámbito macroregulatorio corresponde a la definición de las políticas macroeconómicas que deben servir de base para el desarrollo internacional de empresas, sectores, *clusters*, redes, etc. Sin una macro estable que incentive la inversión, todo proceso de internacionalización se ve seriamente dificultado. Además, es necesario contar también con un marco regulatorio favorable, que contemple no sólo la legislación específica de comercio exterior, sino también la relativa a las condiciones de competencia en el mercado doméstico, el control de las prácticas monopólicas y oligopólicas, la prestación de los servicios públicos esenciales, etc.

En el ámbito institucional, al nivel nacional, la primera tarea es establecer claramente las responsabilidades funcionales de las distintas áreas del Estado en el diseño y en la implementación de las políticas específicas (incluyendo las negociaciones internacionales) derivadas de la estrategia de largo plazo. Asimismo, deben definirse las áreas de incumbencia y las formas de complementación y cooperación con el sector privado.

En el nivel local y en el regional el énfasis debería estar puesto en implementar una política localizada, que corresponda a un conjunto de actividades para crear una ventaja localizada, es decir condiciones que estimulen y apoyen la competitividad de las empresas en un determinado espacio territorial. El objetivo es crear factores que permitan mejorar las condiciones de rentabilidad de las empresas en una región determinada a través de una variedad de apoyos (principalmente precompetitivos, no financieros y financieros) que sus competidores fuera del área no tienen disponible. Así, la política localizada es la operación de una estrategia territorial, en cuya formulación debe participar no sólo el gobierno sino también los actores no gubernamentales (empresas, cámaras empresariales, sindicatos, comunidad científica y tecnología, etc.) Esa estrategia debería apun-

tar a definir actividades o ramas donde se puede generar una ventaja específica a partir de la creación de factores precompetitivos localizados.

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 las mismas, 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.

En la esfera de los instrumentos concretos, se pueden mencionar algunos criterios generales que deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar e implementar programas e instrumentos de apoyo a la internacionalización de las PyME: instrumentos flexibles que puedan adaptarse a distintos programas específicos; apoyo a cadenas de valor más que a empresas individuales; participación de instituciones públicas y privadas de nivel local en el diseño y la gestión de programas y proyectos específicos.

A continuación, se presentan algunos casos de experiencias internacionales que aportan elementos de interés para el caso argentino. Finalmente, se presenta la propuesta de instrumentos.

## 3. Experiencia internacional seleccionada

### 3.1 Consideraciones Generales: ¿por qué se fomenta la exportación de las PyME?

Los empresarios argentinos frecuentemente tienen una experiencia frustrada en lo relacionado al uso del sistema de promoción de exportaciones, que puede sintetizarse en una brecha o *gap* burocrático expresado, principalmente en las siguientes limitaciones: dispersión de esfuerzos en lo relativo a las acciones de fomento a la exportación, diseño de instrumentos

fuertemente sesgados desde la oferta de los organismos especializados y de baja correspondencia con las necesidades del empresario, fuerte incidencia del gasto asignado al aparato burocrático del Estado y carencia de recursos presupuestarios (que acentúa las limitaciones anteriores).

Al comparar el caso argentino con la experiencia internacional, se destaca la semejanza en la cantidad y en la variedad de instrumentos y acciones de promoción de exportaciones; pero también se señala el escaso impacto que ha tenido en la Argentina y el uso infrecuente que han tenido estos instrumentos por parte de los exportadores. Sin embargo, tal semejanza es sólo aparente, ya que el caso argentino, salvo algunas contadas y aisladas excepciones no tiene la solvencia profesional, la escala, la inversión, la gestión, la profundidad, ni la persistencia de las buenas prácticas internacionales en la materia.

El punto de partida para la formulación de un reordenamiento del sistema de promoción es hacer explícitos los objetivos de política de los instrumentos de promoción y diseñarlos de tal manera que sean evaluables y mensurables en materia de impacto. Por ejemplo, las exportaciones pueden crecer independientemente del sistema de fomento a las exportaciones y una caída de las exportaciones puede estar amortiguada por una eficaz intervención de los instrumentos de apoyo. Esta evaluación no tiene que ser meramente cuantitativa, sino que podría considerar aspectos cualitativos tales como el mejoramiento del balance de divisas de las exportaciones, el porcentaje de valor agregado local por unidad de producto, la generación de empleos por unidad exportada y el grado de diversificación de los mercados, entre otros aspectos.

Estas consideraciones son relevantes a la hora de potenciar y/o generar mecanismos diferenciados de apoyo al segmento empresarial PyME en un contexto de restricción fiscal generalizada y permanente. En este sentido, aumentar la proporción de productos *no commodities* (donde las PyME son relevantes) en el *mix* de exportaciones globales puede ser un objetivo de política para hacer más estable y menos vulnerable la inserción internacional de la economía nacional en una estrategia que apunte el dinamismo de las exportaciones en el largo plazo. Asimismo, incentivar diferencialmente a las PyME

puede fortalecer un proceso de integración regional al fomentar el comercio intra e interindustrial donde este segmento empresarial tiene mayores posibilidades, disminuyendo también la vulnerabilidad de las exportaciones.

La explicitación de objetivos y metas y la mensurabilidad de resultados mencionada anteriormente<sup>4</sup> es de fundamental importancia para coordinar a las distintas instituciones públicas y privadas que intervienen en las acciones de promoción y de apoyo a las exportaciones, evitando la superposición de esfuerzo y de funciones y el mal gasto de recursos escasos. La experiencia reciente argentina muestra una proliferación de iniciativas cuya implementación tuvo impactos limitados en un contexto de dispersión de esfuerzos de los agentes involucrados (tanto a nivel nacional como provincial) quitando así potencialidad al esquema de promoción planteado.

En nuestro enfoque resulta imprescindible evaluar la coherencia de las relaciones complejas entre el marco macroeconómico definido para el país, las políticas de fomento a la competitividad, a las empresas y el conjunto de instrumentos que denominamos sistema de promoción de exportaciones.

Para ser consideradas como metas consistentes con el conjunto de la política económica nacional es condición la definición de la prioridad de las exportaciones y del grado de complejidad de éstas. Esto permitiría establecer los vectores generales de corte cambiario, financiero e impositivo que incidan sobre el sector exportador, en general, y sobre las PyME, en particular. De este modo, se podrán identificar claramente los instrumentos con sus objetivos expresos y con sus impactos verificados, tal como indica la experiencia internacional más exitosa en materia de promoción de exportaciones; permitiendo una mayor focalización de las acciones exis-

---

<sup>4</sup> Al analizar las políticas públicas de asistencia a las PyME en los países desarrollados, David Storey, de la Universidad de Warwick del Reino Unido, describe las razones por las cuales dicen que intervienen para apoyar a las PyME y las contrasta con la ambigüedad de objetivos planteados en muchos de los programas creados para tales efectos, destacando la importancia de determinar objetivos que puedan ser convertidos en metas cuantificables. Por otro lado, señala la necesidad de que la legislación y el marco normativo deben ser periódicamente revisados de acuerdo a evaluaciones y auditorías independientes. Ver Storey (1998).

tentes y facilitando la potenciación y la direccionalidad de las medidas de fomento planteadas, tanto a nivel territorial, sectorial o empresarial.

De acuerdo a la experiencia internacional, otro aspecto clave que contribuye a la eficacia del sistema de promoción de exportaciones es la consistencia y la coordinación de éste con otros sistemas o regímenes de fortalecimiento de la competitividad que operan a nivel sectorial, provincial o empresarial (un ejemplo es la complementariedad entre los sistemas de promoción a las inversiones y el de exportaciones). La articulación de redes interinstitucionales que ejecuten coordinadamente los programas de promoción a las exportaciones pasa a ser clave en la implementación de dichos regímenes.

En esta línea, el desarrollo de competencias endógenas en las PyME a partir de la formulación de programas que incentiven la incorporación de las *mejores prácticas* detectadas en las PyME exitosas, tiene como meta el incremento del número de PyME que adopten una estrategia exportadora con posibilidades ciertas, a partir de la difusión de las mencionadas *mejores prácticas*. Dicho de otro modo, favorecer un camino evolutivo de aprendizaje e incorporación gradual de ventajas competitivas a partir de la generación de políticas concertadas entre los distintos niveles jurisdiccionales del Estado y en el sector privado del ámbito nacional, provincial o local.

Finalmente, un elemento crucial en las experiencias internacionales que se destacan por su mayor impacto es su claridad institucional, su estabilidad normativa y su permanencia en el tiempo para brindar señales claras en el mediano y largo plazo para la toma de decisiones de inversión empresarial.

## 3.2 Nivel Nacional

Aspectos metodológicos: ¿cuál *mejor práctica*?

En primera instancia, la vasta experiencia internacional en materia de diseño y de ejecución de políticas de apoyo a la internacionalización empresarial y de promoción a las exportaciones puede ser agrupada en experiencias nacionales de acuerdo a las distintas propensiones a exportar

de cada sistema económico nacional, definida por el coeficiente de exportación/PBI en términos porcentuales.

En términos esquemáticos, 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) como propensión media a economías con coeficientes de entre 15% y 30% (por ejemplo Australia, Colombia, Chile, España y Reino Unido) y como baja propensión a exportar a países con coeficientes menores al 15% (Argentina y Brasil).

Merece señalarse que la fuerte divergencia entre las propensiones nacionales a exportar muchas veces obedece al tamaño relativo de la economía, ya que en términos generales cuanto menor es una economía mayor es su tendencia media a comerciar con el exterior (Dinamarca) y cuando mayor es el tamaño relativo menor es su tendencia media a exportar, dado el peso relativo del mercado interno (EE.UU). Asimismo, los niveles de la propensión nacional a exportar están fuertemente influenciados por procesos de integración regional supranacional (México con el Nafta y España con la Unión Europea) o responden a estrategias del tipo de enclave exportador (Malasia y Hong Kong) cuyos coeficientes de exportación casi cuadriplifican a la media de los países con alta propensión a exportar.

Esta discriminación inicial de las experiencias internacionales, facilita la detección de *mejores prácticas* contextualizadas<sup>5</sup> por el grado de maduración exportadora en las que estas prácticas se inscriben, definiendo de esta manera una gama de mejores prácticas implementables a ser consideradas en el diseño de las políticas nacionales de apoyo a la internacionalización.

---

<sup>5</sup> La definición de *mejor práctica factible* de Albert Berry de la Universidad de Toronto previene el uso de imitar mejores prácticas de una forma descontextualizada, por dos motivos básicos: en primer lugar, una práctica puede funcionar bien en determinado contexto y no en otro; y por otro lado, lo que se denominan "mejores prácticas" muchas veces son motivo de debate y controversia con respecto a sus resultados.

Al margen de consideraciones sobre el tamaño relativo de las economías nacionales, puede decirse que las anteriormente mencionadas propensiones a exportar han sido creadas, ya que han sido el resultado de una estrategia explícita o implícita que involucró una serie de políticas y acciones ordenadas dentro de esquemas institucionales específicos. Estos, seguramente fueron influenciados por factores tales como las culturas empresariales respectivas y el grado de estructuración de la gestión del Estado, factores que definen la capacidad competitiva de mediano plazo en los mercados mundiales.

En los párrafos anteriores se ha intentado remarcar la necesidad de contextualizar las *mejores prácticas* identificadas para su posterior uso, adaptándolas al contexto nacional y al grado de desarrollo de capacidades competitivas exportadoras diferenciadas por tipo de agente económico, sector y región.

Continuando con la lógica anteriormente expuesta y tomando en consideración el propósito de diseñar un sistema integrado de apoyo a la PYME que incluya iniciativas que promuevan su inserción internacional articulada con la política general de promoción de exportaciones, es de mencionar que en la experiencia internacional más interesante, el grado de madurez del proceso de internacionalización y la estructura empresarial por tamaño son los factores que más influyen en las modalidades de intervención diseñadas e implementadas.

Existe un consenso relativo sobre que la propensión a exportar es mayor a medida que aumenta el tamaño de la empresa<sup>6</sup> y que existen umbrales mínimos a partir de los cuales una empresa puede sostener una actividad

---

<sup>6</sup> Alonso y Donoso (1999) señalan este aspecto, remarcando el requerimiento organizativo de un departamento especializado o división de exportación dentro de la unidad empresarial, lo que se traduciría en una masa crítica de cincuenta empleados de una empresa con aceptable factibilidad para exportar. Estos autores al revisar la evidencia empírica del caso español, subrayan la importancia de considerar las propensiones medias a exportar diferenciales por tamaño de empresa y por sector para fijar criterios estratégicos para aumentar la exportación de un país, señalando la alta mortandad de pequeñas empresas en el grupo exportador regular que testimonia sus dificultades en sostenerse en la actividad de exportación.

exportadora con eficacia; esta afirmación puede ser matizada con las recientes experiencias que consideran al *cluster* como el agente exportador, a la exportación indirecta de las PyME integrantes de tramas productivas y a los consorcios que agrupan a pequeños productores como mecanismos que facilitan la gestión de comercio exterior.

En este sentido, en un país con alta propensión media a exportar, las acciones encaminadas a incrementar exportaciones podrán estar orientadas a aumentar la propensión a exportar del grupo de agentes que ya exportan o a incrementar la probabilidad de exportar de los que no lo hacen. En el caso de detectarse una propensión a exportar decreciente de los que ya exportan sistemáticamente, lo más factible es que los esfuerzos se orienten a promover un incremento en la probabilidad de exportar de los que no exportan sistemáticamente, con la perspectiva de encontrar agentes con propensiones a exportar creciente (caso programas de exportaciones no tradicionales en Chile y fomento a la PyME española<sup>7</sup> para acercarse a la *performance* exportadora de la PyME italiana). Se deberá asumir el riesgo de la baja permanencia promedio de este tipo de agentes en la actividad exportadora, riesgo que se minimiza al focalizar las políticas de apoyo en grupos seleccionados de agentes con mayores probabilidades de sostener en el tiempo su actitud exportadora (agentes con oportunidades comerciales para sus productos, con capacidad de organizar y de sustentar una estrategia exportadora y una gestión de comercio exterior eficaz, con iniciativa para asociarse en proyectos exportadores conjuntos, entre otras cualidades).

### Casos analizados

Los casos que se presentan a continuación responden a los criterios analizados en el punto anterior. Sin embargo, es importante tener en cuenta también el completo y detallado relevamiento realizado por Carlo Ferraro en el marco del trabajo recientemente publicado por FUNDES y la

---

<sup>7</sup> Alonso y Donoso, en la obra citada observan esta diferencia entre las probabilidades a exportar entre la PyME española e italiana. En el tramo de diez a veinte empleados la probabilidad de exportar es del 37 % en Italia y del 26 % en España.

UNGS.<sup>8</sup> Este relevamiento aporta elementos de gran importancia para evaluar y valorar la experiencia internacional. En este sentido, los casos que se analizan a continuación buscan simplemente complementar dicho relevamiento y aportar algunos elementos adicionales sobre la base del criterio de mejores prácticas factibles.

## España

El coeficiente de exportación español ronda el 29%, teniendo una evolución creciente desde que España se integra a la Unión Europea<sup>9</sup> (en 1994 el mencionado coeficiente era del 22%) en un período que el proceso de integración se profundiza con la construcción de un mercado único y la aceleración de la unión monetaria. En gran medida, el “éxito” exportador español puede ser adjudicable a la acelerada integración al mercado europeo.

La principal institución nacional involucrada en la promoción de exportaciones es el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) y depende de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Hacienda. Sus principales funciones son implementar programas de promoción a las exportaciones, administrar información sobre mercados internacionales y sobre la oferta exportable.<sup>10</sup>

Para desempeñar sus funciones, el ICEX tiene una red de Direcciones Regionales de Comercio y Centros de Información y Documentación que le facilita una relativa difusión institucional dentro del territorio español, operando en el exterior a través de las Oficinas Comerciales de España.

---

<sup>8</sup> Ver Moori Koenig, Virginia, Milesi, Darío y Yoguel, Gabriel (2001).

<sup>9</sup> Alonso y Donoso (1999) ponen en evidencia este particular contexto de cambio estructural de la economía española a partir del comienzo del período transitorio en 1986 con la implantación de importantes cambios normativos que modifican el entorno legal en el que se desenvuelven las empresas, especialmente a partir de la supresión del comercio administrado. En términos generales, estos cambios pusieron a la empresa española en una situación competitiva radicalmente distinta a la que tuvo con anterioridad.

<sup>10</sup> Véase el Capítulo de Carlo Ferraro en Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).

La acelerada maduración del proceso de integración y la expansión exportadora mencionada anteriormente implicó que en el diseño de las políticas de fomento a las exportaciones se tuviera una mayor atención a la inclusión de nuevas empresas y de nuevos productos en una dinámica exportadora que comenzaba a estancarse; fundamentalmente debido al imperativo de robustecer el proceso de internacionalización con actores excluidos anteriormente y a la necesidad de diversificar la base exportable.

Esta circunstancia llevó a que los programas del ICEX tuvieran en su diseño una consideración especial hacia las características específicas de la pequeña y mediana empresa, características tales como una modalidad tradicional de organización empresarial y sus limitaciones financieras, de manera que contrastándolas con los requerimientos modernos para sostener la actividad exportadora, permitieron el diseño de instrumentos de apoyo a la internacionalización de este segmento empresarial.

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.

Finalmente, en cuanto al desarrollo de ventajas competitivas exportadoras en los últimos años, hubo un desplazamiento del dinamismo competitivo hacia empresas y productos con ventajas competitivas dinámicas, generando un amplio campo de intervenciones para favorecer dichas ventajas tanto

en las condiciones del entorno empresarial como en las mismas empresas<sup>11</sup>.

## Chile

El coeficiente de exportación ha girado alrededor del 30% en los últimos años, este indicador ha mostrado una relativa estabilidad desde la segunda mitad de la década de los noventa. Tanto el proceso de apertura de la economía chilena (el nivel arancelario de Chile es aproximadamente la mitad del arancel común del Mercosur y la política arancelaria actual prevé seguir reduciéndolo en los próximos años) como las reformas estructurales tendientes a impulsar un incremento sostenido de las exportaciones dieron como resultado una alta propensión a exportar; señalando una orientación clara del modelo de desarrollo de Chile hacia los mercados internacionales y un satisfactorio resultado en la consecución de los objetivos de esa estrategia.

Esta tendencia se debilitó a medida que el proceso exportador fue madurando y comenzó a encontrarse con restricciones tanto en el mercado internacional (dificultades en los acuerdos comerciales con los Estados Unidos y el Nafta) como en el dinamismo de la estructura de la oferta exportable existente. Esta situación ha implicado cambios en la estrategia exportadora, con la consecuente reorientación de esfuerzos hacia empresas y productos con probabilidades de exportar que no habían entrado plenamente en el proceso de internacionalización.

El sistema de promoción de exportaciones chileno tiene una amplia gama de instrumentos de tipo impositivo, arancelario y financiero; entre los que se encuentra la devolución del IVA, el Sistema Simplificado de Reintegro de Exportaciones Menores, líneas y fondos de financiamiento de la Corporación de Fomento<sup>12</sup> (CORFO), *draw back*, entre otros.

---

<sup>11</sup> Según Alonso y Donoso (1999) la cuota de ventas en los mercados internacionales ha pasado de 1,4 a 1,9 entre principios y finales de la década de los noventa.

<sup>12</sup> CORFO es la principal institución que apoya las PyME Chilenas y coordina sus acciones con Ministerios y Cámaras como la de los exportadores de manufacturas. CORFO ha tenido una progresiva desconcentración hacia las regiones y ha desarrollado una serie de instrumentos para la articulación productiva por medio de direcciones regionales y agentes de fomento

Básicamente, la principal agencia especializada en apoyar el proceso de internacionalización es PROCHILE (Dirección de Promoción de exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores). Esta institución genera servicios que tienden a consolidar la base exportadora, a incluir a nuevos exportadores y a fortalecer la posición de las empresas chilenas en los mercados internacionales a través de una red de agencias en las regiones y en las oficinas comerciales del exterior. Los principales servicios son: información a exportadores e importadores del exterior, asesoría de tramites y gestión exportadora, información sobre instrumentos de promoción, ferias en el exterior, directorio de exportadores e información sobre mercados internacionales.

La promoción de exportaciones tiene un fuerte entramado institucional con el sistema de fomento a la pequeña y mediana empresa que se encuentra en manos de la CORFO, un ejemplo de ello es la articulación que tiene PROCHILE en la promoción de la internacionalización de los proyectos incluidos en el PROFO<sup>13</sup> de la CORFO. Por otro lado, PROCHILE coordina programas y acciones, en conjunto con el sector privado, a través de cámaras que los agrupan tales como ASEXMA (exportadores de manufacturas) canalizando programas y elaborando proyectos asociativos para aumentar la capacidad competitiva de las empresas chilenas.

En un intento de ampliar y de revitalizar la base exportadora, a partir de 1995 PROCHILE puso en marcha el Fondo de Promoción de Exportaciones para cofinanciar programas de promoción de las exportaciones no tradicionales, con prioridad para la pequeña y mediana empresa, aunque los resultados de estas acciones aún no han sido evaluados.

Como respuesta al relativo estancamiento del dinamismo exportador chileno, a fines de la década de los noventa, el gobierno impulsa una política de diversificación de exportaciones con la elaboración del Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile cuyo principal propósito es

---

<sup>13</sup> El PROFO es un subsidio parcial y decreciente de los gastos de operación de un proyecto colectivo de un grupo de PyME a través de agentes de fomento que abarcó aproximadamente cuatro mil empresas en los últimos años.

reestructurar el sistema de fomento a las exportaciones, incluyendo sectores claves como los de servicio.

Recientemente, PROCHILE ha creado en convenio con CORFO un programa de internacionalización específico para la PyME (INTERPYME) que se ejecuta a través de alianzas estratégicas con instituciones empresariales. Este instrumento tiene como propósito desarrollar la capacidad exportadora de empresas que nunca han exportado o que lo hacen esporádicamente. Sus actividades son capacitación y asesoría especializada por medio de tutores de las empresas, y se dividen en dos etapas: preexportación (diagnóstico de preparación para exportar y autodiagnóstico de posición competitiva) y exportación (Plan Estratégico de Exportación y Plan Operativo).

### **Colombia**

El grado de apertura exportadora de Colombia es medio, su coeficiente de exportación se ha mantenido en aproximadamente un 15%, experimentando un salto al 18% en 1999; situación que la coloca en una posición de internacionalización intermedia entre Argentina-Brasil y Chile-México. Este país tuvo un proceso de apertura comercial creciente que se inició en 1989.

Con el objetivo de lograr una diversificación exportable, diversificar los mercados para la exportación y consolidar la oferta exportable; el gobierno colombiano elaboró un Plan Estratégico Exportador cuyas políticas se implementaron a través de PROEXPORT para los aspectos de promoción y Bancoldex<sup>14</sup> para los aspectos financieros.

Las actividades de PROEXPORT incluyen el cofinanciamiento para apoyar consorcios de exportación y también se desarrolló una serie de servicios tales como el Centro de Atención al Exportador, el Directorio de Exportadores, Intalexport que realiza inteligencia de mercado y programas de aseguramiento de calidad; brindando la posibilidad de acceder, a la ma-

---

<sup>14</sup> Es un banco de segundo piso que financia inversiones para la venta de productos en el exterior, disponiendo de líneas de crédito para pre y post embarque, bienes de capital, leasing, prestación de servicios técnicos, etc.

yor parte de estos servicios, por medio de Internet.

En cuanto a programas con sesgo hacia el segmento empresarial pequeño y mediano, se creó el Expopyme para intentar mitigar una estructura exportadora concentrada en pocas grandes empresas. El propósito de este programa es asistir a la elaboración de planes de exportación<sup>15</sup> por empresa como una herramienta para el empresario, identificando necesidades de fortaleza y debilidades para proyectar metas de exportación. Este programa tuvo un gran impacto desde la demanda, ya que esta última triplicó las metas iniciales; y se privilegia a las empresas pertenecientes a cadenas productivas definidas dentro de los Acuerdos de Competitividad.<sup>16</sup>

### México

A mediados de la década de los noventa, la economía mejicana experimenta un brusco cambio que la orienta drásticamente hacia el mercado internacional (fundamentalmente hacia EE.UU, en particular, y el Nafta), impulsando el crecimiento económico después de la crisis de 1995 (más del 5% de crecimiento del PBI en los años sucesivos) con un impulso sostenido de las exportaciones.

Como resultado de este proceso de internacionalización, México pasó de tener una propensión media a la exportación, con un coeficiente del 16% en 1994, a tener una propensión alta a exportar con un coeficiente de 30% a finales de la década. Proceso de internacionalización que fue intensamente influido por la liberalización comercial de la región derivado de la integración al bloque del Nafta.

---

<sup>15</sup> Las tres etapas para la formulación del plan por empresa son el análisis del potencial exportador, inteligencia de mercado y elaboración del plan. Para realizar estas tareas se financia la asesoría de una universidad y la contratación de un experto como coordinador del programa dentro de la empresa. Una vez elaborado el plan exportador, se apoya al empresario con los instrumentos de promoción de Proexport para participar en ferias, misiones comerciales, misiones de compradores y asesorías especializadas.

<sup>16</sup> En estos casos, las actividades estuvieron articuladas con el impulso a la innovación tecnológica promovida por los Centros de Desarrollo Tecnológico y sus redes especializadas por sectores (minería, energía, sector agropecuario, industria, servicios y nuevas tecnologías).

En este contexto, el estado mejicano elaboró una política integral de fomento para facilitar el *catch up* de las empresas que habían quedado rezagadas con los intensos cambios del entorno empresarial y de mercado (deterioro de las cadenas productivas, escasa creación de empleo, aumento de brecha de productividad entre grandes empresas y el resto de empresas, estancamiento del mercado interno). Con estos objetivos, se elaboró el Programa Nacional de Industria y Comercio Exterior 1995-2000 y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.<sup>17</sup>

Las instituciones especializadas en apoyar el proceso de internacionalización empresarial son la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Nacional Financiera (NAFIN) que han desarrollado una serie de instrumentos para el fomento de la actividad exportadora.<sup>18</sup>

La SECOFI tiene como principales funciones llevar registros de las operaciones de comercio exterior, brindar información comercial y simplificar las trabas legales y burocráticas de las gestión del comercio exterior.

El BANCOMEXT se dedica a brindar financiamiento, capacitación, asesoría y promoción a la producción mejicana exportable; a su vez, apoya a instituciones financieras con garantías y créditos para proyectos de desarrollo y tiene líneas específicas de financiamiento y garantías a la exportación e importación.

La NAFIN financia y da garantías para proyectos de exportación, también, cuenta con un Programa de Desarrollo Empresarial para ofrecer asistencia técnica y capacitación.

---

<sup>17</sup> En esta estrategia se inscriben una serie de instituciones de apoyo a las pequeñas y medianas empresas mejicanas tales como la Nacional Financiera, El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Banco de Comercio Exterior, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Trabajo y previsión social; instituciones que han elaborado programas en conjunción con cámaras y federaciones industriales.

<sup>18</sup> Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación, Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación, Empresas de Comercio Exterior, Empresas Altamente Exportadoras, Devolución de Impuestos, Ferias Mexicanas de Exportación y sistemas de información y de subcontratación industrial.

El conjunto de acciones de apoyo a las empresas medianas y pequeñas para favorecer su internacionalización no ha sido evaluada aún en sus resultados. La dispersión de esfuerzos en distintas instituciones y en distintos planos de intervención (mas allá de los programas individuales de aceptable impacto) muestra un sistema de promoción de exportaciones poco articulado. En él pueden verificarse duplicidades funcionales y que se encuentra poco integrado con otros sistemas de fomento tales como el de desarrollo tecnológico,<sup>19</sup> restándole eficacia a la implementación de una política de apoyo a la PyME en una economía fuertemente estructurada alrededor de grupos económicos concentrados y con un rasgo muy internacionalizado.

### 3.3 Nivel Subnacional

Uno de los aspectos importantes que le brinda efectividad a los sistemas de apoyo para internacionalizar a las pequeñas y medianas empresas es la cobertura o *capilaridad* territorial, el espacio socioeconómico subnacional de las políticas de fomento y de las correspondientes estructuras institucionales para que las acciones y programas diseñados tengan un efectivo impacto sobre las empresas, cadenas productivas y *clusters*.

Desde otra perspectiva, la apertura generalizada hacia los mercados internacionales ha replanteado la organización tradicional de los espacios económicos regionales subnacionales que se orientaron hacia el dinamismo del mercado nacional, lo que configuró una modelación del espacio regional con costos de transacciones y de transporte que fueron puestos en crisis por la apertura comercial externa.

En los casos de países que regularon su apertura externa mediante procesos de integración regional supranacional (Unión Europea, Nafta, Mercosur), el impacto de la internacionalización tuvo configuraciones especí-

---

<sup>19</sup> El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología tiene una serie de programas de modernización tecnológica, de centros tecnológicos, de apoyos a proyectos conjuntos de investigación y desarrollo, el Fondo para la Investigación y Desarrollo tecnológico y la red de centros tecnológicos.

ficas donde el comercio intrabloque modificó la organización de la producción territorial de los estos países. En estos casos, por motivos derivados de la proximidad y de los costos de transporte, muchas zonas limítrofes que estuvieron históricamente estancadas pasaron a cobrar relevancia dentro de la nueva división interregional del trabajo.

La emergencia de un patrón de desarrollo internacionalizado ha implicado que algunas producciones regionales y locales tuvieran una crisis de inserción por la modalidad en la que desarrollan los mercados internacionales; teniendo como alternativas el estancamiento estructural o la reconversión adaptándose a las nuevas condiciones competitivas y de mercado. Sin embargo, otras localidades y regiones han descubierto nuevas oportunidades para sus agentes económicos en el nuevo escenario.

En Argentina, los casos más ilustrativos del escenario anteriormente planteado son la producción azucarera en Tucumán, que fue rápidamente puesta en cuestión por las condiciones competitivas del mercado internacional del azúcar y que fue parcialmente sustituida por una producción cítrica orientada, fundamentalmente, a los mercados externos (procesamiento de concentrados y aceites) y la cadena de producción de vinos en Mendoza, que de orientarse básicamente al mercado interno y después de un profundo estancamiento, reconvirtió su producción y gestión comercial hacia el mercado externo.

La experiencia internacional específica con respecto a la organización de estrategias y políticas de internacionalización a un nivel subnacional (estadual, regional, departamental, municipal, provincial o local) tiene distintas variantes de acuerdo al caso analizado. El sentido de operar políticas de fomento y promoción desde las distintas unidades en las que se divide el territorio es imbuirse de las necesidades y realidades del empresariado al que van dirigidos los programas de apoyo y lograr una mejor llegada de los servicios ofrecidos.

La mayor articulación territorial del sistema de promoción a las exportaciones tiene como mayores ventajas el ajustado diseño de los programas a las distintas realidades de los empresarios locales, un monitoreo cercano de las

acciones implementadas y una mayor accesibilidad para el segmento PyME a los instrumentos y servicios que favorecen una estrategia exportadora.

Desde el punto de vista institucional, pueden discriminarse dos variantes básicas: políticas desconcentradas en su gestión y ejecución y políticas descentralizadas, en el sentido de una cierta autonomía en su diseño y puesta en marcha.

Entre las políticas desconcentradas cabe mencionar a Chile, que con trece oficinas de PROCHILE distribuidas a lo largo del territorio, tiene una cobertura que le brinda a la política de promoción de exportaciones una aceptable cercanía a la demanda empresarial distribuida geográficamente.

Otros países que han aplicado políticas de manera desconcentrada son Australia, que montó oficinas de *Austrade* en cada estado australiano, Corea con el *Kotra* tiene doce oficinas distribuidas en el territorio y Brasil que aprovecha la estructura territorial del SEBRAE para implementar los programas de apoyo a los empresarios exportadores.

Para ilustrar las políticas descentralizadas o autónomas, hemos seleccionado la experiencia del Consorcio de Promoción de Cataluña (COPCA) que funciona como una agencia de desarrollo regional para facilitar el proceso de internacionalización de las empresas catalanas derivado de la inclusión de España en la CEE y después en la Unión Europea. Cataluña es una región de alto desarrollo relativo y maduración del proceso exportador.

Los programas de esta agencia están orientados a incrementar la base exportadora, diversificar mercados y sostener la oferta exportable existente.<sup>20</sup> A su vez, tiene una red de Centros de Promoción de negocios con oficinas en las principales ciudades comerciales del mundo para difundir la imagen

---

<sup>20</sup> *Programas de Nuevos Exportadores, de Incorporación de Técnicos en Comercio Internacional en Nuevas Empresas, de Crédito para PyME exportadora, de Nuevas Empresas Internacionalizadas, Servicios de Información (Infoexport), de Financiamiento a la Internacionalización, de Servicio Integral para la Inversiones Directas en el Exterior.*

de la región, promover comercialmente a su producción y ofrecer los servicios de consultoría y de asistencia técnica para proyectos de desarrollo.

En Canadá podemos mencionar la experiencia del estado de *British Columbia*, que con la agencia especializada *BC Trade*, promueve el comercio exterior; cooperando y coordinando sus acciones con las agencias de fomento a la internacionalización del Gobierno Federal de Canadá, constituyendo un caso interesante de coordinación de acciones entre los niveles nacional y subnacional.

Otro caso, de cuño autónomo, es la experiencia del Estado de Campeche en México, una región de bajo desarrollo relativo, caracterizada por la actividad extractiva y de servicios. La política de fomento al comercio y las exportaciones de este estado consiste en un Programa Campeche Exporta que apoya proyectos para mejorar la competitividad y concretar negocios internacionales para empresas del sector alimentario, textil y artesanal, obteniendo, posteriormente, la asistencia de BANCOMEXT.

### 3.4 Principales conclusiones de las prácticas internacionales

En términos generales, y revisando un conjunto de casos de experiencia internacional en el diseño e implementación de mecanismos para lograr un incremento sostenido de las exportaciones, que considere a las características empresariales del segmento PyME, se pueden indicar los siguientes campos principales de intervención:

- 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.

La determinación del *mix* específico de estos campos de intervención en el diseño de políticas eficaces para cada caso y situación dependerá del grado de maduración exportadora y del desarrollo relativo de las estructuras productivas, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional.<sup>21</sup>

El estado del arte, en materia de formulación de este tipo de políticas, indica la necesidad de formular vectores de intervención no uniformes a nivel territorial, adaptando el *mix* de instrumentos a la realidad de las capacidades empresariales regionales o locales, formando, de este modo, una matriz de política con la cual la estrategia de internacionalización se implementa territorialmente y se modifica de acuerdo a los requerimientos de una demanda empresarial diferenciada.

Los instrumentos de promoción con vectores de intervención nacionalmente uniformes tienen poca flexibilidad para adaptarse a la demanda empresarial y, en general, dirigen recursos hacia actividades *enlatadas* o estandarizadas que muchas veces son subutilizadas o tienen escaso impacto.

Existen relaciones complejas entre el marco macroeconómico, el sistema de promoción a la exportación y las políticas de fomento a la competitividad de las empresas. En las experiencias internacionales eficaces hubo una sistemática coordinación y articulación para la definición de medidas e instrumentos en los tres campos de actuación.

La consistencia y la coherencia estratégica de los programas de incentivo a la internacionalización, con las variables del marco macroeconómico (especialmente el tipo de cambio, aranceles, tasa de interés e impuestos) son de fundamental importancia para detectar posibles asimetrías que influyan

---

<sup>21</sup> Por grado de maduración exportadora se entiende, también, la difusión de una cultura y de conocimientos vinculados a la actividad de comercio exterior y, generalmente, asociados a altos coeficientes económicos de exportación.

en las corrientes del comercio exterior y que podrían ser atenuadas o compensadas con medidas e instrumentos específicos, especialmente si afectan diferencialmente a los agentes económicos por su tamaño.

La complementación con las políticas de fomento a la competitividad (en especial las de índole tecnológica y sistémica) por medio de la coordinación interinstitucional en el diseño e implementación de programas, favorece una acción integral sobre la capacidad exportadora del segmento de pequeña y mediana empresa para maximizar el impacto sobre la *performance* del comercio exterior del país. La dificultad estriba en lo problemático que resulta la identificación, la medición e individualización institucional de los resultados e impactos monitoreables de este tipo de estrategias integrales.

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.

Por último, salvo contadas excepciones puntuales, la experiencia internacional en materia de evaluación de resultados y monitoreo de impacto de políticas y programas de apoyo a la internacionalización de la PyME no es satisfactoria, incluso en países desarrollados. Uno de los motivos ha sido que estas políticas y programas han sido diseñados con objetivos difusos y sus actividades no tienen metas asociadas, por lo que el seguimiento de sus resultados es engorroso y problemático.

En este sentido, el diseño inicial de los programas y de las intervenciones

debería contemplar la posibilidad de mensurar los resultados e impactos de manera que no solo sea un instrumento de asignación presupuestaria, sino que permita una constante readecuación y perfeccionamiento de la estrategia de fomento a la internacionalización.

## 4. Propuesta preliminar para la Argentina

### 4.1 Diagnóstico

Los profundos cambios estructurales ocurridos en la Argentina durante la década del noventa produjeron un impacto significativo en el perfil de especialización y de inserción internacional de la Argentina que, en gran medida, pusieron en crisis y desarticularon los mecanismos de generación de conocimiento y de aprendizaje que, como se describió precedentemente, constituyen la principal fuente de ventajas sostenibles en el actual escenario de competencia global.

En términos muy estilizados, se puede decir que la convertibilidad, la apertura de la economía, las privatizaciones, los cambios en la regulación de la actividad económica, la aceleración del proceso de integración del Mercosur produjeron, por un lado, la estabilización macroeconómica, una fuerte presión competitiva en muchos mercados, el aumento del consumo (sobre todo en los primeros años de la década) y un importante incremento del comercio con el Mercosur. Por otro, dieron lugar a una notable distorsión en los precios relativos y a un nivel de desempleo sin precedentes en la historia argentina.

En lo que hace a la estructura productiva, se evidencia una *reprimarización* de la producción (con su correlato a nivel de las exportaciones), sustentada en la notable expansión de la producción agrícola y de la extracción de petróleo y gas.<sup>22</sup> Dentro del sector industrial a la práctica desapa-

---

<sup>22</sup> Para una descripción minuciosa de los cambios estructurales de la economía argentina durante la última década, ver Heymann y Kosacoff (2000).

rición de ramas completas de la producción se suma la sustitución de insumos, partes y componentes nacionales por importados. Muchas actividades se convirtieron en ensambladoras, con el consiguiente descenso del valor agregado, de la complejidad productiva y de las competencias y aprendizajes necesarios.

En el interior del sector industrial se produjo una gran heterogeneidad en las respuestas a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, que se puede constatar incluso en el interior de la misma rama de actividad. Mientras que algunas empresas adoptaron estrategias de tipo defensivo, replegándose hacia actividades de ensamblaje, o directamente de importación y distribución, otras (la minoría, por cierto) implementaron estrategias ofensivas, centradas en el desarrollo de las competencias endógenas a través de la incorporación de prácticas y normas de calidad, de la innovación, de la diferenciación de la oferta de bienes y servicios, de la capacitación permanente de los recursos humanos, de la construcción de redes informales o formales con clientes, proveedores, competidores, instituciones de apoyo, etc. Este tipo de estrategias, que en algunos casos tuvieron resultados relativamente exitosos, surgieron de iniciativas y esfuerzos individuales de las firmas, producto, fundamentalmente, de su historia previa y de las capacidades estratégicas y de aprendizaje acumuladas, que les permitieron enfrentar *proactivamente* las nuevas condiciones.

Antes de proceder a la exposición de la propuesta preliminar de política para la promoción de la internacionalización de las PyME en la Argentina, es importante exponer cuál es el diagnóstico específico de la problemática de las PyME exportadoras sobre el que se basa esa propuesta. El diagnóstico parte de la experiencia de un conjunto de PyME exportadoras exitosas que han sido recientemente estudiadas en un trabajo realizado en forma conjunta por FUNDES Argentina y la Universidad Nacional de General Sarmiento<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).

El trabajo identifica a un conjunto de ochocientas PyME que se destacan del resto de las PyME exportadoras argentinas por tener una *performance* notablemente superior en una serie de variables que incluye: continuidad exportadora, dinamismo exportador, dinamismo exportador sostenido, diversificación de mercados, complejidad de los mercados de destino y evolución de la complejidad de los mercados de destino. Estas empresas vendieron al exterior por un total aproximado de mil millones de dólares en 1999.

Dado que se trata del esfuerzo por interpretar las claves del éxito de este conjunto de PyME argentinas más reciente y ambicioso, resulta interesante mencionar brevemente cuáles son los factores que ayudan a explicar ese éxito, como así las limitaciones que, según las empresas analizadas, dificultan una mejor *performance* en los mercados externos. Entre los factores del éxito exportador se destacan:

- Las estrategias más ofensivas aparecen asociadas a mayores niveles de competencias endógenas, tanto en el plano tecnológico y productivo (aseguramiento de la calidad, capacitación del personal, formas de organización del trabajo que facilitan la participación de los trabajadores en las decisiones) como en el de la gestión y comercialización (estructura de comercio exterior con diversos grados de formalización, realización de actividades de promoción complejas, elevada inteligencia de mercado, amplio conocimiento de las políticas existentes)
- La vinculación entre el aprendizaje y la generación de ventajas endógenas (la calidad y la capacitación) juegan un papel importante en la definición del período de aprendizaje exportador y en la estrategia ofensiva.
- El desarrollo de ventajas competitivas está vinculado a la existencia de una estrategia global ofensiva y a la existencia de competencias tecnoproductivas y comerciales. Al mismo tiempo, el desarrollo de estas ventajas está vinculado a los procesos de aprendizaje y al desarrollo de vínculos formales e informales con clientes, proveedores y colegas.

Entre las principales restricciones que mencionan las empresas se destacan:

- Entorno macroeconómico y regulatorio desfavorable (tipo de cambio, costo de las tarifas de servicios públicos, etc.)
- Problemas en el acceso al financiamiento: altas tasas de interés, tramitación engorrosa, exigencia de garantías, límite crediticio que imponen los bancos.
- Falta de información sobre oportunidades del mercado
- 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.

Un párrafo particular merece el tema de la incorporación de la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) por parte de las PyME exportadoras exitosas. El trabajo mencionado permite conocer algunas de las características de estas empresas en cuanto a su uso de las TIC:

- Las empresas tienen un alto nivel de informatización, en particular en las áreas administrativas.
- Los objetivos planteados por las empresas al incorporar Internet en su gestión están lejos de cumplirse, sobre todo en las áreas de relación con los clientes y proveedores, en la generación y en la detección de oportunidades de negocios y en la realización efectiva de transacciones en línea.
- La incorporación de tecnología no constituye, en general, un modelo definido de negocio ni forma parte de la estrategia de la empresa.
- Las limitaciones mencionadas por las empresas para adoptar un mayor compromiso con la incorporación de la tecnología para la gestión y para el comercio electrónico son los altos costos de la inversión de los servicios para la operación de las soluciones tecnológicas y la falta de un marco jurídico adecuado para las transacciones electrónicas.

En cuanto al sistema de promoción de las exportaciones, el trabajo menciona algunas de las principales características que limitan su impacto.

Entre ellas se destacan:

- Existe una serie de instrumentos y de acciones que en muchos casos son similares a las que existen en los países desarrollados pero aquí no logran constituir una política de promoción.
- No existe una política global respecto de las exportaciones que forme parte de la estrategia de desarrollo del país.
- La promoción de exportaciones en el exterior queda en manos de las embajadas y no existen oficinas de promoción especializadas.
- No existen (salvo el caso de *Pro Mendoza*) organismos autónomos de nivel provincial especializados en la promoción de las exportaciones.
- 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 recursos del sector privado y de los propios beneficiarios.
- Las redes de información sobre comercio exterior se encuentran muy atrasadas respecto de las de otros países, incluso los de nivel de desarrollo similar.
- 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.

A continuación, se presenta la propuesta de política mencionando en cada uno de los niveles de actuación (nacional, regional, provincial y local) las acciones propuestas en el ámbito estratégico, en el institucional y en el de los instrumentos.

## 4.2 Nivel nacional

### 4.2.1 El ámbito estratégico

Como se mencionó anteriormente, este es el ámbito de definición del contexto de referencia y de actuación en el que las instituciones y las propias empresas deben definir e implementar sus propias estrategias y pla-

nes de acción. Por lo tanto, debe ser claramente planteado, consensuado y comunicado en los distintos niveles. Dentro de este ámbito, se incluyen las siguientes líneas de acción:

- Consensuar con distintos actores, definir y promover una estrategia nacional de especialización y de inserción internacional. Esa estrategia no significa necesariamente una definición *a priori* de sectores o regiones a promover, sino una visión, objetivos y metas en el mediano y largo plazo y un conjunto de criterios y de grandes líneas de acción para alcanzarlos.
- Definir y llevar adelante una estrategia de negociación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral que sea compatible con la estrategia de inserción internacional. Esa estrategia conlleva el desarrollo de una acción diplomática proactiva en distintos ámbitos de negociación, que debe guardar coherencia interna, tener una unidad de mando y ser consistente con las acciones llevadas a cabo en el ámbito interno.<sup>24</sup>
- Crear y fortalecer los marcos institucionales y regulatorios que sirvan de soporte a la estrategia definida, dotarlos del financiamiento necesario y promover su desarrollo en los ámbitos provinciales, regionales y locales. Si bien, hemos definido un ámbito institucional en forma separada, es importante mencionar la dimensión institucional también en el ámbito estratégico, dado que la construcción y el fortalecimiento institucional deben formar parte de la estrategia. En este sentido, es necesario superar la visión *instrumentalista* según la cual el soporte institucional sería sólo un medio para hacer llegar la asistencia a las empresas beneficiarias. Por el contrario, las instituciones a crear y a fortalecer son parte del proceso de generación de aprendizajes y ventajas competitivas y de la posibilidad de su sustentabilidad en el largo plazo.
- Promover y fomentar actividades descentralizadas para apoyar la generación y la recreación de ventajas competitivas localizadas territorialmente. Toda la política y la infraestructura institucional de soporte

---

<sup>24</sup> Esto, que también parece obvio, no ha sido la práctica usual en la Argentina.

debe estar al servicio de los beneficiarios, que son las empresas, y de los niveles locales, que son los que están en contacto directo con ellas, conocen sus necesidades y están en condiciones de prestarles los servicios y el apoyo adecuado a esas necesidades. También ésta es una definición de nivel estratégico no que tiene, además, sus correlatos en el ámbito institucional.

- Estimular el surgimiento de nuevas industrias y de nuevos sectores de servicios de mayor contenido tecnológico, en particular aquellos que estén orientados a los mercados externos, y, sobre todo, para apoyar los esfuerzos emprendedores en esos sectores.

#### 4.2.2 El ámbito macroregulatorio

Las líneas de acción que deberían encararse en este ámbito son las siguientes:

- Crear un ambiente macroeconómico favorable a la actividad empresarial. Si bien, esto puede sonar obvio, es esencial reconocer que la inestabilidad macroeconómica sostenida hace imposible el desarrollo de cualquier estrategia empresarial. Más aún, las condiciones macroeconómicas adversas impactan más duramente a las PyME que a las empresas de mayor tamaño relativo. Cualquier actividad económica y, más, aún las operaciones con mercados externos requieren un contexto macroeconómico estable y previsible. Es necesario que ese ambiente macro estimule y retroalimente los esfuerzos articulados y descentralizados por dinamizar ventajas localizadas.
- Eliminar los sesgos antiPyME implícitos en la regulación de la economía. Para esto, es necesario superar el criterio simplificador de creer que la solución es una “desregulación masiva” de la actividad económica. La economía moderna vive en un proceso de permanente regulación y desregulación, por lo que es necesario instrumentar mecanismos que permitan ejercer una defensa permanente y efectiva del principio de igualdad de oportunidades y de los derechos de las PyME tanto en las regulaciones existentes como en las nuevas regulaciones.<sup>25</sup> Un aspecto im-

---

<sup>25</sup> La propuesta institucional realizada por Rappoport (ver capítulo 6) apunta a generar el marco necesario para hacer efectiva esa garantía.

portante que en general los esquemas de apoyo a las PyME en la Argentina no tuvieron en cuenta es que las regulaciones no deben ser consideradas como un “castigo” para las empresas sino que deben ser razonables, esa razonabilidad debe ser claramente explicitada, y debe darse a las empresas sujeto de la regulación, la asistencia necesaria para que puedan cumplir en tiempo y forma.<sup>26</sup> En el otro extremo, cuando se establece un beneficio, la normativa debe concebirse de forma tal que sea de fácil acceso para las empresas beneficiarias.

- Incrementar los esfuerzos orientados a eliminar desventajas de costo específicas, fundamentalmente de insumos de uso generalizado y de los servicios públicos. Esto es esencial para el crecimiento de las exportaciones y debe encararse a través de la introducción de mecanismos de competencia en mercados monopólicos y oligopólicos, de la regulación efectiva de los monopolios naturales y de las empresas concesionarias de servicios públicos. Además de los aspectos vinculados con la calidad de los servicios, con las inversiones a realizar, o con la disminución del costo fiscal, los marcos regulatorios (y las instituciones vinculadas a esos marcos institucionales) deben tener en cuenta en forma prioritaria los aspectos que afectan la capacidad competitiva de la economía, como las condiciones de competencia y el costo para el usuario. Un punto importante que también debe ser considerado es el *enforcement* de la regulación y el papel de los entes reguladores hacia el futuro.
- Una mención especial merecen algunos mercados de servicios que son críticos para las actividades de comercio exterior y cuyo funcionamiento constituye una limitación importante para la competitividad de las exportaciones de las PyME, que se ven afectadas especialmente debido a que generalmente estos servicios pesan proporcionalmente más en despachos de escala reducida. Se trata de los servicios de logística, transporte y seguros. Servicios como los puertos, estibaje, almacenamiento, cadenas de frío, transporte terrestre y ferroviario, peajes, se-

---

<sup>26</sup> En el sistema inglés de apoyo a las PyME, una parte importante de la asistencia que se ofrece a las empresas está orientada a que estas puedan cumplir con las normas y regulaciones vigentes.

guros, etc., merecen una revisión detallada de sus condiciones de funcionamiento y de las reformas normativas y regulatorias que favorezcan una reducción de costos para las empresas exportadoras.

- Actualizar la legislación específica sobre comercio exterior, de manera de adaptarla a los actuales requerimientos de la OMC y de los acuerdos comerciales internacionales en los que el país participa. Debería prestarse especial atención a la simplificación y al *enforcement* de los regímenes aduaneros e impositivos, de manera que sean de aplicación efectiva y de fácil acceso para las empresas, en particular para las PyME. Adicionalmente, debería implementarse un régimen que facilite la registración, la operación y la fiscalización de distintas formas de asociación de PyME para llevar adelante proyectos o actividades de internacionalización. En el marco de esta actualización, debería analizarse la posibilidad de introducir algunos incentivos impositivos que apunten a favorecer tanto la ampliación y la diversificación de los mercados de las empresas que actualmente exportan como la iniciación en las ventas al exterior de los potenciales exportadores.
- Crear las condiciones para la existencia en el mercado de líneas de prefinanciación y financiación de exportaciones en el volumen y en las condiciones que permitan equiparar las ventajas financieras que tienen los competidores externos. Asimismo, debe implementarse un sistema para una adecuada cobertura de las garantías y de los riesgos vinculados con el comercio exterior.
- Avanzar en la sanción de un marco legal que otorgue seguridad a las transacciones en línea y a la información en soporte digital. Adicionalmente, y al igual que con el resto de la infraestructura y de los servicios básicos para el funcionamiento de la economía, se debe garantizar la mayor competencia posible en los mercados de telecomunicaciones, Internet, informática y contenidos.

### 4.2.3 El ámbito institucional

A nivel nacional, la primera tarea es establecer claramente las responsabilidades funcionales de las distintas áreas del Estado en el diseño y en la im-

plementación de las políticas específicas derivadas de la estrategia de largo plazo. El elemento ordenador debe ser la estrategia de largo plazo, para evitar la “puja” entre grupos políticos al interior del Estado, que 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. La delimitación de responsabilidades en la definición de las políticas y en las negociaciones internacionales entre el Ministerio de Economía, del Ministerio de la Producción y la Cancillería, los alcances de la función de promoción comercial de las embajadas argentinas en el exterior, los alcances de la acción de la Fundación Exportar y su autonomía respecto de la Cancillería, el rol de las instituciones privadas dentro de la estrategia de promoción de la internacionalización, son algunos de los puntos que deben definirse.

En el terreno institucional, 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. La recopilación y análisis de la experiencia internacional en materia institucional que se realiza en el capítulo 5 presenta una gran cantidad de casos de buenas prácticas que muestran cómo se logra esto en distintos países y regiones. La propuesta de ordenamiento institucional para la Argentina que se expone en el capítulo 6 va en esta misma dirección, generando un marco institucional propicio y ofreciendo una serie de incentivos para la conformación de este tipo de vínculos.

Las intervenciones prioritarias deben orientarse, sobre todo, a intentar producir cambios al nivel de la cultura institucional. La mayoría de las veces, el objetivo deberá trascender el apoyar cambios incrementales dentro de las instituciones o ayudarlas a crear algún nuevo servicio. Más bien, el objetivo es cambiar disposiciones de la conducta institucional, menta-

lidades, paradigmas de pensamiento y acción, y las maneras en que las instituciones organizan sus actividades, y se estructuran a sí mismas. Esto significa, por un lado, fortalecer estructuras para poder brindar un mejor apoyo a nivel servicios precompetitivos a las firmas, mediante un cambio de los factores subyacentes a estas instituciones, tales como la capacidad de articularse en red entre sí y con sus clientes, de comunicar y resolver conflictos y por otro lado, implementar prácticas regulares de planificación estratégica y control de gestión.

Un párrafo aparte merece el desarrollo institucional necesario para el despliegue de la estrategia de negociación internacional. La necesidad de un cuerpo especializado dedicado a producir estudios, análisis y prospectiva sobre los escenarios y temas de negociación de la Argentina en los ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales, así como de un cuerpo profesional especializado en esas negociaciones, altamente capacitado y estable deberían ser dos aspectos centrales de la reorganización necesaria de la Cancillería. Asimismo, el desarrollo de ámbitos de consulta y participación permanente de los propios actores empresarios, sectoriales y regionales, en las distintas negociaciones que los afectan debería ser una preocupación para quienes diseñen los mecanismos de coordinación entre los ministerios de Economía, de la Producción y de Relaciones Exteriores.

En el marco de la estrategia de inserción internacional definida, un ejemplo de modelo institucional para la promoción de la internacionalización de las PyME podría ser el siguiente:

- El Gabinete de Competitividad,<sup>27</sup> a crearse, debe ser el encargado de definir las políticas específicas que respondan a la estrategia de internacionalización adoptada. Un organismo de este tipo, donde se reúnen todas las instancias políticas (y sus correspondientes estructuras técnicas) involucradas en el tema permitiría consensuar básicamente objetivos de política y criterios de evaluación.
- El diseño y la implementación de los mecanismos y los instrumentos es-

---

<sup>27</sup> Ver capítulo 6

pecíficos deben estar en manos de dos instituciones: el Instituto Federal de Desarrollo Empresarial (IFDE)<sup>28</sup> –a crear– para la promoción del desarrollo empresarial y de las capacidades endógenas de las firmas, y la Fundación Exportar para la generación y difusión de información sobre mercados internacionales y la promoción comercial y el desarrollo de redes en el exterior. Ambas instituciones deben tener una participación mayoritaria del sector privado en la gestión, autonomía respecto del poder político, misiones, funciones y áreas de incumbencia claramente definidas, y recursos suficientes para financiar sus actividades y programas, que deben estar coordinados en función de la estrategia general y de las políticas definidas por el Gabinete de Competitividad.<sup>29</sup> Es importante señalar una característica que deberían tener estas instituciones: actuar estrictamente como segundo piso. Esto significa que su objetivo central es el de diseñar las líneas principales de acción, elaborar y difundir metodologías y otorgar apoyo operativo, económico y de coordinación para las instituciones de primer piso, que son las que operan directamente con las empresas tanto para ofrecer servicios y asistencia como para relevar sus necesidades (organismos públicos provinciales y locales, cámaras empresariales, consejos o colegios profesionales, ONG, consultoría privada, etc.). Por otra parte, tanto el IFDE y la Fundación Exportar como todas las instituciones que formen parte de su red deben ser proactivas. En este sentido, la política no debe limitarse a “poner en el mercado” un conjunto de programas e instrumentos de apoyo a los esfuerzos exportadores de las PyME, sino que deben ser adecuadamente comunicados, difundidos y promovidos y, fundamen-

**28** *El IFDE es una propuesta de organización institucional para la gestión de las políticas de desarrollo empresarial. Se propone como una institución que debe actuar en el tercer piso, cuyos principios son: participación del sector privado en la gestión, descentralización, decisión en el nivel local por defecto, operación directa con las empresas sólo en el nivel local, gestión profesional separada de la conducción política, adición de recursos entre los distintos niveles del sistema, funcionamiento de instituciones autónomas en red. Ver capítulo 6*

**29** *Al igual que en el IFDE, en el Comité de Dirección de la Fundación Exportar deberían estar representados todos los organismos públicos y privados que participan de la ejecución, de la instrumentación de los regímenes de promoción de las exportaciones, tal como se propone en el trabajo de FUNDES anteriormente mencionado. Ver Castello y Gerber, en Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).*

talmente, diseñados y ejecutados con la activa participación de los propios beneficiarios.

Entre las áreas de incumbencia de la Fundación Exportar se pueden mencionar las siguientes:

- Recopilar, procesar, generar y difundir información relevante para las empresas sobre los mercados, sectores, regulaciones, barreras al comercio, tecnología, tendencias, prácticas comerciales y culturales, etc. Las demandas de información deben surgir de las propias empresas y sectores y se podrán canalizar a través de una red institucional en la que participarán organismos públicos provinciales y cámaras empresariales.
- Generar a partir de su red propia en el exterior, de las secciones comerciales de las embajadas y de otras fuentes y difundir información sobre oportunidades comerciales.
- Definir la política de *marketing* internacional y organizar campañas genéricas y específicas en distintos mercados para la promoción de la “marca” argentina o de sectores o productos determinados. Estas campañas deberían estar definidas, por un lado, por los lineamientos generales que se deriven de la estrategia de inserción internacional y por otro, por las demandas que realicen los distintos sectores y regiones a través de las cámaras empresariales y de los gobiernos provinciales y locales.
- Organizar misiones y encuentros empresariales y la presencia en ferias internacionales, a requerimiento de empresas, sectores, regiones y *clusters*.
- Brindar apoyo, asesoramiento y acompañamiento *in situ* a las empresas y grupos de empresas argentinas a través de oficinas de promoción especialmente instaladas en los mercados clave.<sup>30</sup> Un sistema de este tipo podría ofrecer el desarrollo de contrapartes externas “a medida” de empresas, grupos y *clusters*, según sus perfiles y características.
- Definir, en conjunto con el IFDE y con las instituciones integrantes de su red (las cámaras empresariales y los gobiernos provinciales), los requisitos mínimos de calidad que deberán cumplir las empresas intere-

<sup>30</sup> Estas oficinas deben tener un estilo proactivo, los incentivos necesarios para que sirvan a la concreción de negocios por parte de las empresas y las reglas que garanticen que no se vulneren normas éticas a partir de la prestación de un servicio público.

sadas en participar en los programas.

- Promover y articular redes de argentinos residentes en el exterior, que desde distintas especialidades y ámbitos de actuación puedan contribuir (con información, conocimientos específicos, contactos, etc.) a mejorar la inserción internacional de las empresas argentinas.

Entre las áreas de incumbencia del IFDE en esta materia, se destacan las siguientes:

- Apoyo central para las instituciones sectoriales, provinciales, regionales y locales. Esto no significa que esas instituciones deban organizarse jerárquicamente de una manera centralizada. No obstante, hay fuertes argumentos que hacen conveniente un apoyo central, en términos de proporcionar financiamiento, apoyar la formación de recursos humanos, brindar el marco para la definición y promoción de estándares para todo el sistema de apoyo, gestionar convenios de cooperación y financiamiento internacional, y facilitar el intercambio de experiencias entre las instituciones sectoriales, regionales y locales.<sup>31</sup>
- Apoyo para las actividades descentralizadas de promoción de la internacionalización. La política regional debe orientarse a dos metas claras: primero, reforzar la competitividad y fortalecer la oferta exportable de las regiones más desarrolladas; segundo, promover el desarrollo de las regiones más rezagadas donde no existe oferta exportable. En el primer caso, se trata fundamentalmente del estímulo y apoyo a las iniciativas impulsadas desde el nivel regional o provincial, vinculadas, por ejemplo, con la definición de la oferta exportable, la generación y la actualización de información sobre la misma,<sup>32</sup> la organización de cursos de capacitación específicos, la difusión de información a las empresas,<sup>33</sup> la animación y dinamización de *clusters* productivos y de ser-

---

<sup>31</sup> La propuesta institucional anteriormente mencionada se basa en esta filosofía.

<sup>32</sup> En el trabajo de Castello y Gerber que integra el trabajo de FUNDES ya mencionado, estas responsabilidades recaen sobre los organismos provinciales encargados del tema. Eso se mantiene en la presente propuesta, con la ventaja de que los organismos provinciales forman parte de la red del IFDE.

<sup>33</sup> Este caso es similar al anterior, para la Cámaras empresarias.

vicios orientados a la exportación o a la asignación de “paquetes” de financiamiento y asistencia técnica a proyectos de internacionalización de tramas productivas. Esta acción admite elementos competitivos entre regiones, como en el caso de algunas iniciativas de la UE, que asignan recursos en función de la calidad de los proyectos regionales. El segundo caso corresponde a la promoción del desarrollo empresarial en las provincias y regiones más rezagadas. Estos esquemas deben considerar el apoyo a iniciativas de desarrollo económico local. Bajo ciertas circunstancias puede tener sentido pensar en ciertos incentivos para atraer a inversiones a estas regiones y usar esto como una base de desarrollo de PyME en torno a empresas “dinamizadoras”, por ejemplo a través de los programas de desarrollo de proveedores.<sup>34</sup>

- Fomento de la innovación: A fin de revertir la tendencia de incremento de la brecha tecnológica en detrimento de muchas PyME, resulta pertinente considerar la implementación de programas que incentiven la transferencia y el *upgrading* tecnológico a través, por ejemplo, de la promoción de nuevas figuras que actúen como “traductores” entre las empresas y las instituciones del sistema científico y tecnológico, de visitas sistemáticas a centros de referencia en el país o en el exterior o del apoyo a la conformación de redes interregionales que estimulen el aprendizaje tecnológico conjunto entre las propias empresas. Experiencias exitosas como el programa de redes empresariales en Dinamarca muestran que iniciativas de cobertura nacional impulsadas por el gobierno central pueden ser muy eficaces. Estas acciones, que constituyen requisitos indispensables para lograr estándares técnicos y de aseguramiento de la calidad que permitan lograr penetración en mercados externos, deben estar contenidas en la política de innovación.<sup>35</sup>

---

**34** Sin embargo, en este caso debería evitarse la creación de incentivos del tipo de los esquemas de promoción industrial aplicados en el pasado, en donde la magnitud de los subsidios y su permanencia en el tiempo pasa a ser la principal razón para invertir en un lugar determinado, introduciendo un elemento de renta oportunista que distorsiona y deteriora los objetivos de genuino desarrollo económico local.

**35** Para una descripción detallada de la propuesta de política de innovación tecnológica, ver Yoguel, capítulo 4.

- Fomento a la incorporación de TIC: dada la potencialidad de las TIC para la mejora de la capacidad competitiva de las empresas, y en particular de las PyME, deberían implementarse acciones específicas para promover la incorporación de estas tecnologías por parte de las PyME.

En forma conjunta entre ambas instituciones (y sus redes) se podrían desarrollar, entre otras, algunas iniciativas con países de la región o con otros países con los que puedan establecerse marcos de cooperación para las políticas de promoción de la internacionalización de las PyME. Por ejemplo:

- Aprendizaje conjunto e intercambio sistemático de experiencias en políticas de apoyo a la internacionalización de las PyME. Es importante reunir a los responsables del diseño y de la ejecución de estas políticas en cada país, con el objeto de promover el intercambio de sus experiencias en este ámbito, como así también aprender juntos de otras experiencias y procesos, identificados como mejores prácticas, por ejemplo en países de la OCDE. Estos espacios deberían incluir a representantes del nivel nacional, tanto del gobierno como de organismos y agencias especializadas en el apoyo a la internacionalización de las PyME, como así encargados de las políticas y programas PyME a nivel regional y local. La Unión Europea proporciona un ejemplo interesante de este tipo de experiencia: se han estimulado varios tipos de intercambio entre regiones consideradas exitosas con otras regiones más o menos exitosas en países diferentes, como así entre municipios de diferentes países.
- Actividades específicas de promoción empresarial al nivel regional o internacional, en particular la colaboración interempresarial. El número de empresas PyME involucradas en alianzas estratégicas y otros tipos de colaboración internacional, todavía es bastante reducido. El Mercosur, más allá de la inestabilidad y de los conflictos generados en los últimos años, ha sido y sigue siendo un campo de entrenamiento para las empresas en términos de internacionalización, particularmente en el caso de las PyME. La experiencia europea, nuevamente en este caso, resulta ilustrativa. La UE implementó, desde los años ochenta, una serie de programas, particularmente en el ámbito del desarrollo tecnológico, orientados a cofinanciar emprendimientos de colabo-

ración tecnológica entre empresas de países diferentes, debiendo incluir, al menos, a una empresa de aquellos países miembros relativamente más rezagados. Este esquema entregó un incentivo fuerte a las empresas para superar su perspectiva nacional, muchas veces “provinciana” que prevalecía hasta entonces y empezar a pensar en una perspectiva europea. En el contexto del Mercosur tendría sentido implementar un esquema similar, dada la mayor cultura de la internacionalización que tienen en término medio las PyME brasileñas.

- Actividades de promoción del desarrollo tecnológico, en el que se podrían impulsar programas en el ámbito del Mercosur para desarrollar nuevas tecnologías (por ejemplo, TIC, biotecnología, nuevos materiales, tecnologías de preservación del medio ambiente) o adaptar tecnologías existentes a las condiciones específicas de la región y, fundamentalmente, promover el intercambio de experiencias y de conocimientos y la conformación de redes regionales de empresas e instituciones.
- Finalmente, se pueden generar iniciativas de promoción de las exportaciones a terceros mercados para grupos de empresas<sup>36</sup> (en particular de aquellos sectores “sensibles” en los que la competencia intraregional ha venido causando problemas, fundamentalmente en la Argentina), la promoción del intercambio de experiencias y *partenariado* entre regiones y en particular entre *clusters* de los distintos países.

#### 4.2.4 El ámbito de los instrumentos y programas

Antes de enunciar algunos de los instrumentos y programas que se proponen, se presentan algunos de los principios que deberían regir su diseño:

- Programas de carácter específico e instrumentos de financiamiento y subsidio de carácter genérico. Los instrumentos deben ser flexibles, dentro de las líneas definidas en la estrategia del país, y tener pautas trans-

<sup>36</sup> El Convenio BID-UIA, en su nueva etapa de desarrollo de Centros especializados de cooperación empresarial, está avanzando en conversaciones con APEX y con cámaras empresarias de Brasil para encarar iniciativas de exportaciones conjuntas a terceros mercados en los sectores indumentaria y metalúrgico.

parentes y estrictas de asignación, de seguimiento y de control, de modo que puedan adaptarse a los distintos requerimientos específicos de distintos programas, a la vez que permitan un control adecuado de la asignación de los recursos, de la gestión y del impacto de las acciones.

- Los programas y proyectos concretos, con sus objetivos y metas, deben ser definidos a nivel regional y local. El nivel nacional debe definir algunos pocos programas “genéricos” que funcionen más bien como orientadores para los niveles regionales y locales y debe concentrarse en programas de tipo “horizontal”, como por ejemplo, el 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, etc.
- Orientar la asistencia a cadenas de valor y a grupos de empresas, y no a empresas individuales. Si bien, las empresas individuales deben poder acceder a los instrumentos disponibles, el enfoque debería orientar el diseño, a la difusión y a la implementación de los instrumentos y de los programas hacia tramas productivas y grupos de empresas.
- Tomar a la empresa como unidad, de manera que los instrumentos puedan aplicarse a la solución de distintas problemáticas de la empresa en forma conjunta (innovación, internacionalización, fortalecimiento de las capacidades de gestión, financiamiento, etc.) y sirvan para financiar distintos programas públicos o privados.<sup>37</sup>
- Tener en cuenta que no existen prácticamente empresas (sean grandes o PyME) que destinen el 100% de su producción al mercado externo. Por lo tanto, los instrumentos deben permitir a las empresas abordar todos sus mercados en forma conjunta, más allá de las particularidades de cada uno de ellos.
- Intervención de las instituciones públicas y privadas (sobre todo en el nivel local) en el diseño y en la implementación de los programas y proyectos. Los beneficios no deberían otorgarse a empresas individuales, sino a proyectos en cuya gestión estén involucradas una o más instituciones de base local. De esta manera, a la vez que se tiene un mejor control, se ayuda al fortalecimiento de la base institucional, en especial de nivel local.

---

<sup>37</sup> Lo que ocurre actualmente es que existe una gran cantidad de instrumentos.

Sobre la base de estos principios, se propone la implementación de un fondo a nivel nacional para la provisión de aportes no reembolsables tipo FOMIN –aunque con una escala mayor-, que permitiría apoyar programas con un alto nivel de descentralización en el diseño y en la implementación, con mucha menor discrecionalidad y mayor transparencia, con mayor apalancamiento de los recursos públicos invertidos<sup>38</sup> y con mucha mayor probabilidad de impacto y de cumplimiento con los objetivos definidos a partir de la estrategia.

En cuanto a los programas, a partir de las consideraciones previas, y retomando algunas de las propuestas del trabajo de FUNDES anteriormente mencionado, se proponen algunos programas que no deben funcionar como programas rígidos, sino como marcos orientativos para la acción de los niveles y locales, que siempre deben funcionar como instancia de diseño y ejecución. A continuación, se mencionan algunos programas posibles a título de ejemplo:

**Programa de promoción de carácter general<sup>39</sup>:** esta promoción general está orientada a todos los exportadores y comprende beneficios impositivos (reintegros, IVA, admisión temporaria, etc.) y financieros.

**Programa de diversificación de mercados<sup>40</sup>:** orientado a sectores predeterminados y a PyME que exportan a menos de tres mercados y/o a un número reducido de clientes. Los servicios que debería incluir son información, inteligencia comercial, capacitación, asistencia técnica y financiamiento. Este programa debería ser aplicado luego de haber definido las prioridades en materia de sectores, productos y mercados, y estar orientado, fundamentalmente, por las demandas de grupos de empresas (nucleados por las cámaras sectoriales o regionales, o a través de otras formas asociativas) de los sectores predeterminados.

---

<sup>39</sup> Ver Castello y Gerber, en Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).

<sup>40</sup> *Idem*

<sup>38</sup> Podría plantearse la posibilidad de definir exigencias de aportes de contraparte diferenciales, en función de los objetivos de promoción definidos. Esta posibilidad, sin embargo, debe ser definida también a nivel estratégico y con la chance de ser modificada sólo en instancias de revisión estratégica, fuera de la discrecionalidad de las instancias operativas de asignación de los fondos

**Programa de nuevos exportadores:**<sup>41</sup> orientado fundamentalmente al desarrollo de capacidades endógenas de las empresas y a brindarles, también, servicios similares a los del programa de diversificación de mercados, aunque adaptados a las necesidades de firmas que recién se inician en la actividad exportadora. También, este programa debería implementarse en el marco del trabajo con los sectores prioritarios a promover.

**Programa de tramas productivas exportadoras:** dentro de las tramas productivas seleccionadas como prioritarias para la política de promoción, debería apuntarse a fortalecer la capacidad exportadora de la trama en su conjunto, más allá de la inserción externa de firmas individuales o de eslabones de la cadena de valor. Si el núcleo o algunos eslabones de una trama se fortalecen en su capacidad exportadora y mejoran su inserción internacional, se puede generar un efecto virtuoso en toda la trama, en la medida en que se diseñen y apliquen los incentivos adecuados para los distintos actores de la trama.<sup>42</sup> Un programa de este tipo debería tener en cuenta además las relaciones informales entre PyME y grandes empresas que pueden ser utilizadas para ayudar a las pequeñas empresas en su proceso exportador.

**Promoción de grupos y de redes de exportación:** tanto en el programa de diversificación como en el de nuevos exportadores y en el de tramas productivas, debería promoverse la conformación de grupos de empresas y de distintas formas de redes que puedan facilitar y acelerar los procesos de aprendizaje de las firmas. Un aspecto importante, que en general no se considera en los programas de promoción de grupos asociativos, es que deben tenerse en cuenta y aprovecharse los vínculos preexistentes a la conformación de los grupos. Las empresas vienen con una historia previa de relaciones en el mundo empresarial que no debe ignorarse a la hora de diseñar un programa de este tipo.

---

<sup>41</sup> Ver Castello y Gerber, en Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).

<sup>42</sup> En este sentido, es interesante la experiencia brasileña, donde APEX basa su acción en un enfoque asociativo y de cadenas productivas más que en el apoyo a empresas individuales.

**Programa de promoción de TIC:** algunos de los servicios que serían importantes para satisfacer la demanda de las empresas, según surge del trabajo de FUNDES anteriormente mencionado, serían la promoción y capacitación en soluciones de gestión de la relación con el cliente (*Customer Relationship Management*, CRM), o el desarrollo de sitios para la promoción y difusión de oportunidades de negocios. Adicionalmente, es importante producir y difundir información útil y actualizada para las empresas (por ejemplo, lo que se mencionó como responsabilidad de la Fundación Exportar) e implementar otras aplicaciones de gobierno electrónico (como por ejemplo, trámites en línea) que permitan a las empresas desarrollar un nuevo tipo de relación con las instituciones públicas, evitando traslados, pérdida de tiempo, gastos burocráticos, y ganando en transparencia y en calidad de atención.

**Programa de formación de recursos humanos:** todos los programas descriptos requieren de la existencia de recursos humanos calificados en una cantidad y calidad que exceden los niveles actuales. Para esto, es necesario un programa que permita formar esos recursos humanos en áreas como consultoría especializada en comercio exterior, consultoría especializada en nuevos exportadores, promotores de redes, gerentes de grupos asociativos, etc.

Finalmente, cabe un comentario sobre la necesidad de implementar algunas acciones a corto plazo, dada la profundidad y complejidad de la crisis. En este sentido, un programa que podría tener un rápido impacto sería un Programa de exportadores exitosos, orientado a un grupo de alrededor de ochocientas PyME exportadoras exitosas identificadas y analizadas en el trabajo de FUNDES. Un trabajo con estas empresas permitiría, en muy poco tiempo, formular un programa específico orientado a apuntalarlas en las debilidades que seguramente les generó la crisis actual y a promover un rápido incremento de los volúmenes exportados, aprovechando las oportunidades generadas por la devaluación del peso.

En este mismo sentido, y dadas las dificultades de funcionamiento que presenta actualmente el sistema financiero (y que seguramente se prolon-

garán por un tiempo) habría que 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 compradores de empresas argentinas en distintos mercados externos. Este tipo de instrumentos podrían ser apoyados eventualmente por organismos financieros internacionales.

### 4.3 Nivel regional o provincial

Probablemente, el argumento más importante para descentralizar las actividades de promoción de la internacionalización de las PyME, es que facilita abordar realidades y necesidades diferentes. Es esencial formular y llevar a cabo programas que puedan ajustarse a las demandas específicas, problemas y oportunidades de distintas regiones.

El apoyo a la internacionalización de las PyME a nivel regional o provincial significa, básicamente, dos cosas: las actividades de competencia provincial o regional, y el apoyo a los esfuerzos localizados. Las primeras incluyen, por ejemplo: definición de la estrategia provincial de especialización productiva y de inserción nacional e internacional,

- programas específicos de promoción de sectores o regiones de especial interés de la provincia, en función de la estrategia definida,<sup>43</sup> definición de la oferta exportadora provincial o regional, generación y actualización de información sobre su perfil y evolución,
- programas de desarrollo de proveedores de grandes empresas, y coordinación de estos con el nivel nacional y con otras provincias o regiones para los casos de mayor alcance,
- iniciativas de modernización tecnológica para las PyME,<sup>44</sup>
- iniciativas de capacitación y perfeccionamiento técnico y profesional,

---

<sup>43</sup> Un ejemplo de esto, aún con sus dificultades y limitaciones, es la promoción del sector vitivinícola que realiza la provincia de Mendoza.

<sup>44</sup> Por ejemplo, el Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) lanzó en 1999 el Programa PyME-TIC para la promoción de la tecnología de la información y las comunicaciones entre las PyME de la Provincia de Buenos Aires.

- de cobertura provincial o regional,
- participación en programas de formación de recursos humanos para el sistema de apoyo a las empresas (consultores, consejeros tecnológicos y de negocios, capacitadores, tutores, etc.)
- apoyo para el desarrollo de misiones tecnológicas o de exploración comercial, para visita a ferias, mercados relevantes, proveedores, socios e incluso a los competidores en el extranjero, para empresas, redes y *clusters* relevantes para la provincia, y su coordinación con el nivel nacional,
- coordinación y complementación de los programas e instrumentos provinciales con los nacionales, de manera de evitar superposiciones y competencias políticas y de lograr un mayor impacto en términos de la competitividad de las empresas.

Es importante destacar que algunas de estas actividades pueden ser conducidas por instituciones gubernamentales, pero el gobierno no es el único protagonista en estas actividades ni necesariamente debe adoptar un rol principal. En particular las cámaras empresarias también deben jugar un papel importante en la operación de este tipo de esquemas.

Por otro lado, el apoyo a los esfuerzos locales incluye, por ejemplo:

- estímulo y financiamiento de actividades de *clustering* para conformar o dinamizar ventajas competitivas, en especial las orientadas a la exportación,
- apoyo a los esfuerzos locales de vinculación tecnológica y promoción de negocios extrazonales (y particularmente, de exportación)
- estímulo y apoyo a programas locales de creación de nuevas empresas (tanto en zonas de escaso desarrollo empresarial como en *clusters* dinámicos),<sup>45</sup>
- apoyo para ejercicios de formulación de estrategias de desarrollo productivo local y la formación de agentes de desarrollo económico locales.

---

<sup>45</sup> Es interesante el caso de COPCA, mencionado en la parte de las experiencias internacionales, que tiene un programa destinado a favorecer la exportación "precoz" de los nuevos emprendimientos.

Un aspecto clave de todas estas acciones es la continuidad y la sustentabilidad. Para esto es deseable que las instituciones encargadas de diseñar e implementar las políticas y programas tengan una importante participación del sector privado y de instituciones no gubernamentales, que tengan un financiamiento lo más estable y lo menos sujeto a las restricciones presupuestarias posible y que existan mecanismos de control y de evaluación que funcionen, que permitan hacer los cambios y las correcciones necesarios en tiempo y forma.

## 4.4 Nivel local

La capacidad competitiva regional se relaciona no sólo con los recursos físicos y humanos de una región, sino también con el conocimiento “embebido” en su estructura industrial e institucional. Si esas capacidades regionales son valiosas, raras y difíciles de imitar en otros lugares, las mismas se convierten en ventajas competitivas duraderas para las empresas localizadas en la región.

Una aproximación descentralizada a la función de promoción de la internacionalización aparece promisorio por varias razones:

- Las divergencias entre regiones son significativas. La distancia entre regiones más avanzadas y otras rezagadas puede llegar a ser enorme, y lo más probable es que los programas estándares diseñados desde el gobierno central (o aún provincial) no tengan impacto bajo condiciones tan diversas. Más bien, parece pertinente descentralizar el diseño de políticas de fomento localizadas que permitan la formulación de estrategias apropiadas para el nivel local y regional.
- No sólo los problemas sino también el conocimiento acerca de los sistemas productivos (una red productiva, empresas de servicios, instituciones de apoyo) con sus capacidades y deficiencias suele estar muy localizado. Es mucho más fácil de definir una estrategia concreta, por ejemplo para mejorar la competitividad de un *cluster* determinado, al nivel local que en la capital provincial o nacional, donde los agentes decisores tienen que basarse en información de segunda o tercera fuente.

- Un ejercicio de planificación estratégica para el nivel local puede incorporar el grupo objetivo más fácilmente, mejorando con esto la calidad de la definición del problema, la definición de medidas, y las consiguientes perspectivas de implementación. Más aún, el monitoreo puede ser más expedito y confiable en la medida en que los problemas que pueden surgir resultan más rápidamente discernibles a nivel local.
- Muchos países industrializados han privilegiado políticas de promoción económica locales desde hace un buen tiempo y, a menudo, con resultados satisfactorios.

Un concepto clave subyacente a las iniciativas locales de mejoramiento de la competitividad, como se ha mencionado anteriormente, es el de ventajas competitivas localizadas (VCL). Crear VCL es crear factores que distinguen una localidad de otras, debido a características del entorno competitivo que no pueden reproducirse fácilmente en cualquier lugar y que sustentan el crecimiento sostenido de la localidad.

¿Qué tipo de factores determinan una VCL y qué tipo de acciones pueden desarrollarse para actuar sobre ellos? Al nivel micro, deben considerarse no sólo los factores de competitividad en el interior de la empresa sino también el problema de la eficiencia colectiva, es decir una ventaja competitiva creada a través de la interacción regular (colaboración y cooperación formal e informal) y al mismo tiempo competencia entre las empresas. En el nivel local y, especialmente, en el contexto de *clusters*, existen tanto las mayores potencialidades como los mayores obstáculos para impulsar la cooperación interempresarial orientada a generar colectivamente VCL.

Al nivel meso, los actores clave son las instituciones locales dedicadas a la educación y a la capacitación (incluyendo las escuelas de formación técnica y las universidades) las instituciones del sistema científico y tecnológico, las cámaras empresariales, los sindicatos y las ONG dedicadas a temas ligados al desarrollo local. Los municipios generalmente enfrentan dificultades o restricciones financieras, por lo que sería poco realista esperar de ellos contribuciones financieras importantes. No obstante, las administraciones municipales pueden jugar un papel crucial con respecto a

la creación de VCL, por ejemplo facilitando el acceso de las empresas a las áreas específicas del municipio, creando ventanillas de orientación o agencias *one-stop*, y simplificando sus propios procedimientos de modo de no crear obstáculos innecesarios para la formalización y puesta en marcha de los negocios.<sup>46</sup> Además, el gobierno local puede jugar un papel de facilitador y moderador en dinámicas de formulación de estrategias conjuntas de negocios.

El primer paso para impulsar una estrategia de desarrollo de VCL es convocar a los diferentes actores e instituciones para generar un ambiente de confianza, algo que incluso en municipios pequeños a menudo no se da en forma espontánea. Conociéndose mejor unos con otros pueden crear oportunidades para la especialización y cooperación, pero también puede animar una rivalidad saludable entre las instituciones de apoyo.

El segundo paso es estimular la articulación entre los actores diferentes, por ejemplo las escuelas técnicas, la universidad, los centros tecnológicos y las empresas o las diferentes cámaras empresariales. El resultado pueden ser ofertas de servicios que se adaptan mejor a las demandas locales. La falta de una adecuada orientación al usuario y una deficiente comunicación con los clientes suele ser un rasgo común en muchas instituciones intermedias.

El tercer paso es conseguir que los actores claves lleguen a definir, conjuntamente, una estrategia de desarrollo con una clara definición de medidas concretas, las responsabilidades de ejecución, como así por su monitoreo y evaluación. La secuencia típica en estas actividades es: identificación del problema, definición del problema, definición de medidas concretas, implementación, monitoreo y evaluación, identifica-

---

**46** *Por ejemplo, el Municipio de Olavarría ha implementado a fines de 2001, con el apoyo y la asistencia de FUNDES Argentina, una experiencia de ventanilla única para la realización de todos los trámites de habilitación. Actualmente está terminando el desarrollo de un servicio complementario, que será próximamente implementado, que es un módulo de información interactiva para empresas a través de Internet.*

ción de nuevos problemas. En otras palabras, se trata de un proceso iterativo, no de un esfuerzo único en el tiempo. Lógicamente, el punto clave es la adecuada identificación del problema. A pesar de lo obvio que puede parecer, éste es un punto frecuentemente débil; lo que falta generalmente es un proceso sistemático y una estructura adecuada de identificación del problema. Ésta es la razón por la cual convocar y reunir a los actores clave es un factor tan importante. Es crucial asegurarse que en la convocatoria estén adecuadamente representadas tanto las empresas grandes como las PyME.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la falta de articulación política, la renuencia o incapacidad de actores políticos locales para trabajar juntos para resolver problemas, la falta de organización del sector privado (o un sesgo en su organización, como la subrepresentación de las PyME), y una cultura empresarial reacia a la cooperación pueden ser obstáculos importantes para cualquier esfuerzo por crear VCL. En tales condiciones, actividades meso aisladas, o propuestas de cooperación al nivel micro a menudo fracasarán, reforzando las expectativas negativas y las propias condiciones adversas.

Algunos de los instrumentos que pueden desarrollarse a nivel local, en el marco de los procesos de generación de VCL son los siguientes:

- actividades de promoción de *clusters*, teniendo en cuenta los desafíos y los factores críticos mencionados anteriormente.
- estímulo a procesos de aprendizaje conjuntos entre empresas de una misma rama o segmento, que genera demanda de capacitación y otros servicios precompetitivos, incluso de apoyo para las asociaciones empresariales locales,
- apoyo para la creación de nuevas empresas (incubadoras, programas de entrenamiento de emprendedores, promoción de modelos empresariales locales) estímulo y apoyo a una interacción más estrecha entre PyME e instituciones.
- promoción y apoyo a la conformación de grupos de exportación y/o de actividades puntuales vinculadas con la exportación en forma conjunta.

Al nivel local, probablemente más que en cualquier otro nivel, es esencial señalar que las acciones a desarrollar no constituyen una tarea gubernamental. De hecho, las actividades deben contar con la participación de cámaras empresariales y de otras organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, a pesar de la existencia de condiciones que lo debilitan en términos de capacidad financiera, de planificación administrativa, especialmente en un contexto como el actual, el gobierno local puede jugar un papel importante como promotor y articulador de estas iniciativas.

## Bibliografía

- Storey, D. (1998), *Six steps to heaven. Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed countries.*, Working Paper n° 59, University of Warwick, CSME, Coventry, Reino Unido.
- Coriat, B. y Taddei, D. (1995), *Made in France. Cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Boscherini, F. y Poma, L., (comp.) (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Alonso, J. A. y Donoso, V. (1999) *Competir en el exterior. La Empresa española y los mercados internacionales*, Instituto de Comercio Exterior de España, Madrid.
- Moori Koenig, V., Milesi, D., y Yoguel, G. (2001), *Las PyME exportadoras argentinas exitosas: hacia la construcción de ventajas competitivas*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Heymann, D., Kosacoff, B. (ed.) (2000), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas.*, Buenos Aires, Eudeba – CEPAL.
- Maskell, P. y Malberg, A. (1995), *Localised learning and industrial competitiveness*, BRIE Working Paper 80, Universidad de California, Berkeley.
- Yoguel, G. (2000), *Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas*, en Revista de la CEPAL n° 71, Santiago de Chile.

