

**MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA
UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR**

**COMPONENTES MACROECONÓMICOS, SECTORIALES Y MICROECONÓMICOS
PARA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO**

**LINEAMIENTOS PARA FORTALECER LAS FUENTES DE CRECIMIENTO
ECONÓMICO**

ESTUDIO 1.EG.33.7

ESTUDIOS AGROALIMENTARIOS

**COMPONENTE A: FORTALEZAS Y DEBILIDADES
DEL SECTOR AGROALIMENTARIO**

**DOCUMENTO 17: POLÍTICAS DE PROMOCION DE
PYMES Y DE EXPORTACIONES
AGROALIMENTARIAS**

AUTOR: FEDERICO GANDUGLIA*

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN
PARA LA AGRICULTURA (IICA-ARGENTINA)**

MARZO 2003

* Las opiniones expresadas en los Informes son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

DOCUMENTO 17

POLÍTICAS DE PROMOCION DE PYMES Y DE EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

Contenido

Resumen Ejecutivo

Introducción

- I. El sistema de apoyo a PyMEs y exportaciones agroalimentarias en la Argentina.
 - I.1. Estructura general del sistema.
 - I.2. Análisis FODA del sistema.
 - I.3. Experiencias de promoción de exportaciones en otros países

- II. Propuestas de política para la promoción de exportaciones agroalimentarias.
 - II.1. Lineamientos estratégicos para un sistema de promoción de exportaciones agroalimentarias.
 - II.2. Estructura institucional del sistema de promoción de exportaciones agroalimentarias.

POLÍTICAS DE PROMOCION DE PYMES Y DE EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

RESUMEN EJECUTIVO

1. El objetivo general del presente estudio ha sido generar una propuesta de política de promoción para la inserción externa sostenible del sector agroalimentario argentino. La construcción de dicha propuesta se estructuró a través de: a) la identificación y análisis de la experiencia local en políticas y programas de apoyo a la producción y exportación de productos agroalimentarios; b) la identificación de experiencias e instrumentos de promoción de exportaciones exitosos en el exterior; c) la postulación de una estrategia genérica para la promoción de la inserción externa del sector agroalimentario; d) el diseño de una estructura institucional que se ajuste a la estrategia postulada.
2. El estudio se focaliza en dos cuestiones consideradas centrales: el enfoque hacia las PyMEs y el enfoque hacia la competitividad. Esto significa visualizar a la promoción de exportaciones como una indispensable articulación entre el desarrollo de las capacidades competitivas de la PyME y el desarrollo de los mercados externos.
3. Con respecto a la identificación de la experiencia local en políticas y programas de apoyo a la producción y exportación PyME, se efectuó un relevamiento que refleja la existencia, en los últimos años, de una tendencia intensa en el desarrollo de programas de apoyo, que éstos han sido ejecutados principalmente desde el sector público, con la creación de una institucionalidad específica y con diagnósticos y estrategias adecuadas. Merece destacarse la participación de organismos de la sociedad civil aportando, desde su accionar, buenas prácticas institucionales en el desarrollo de programas e instrumentos.
4. La primera imagen del relevamiento es que hay una cantidad inesperada de programas, proyectos y acciones dirigidas a promocionar y apoyar las actividades de las pequeñas y medianas empresas. Todos los organismos que las realizan ejercen competencias legítimas en el área, pero se verifican, en determinados ámbitos, superposiciones y duplicación de esfuerzos, como consecuencia de un alto grado de desarticulación.
5. Con respecto al análisis de la experiencia local surge que este conjunto de instituciones y programas de apoyo a las PyMEs (“el sistema”) presenta muchas oportunidades y algunas fortalezas. Al mismo tiempo se caracteriza por una gran cantidad de debilidades, que abarcan desde aspectos institucionales hasta operativos, pasando por otras relacionadas con deficiencias presupuestarias. Las amenazas, que no son muchas, representan en realidad un agravamiento de las debilidades.
6. Las fortalezas que ofrece el “sistema” se encuentran vinculadas a habilidades distintivas en recursos, principalmente en el personal calificado a cargo de la gestión de los programas, y capacidades únicas y valiosas, originadas en el cúmulo de experiencia y aprendizaje en la aplicación de los diferentes lineamientos de políticas. También debe destacarse el creciente desarrollo y multiplicación de organismos autárquicos de desarrollo productivo regional, cuya actuación en el marco de una red se perfila como un recurso clave para internalizar

buenas prácticas institucionales y para la solución de varias debilidades existentes en el “sistema”.

7. Las oportunidades más relevantes para el “sistema” están relacionadas con la generación creciente de consensos sobre la importancia estratégica asignada a sus elementos basales: el desarrollo competitivo de la Pequeña y Mediana Empresa y la necesidad de retomar el crecimiento a través del comercio exterior. En este marco, la posible constitución del IDEAR y las potencialidades poco explotadas a nivel microregional podrían jugar un rol importante.
8. En el caso puntual del sector PyME agroalimentario, el consenso creciente en cuanto al rol central del Sector Agroalimentario como elemento básico de identificación en una estrategia basada en la Imagen País representa una oportunidad superlativa.
9. Las debilidades son importantes. Se trata primordialmente de falencias de tipo institucional, presupuestarias y vinculadas con el funcionamiento operativo del “sistema” de apoyo a PyMEs.
10. Las falencias institucionales más importantes se resumen en: a) La ausencia de un ente superior que, en el marco de una estructura formalmente diseñada, elabore la estrategia de comercio exterior, delimitando y asignando roles jurisdiccionales entre los diferentes organismos. b) La ausencia de una articulación sólida entre distintos niveles (intra Nacional, Nación – Provincias, Sector Público – Sector Privado, etc.). c) La participación muy escasa e informal del sector privado empresarial PyME en el diseño y funcionamiento del sistema de apoyo
11. Esto sugiere la necesidad de diseñar una estructura institucional con un organismo superior que diseñe una estrategia de promoción de exportaciones formalmente consensuada, asigne roles y establezca pautas de articulación para su ejecución. Se presentan y evalúan tres alternativas para el formato institucional del organismo superior: 1) Un Comité o Consejo de Promoción de Exportaciones, de carácter ejecutivo, potencialmente complementado con una ley que predetermine roles y vínculos interinstitucionales; 2) Una Organización de Coordinación Horizontal de Promoción de Exportaciones; 3) Un Organismo mixto Público – Privado. Este último sería la alternativa de máxima por varias propiedades y antecedentes internacionales.
12. En el presente trabajo se presentan tres casos alternativos de estructura institucional para la ejecución de la estrategia de promoción de exportaciones: a) Estructura basada en el tejido institucional actual; b) Estructura institucional con presencia del IDEAR; c) Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias. La resistencia al cambio institucional, la costumbre del Sector Público, la eficiencia, la especialización funcional, la especialización sectorial y la potencialidad para vincular acciones de desarrollo competitivo con acciones de desarrollo de mercados externos, son parámetros de evaluación cuya consideración lleva a conclusiones diferentes sobre la conveniencia o viabilidad de cada una de estas estructuras.
13. Para la etapa de ejecución de la estrategia de promoción de exportaciones, es importante que la transformación de la estructura se base en un cambio hacia modelos de gestión

pública modernos, con los organismos especializados relevantes adquiriendo un formato institucional del tipo Agencia.

14. La articulación entre las líneas programáticas vinculadas al desarrollo de los mercados externos y aquellas orientadas a la capacidad de exportación y el desarrollo competitivo es prácticamente inexistente. Este tipo de vinculación es indispensable, tanto para eficientizar el funcionamiento de la estructura y el uso de los recursos, como para generar un mayor impacto final en las exportaciones de las empresas asistidas. A su vez, resulta fundamental que se encuentren mecanismos para que este esquema de vinculación este a su vez articulado con instrumentos financieros.
15. Un aspecto puntual que se verifica en muchas de las estructuras de apoyo es la falta de especialización sectorial. Si bien actualmente se privilegia el criterio de horizontalidad y se lo asume como eficiente, los fallos de mercado específicos y las particularidades propias de los distintos sectores y subsectores, deben ser abordados con instrumentos y conocimientos técnicos especializados que contemplen la heterogeneidad sectorial y regional. En este sentido, los alimentos (que incluyen a varios subsectores) tienen una especificidad muy clara y requieren una respuesta sectorial específica.
16. Existen muchas experiencias en el exterior, con resultados demostrables, que dejan pocas dudas sobre la necesidad de dar un corte sectorial en las políticas, programas e instrumentos de apoyo. En el caso particular del sector agroalimentario, nuestros países vecinos y socios ya poseen estándares que deben ser equiparados. Con una participación del 50% en las exportaciones, con particularidades destacables y con un alto grado de diversidad subsectorial, la actividad agroalimentaria argentina lo justifica.
17. Todo lo anterior sugiere que la estructura institucional de promoción de exportaciones deberá estar construida como una “Red”, que actúe generando sinergias a través de la articulación interinstitucional formalizada, contemplando la incorporación de estructuras, funciones e instrumentos especializados sectorialmente, entre ellos en el sector agroalimentario.
18. La estrategia genérica de promoción de exportaciones agroalimentarias debe apuntar a la diferenciación de los alimentos argentinos, a través del desarrollo de una “Marca País” que enfatice su cualidades intrínsecas (seguros, saludables y ecológicamente sustentables). El desarrollo de un sello de calidad y la mejora de los estándares sanitarios son complementos estratégicos indispensables.
19. Las fortalezas del sector público agroalimentario, basadas en su sistema tecnológico especializado, su despliegue territorial y, principalmente, su estructura de especialización sectorial y subsectorial sugieren que es la institución adecuada para encabezar el desarrollo de dicha estrategia.
20. Con respecto a la red interna de la estructura institucional de promoción de exportaciones (i.e. el despliegue territorial de los organismos relevantes), su estado actual difiere sustancialmente según se trate del esquema de apoyo al desarrollo de capacidades competitivas o del esquema de apoyo a los mercados externos. La Red de Agencias de Desarrollo Productivo es un proceso en marcha con mucho futuro, aunque todavía perfectible. Por otro lado, se requiere una transformación importante en la red interna

especializada en el desarrollo de los mercados externos. En este estudio se presentaron algunas propuestas al respecto.

21. El estado actual de la red externa no se adecua suficientemente al desafío de lograr un salto cuantitativo en las exportaciones. En esto podría tener mucho que ver el hecho de que la Fundación ExportAr tiene solo influencia indirecta sobre los nodos de la red externa. Se requiere un fortalecimiento de esta última, conformando una red de sucursales con la Fundación ExportAr, con mayor capacidad de responder a las demandas, siempre dentro de un marco de fuerte vinculación con las embajadas. Sería deseable que las oficinas en el exterior funcionen sobre la base de un proceso planificado, que les asigne objetivos y metas. La Fundación ExportAr debería establecer estándares en el formato de los instrumentos a los efectos de homogeneizar y elevar la calidad promedio de los servicios brindados por las oficinas externas. Dentro de esta transformación debería regir el principio de convertir a las oficinas en el exterior en verdaderos “puntos de venta”, con una actuación proactiva en la generación de negocios en el exterior.
22. Las restricciones presupuestarias, si bien afectan a todo el “sistema”, son especialmente críticas en el caso de las acciones programáticas destinadas al desarrollo de los mercados externos. El presupuesto de la oficina de promoción de exportaciones local es ínfimo comparado con el de los organismos de promoción de exportaciones de países vecinos. Esto implica una debilidad relativa significativa en el mercadeo y venta de los productos en el exterior. Se requiere una inyección presupuestaria de magnitud para la promoción de exportaciones argentinas, que permita profundizar las acciones existentes e incorporar nuevos instrumentos. Dentro de este esquema, por las razones ya citadas, el sector agroalimentario debe asegurarse una cantidad adecuada de recursos para solventar la promoción de sus exportaciones.
23. El análisis de la experiencia en promoción de exportaciones en otros países, incluyendo algunos tan cercanos como Brasil y Chile permite extraer algunas enseñanzas, no solo referidas a la institucionalidad y a la importancia asignada a la heterogeneidad sectorial, sino también relacionadas con los propios instrumentos, varios de ellos de interés particular para el sector agroalimentario. El Fondo de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias, la agencia especializada en promoción de exportaciones agroalimentarias (Central Taste of Brazil), las marcas sectoriales, las guías sectoriales de exportación y los centros de búsqueda y selección de potenciales exportadores son muestras de que aún puede hacerse mucho en el campo de la promoción de exportaciones agroalimentarias.
24. En síntesis, el gran desafío en materia de promoción de exportaciones, y en particular de las agroalimentarias, pasa por una revisión de la institucionalidad que permita el logro de la eficiencia y eficacia en forma simultánea y consiga armonizar la horizontalidad con la especificidad sectorial en un equilibrio justo. Dentro de este esquema se requiere una asignación presupuestaria adecuada a los objetivos pretendidos de inserción externa e internacionalización genuina de la pequeña y mediana empresa.

POLÍTICAS DE PROMOCION DE PYMES Y DE EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

INTRODUCCION

Los roles del comercio exterior y de la Pequeña y Mediana Empresa en el proceso de desarrollo económico han sido tradicionalmente subestimados o poco atendidos en los lineamientos centrales de la política económica argentina. La década del 90 estuvo caracterizada por un alto grado de consenso acerca de la importancia de la estabilidad (cambiaria, monetaria y fiscal) como fuente central del desarrollo económico. Dicho consenso se reflejó en una excesiva concentración de esfuerzos, por parte de los máximos hacedores de la política económica, en el manejo de variables monetarias y fiscales clave. Las variables vinculadas a la economía real quedaron relegadas a un segundo plano en cuanto al grado de importancia asignado en la agenda económica nacional. La profunda depresión económica acontecida en la Argentina durante los últimos cuatro años generó un debate creciente con respecto a las fuentes de desarrollo económico y a la necesidad de reorientar la política económica hacia el impulso de “medidas de desarrollo productivo”.

El fuerte deterioro en los indicadores de empleo comenzó a focalizar la atención en el rol de la Pequeña y Mediana Empresa, institución clave en cuanto a la absorción laboral. El período de estancamiento y depresión económica coincide, precisamente, con un crecimiento significativo del campo de actuación de la SEPyme, el cual se ve fortalecido con la promulgación de la Ley 25.300 (Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) en septiembre de 2000, que modifica a la legislación inicial (Ley 24.467).

En materia de comercio exterior, el cambio agudo en las reglas de juego acontecido a principios de 2002, la dramática caída del poder adquisitivo del mercado interno y un tipo de cambio real notablemente más alto se combinaron para incorporar al desarrollo exportador entre los temas prioritarios de la agenda de política económica actual.

El amplio consenso actual sobre la importancia estratégica de estos elementos en el proceso de desarrollo económico adquiere vital relevancia para el sector agroalimentario, conformado en su mayoría por PyMEs que enfrentan un mercado interno restringido y serias dificultades para la inserción externa.

El objetivo general del presente estudio consiste en generar una propuesta de política de promoción para la inserción externa sostenible del sector agroalimentario argentino. La construcción de dicha propuesta implica cumplimentar los siguientes objetivos particulares:

- ◉ Identificar y examinar la experiencia local en políticas y programas de apoyo a la producción y exportación de productos agroalimentarios.
- ◉ Identificar experiencias e instrumentos extranjeros exitosos en la promoción de exportaciones.
- ◉ Postular una estrategia genérica para la promoción de la inserción externa del sector agroalimentario.
- ◉ Proponer una estructura institucional que se ajuste a la estrategia postulada.

El estudio se focaliza en dos cuestiones consideradas centrales: el enfoque hacia las PyMEs y el enfoque hacia la competitividad.

i) Enfoque en PyMEs:

Tanto en la etapa de diagnóstico como en la etapa de elaboración de propuestas, el estudio se centraliza en la Pequeña y Mediana Empresa agroalimentaria por una serie de motivos complementarios:

- ◉ La gran mayoría de las empresas del sector agroalimentario argentino son PyMEs.
- ◉ Por su carácter de PyMEs enfrentan una serie de deficiencias internas y fallos de mercado.
- ◉ Se considera que las grandes empresas se encuentran, generalmente, en condiciones de promover el desarrollo de sus actividades por sus propios medios y recursos. En el caso puntual del comercio exterior, la gran empresa estaría relativamente facultada y con recursos suficientes para desarrollar canales de comercialización y generar sistemas de acceso a la información.
- ◉ En concordancia con lo anterior, las estrategias y las líneas programáticas de intervención pública están orientadas a satisfacer las necesidades de apoyo de la PyME, derivadas de sus debilidades y de las restricciones impuestas por su entorno.

ii) Enfoque basado en competitividad:

En la experiencia internacional, las acciones de promoción comercial han sido históricamente diseñadas a partir de un *enfoque basado en el desarrollo de los mercados*. Desde hace relativamente poco tiempo, pero a la vez con más fuerza, se verifica entre los organismos especializados en el desarrollo del comercio mundial un consenso sobre la importancia de ampliar dicho enfoque hacia uno *basado en competitividad*. Este enfoque propicia la adopción de una *“respuesta competitiva total”* incorporando a las cuestiones tradicionales de identificación, desarrollo de mercados y promoción (“cuestiones fronteras afuera”), elementos vinculados a la capacidad de exportación y el desarrollo competitivo (“cuestiones fronteras adentro”) y cuestiones relacionadas con los costos de transacción y con “cuellos de botella sistémicos” a la facilitación del comercio (“cuestiones de frontera”)¹.

El presente estudio pretende internalizar este enfoque más amplio, tanto en su etapa de relevamiento y diagnóstico como en la etapa de elaboración de propuestas.

En el primer caso, ello implica incluir en el diagnóstico los organismos y líneas programáticas que contemplen acciones de promoción al desarrollo de la competitividad y acciones tendientes a solucionar las dificultades impuestas por fallos de mercado, además de las relacionadas con el acceso a la información internacional y la vinculación entre oferta y demanda. En tal sentido, el análisis parte de encuadrar las acciones de apoyo a PyMEs en el marco de un “sistema global”, aún cuando ese sistema no esté formalizado como tal, pero sí operando en la práctica.

¹ “Address on The Roles and Future Development of Trade Promotion Organizations in World Trade and Development”. Presentación de J. Denis Bélisle en la Fourth World Conference of Trade Promotion Organizations. Beijing, 16 de Mayo de 2002.

En el campo de la elaboración de propuestas, este enfoque enriquecerá el abanico de alternativas, al tener identificados a los actores institucionales e instrumentos potenciales para el diseño de *políticas en red*, aspecto que se vislumbra como clave para generar sinergias a través de la articulación interinstitucional.

La primera sección del estudio describe las características del sistema de apoyo a PyMEs en la Argentina. Se exponen las líneas programáticas identificadas, junto con sus objetivos, instrumentos, montos y resultados. A partir de allí se realiza un análisis FODA del “sistema” de apoyo a PyMEs, teniendo en cuenta las particularidades que corresponderían al subsistema de Promoción de Exportaciones y al de apoyo a la PyME agroalimentaria. Posteriormente se exponen algunas experiencias extranjeras de promoción de exportaciones con el objeto de identificar buenas prácticas, casos exitosos e instrumentos relevantes para el sector agroalimentario. Este análisis servirá como diagnóstico y punto de partida para el diseño de la propuesta de política de promoción para la inserción externa sostenible del sector agroalimentario.

En la segunda sección, se postula una estrategia genérica para la promoción de exportaciones del sector agroalimentario argentino, para luego proponer una estructura institucional que se ajuste a la misma y a los diagnósticos surgidos de la sección anterior.

1. EL SISTEMA DE APOYO A PyMEs Y EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS EN LA ARGENTINA

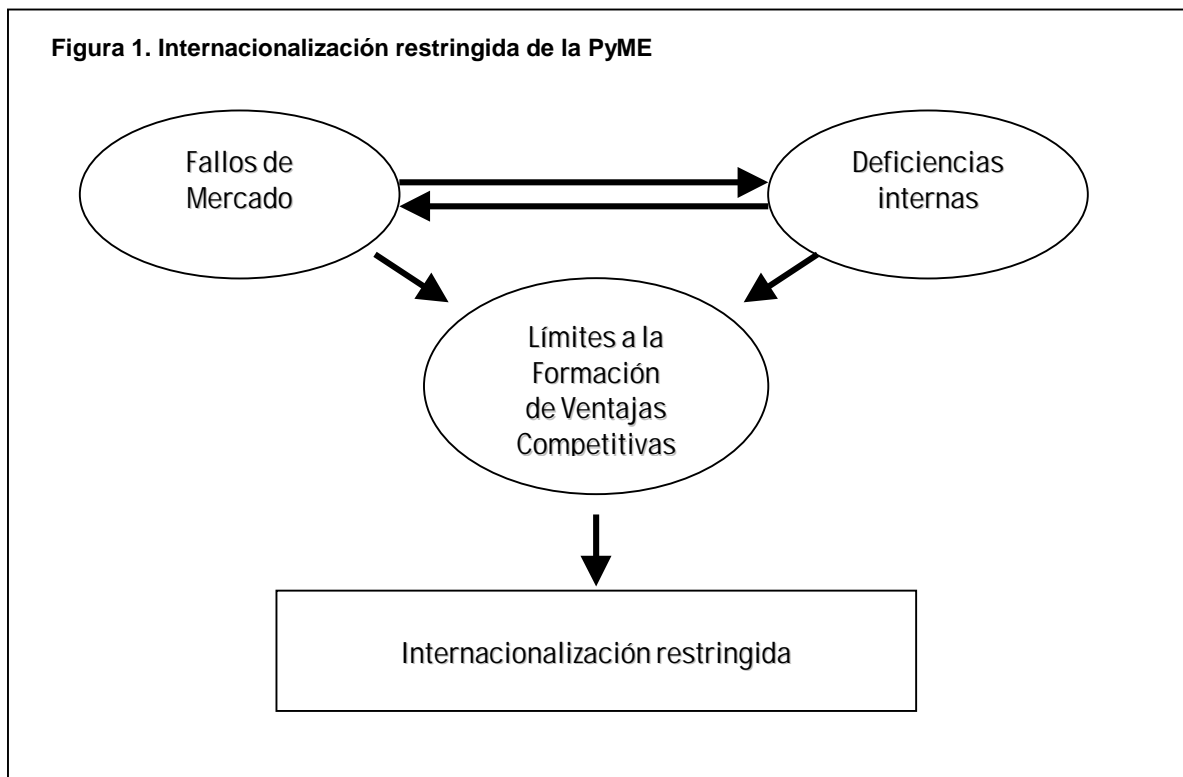
1.1 ESTRUCTURA GENERAL DEL SISTEMA

La Pequeña y Mediana Empresa se ha caracterizado históricamente por padecer una serie de deficiencias estructurales endógenas y exógenas. En este sentido, la problemática PyME puede interpretarse como una interacción entre *fallos de mercado* y *debilidades internas en recursos y capacidades*, cuyo resultado es la persistencia de límites al desarrollo competitivo potencial.

Convencionalmente se resume a la problemática PyME en las siguientes dificultades:

- ▷ *Restricciones en el acceso al crédito*
- ▷ *Restricciones en el acceso a la información*
- ▷ *Restricciones en el acceso a las nuevas tecnologías*
- ▷ *Problemas de formación y limitaciones gerenciales*

Estas dificultades restringen sustancialmente el logro de metas superiores en *Innovación, Calidad, Eficiencia y Capacidad de Satisfacción al Cliente*, los cuatro elementos formadores de *ventajas competitivas*, siguiendo el clásico modelo de Michael Porter. Las deficiencias competitivas actúan, a su vez, dificultando el *acceso a los mercados externos* y la *internacionalización* de la PyME argentina.



La PyME agroalimentaria no es ajena a las citadas deficiencias. La presencia de los límites a su desarrollo competitivo se refleja en el bajo grado de internacionalización que la caracteriza. El cuadro siguiente expresa el alto nivel de concentración de las exportaciones agroalimentarias. Como se puede apreciar, cerca de la mitad de las exportaciones agroalimentarias durante 2001 estuvieron concentradas en tan sólo cinco empresas.

CUADRO 1: EXPORTACIONES DE LAS EMPRESAS AGROALIMENTARIAS			
	1997	2001	Variación % 2001/1997
Empresas exportadoras*	123	184	
Exportac.empresas (mill.US\$)	10595	9931	-6,27
Export. agroal. total país	12378	11371	-8,14
Representatividad (%)	85,6	87,3	
Concentración de exportaciones			
	Número de empresas		
25% valor	3	2	
50% valor	9	5	
75% valor	18	19	
100% valor	123	184	

* Empresas agroalimentarias que figuran entre las 1000 empresas del país que más exportan
Fuente: Elaborado por IICA-Argentina con datos de la Revista Prensa Económica, N° 228, 234 y 254

La existencia y desarrollo del sector PyME es considerado un objetivo deseable por sus contribuciones económicas, sociales y políticas. La PyME contribuye a la estabilidad de largo plazo a través de su dimensión y estructura, las cuales, en condiciones adecuadas, le otorgan flexibilidad y capacidad para hacer frente a condiciones económicas adversas. Relacionado con lo anterior, también es considerada fuente de alta actividad innovativa. A su vez, la PyME se caracteriza tradicionalmente por utilizar mano de obra más intensivamente que las grandes empresas. Dentro de las redes y clusters que componen el tejido económico nacional tienen fuerte influencia en la posición competitiva de las grandes empresas a partir de su grado de eficiencia y calidad como proveedores. Por todos estos motivos, la PyME afecta la posición competitiva de la economía en su conjunto².

La búsqueda de soluciones a la problemática PyME parte principalmente desde el Sector Público, con cierta participación del Sector Privado y la Sociedad Civil. Mediante acciones de promoción de la competitividad, como así también de acciones que pretenden solucionar los fallos de mercado que la limitan, las instituciones y sus instrumentos conforman el “*sistema*” de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

Las líneas programáticas que conforman el sistema de apoyo a la PyME se caracterizan por su alto grado de horizontalidad, es decir, por dirigirse a todas las PyMEs sin distinción de actividad. Por tal razón, y dado que los programas específicos para el sistema agroalimentario argentino son muy reducidos, en adelante se hace referencia a los dos ámbitos indistintamente.

² “Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa. Una década de actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo”. Grupo Asesor para la Pequeña y Mediana Empresa. BID. Diciembre de 2000.

Dentro del esquema global de apoyo a la PyME, agroalimentaria o no, se encuentra el *sistema tradicional de promoción de exportaciones*, el cual contribuye a brindar soluciones a dos problemas adicionales a los citados, relacionados con el proceso operativo de internacionalización: el *acceso a la información internacional* y las *dificultades de vinculación entre oferta local y demanda externa* (“cuestiones fronteras afuera”).

Conviene destacar que el subsistema de Promoción de Exportaciones cuenta con una serie de instrumentos adicionales a las líneas programáticas analizadas, básicamente beneficios impositivos y fiscales, definidos en el marco de la Ley 23.101, de Promoción de Exportaciones. Los regímenes vigentes de promoción de exportaciones son los siguientes:

- Reintegros a la exportación
- Admisión temporaria
- Draw Back
- Financiamiento del IVA (en importación de bienes de capital que fortalezcan el perfil exportador del país)
- Sistema Generalizado de Preferencias

Estas políticas se caracterizan por su amplia horizontalidad, en el sentido de que no toman en cuenta el tamaño de la empresa. Además no existen restricciones sectoriales, motivo por el cual los incentivos citados pueden ser considerados dentro del subsistema de apoyo al sector agroalimentario.

Estos instrumentos favorecen las exportaciones al disminuir el costo de los insumos, al elevar el precio percibido por los productos o postergar el pago de impuestos. Si bien este tipo de instrumentos pueden ser necesarios bajo muchas circunstancias, una política centrada en ellos no es la base de un modelo exportador sólido y sustentable. La competitividad generada por estos instrumentos no es genuina como la surgida de fuentes como la eficiencia, la calidad, la innovación, etc. Por este motivo, el presente trabajo se concentra, en cambio, en otros instrumentos que no se expresan directamente en la ecuación de beneficio de la empresa, sino que se dirigen a facilitar el acceso a bienes intangibles, tales como la información o las habilidades distintivas en recursos y/o capacidades, y a reducir los costos de transacción.

Identificación de políticas, programas e instrumentos de apoyo a la PyME

A continuación se presentan los principales rasgos que caracterizan el funcionamiento del “sistema” de apoyo a PyMEs en la Argentina.

La tarea de relevamiento y descripción de políticas, programas e instrumentos de apoyo a la PyME dio como resultado una gran cantidad de líneas programáticas identificadas.

A los efectos de esquematizar el funcionamiento del “sistema”, se procedió a clasificar sus instrumentos de acuerdo a las consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores. Las categorías de instrumentos de apoyo a la PyME se presentan en el cuadro 2, de la página siguiente.

CUADRO 2: CATEGORÍAS DE INSTRUMENTOS DE APOYO A LA PyME
<input type="checkbox"/> Instrumentos facilitadores del acceso a la información <input type="checkbox"/> Instrumentos y actividades de vinculación entre oferta y demanda <input type="checkbox"/> Instrumentos facilitadores del acceso al financiamiento <input type="checkbox"/> Capacitación y Asistencia Técnica <input type="checkbox"/> Instrumentos de apoyo a la formación de ventajas competitivas: <ul style="list-style-type: none"> i) Acceso a escalas funcionales eficientes ii) Acceso a niveles de calidad superior iii) Acceso a la innovación en productos y procesos <input type="checkbox"/> Instrumentos facilitadores del desarrollo de los mercados externos

Para la identificación de políticas y programas tendientes a promover el desarrollo interno y externo de los productos agroalimentarios, se realizó un relevamiento de la oferta reciente de programas de apoyo, directo o indirecto, a la producción y exportación de los mismos. De dicho relevamiento surge el mapa institucional expuesto en el Cuadro N° 3.

CUADRO 3: ORGANISMOS CON PROGRAMAS DIRECTOS O INDIRECTOS DE APOYO A LA PRODUCCION Y EXPORTACION DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS		
Organismos Públicos Nacionales	Ministerio de Producción	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca / INTA Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional Secretaría de Industria, Comercio y Minería
	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Subsecretaría de Comercio Internacional Fundación ExportAr
	Ministerio de Desarrollo Social	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) Fondo de Capital Social (FONCAP)
	Ministerio del Interior	Subsecretaría de Asuntos Municipales
	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Consejo Federal de Inversiones		

CUADRO 3: ORGANISMOS CON PROGRAMAS DIRECTOS O INDIRECTOS DE APOYO A LA PRODUCCION Y EXPORTACION DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS (Continuación)		
Organismos privados y del tercer sector	Fundaciones no Gubernamentales	Fundación Bank Boston Fundación Banco Credicoop Fundación Okita Fundación Premio Nacional a la Calidad Fundación Gas Natural BAN Fundación CANE Fundación Fortalecer (FAA) Fundación Federación Agraria Argentina Fundación ArgenINTA
	Entidades y Cámaras Empresarias	Asociación Dirigentes de Empresas (ADE) Cámara Argentina de Comercio Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA)
	Organismos Internacionales de Cooperación	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA ARGENTINA Comisión Europea - Eurocentro de Cooperación Empresarial Buenos Aires CyTED - Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Fundación Empretec

Como resultado del relevamiento se identificaron cerca de cuarenta y cinco programas y actividades de apoyo en el Sector Público Nacional, y veinticinco en el Consejo Federal de Inversiones y otros organismos. Conviene aclarar que el presente trabajo se ha concentrado en la identificación y relevamiento de información relacionada con los programas “efectivos”, cuyo número es superior a la cantidad de programas y actividades específicas con partida de financiamiento asignada por el Presupuesto Nacional. El listado correspondiente se presenta en el Cuadro N° 4.

CUADRO N° 4: PROGRAMAS Y ACCIONES DE APOYO A LA PRODUCCION Y EXPORTACION DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS
ORGANISMOS PUBLICOS NACIONALES
MINISTERIO DE PRODUCCIÓN
Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Programa de Promoción de Grupos Exportadores ▷ Sistema de Información para el exportador PyME ▷ Programa de Apoyo a la Primera Exportación ▷ Ciclo de Capacitación en Comercio Exterior para PyMEs ▷ Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas - MyPEs II ▷ Crédito Italiano para PyMEs ▷ Sociedades de Garantía Recíproca ▷ FOGAPyME ▷ FONAPyME ▷ CERPyME - Proyecto de Cooperación Europea para las Regiones y PyMEs de la Argentina ▷ Red de Agencias de Desarrollo Productivo ▷ Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE) ▷ Programa Defensa y Regulación PyME ▷ Programa de Gestión de Negocios ▷ Programa Federal de Capacitación y Asistencia Técnica
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos e INTA
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Programa Federal Exportador Agroalimentario (con IICA y Fundación ExportAr) ▷ Programa Calidad de los Alimentos Argentinos ▷ Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) ▷ Programa Cambio Rural (INTA) ▷ Programa Unidad de Minifundio (INTA) ▷ Programa Alimentos INTA
Secretaría de Industria, Comercio y Minería
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Agencia de Desarrollo de Inversiones (ADI): Promoción de Inversiones en Argentina
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO
Subsecretaría de Comercio Internacional y Asuntos Consulares (SURCI)
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Comercio Internacional (Actividad específica 02 del programa presupuestario Mantenimiento y Promoción de las Relaciones Económicas Internacionales)

Fundación ExportAr
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Servicios y Análisis Técnico para la Exportación ▷ Asistencia Gestión Exportaciones ▷ Ferias Internacionales ▷ Agenda de Negocios ▷ Inteligencia Comercial ▷ Capacitación ▷ Programa de Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas (con Fundación Bank Boston)
MINISTERIO DEL INTERIOR
Subsecretaría de Asuntos Municipales
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Programa de Desarrollo Productivo Local
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
INAES - Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Apoyos Financieros para Cooperativas ▷ Programa Bolsas de Negocios ▷ Plan de Asistencia Técnica
FONCAP - Fondo de Capital Social
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Proyectos de Desarrollo Institucional
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y FONTAR
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Créditos para Proyectos de Modernización Tecnológica (Programas de Modernización Tecnológica I y II) (FONTAR) ▷ Créditos para Proyectos de Desarrollo Tecnológico (Programas de Modernización Tecnológica I y II) (FONTAR) ▷ Capacitación y Asistencia Técnica (FONTAR) ▷ Programa de Consejerías Tecnológicas (FONTAR) ▷ Aporte no Reembolsable a Programas de Incubación de Empresas (FONTAR) ▷ Crédito Fiscal para Investigación y Desarrollo (FONTAR) ▷ Programa Especial: Competitividad Productiva ▷ Programa Especial: Producción y Sanidad Agropecuaria ▷ Programa Especial: Recursos Renovables y no Renovables ▷ Programa Especial: Incubadoras, Parques y Polos Tecnológicos

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
<ul style="list-style-type: none"> ◊ Programa de Apoyo a la Producción Regional Exportable ◊ Redes de la Producción Regional ◊ Financiamiento del Desarrollo Empresario ◊ Calidad ◊ Acción Crediticia del Fondo Federal de Inversiones
ORGANISMOS DEL TERCER SECTOR Y ORGANISMOS PRIVADOS
Organismos Internacionales de Cooperación
<ul style="list-style-type: none"> ◊ Programa AL-INVEST (Comisión Europea - Eurocentro de Cooperación Empresarial Buenos Aires) ◊ Proyectos de Innovación IBEROEKA (CyTED – Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo) ◊ Programa EMPRETEC (Fundación Empretec)
Entidades Empresarias
<ul style="list-style-type: none"> ◊ Proyecto de Promoción de Exportaciones PyMEs (Asociación Dirigentes de Empresas)
Fundaciones no Gubernamentales
<ul style="list-style-type: none"> ◊ Fomento de relaciones integrales entre la Argentina y Asia Pacífico, Oceanía e India (Fundación Okita) ◊ Programa de Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas (Fundación Bank Boston) ◊ Programa de Diversificación de Mercados de Exportación para Pequeñas Empresas (Fundación Banco Credicoop) ◊ Servicios de Asesoramiento (Fundación Banco Credicoop) ◊ Capacitación para PyMEs (Fundación Banco Credicoop) ◊ Programa Primera Exportación (Fundación Gas Natural BAN) ◊ Programa para la Mejora de la Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (Fundación Premio Nacional a la Calidad) ◊ Programa para la Promoción de Instrumentos para la Mejora Continua en la Pequeña y Mediana Empresa (Fundación CANE) ◊ Programas de educación, capacitación, extensión y asistencia técnica (Fundación Federación Agraria Argentina) ◊ Servicios de Información (Fundación Fortalecer - Federación Agraria Argentina) ◊ Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica (Fundación Fortalecer - Federación Agraria Argentina) ◊ Servicio de Estudios de Prefactibilidad (Fundación Fortalecer - Federación Agraria Argentina) ◊ Certificación de productos, procesos o servicios agroalimentarios, agroindustriales y de maquinaria agrícola (Fundación ArgenINTA – e IRAM)

Cámaras de Comercio
<ul style="list-style-type: none"> ◉ Sistema de Información Comercial y Búsqueda de Contrapartes (Cámara Argentina de Comercio) ◉ Sistema de Oportunidades Comerciales Internacionales (Cámara Argentina de Comercio) ◉ Servicio de Oportunidades Comerciales (Cámara de Exportadores de la República Argentina)

El Anexo 1 de este informe presenta información detallada sobre cada uno de estos programas. Particularmente, las dimensiones que se han explorado, para cada caso, son las siguientes:

- Objetivo del programa
- Beneficiarios
- Actividades alcanzadas
- Descripción de instrumentos utilizados
- Monto del programa
- Vigencia del programa
- Resultados del programa

Vale mencionar que en años anteriores se han desarrollado algunos programas que crearon antecedentes y enseñanzas útiles. Los casos más representativos, en este sentido, son el Proyecto de Promoción de Exportaciones de Productos de Base Agrícola no Tradicional (PROMEX) y el Programa de Apoyo a la Reconversión Empresarial para las Exportaciones (PREX), ejecutados por SAGPyA y SEPyme respectivamente. También se destacan programas provenientes de la sociedad civil como el Programa Tango (JETRO) y el programa Invertir PyMEs (Fundación Invertir).

Como se pudo constatar, las líneas programáticas que constituyen el Sistema Global de Apoyo a PyMEs contemplan todos los instrumentos categorizados en el presente informe. En el Cuadro 5 se clasifican los programas de acuerdo a sus instrumentos.

De la información relevada surge que:

- ✓ Existen 17 programas y servicios con instrumentos facilitadores del acceso a la información.
- ✓ 20 programas recurren a instrumentos y actividades de vinculación entre oferta y demanda (interna y/o externa).
- ✓ 11 programas utilizan instrumentos relacionados con la asistencia financiera (directa y/o indirecta).
- ✓ 24 programas brindan servicios de capacitación y/o asistencia técnica.
- ✓ 15 programas utilizan instrumentos vinculados al logro de escalas funcionales eficientes (entre ellos se destacan los relacionados con asociatividad y consorcios de exportación).

- ✓ 13 programas y actividades cuentan con instrumentos vinculados al logro de estándares superiores de calidad (tanto a través de capacitación y asistencia técnica como mediante la extensión de certificaciones).
- ✓ 10 programas utilizan instrumentos vinculados al acceso a la innovación en productos o procesos.
- ✓ 6 programas cuentan con instrumentos facilitadores del desarrollo de los mercados externos³.

Merece destacarse que entre los ítem del relevamiento figuraba presentar información cuantitativa acerca de los recursos financieros totales destinados para cada categoría de instrumentos, a fin de evaluar los objetivos del “sistema”, ya fueran predeterminados o ex post. Sin embargo ello no pudo concretarse por dos motivos: En primer lugar, una alta proporción de las líneas programáticas relevadas carece de asignación presupuestaria y es financiada por el organismo a cargo, con recursos propios o con fondos de programas que sí poseen un presupuesto asignado. En la mayoría de estos casos existen recursos compartidos que hacen imposible distinguir entre los montos utilizados por cada línea programática. En segundo lugar, se verificó un alto grado de reticencia al cálculo y/o suministro de este tipo de información.

CUADRO N° 5: INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LOS PROGRAMAS DEL SISTEMA DE APOYO A PyMEs	
Categoría de Instrumento	Líneas Programáticas
Acceso al Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas MyPEs II (SEPyME) ✓ Crédito Italiano para PyMEs (SEPyME) ✓ FONAPyME (SEPyME) ✓ Sociedades de Garantía Recíproca (SEPyME) ✓ FOGAPyME (SEPyME) ✓ Apoyos Financieros a Cooperativas (INAES) ✓ FONCAP ✓ Programas de Modernización Tecnológica I y II (FONTAR) ✓ Programa de Apoyo a la Producción Regional Exportable (CFI) ✓ Financiamiento del Desarrollo Empresarial (CFI) ✓ Acción Crediticia del Fondo Federal de Inversiones (CFI)

³ Esta categoría incluye, conceptualmente, todas las acciones relacionadas con las actividades funcionales de ventas y marketing en el exterior. Dentro de esta categoría se destacaría, en caso de existir, el desarrollo e implementación práctica de una Marca País.

Categoría de Instrumento	Líneas Programáticas
Instrumentos facilitadores del acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de Información para el exportador PyME (SEPyME) ✓ CERPyME (SEPyME) ✓ PRE (SEPyME) ✓ Programa Defensa y Regulación PyME (SEPyME) ✓ Programa Federal Exportador Agroalimentario (SAGPyA - IICA) ✓ Cambio Rural (INTA) ✓ Comercio Internacional (SURCI) ✓ Servicios y Análisis Técnico para la Exportación (F. ExportAr) ✓ Inteligencia Comercial (F. ExportAr) ✓ Programa de Desarrollo Productivo Local (Subsecretaría de Asuntos Municipales) ✓ Fomento de relaciones integrales entre la Argentina y Asia Pacífico, Oceanía e India (Fundación Okita) ✓ Servicios de Asesoramiento (Fundación Banco Credicoop) ✓ Programa AL-INVEST (Comisión Europea - Eurocentro de Cooperación Empresarial Buenos Aires) ✓ Sistema de Información Comercial y Búsqueda de Contrapartes (Cámara Argentina de Comercio) ✓ Sistema de Oportunidades Comerciales Internacionales (Cámara Argentina de Comercio) ✓ Servicio de Oportunidades Comerciales (Cámara de Exportadores) ✓ Servicios de Información (Fundación Fortalecer - Federación Agraria Argentina)
Instrumentos y actividades de vinculación entre oferta y demanda	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Promoción de Grupos Exportadores (SEPyME) ✓ PRE (SEPyME) ✓ Programa Gestión de Negocios (SEPyME) ✓ Programa Federal Exportador Agroalimentario (SAGPyA - IICA) ✓ Comercio Internacional (SURCI) ✓ Servicios y Análisis Técnico para la Exportación (F. ExportAr) ✓ Ferias Internacionales (F. ExportAr) ✓ Agenda de Negocios (F. ExportAr) ✓ Inteligencia Comercial (F. ExportAr) ✓ Programa de Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas (F. ExportAr – F. Bank Boston) ✓ Servicios de Asesoramiento (Fundación Banco Credicoop) ✓ Programa de Desarrollo Productivo Local (Subsecretaría de Asuntos Municipales) ✓ Programa Bolsas de Negocios (INAES) ✓ Programa de Apoyo a la Producción Regional Exportable (CFI) ✓ Redes de la Producción Regional (CFI) ✓ Acción Crediticia del Fondo Federal de Inversiones (CFI) ✓ Programa de Diversificación de Mercados de Exportación para Pequeñas Empresas (Fundación Banco Credicoop) ✓ Programa AL-INVEST (Comisión Europea - Eurocentro de Cooperación Empresarial Buenos Aires) ✓ Sistema de Oportunidades Comerciales Internacionales (Cámara Argentina de Comercio) ✓ Servicio de Oportunidades Comerciales (Cámara de Exportadores)

Categoría de Instrumento	Líneas Programáticas
Capacitación y Asistencia Técnica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Apoyo a la Primera Exportación (SEPyME) ✓ Ciclo de Capacitación en Comercio Exterior para PyMEs (SEPyME) ✓ PRE (SEPyME) ✓ Programa Federal de Capacitación y Asistencia Técnica (SEPyME) ✓ Programa Federal Exportador Agroalimentario (SAGPyA - IICA) ✓ Cambio Rural (INTA) ✓ Unidad de Minifundio (INTA) ✓ Asistencia Gestión Exportaciones (F. ExportAr) ✓ Capacitación (F. ExportAr) ✓ Plan de Asistencia Técnica (INAES) ✓ Capacitación y Asistencia Técnica (FONTAR) ✓ Programa de Apoyo a la Producción Regional Exportable (CFI) ✓ Financiamiento del Desarrollo Empresarial (CFI) ✓ Calidad (CFI) ✓ Programa de Diversificación de Mercados de Exportación para Pequeñas Empresas (Fundación Banco Credicoop) ✓ Capacitación para PyMEs (Fundación Banco Credicoop) ✓ Programa para la Mejora de la Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (Fundación Premio Nacional a la Calidad) ✓ Programa Primera Exportación (Fundación Gas Natural BAN) ✓ Programa para la Promoción de Instrumentos para la Mejora Continua en la Pequeña y Mediana Empresa (Fundación CANE) ✓ Programa EMPRETEC (Fundación Empretec) ✓ Programas de educación, capacitación, extensión y asistencia técnica (Fundación Federación Agraria Argentina) ✓ Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica (Fundación Fortalecer - Federación Agraria Argentina) ✓ Servicio de Estudios de Prefactibilidad (Fundación Fortalecer - Federación Agraria Argentina) ✓ Comercio Internacional (SURCI)
Instrumentos facilitadores del desarrollo de los mercados externos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PRE (SEPyME) ✓ Programa Alimentos INTA (INTA) ✓ Comercio Internacional (SURCI) ✓ Programa de Apoyo a la Producción Regional Exportable (CFI) ✓ Acción Crediticia del Fondo Federal de Inversiones (CFI) ✓ Programa de Diversificación de Mercados de Exportación para Pequeñas Empresas (Fundación Banco Credicoop)

Categoría de Instrumento	Líneas Programáticas
Instrumentos de apoyo a la formación de ventajas competitivas:	
i) Acceso a escalas funcionales eficientes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Promoción de Grupos Exportadores (SEPyME) ✓ CERPyME (SEPyME) ✓ PRE (SEPyME) ✓ Programa Federal Exportador Agroalimentario (SAGPyA) ✓ PROSAP (SAGPyA) ✓ Cambio Rural (INTA) ✓ Unidad de Minifundio (INTA) ✓ Programa de Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas (F. ExportAr – F. Bank Boston) ✓ Programas de Modernización Tecnológica I y II (FONTAR) ✓ Programa de Consejerías Tecnológicas (FONTAR) ✓ Crédito Fiscal para Investigación y Desarrollo (FONTAR) ✓ Programa Especial: Competitividad Productiva (FONTAR) ✓ Programa de Apoyo a la Producción Regional Exportable (CFI) ✓ Programa AL-INVEST (Comisión Europea - Eurocentro de Cooperación Empresarial Buenos Aires) ✓ Proyecto de Promoción de Exportaciones PyMEs (Asociación Dirigentes de Empresas)
ii) Acceso a niveles de calidad superior	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PRE (SEPyME) ✓ Programa Calidad de los Alimentos Argentinos (INTA) ✓ PROSAP (SAGPyA) ✓ Programa Alimentos INTA (INTA) ✓ Certificación de productos, procesos o servicios agroalimentarios (Fundación Argentina - IRAM) ✓ Programas de Modernización Tecnológica I y II (FONTAR) ✓ Programa de Consejerías Tecnológicas (FONTAR) ✓ Programa Especial: Competitividad Productiva (FONTAR) ✓ Programa Especial: Producción y Sanidad Agropecuaria (FONTAR) ✓ Programa de Apoyo a la Producción Regional Exportable (CFI) ✓ Calidad (CFI) ✓ Programa para la Mejora de la Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (Fundación Premio Nacional a la Calidad) ✓ Programa para la Promoción de Instrumentos para la Mejora Continua en la Pequeña y Mediana Empresa (Fundación CANE)
iii) Acceso a la innovación en productos y procesos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PRE (SEPyME) ✓ PROSAP (INTA) ✓ Programa Alimentos INTA (INTA) ✓ Programas de Modernización Tecnológica I y II (FONTAR) ✓ Programa de Consejerías Tecnológicas (FONTAR) ✓ Aporte no Reembolsable a Programas de Incubación de Empresas (FONTAR) ✓ Crédito Fiscal para Investigación y Desarrollo (FONTAR) ✓ Programa Especial: Competitividad Productiva (FONTAR) ✓ Programa Especial: Producción y Sanidad Agropecuaria (FONTAR) ✓ Proyectos de Innovación IBEROEKA (CyTED – Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo)

1.2. ANÁLISIS FODA DEL SISTEMA

A partir del relevamiento mencionado, se efectuó un análisis FODA general del sistema de apoyo a PyMEs. Para su construcción se analizó la información obtenida sobre los programas y se realizaron entrevistas con responsables operativos y/o personal técnico vinculados a los programas. En la formulación del FODA se han tenido en cuenta, implícitamente, algunos de los atributos correspondientes a los ejes de análisis de “buenas prácticas institucionales” elaborados por CEPAL en su Documento de Trabajo N° 86.

Dicho FODA se presentó en el Taller para el Debate de una Estrategia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias Argentinas, organizado por el IICA los días 3 y 11 de diciembre de 2002, con el objetivo general de avanzar en orientaciones estratégicas y propuestas institucionales para la promoción de las exportaciones agroalimentarias argentinas. Del mismo surgieron algunas particularidades en las acciones de promoción de exportaciones y de apoyo al sector agroalimentario que fueron incorporadas al FODA general. El desarrollo del Taller y sus objetivos se presentan en el Anexo 2.

Como se apreciará en el desarrollo de este punto, el “sistema” de apoyo a las PyMEs presenta muchas oportunidades y algunas fortalezas. Al mismo tiempo se caracteriza por una gran cantidad de debilidades, que abarcan desde aspectos institucionales hasta operativos, pasando por otras relacionadas con deficiencias presupuestarias. Las amenazas, que no son muchas, representan en realidad un agravamiento de las debilidades.

El tejido institucional de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa presenta las siguientes fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas.

CUADRO N° 6: FODA DEL SISTEMA DE APOYO A PyMEs
Fortalezas
<ul style="list-style-type: none">◉ <i>Personal técnico calificado a cargo de la gestión de los programas.</i>◉ <i>Experiencia acumulada y enseñanzas provenientes de los resultados de diversos programas.</i>◉ <i>Sistema tecnológico especializado. Estructura de especialización sectorial y subsectorial a nivel apoyo al sector agroalimentario.</i>◉ <i>Diagnósticos acertados en cuanto a la problemática PyME. Coherencia entre Diagnósticos y los Lineamientos Programáticos derivados.</i>◉ <i>Desarrollo y multiplicación de organismos de desarrollo regional.</i>◉ <i>Despliegue territorial significativo por parte del Sector Público Agroalimentario.</i>

Oportunidades

- ▶ *Consenso creciente en cuanto a la importancia estratégica asignada a la Pequeña y Mediana Empresa y a la necesidad de retomar el crecimiento a través del comercio exterior.*
- ▶ *Nuevo marco macroeconómico con tipo de cambio flexible.*
- ▶ *Creciente interés en la necesidad de exportar por parte de la Pequeña y Mediana Empresa a partir de los nuevos límites del mercado interno.*
- ▶ *Consenso creciente en cuanto a la importancia de la Asociatividad como generadora de escalas eficientes en lo productivo, comercial, etc. Incentivos y predisposición creciente a la “cooperación” por parte de la Pequeña y Mediana Empresa.*
- ▶ *Posible constitución del Instituto de Desarrollo Empresario Argentino – IDEAR (“SEBRAE argentino”).*
- ▶ *Consenso creciente en cuanto al rol central del Sector Agroalimentario como elemento básico de identificación en una estrategia basada en la Imagen País.*
- ▶ *Existe un amplio margen para el desarrollo e implementación de políticas a nivel regional y microregional (recurso aún escasamente difundido y/o “fuera de agenda”). Potencialidades a nivel microregional poco explotadas.*
- ▶ *Presencia creciente de organizaciones de la Sociedad Civil, implementando líneas programáticas con contenidos novedosos y aportando “Buenas Prácticas” al “sistema” de apoyo a PyMEs .*
- ▶ *Creación en 2002 del Foro Permanente de Responsables de Programas Nacionales con Impacto Local.*
- ▶ *Desarrollo y difusión de mecanismos no tradicionales de acceso al crédito.*
- ▶ *Revalorización del MERCOSUR..Potencialidades para establecer líneas de acción y de articulación a nivel MERCOSUR.*

Debilidades

- ▶ *No existe un “sistema de apoyo” formalizado, consensado, con delimitaciones y asignación clara de roles jurisdiccionales y pautas de articulación y adicionalidad preestablecidas.*
- ▶ *Ausencia o insuficiencia de articulación efectiva a nivel intra Nacional, Nación – Provincias, Sector Público – Sector Privado, Sector Público – Instituciones de la Sociedad Civil, Poder Ejecutivo – Poder Legislativo.*
- ▶ *Alto grado de discontinuidad en el curso de las políticas y líneas programáticas recientes. Inconsistencia entre plazos efectivos y propósitos generada por distorsiones provenientes desde el contexto político.*

Debilidades (continuación)

- ▶ *Participación muy escasa e informal del Sector Privado en el diseño y funcionamiento del sistema de apoyo.*
- ▶ *El esquema general de promoción de exportaciones no incluye orgánicamente a las provincias.*
- ▶ *La red de oficinas de promoción de exportaciones en el interior del país no está formalmente internalizada en la estructura institucional de la Fundación ExportAr.*
- ▶ *Disponibilidad insuficiente de recursos en líneas de acción u organismos clave a nivel estratégico.*
- ▶ *Flujos presupuestarios volátiles e inciertos. Ausencia de asignaciones presupuestarias en varios programas. Dependencia de recursos externos en otros.*
- ▶ *Restricciones presupuestarias que no se corresponden con la misión y objetivos perseguidos por muchas líneas programáticas.*
- ▶ *Recursos de organismos internacionales subutilizados.*
- ▶ *Posibilidades limitadas de complementar instrumentos de apoyo financiero con instrumentos no financieros.*
- ▶ *Mecanismos de control y evaluación inadecuados o inexistentes. Escasez y/o falta de transparencia en la información básica para la evaluación de los programas (montos, resultados e impacto)..*
- ▶ *Excesiva demora en el ajuste y revisión de instrumentos ante cambios profundos en el contexto socio económico.*
- ▶ *Escasa difusión y promoción de los programas al usuario final. Alto grado de dispersión de la información. Información no siempre clara y precisa.*
- ▶ *Falta de especialización sectorial en muchas de las estructuras de apoyo.*
- ▶ *Impactos aislados y carentes de efectos sinérgicos por parte de varios programas horizontales.*
- ▶ *El “subsistema” de promoción de exportaciones no tiene estrategias definidas por mercados objetivo.*
- ▶ *Especialización en comercio exterior insuficiente en los nodos de la red externa de promoción.*
- ▶ *Ausencia de marketing en los mercados en los mercados objetivo.*
- ▶ *Actitud relativamente pasiva en cuanto a la identificación o búsqueda de potenciales exportadores.*

Amenazas

- ◉ *Alto grado de incertidumbre sobre las estrategias del próximo gobierno: lineamientos de política económica, negociación con organismos multilaterales de crédito, política cambiaria, política de aranceles.*
- ◉ *Persistencia o consolidación en el tiempo de las dificultades actuales de acceso al crédito privado.*
- ◉ *Pérdida de credibilidad del sector privado en el sistema de apoyo público como consecuencia de la inestabilidad y bajo impacto de varias líneas programáticas.*
- ◉ *Pérdida de credibilidad en el exterior de los organismos de Promoción de Exportaciones como consecuencia del accionar de empresarios “oportunistas”.*

1. Fortalezas:

- ◉ *Personal técnico calificado a cargo de la gestión de los programas.*
- ◉ *Experiencia acumulada y enseñanzas provenientes de los resultados de diversos programas.*

Las principales fortalezas que ofrece el “sistema” de apoyo a PyMEs se encuentran vinculadas a habilidades distintivas en recursos, principalmente en el personal calificado a cargo de la gestión de los programas, y capacidades únicas y valiosas, originadas en el cúmulo de experiencia y aprendizaje en la aplicación de los diferentes lineamientos de políticas. La combinación entre estas capacidades y el alto grado de calificación de los recursos humanos del sistema se canaliza en habilidades distintivas intangibles que potencian las fortalezas del “sistema”.

Sin dudas, el alto grado de idoneidad, calificación y experiencia que registra la gran mayoría de los ejecutivos técnicos a cargo de las líneas programáticas representa uno de los activos más valiosos del “sistema”. Siempre en el campo de las habilidades distintivas en recursos humanos, también merece efectuarse una distinción entre personal técnico y “personal político”. En el caso de los cargos técnicos generalmente operan buenas prácticas tales como mecanismos relativamente abiertos de selección de los recursos humanos, lo cual asegura la participación de recursos profesionales y técnicos acordes con la importancia de los objetivos planteados por las líneas programáticas. También merece destacarse que en determinadas estructuras del Sector Público existen programas de capacitación técnica e institucional que brindan la posibilidad de perfeccionar y mantener actualizados los conocimientos técnicos de los citados recursos.

- ◉ *Sistema tecnológico especializado. Estructura de especialización sectorial y subsectorial a nivel apoyo al sector agroalimentario.*

A diferencia de otras estructuras que conforman el “sistema” de apoyo a PyMEs, el sector público agroalimentario presenta, tanto en sus estructuras como en sus recursos humanos, un alto grado de especialización a nivel sectorial y subsectorial. Estas capacidades y recursos generan potencialmente un margen para que las acciones programáticas y los instrumentos del sistema contemplen las heterogeneidades que surgen en diferentes cadenas de producción sectoriales.

❶ *Diagnósticos acertados en cuanto a la problemática PyME. Coherencia entre Diagnósticos y los Lineamientos Programáticos derivados.*

Puede considerarse como una fortaleza el hecho de que las acciones programáticas del “sistema” son coherentes con diagnósticos acertados en cuanto a la problemática PyME. Esto asegura correspondencia y consistencia entre la misión, los objetivos y los instrumentos utilizados. No obstante, por las debilidades presupuestarias que se expondrán más adelante, en ciertos casos se debilita la coherencia operativa entre la estrategia de actuación y los recursos disponibles (humanos y financieros).

❷ *Desarrollo y multiplicación de organismos de desarrollo regional.*

El creciente desarrollo y multiplicación de organismos autárquicos de desarrollo productivo regional, registrado en los últimos años, es una característica notable del “sistema”. Sin embargo, este proceso aún requiere de acciones estratégicas adicionales para ser plenamente aprovechado.

Esta tendencia tiene un impulso decisivo en la Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que en su Título III (“Integración regional y sectorial”), artículo 35, encomienda a la SEPyME la organización de una Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo que “tendrá por objeto brindar asistencia homogénea a las MIPyMEs en todo el territorio nacional”⁴. La importancia asignada a las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo también se destaca en el Plan Estratégico Productivo Nacional 2002, del Ministerio de Producción, en donde la constitución y desarrollo de la red de agencias figura dentro de sus programas prioritarios.

Hasta el momento la SEPyME ha firmado 19 convenios con provincias, y la Red ya cuenta con 64 agencias en funcionamiento. El cuadro de la página siguiente resume la presencia territorial de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo a Enero de 2003.

⁴ De acuerdo a la Ley 25.300, “las agencias que conforman la red funcionarán como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas actuales y futuros de que disponga la SEPyME para asistir a las MIPyMEs. También promoverán la articulación de todos los actores públicos y privados que se relacionan con el desarrollo productivo y entenderán, a nivel de diagnóstico y formulación de propuestas, en todos los aspectos vinculados al desarrollo regional, tales como problemas de infraestructura y de logística que afecten negativamente el desenvolvimiento de las actividades productoras de bienes y servicios de la región”.

CUADRO N° 6: RED DE AGENCIAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO - SEPYME	
Provincia	Agencias de Desarrollo Productivo
Catamarca	<input type="checkbox"/> Agencia de Catamarca
Chaco	<input type="checkbox"/> Agencia de Chaco
Chubut	<input type="checkbox"/> Agencia Trelew
Córdoba	<input type="checkbox"/> Agencia Ciudad de Córdoba <input type="checkbox"/> Agencia de General Deheza <input type="checkbox"/> Agencia de Marcos Juárez <input type="checkbox"/> Agencia de Villa María <input type="checkbox"/> Agencia de Inriville <input type="checkbox"/> Agencia de Bell Ville <input type="checkbox"/> Agencia de Río IV <input type="checkbox"/> Agencia de San Francisco <input type="checkbox"/> Agencia de Santa Rosa Río I
Corrientes	<input type="checkbox"/> Agencia de Virasoro (en proceso de reconocimiento por parte de las autoridades de la provincia)
Entre Ríos	<input type="checkbox"/> Agencia Gualeguaychú <input type="checkbox"/> Agencia Paraná
Formosa	<input type="checkbox"/> Agencia de Formosa
Jujuy	<input type="checkbox"/> Agencia San Salvador de Jujuy <input type="checkbox"/> Agencia del Departamento de el Carmen <input type="checkbox"/> Agencia de Libertador General San Martín
La Pampa	<input type="checkbox"/> Agencia Venado Tuerto (en formación)
La Rioja	<input type="checkbox"/> Agencia de La Rioja
Mendoza	<input type="checkbox"/> Agencia de Mendoza
Neuquen	<input type="checkbox"/> Agencia Neuquen <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Aluminé <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Centenario <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Chos Malal <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Copahue – Caviahue <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Cutral Co y Plaza Huincul <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Junín de los Andes <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Las Lajas <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Neuquen <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Plottier <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Rincón de los Sauces <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme San Martín de los Andes <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Villa La Angostura <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Villa Traful <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Zapala <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme Andacollo <input type="checkbox"/> Agencia Centro Pyme El Chañar

Río Negro	<input type="checkbox"/> Agencia Viedma <input type="checkbox"/> Agencia Valle Medio <input type="checkbox"/> Agencia Cipolletti <input type="checkbox"/> Agencia Villa Regina <input type="checkbox"/> Agencia Roca <input type="checkbox"/> Agencia Río Colorado <input type="checkbox"/> Agencia El Bolsón <input type="checkbox"/> Agencia Bariloche <input type="checkbox"/> Agencia General Conesa <input type="checkbox"/> Agencia Viedma Patagones <input type="checkbox"/> Agencia Allen <input type="checkbox"/> Agencia San Antonio <input type="checkbox"/> Agencia Cinco Saltos <input type="checkbox"/> Agencia Catriel
Salta	<input type="checkbox"/> Agencia Tartagal <input type="checkbox"/> Agencia Ciudad de Salta
San Juan	<input type="checkbox"/> Agencia de San Juan
San Luis	<input type="checkbox"/> Agencia de San Luis
Santa Fe	<input type="checkbox"/> Agencia Rosario <input type="checkbox"/> Agencia Rafaela <input type="checkbox"/> Agencia Reconquista <input type="checkbox"/> Agencia Venado Tuerto (en formación)
Santiago del Estero	<input type="checkbox"/> Agencia Santiago del Estero
Tucumán	<input type="checkbox"/> Agencia Cevil Redondo <input type="checkbox"/> Agencia San Miguel de Tucumán

Fuente: Información suministrada por SEPyME.

Desde el punto de vista cualitativo debe destacarse la importancia de iniciativas como el programa CERPyme (Comisión Europea y SEPyME), que centra más del 50% de los recursos aportados por la Comisión Europea en el apoyo institucional a las agencias de desarrollo productivo de varias provincias argentinas, con vistas a mejorar la calidad y cantidad de servicios de apoyo a PyMEs locales. Dicho proyecto tiene entre sus premisas la transferencia de conceptos, modelos y experiencias europeas exitosas a este tipo de instituciones.

La Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo se perfila como un recurso clave para la solución de varios puntos débiles del “sistema”:

- Desde el punto de vista institucional, las Agencias podrían cumplir un rol clave en la articulación, coordinación territorial y generación de sinergias entre las políticas y acciones de origen nacional, provincial, regional y local.
- Constituyen un campo fértil para las iniciativas de asociación entre el sector público y el sector privado.
- Desde el punto de vista presupuestario, la Red de Agencias presenta la potencialidad de efficientizar el uso de los recursos financieros a partir del cofinanciamiento entre la Nación, las provincias y los municipios.

- ❑ Por sus características poseen potencialidades para la incorporación de determinados atributos claves para la construcción de ejes de buenas prácticas institucionales. Aplicando los parámetros de CEPAL⁵, las Agencias estarían en condiciones de generar impactos positivos en los siguientes atributos: Orientación de los servicios y actividades desde la demanda; Prospección de demandas; Construcción de instrumentos y actividades asumiendo las necesidades y características de los usuarios; Accesibilidad (facilidad operativa a la entrada del grupo objetivo); Proximidad geográfica o interactiva; Compromiso del grupo objetivo; Especialización estratégica de los servicios y actividades; Adicionalidad institucional (sumatoria de esfuerzos públicos y privados); Interacción con el medio local (enraizamiento, involucramiento institucional local).
- ❑ Vinculación entre *desarrollo de capacidades competitivas* y *desarrollo de los mercados externos*. Si bien la Red de Agencias está originalmente concebida para el desarrollo de cuestiones vinculadas a la capacidad de exportación y desarrollo competitivo (cuestiones “fronteras adentro”), podría generar la infraestructura institucional adecuada para la complementación entre estos elementos y aquellos relacionados con el desarrollo de cuestiones “fronteras afuera” (identificación, desarrollo de mercados y promoción).

🕒 *Despliegue territorial significativo por parte del Sector Público Agroalimentario.*

El amplio despliegue territorial del Sector Público Nacional Agroalimentario representa una particularidad distintiva de la estructura de apoyo a la PyME agroalimentaria. A lo largo del territorio de la República Argentina se expanden 603 oficinas con representación del conjunto de Instituciones que lo componen (SAGPyA, INTA, SENASA, INV e INIDEP). De este total, los dos organismos con líneas programáticas de apoyo a la PyME agroalimentaria, SAGPyA e INTA, cuentan con 34 y 235 delegaciones, respectivamente. La distribución territorial de las delegaciones del SPNA se resume en el Cuadro 9.

CUADRO N° 9: DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS DELEGACIONES DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL AGROALIMENTARIO						
Provincia	INTA	SENASA	INV	SAGPYA	INIDEP	TOTAL
Buenos Aires	65	108	1	12	1	187
Capital Federal	1	3	1	1		6
Catamarca	3	2		1		6
Chaco	10	10	1	1		22
Chubut	5	6				11
Córdoba	28	31	1	5		65
Corrientes	8	26		1		35
Entre Ríos	13	17		2		32
Formosa	5	12		1		18
Jujuy	2	3		2		7
La Pampa	7	20				27
La Rioja	1	3	2			6
Mendoza	8	3	4			15

⁵ “Buenas Prácticas Internacionales en Apoyo a PyMEs. Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina”. Documento de Trabajo N° 86. CEPAL – Oficina de Buenos Aires. Septiembre 2000.

CUADRO N° 9: DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS DELEGACIONES DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL AGROALIMENTARIO						
Provincia	INTA	SENASA	INV	SAGPYA	INIDEP	TOTAL
Misiones	14	4		1		19
Neuquén	3	4				7
Río Negro	6	11	1			18
Salta	6	4	2	1		13
San Juan	6	1	1			8
San Luis	3	9				12
Santa cruz	10	3				13
Santa Fe	20	23	2	5		50
Santiago del Estero	4	8				12
Tierra del Fuego		2				2
Tucumán	7	3	1	1		12
TOTAL	235	316	17	34	1	603

Fuente: IICA en base a datos de los organismos

La fuerte presencia territorial del SPNA agroalimentario, combinada con el alto grado de especialización a nivel sectorial y subsectorial, genera potencialidades tanto para la prospección de demandas como para la generación de información y de políticas específicas relacionadas con el desarrollo de la oferta exportable agroalimentaria de las diferentes microregiones.

2. Oportunidades:

- ◉ *Consenso creciente en cuanto a la importancia estratégica asignada a la Pequeña y Mediana Empresa y a la necesidad de retomar el crecimiento a través del comercio exterior.*
- ◉ *Nuevo marco con tipo de cambio flotante y alto valor del dólar.*
- ◉ *Creciente interés en la necesidad de exportar por parte de la Pequeña y Mediana Empresa a partir de los nuevos límites del mercado interno.*
- ◉ *Consenso creciente en cuanto a la importancia de la Asociatividad como generadora de escalas eficientes en lo productivo, comercial, etc. Incentivos y predisposición creciente a la cooperación por parte de la Pequeña y Mediana Empresa.*
- ◉ *Posible constitución del Instituto de Desarrollo Empresario Argentino – IDEAR (“SEBRAE argentino”).*

Este primer grupo de oportunidades tiene que ver con la *generación creciente de consensos* con respecto a la importancia estratégica de los elementos basales del “sistema” de apoyo a PyMEs.

Como se mencionara en la Introducción, los roles del comercio exterior y de la Pequeña y Mediana Empresa en el proceso de desarrollo económico han sido tradicionalmente subestimados o poco atendidos en los lineamientos centrales de la política económica argentina. Las razones allí citadas han contribuido notoriamente a un cambio de enfoque que incorpora a estos elementos entre los temas prioritarios de la agenda económica nacional.

El amplio consenso actual sobre la importancia estratégica de la Pequeña y Mediana y el desarrollo exportador en el proceso de desarrollo económico constituye una oportunidad para el “sistema”, especialmente en cuanto a las posibilidades de absorción de mayores recursos financieros. Desde el punto de vista institucional, estos consensos contribuirían, potencialmente, a la estabilidad y continuidad de los lineamientos estratégicos del sistema.

Dentro de la temática de desarrollo de la PyME ha adquirido importancia creciente la confianza en las fuertes potencialidades de la asociatividad, como generadora de escalas eficientes en las distintas funciones de la cadena de valor (producción, comercialización, etc.). Si bien las referencias a experiencias exitosas, como las de Italia, España y países del Este Asiático, a partir del fuerte desarrollo de consorcios productivos y exportadores han sido recurrentes desde larga data, recién en la década del 90 comienzan a verificarse en la Argentina acciones concertadas y sostenidas de fomento de la asociatividad. Aunque estas políticas experimentaron un limitado impacto inicial, en cierta medida explicables por cuestiones de cultura empresarial y resistencias al cambio, el éxito de varios de los desarrollos asociativos seminales parece haber generado un efecto demostración y una predisposición creciente a la cooperación por parte de la Pequeña y Mediana Empresa, observándose, en los últimos dos años, un mayor número de programas y de experiencias asociativas.

La posible constitución del Instituto de Desarrollo Empresario Argentino (IDEAR) no sólo es una muestra más de la creciente valoración del rol estratégico de la Pequeña y Mediana Empresa en el desarrollo económico, sino que constituye una importante oportunidad para el fortalecimiento del sistema de apoyo a PyMEs.

La creación del IDEAR es un proyecto de ley presentado en 2002 en el Congreso Nacional. De acuerdo a dicho proyecto, inspirado en el SEBRAE brasileño, el IDEAR sería un ente autárquico vinculado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Producción. Su Dirección y Administración estaría a cargo de un directorio de mayoría proveniente del ámbito privado empresarial de carácter nacional.

Las funciones previstas para el IDEAR son, de acuerdo al proyecto, las siguientes:

- a) Asistencia en la organización gerencial, planeamiento estratégico y de financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa;
- b) Capacitación para comercialización, promoción e internacionalización de las mismas;
- c) Servicio especializado en materia de calidad y medio ambiente;
- d) Promover la creación de nuevas empresas, empresa joven y actividades empresariales femeninas;
- e) Creación de incubadoras de proyectos e incubadoras productivas y comerciales;
- f) Asistencia técnica a un mejor funcionamiento de factores de desarrollo (territorio, distritos o áreas industriales, centros y redes de servicios, estructura de búsqueda científica e innovación tecnológica);
- g) Formar y asistir consorcios de exportación;
- h) Promocionar las empresas y sus productos a través de ferias nacionales, regionales e internacionales y la generación de negocios internacionales;
- i) Asesoramiento y asistencia legal, técnica, tributaria, financiera y gestión de marketing.

La posible creación del IDEAR constituye una oportunidad sumamente valiosa para el “sistema”, siempre que incluya una evaluación y superación de las debilidades que se analizan más

abajo. Los beneficios potenciales desde el punto de vista institucional y de la construcción de atributos de buenas prácticas son muy similares a los expuestos para el caso de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo. Desde el punto de vista institucional, su creación implicaría un cambio profundo en la estructura del sistema de apoyo a PyMEs. Desde el punto de vista presupuestario el nacimiento del IDEAR significaría una inyección altamente significativa de recursos al sistema⁶.

- *Consenso creciente en cuanto al rol central del Sector Agroalimentario como elemento básico de identificación en una estrategia basada en la Imagen País.*

El desarrollo de una marca país es una alternativa estratégica que ha sido encarada exitosamente por las organizaciones de promoción de exportaciones de varios países. Si bien la Argentina no posee una imagen claramente definida para transmitir al exterior, existe una importante tendencia a asociar al país con sus alimentos. El hecho de que la *identidad* o *imagen país* esté configurada en parte sobre el eje de los productos alimenticios es una oportunidad significativa para su diferenciación y agregado de valor.

- *Existe un amplio margen para el desarrollo e implementación de políticas a nivel regional y microregional (recurso aún escasamente difundido y/o “fuera de agenda”). Potencialidades a nivel microregional poco explotadas.*

El desarrollo de las economías regionales y el desarrollo productivo local constituyen también casos paradigmáticos de elementos tradicionalmente relegados de la agenda de política económica. Estos tópicos han ido ganando consenso por su estrecha vinculación con la problemática PyME y con el desarrollo de la oferta exportable. No obstante aún no son significativos desde el punto de vista presupuestario a nivel nacional. Las potencialidades poco explotadas que presentan las regiones y microregiones argentinas junto al amplio margen existente para el desarrollo e implementación de políticas a este nivel, constituyen una oportunidad per se para la generación de impactos positivos del “sistema”. La infraestructura técnica y operativa que se está construyendo a través de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo genera un sólido medio para aprovechar estas potencialidades.

- *Presencia creciente de organizaciones de la Sociedad Civil, implementando líneas programáticas con contenidos novedosos y aportando “Buenas Prácticas” al “sistema” de apoyo a PyMEs .*

El “sistema” de apoyo a PyMEs verifica una presencia creciente de iniciativas provenientes del tercer sector. La característica distintiva de las líneas programáticas provenientes de diversas fundaciones y organismos de cooperación internacional es la presencia de algunos elementos novedosos y ausentes en los cursos de acción implementados por el Sector Público, que se caracterizan por aportar buenas prácticas institucionales al sistema. En el cuadro 8 de la siguiente página se detallan los casos más ilustrativos.

⁶ El proyecto de ley original estipula que el IDEAR se financiará con los siguientes recursos: “a) El aporte que realice el Estado nacional a través del presupuesto de la Nación, y decretos y leyes especiales; b) El diez por mil (10%) proveniente de las importaciones de bienes manufacturados terminados; c) Los provenientes de la realización de trabajos y/o servicios para terceros; d) El importe de los fondos que se reciban en calidad de subsidios, donaciones y legados, los que no podrán aceptarse sino cuando las condiciones impuestas se conformen al objeto e intereses del Instituto de Desarrollo Empresario Argentino (IDEAR); e) Las utilidades excedentes de períodos anteriores; f) Préstamos u otras operaciones o acuerdos que celebre con entidades nacionales y/o internacionales; g) Todo aporte público o privado destinado al cumplimiento de los propósitos y objetivos de la presente ley”.

Si bien la participación del tercer sector en el sistema de apoyo es creciente aún resulta poco significativa. Otros puntos susceptibles de mejora vienen dados por la escasa difusión de las acciones de estos organismos y la ausencia de espacios permanentes de articulación con el sector público (el Programa de Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas, de la Fundación Bank Boston, constituye una excepción a la regla al fusionar y coordinar acciones con la Fundación ExportAr para su implementación conjunta). También resultaría deseable una acción pública concertada, por parte del Estado, que promueva la participación de este tipo de instituciones.

CUADRO N ° 8: APORTES Y BUENAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DESDE EL TERCER SECTOR	
Institución - Programa	Aportes y Buenas Prácticas Institucionales
Fundación Bank Boston – Programa de Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas	<input type="checkbox"/> Primer programa en fomentar la Asociatividad para la exportación. <input type="checkbox"/> Alto grado de articulación con el Sector Público (Fundación ExportAr)
Fundación Banco Credicoop – Programa DIVERPYMEX.	<input type="checkbox"/> Metodología replicable en materia de diversificación de mercados de exportación para PyMEs. <input type="checkbox"/> Asistencia Técnica “in company”. Atención de soluciones y gestión a medida (taylor-made). <input type="checkbox"/> Asistencia y cooperación técnica externa (Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña – COPCA). <input type="checkbox"/> Utilización de la red de Centros de Promoción de Negocios de COPCA en el mundo.
Fundación Invertir – Programa Invertir PyMEs *	<input type="checkbox"/> Asistencia Técnica a PyMEs a través de Universidades. <input type="checkbox"/> Promoción del vínculo Universidad – PyME.
Fundación Premio Nacional a la Calidad – Programa para la Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas.	<input type="checkbox"/> Tutorías “in company” para la adopción de modelos de gestión de calidad.
Comisión Europea - Eurocentro de Cooperación Empresarial Buenos Aires – Programa AL INVEST	<input type="checkbox"/> Promoción a la cooperación entre PyMEs argentinas y europeas y a la formación de Alianzas Estratégicas en materia de transferencia de tecnología, joint-ventures, acuerdos de representación y/o distribución, inversiones, desarrollo conjunto de productos, etc.
CyTED - Proyectos de Innovación IBEROEKA	<input type="checkbox"/> Fomento de la cooperación internacional entre empresas en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico, orientada al desarrollo de productos, procesos y servicios dirigidos a un mercado potencial. <input type="checkbox"/> Promoción del vínculo Universidad – PyME.
Comisión de la Unión Europea y SEPyME	<input type="checkbox"/> Transferencia de conceptos, modelos y experiencias europeas exitosas a Sectores, Distritos Productivos, Agencias de Desarrollo Productivo y grupos de empresas. <input type="checkbox"/> Formación de formadores. Transferencia de conocimientos de expertos europeos a técnicos locales. <input type="checkbox"/> Asistencia y cooperación técnica externa.

(*) Programa no vigente a fines de 2002

◉ *Creación en 2002 del Foro Permanente de Responsables de Programas Nacionales con Impacto Local.*

El Foro Permanente de Responsables de Programas Nacionales con Impacto Local es una iniciativa de la Subsecretaría de la Gestión Pública y del Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior. Su objetivo general consiste en “generar un espacio de encuentro, capacitación, intercambio y reflexión, útil para fortalecer la gestión, intercambiar conocimientos y experiencias, aciertos y errores, conformando una red que maximice las capacidades de diseño, implementación y evaluación de políticas”.

La creación de dicho espacio constituye una oportunidad relevante para la solución de deficiencias del sistema de apoyo relacionadas con la articulación efectiva a nivel intra nacional. En las reuniones del Foro se manejan inquietudes y propuestas valiosas relacionadas con el análisis de complementariedades entre programas, la necesidad de establecer mecanismos que aseguren la articulación entre organismos y entre líneas programáticas, la necesidad de sistematizar reuniones interministeriales, la prospección cruzada de demandas a partir de la actuación en distintos ámbitos territoriales, etc.

◉ *Desarrollo y difusión de mecanismos no tradicionales de acceso al crédito.*

El desarrollo y difusión de instrumentos financieros no tradicionales de acceso al crédito representa una doble oportunidad para el Sistema Global de Apoyo a PyMEs:

Desde el punto de vista de los usuarios del sistema genera perspectivas alentadoras para la relativa solución de uno de los principales fallos de mercado del sector, al enriquecer el abanico de herramientas financieras disponibles y factibles de complementarse con instrumentos no financieros. Desde el punto de vista de los organismos que conforman el tejido institucional de apoyo a PyMEs, algunos de estos desarrollos generan oportunidades relevantes para el financiamiento de sus líneas programáticas.

Entre los diversos instrumentos de financiamiento no tradicional, adaptables a las especificidades de la MIPyME, que se han desarrollado en los últimos años se pueden destacar figuras como el Fideicomiso, el Fideicomiso Financiero, los Fondos de Capital de Riesgo, las Sociedades de Garantía Recíproca, el Factoring, el Leasing y las ON para PyMEs. Desde el Sector Público han surgido importantes instrumentos adaptados a la MIPyME, entre los que se destacan las Sociedades de Garantía Recíproca, el FOGAPyME, el FONAPyME (fondo de capital de riesgo para PyMEs), los fideicomisos de exportación y los fideicomisos regionales de inversión.

El financiamiento de determinadas estructuras y actividades del “sistema” es una alternativa aún poco explotada. El Fideicomiso se vislumbra como una herramienta potencialmente positiva para estos fines. Como antecedentes pueden citarse los casos del FONCAP, fondo fiduciario de US\$ 40 millones constituido con un porcentaje de la recaudación de Lotería Nacional en 1997, FONTAR, FONAPYME y FOGAPYME.

◉ *Revalorización del MERCOSUR..Potencialidades para establecer líneas de acción y de articulación a nivel MERCOSUR.*

Luego de un período de virtual estancamiento, fruto de la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas de sus países miembro, se verifica una tendencia a revalorizar al MERCOSUR. Tanto el gobierno argentino como el brasileño se han manifestado sistemáticamente en este sentido.

Un aspecto poco explorado del MERCOSUR es la posibilidad de establecer conjuntamente líneas de acción y de articulación en materia de promoción comercial. El antecedente más cercano es la Reunión Especializada de Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR, que tiene como misión la tarea de “analizar, desarrollar e implementar mecanismos de promoción comercial conjunta de bienes, mercaderías y servicios generados en los flujos de comercio internacionales, el aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles en cada país para la consecución de ese objetivo y la creación de la marca de origen “MERCOSUR” para divulgarla como signo de calidad”. Entre los desarrollos de su Programa de Trabajo en 2002 se destaca la creación, en noviembre, de un Centro de Promoción Comercial Conjunta en Berlín.

Este tipo de iniciativas, fundamentadas en el desarrollo de estrategias corporativas entre los socios comerciales del MERCOSUR representa una oportunidad destacable para el fortalecimiento de las acciones de desarrollo de los mercados externos.

3. Debilidades:

- ◻ *No existe un “sistema de apoyo” formalizado, consensuado, con delimitaciones y asignación clara de roles jurisdiccionales y pautas de articulación y adicionalidad preestablecidas.*
- ◻ *Ausencia o insuficiencia de articulación efectiva a nivel intra Nacional, Nación – Provincias, Sector Público – Sector Privado, Sector Público – Instituciones de la Sociedad Civil, Poder Ejecutivo – Poder Legislativo.*
- ◻ *Alto grado de discontinuidad en el curso de las políticas y líneas programáticas recientes. Inconsistencia entre plazos efectivos y propósitos generada por distorsiones provenientes desde el contexto político.*

Este grupo de debilidades presenta en común el hecho de pertenecer al campo de lo *Institucional*. Podría afirmarse que las líneas programáticas exhiben, individualmente y en su mayoría, un alto grado de coherencia entre sus misiones, objetivos perseguidos e instrumentos utilizados. No obstante, la ausencia de formalización del sistema de apoyo como un todo limita su eficiencia, al generar inevitablemente superposiciones y multiplicidad de esfuerzos y acciones. También restringe la potenciación de eventuales efectos sinérgicos que se alcanzarían con la implementación formalmente planeada de políticas en red.

La realidad del “sistema” de apoyo refleja, de este modo, un conjunto de nodos “acéfalo”, de funcionamiento práctico relativamente anárquico, con aislados esfuerzos informales de articulación impulsado por el voluntarismo de los responsables de las líneas programáticas. Estas consideraciones revelan la necesidad de una estrategia a nivel global, definida desde un ente superior, en el marco de una estructura formalmente diseñada que contemple la importancia de la vinculación y actuación interinstitucional.

Un tipo de articulación sumamente relevante es aquel que debe darse entre las líneas programáticas vinculadas a la promoción comercial (identificación, desarrollo de mercados y promoción) y aquellas orientadas a la capacidad de exportación y el desarrollo competitivo. No se

detectan en el “sistema” iniciativas conjuntas trascendentes entre los organismos especializados en alguno de estos polos del desarrollo de la internacionalización de la PyME (por ejemplo entre SEPyME y la Fundación ExportAr). Por el contrario, es común que muchas de las empresas que recurren a los servicios de promoción comercial lo hagan sin un proyecto concreto de exportación, con conocimientos insuficientes en comercio exterior o con capacidades competitivas limitadas para la inserción externa.

Resulta inevitable incluir al componente político entre las dificultades que condicionan el éxito en las políticas y programas de apoyo general a la pequeña y mediana empresa. Este problema es, indudablemente, común a todo el universo de políticas públicas. La inestabilidad e incertidumbre política reinante en los últimos años ha dado lugar a políticas y programas con horizontes de funcionamiento inciertos y volátiles. En varias ocasiones continuos reemplazos en los cargos jerárquicos superiores de la Administración Pública han dado lugar a redireccionamientos drásticos y suspensiones abruptas e imprevistas en determinadas líneas programáticas establecidas. Esta discontinuidad no sólo se traduce en un derroche sustancial de recursos, sino que también compromete seriamente la credibilidad y la confianza de los empresarios PyME en la efectividad o utilidad práctica de las políticas y programas que pretenden asistirlos. El resultado final es la desarticulación entre el accionar público y el privado y la persistencia de las debilidades estructurales que limitan el desarrollo del sector.

► *Participación muy escasa e informal del Sector Privado en el diseño y funcionamiento del sistema de apoyo.*

La participación de los usuarios del sistema, el sector privado a nivel PyME, en el diseño y ejecución de los programas e instrumentos es una práctica sumamente deseable. El compromiso directo del sector privado para compartir la planificación y gestión del “sistema” aseguraría que los cursos de acción se basen adecuadamente en sus demandas y necesidades.

La participación activa y concertada del sector privado es muy escasa en el caso argentino, al tiempo que en otros países ha contribuido significativamente al éxito sostenido en la inserción externa de la pequeña y mediana empresa.

Las falencias institucionales descritas en el punto anterior podrían explicar, en parte, el bajo nivel de participación y compromiso directo de la dirigencia empresarial en el diseño y gestión de políticas e instrumentos de promoción de la competitividad. Otras razones vendrían dadas por la inexistencia de representatividad amplia y / o genuina de las PyMEs en una o pocas instituciones y la escasa cultura exportadora que se verifica en el ámbito empresarial argentino. Todos estos factores contribuyen a que prácticamente no existan agrupaciones privadas orientadas a la generación de proyectos de inserción externa de la PyME.

En el caso de las acciones tradicionales de promoción de exportaciones deben añadirse algunas debilidades institucionales relevantes:

- *El esquema general de promoción de exportaciones no incluye orgánicamente a las provincias.*
- *La red de oficinas de promoción de exportaciones en el interior del país no está formalmente internalizada en la estructura institucional de la Fundación ExportAr.*

La primer consideración es fruto de la ausencia de una estrategia de comercio exterior consensuada y de una estructura formalmente diseñada que contemple la importancia de la vinculación y actuación interinstitucional entre la Nación y las Provincias. El Consejo Federal de Comercio Exterior (COFECEX) se vislumbra como el organismo que debería agregar mayor participación de las Provincias en la definición de políticas de promoción, negociaciones y gestiones relacionadas con el comercio exterior

La Fundación ExportAr cuenta con una red de oficinas conformada por 53 delegaciones en el interior del país. Dicha red se caracteriza por estar constituida por diversos organismos locales (bolsas de comercio, cámaras, agencias de desarrollo, organismos públicos municipales, etc.) que actúan como ventanilla de los programas de la Fundación. Los nodos de la red poseen, de este modo, un alto grado de heterogeneidad en sus estructuras, capacidades, recursos e intereses. Dado que estas oficinas no forman parte de la estructura de la Fundación ExportAr, no reciben asignación presupuestaria por parte del Estado. Más allá de resultados notables obtenidos en la gestión reciente de ExportAr en base al esfuerzo y voluntad de los participantes, esta combinación entre informalidad de la red y falta de asignación financiera atenta contra las posibilidades de gestión por resultados y restringe el grado de homogeneidad y la calidad potencial que podrían alcanzar los servicios prestados por las delegaciones en el interior.

Debe destacarse el reciente desarrollo de algunas oficinas de promoción de exportaciones de los niveles provinciales, entre los cuales se destacan BAExporta y ProMendoza. No obstante, a diferencia del caso de las agencias de desarrollo productivo, estos desarrollos son aún escasos en cuanto a la cantidad de provincias con este tipo de iniciativas y no existe aún una dispersión territorial importante como para estructurar y consolidar una red similar a la desarrollada por SEPyME.

- ◉ *Disponibilidad insuficiente de recursos en líneas de acción u organismos clave a nivel estratégico.*
- ◉ *Flujos presupuestarios volátiles e inciertos. Ausencia de asignaciones presupuestarias en varios programas. Dependencia de recursos externos en otros.*
- ◉ *Restricciones presupuestarias que no se corresponden con la misión y objetivos perseguidos por muchas líneas programáticas.*
- ◉ *Recursos de organismos internacionales subutilizados.*
- ◉ *Posibilidades limitadas de complementar instrumentos de apoyo financiero con instrumentos no financieros.*

Este segundo grupo de debilidades puede ser enmarcado dentro de lo que serían las *deficiencias presupuestarias* del Sistema Global de Apoyo a PyMEs. La disponibilidad y/o asignación insuficiente de recursos financieros destinados al fomento de desarrollos productivos y exportadores ha sido una característica crónica del esquema de política económica en la Argentina. Esta circunstancia se fue profundizando en los últimos años, en primera instancia por determinados esfuerzos por alcanzar la sustentabilidad fiscal y más recientemente por el default y sus consecuencias sobre las alternativas de financiamiento del gasto público.

Las deficiencias presupuestarias del sistema se reflejan en diferentes facetas. En primer lugar se destaca la incertidumbre y la tendencia a la disminución de los recursos asignados a varias líneas programáticas, como consecuencia de recortes presupuestarios y de dependencia de fondos externos condicionales.

Por las razones citadas, ciertos programas, especialmente los ligados a instrumentos de asistencia financiera, han quedado suspendidos o desfinanciados en el transcurso de 2002. Combinando esto con las restricciones estructurales de acceso al crédito que caracterizan a la Pequeña y Mediana Empresa, el sistema de apoyo añade una debilidad importante: las posibilidades limitadas de complementación entre instrumentos de apoyo financiero e instrumentos no financieros. Esta dicotomía entre ambos tipos de instrumentos diluye sustancialmente el impacto final de las líneas programáticas. Pocos resultados concretos se obtendrán de la asistencia técnica relacionada con el proceso exportador si finalmente la PyME asistida no cuenta con posibilidades de prefinanciación o financiación de sus exportaciones (obviamente el razonamiento inverso es igualmente válido: una PyME con acceso al crédito para la exportación que no dispone de los conocimientos necesarios para el acceso y desarrollo de los mercados externos obtendrá generalmente resultados nulos o poco significativos). También debe destacarse que si bien el BICE (también el Banco Nación) tiene a la promoción de exportaciones en sus cartas orgánicas, el acceso de la PyME a estos instrumentos no está garantizado por ser éste un banco de segundo piso. Se verifica una tendencia en la banca privada a no ofrecer sus líneas de crédito como consecuencia de una menor rentabilidad con respecto a otras operaciones alternativas disponibles.

Otra faceta del impacto de las deficiencias presupuestarias del sistema se refleja en el desfase entre los objetivos de las líneas programáticas y las dotaciones de recursos financieros y humanos, lo cual atenta notoriamente contra el atributo de consistencia del programa o de la institución ejecutora.

Las falencias presupuestarias adquieren una alta significatividad en el conjunto de acciones vinculadas a la promoción comercial. La escasez de recursos financieros se refleja puntualmente en el muy bajo presupuesto relativo de la Fundación ExportAr en relación con los presupuestos manejados por las oficinas de promoción comercial de otros países emergentes. Si se tiene en cuenta que las oficinas de promoción comercial tienen un amplio campo en el cual compiten entre sí por colocar los bienes de sus países en los mercados mundiales, el ínfimo presupuesto de la Fundación ExportAr coloca a la Argentina en una posición de seria desventaja relativa. También es importante destacar que, unido a la insuficiencia de recursos financieros de ésta institución, la gratuidad de todos los servicios prestados da lugar a restricciones en cuanto al tipo de instrumentos utilizados. Puede observarse que algunos instrumentos utilizados por las oficinas de promoción de otros países, más sofisticados o personalizados, claves para una gestión de ventas exitosa en el exterior, son arancelados y se encuentran ausentes en el portafolio de servicios de la Fundación ExportAr.

La red externa, es decir la ramificación del “sistema” en el exterior, actualmente se encuentra saturada de pedidos de asistencia y no da abasto para satisfacer las diferentes solicitudes en tiempo y forma. Esta consideración es una prueba adicional de las necesidades presupuestarias insatisfechas en el campo del desarrollo de los mercados externos.

En el caso particular del subsistema de apoyo al sector agroalimentario se verifica, a excepción del PROSAP, una tendencia a la disminución de los recursos asignados en los proyectos y líneas

programáticas de la SAGPyA⁷ y el INTA. Con respecto a los fondos específicos para la promoción de exportaciones agroalimentarias la SAGPyA dispone de una cifra que ronda los U\$S 150 mil. Esta cifra representa tan sólo un 0.14 % del presupuesto, sin incluir el FET, del Sector Público Agroalimentario Argentino en 2002.

- ◉ *Mecanismos de control y evaluación inadecuados o inexistentes. Escasez y/o falta de transparencia en la información básica para la evaluación de los programas (montos, resultados e impacto).*
- ◉ *Excesiva demora en el ajuste y revisión de instrumentos ante cambios profundos en el contexto socio económico.*
- ◉ *Escasa difusión y promoción de los programas al usuario final. Alto grado de dispersión de la información. Información no siempre clara y precisa.*

El tercer grupo identificado de debilidades tiene que ver con *falencias operativas* existentes en determinados elementos de la estructura institucional del sistema público de apoyo a PyMEs. Parte de estas falencias operativas se sitúa en la etapa de evaluación de resultados, control y ajustes correctivos del proceso estratégico de gestión pública.

En los casos de existencia o acceso a información básica para la evaluación de los programas, se verifica generalmente un sesgo erróneo hacia la recopilación y presentación de información cuantitativa vinculada con los procesos internos de las líneas programáticas (i.e. número de empresas asistidas, cantidad de rondas de negocios organizadas, etc.). Si bien este tipo de información sobre actividades resulta vital para medir la eficacia del programa, no es suficiente para medir su eficiencia (i.e. indicadores del impacto de las acciones del programa sobre las empresas asistidas). Por su parte, los abundantes casos de ausencia o no disponibilidad de la información, no sólo limitan la retroalimentación del sistema de apoyo, sino que comprometen seriamente su perspectiva de transparencia y credibilidad. En este sentido, resultaría sumamente fructífero generalizar la misión y el objeto del SIEMPRO a los efectos de incorporar todas las líneas programáticas vinculadas con el “sistema” de apoyo a PyMEs.

Con respecto a la implementación de ajustes correctivos se han verificado casos importantes de deficiencias tales como la persistencia en la falta de estructuras jurídicas relevantes (figuras como Consorcios de Exportación se encuentran fuera del marco jurídico) o la lentitud en la adecuación de instrumentos financieros a la realidad actual de la PyME y a las nuevas oportunidades que brinda el comercio exterior.

Un ejemplo paradigmático de demoras en ajustes correctivos es el de la reformulación del programa PRE (que fue cambiando de fomentar Planes de Desarrollo Empresarial individuales a fomentar exclusivamente Planes de Desarrollo Asociativo, con mayor impacto y sinergias) la cuál no sólo fue tardía, sino que el período de adaptación trajo aparejado cerca de un año de suspensión de sus actividades. Las causales de este tipo de falencias pueden situarse tanto en las deficiencias institucionales como en la existencia de conflictos vinculados a luchas de poder.

Los canales de comunicación entre el sistema público y sus usuarios finales son fuente de otra deficiencia operativa importante. La difusión y promoción de los programas se caracteriza por un

⁷ Algunos casos significativos son los de Cambio Rural, cuya partida presupuestaria se redujo de \$17 millones en 1997 a \$2,5 millones en 2002, y Unidad de Minifundio, cuyo presupuesto descendió desde \$1,229 millones en 1997 hasta \$ 102 mil en 2002.

alto grado de pasividad cuya consecuencia final es el desconocimiento por parte del empresario PyME.

La ausencia de un espacio de acceso unificado a la información sobre la totalidad de programas públicos y privados ofrecidos por el sistema de apoyo es una debilidad a destacar, con alguna excepción como las iniciativas de difusión y de presentación unificada por parte de la SEPyME y de la Subsecretaría de Asuntos Municipales respectivamente que, de todos modos, poseen margen para un mayor grado de proactividad. Se trata de una falencia de fácil solución. Gran parte del desconocimiento que se tiene sobre muchos programas se debe al alto grado de dispersión de la información.

❖ *Falta de especialización sectorial en muchas de las estructuras de apoyo.*

❖ *Impactos aislados y carentes de efectos sinérgicos por parte de varios programas horizontales.*

Un aspecto puntual que se verifica en muchas de las estructuras de apoyo es la falta de especialización sectorial. Si bien el sistema de apoyo parte del supuesto de fallos de mercado comunes a todo el universo PyME y los aborda con instrumentos homogéneos, existen también fallos específicos a un sector o cluster, originados generalmente en la interacción de agentes específicos. Estos casos sugieren la necesidad de soluciones sectorial o regionalmente específicas⁸.

Además, los sectores también presentan especificidades que requieren un determinado cúmulo de conocimientos técnicos puntuales (por ejemplo tecnológicos) que no siempre coincide con el perfil de especialización de los recursos humanos que operan los programas horizontales. En este sentido, el sector agroalimentario y sus diversas ramas tienen una especificidad muy clara.

El sistema global de apoyo a PyMEs contempla muy parcialmente estas situaciones. En general sus lineamientos programáticos están fuertemente enmarcados en los principios de horizontalidad y de operación vía instrumentos. Esto da lugar a que en muchos casos se utilicen recetas estandarizadas que no dan debida atención a la heterogeneidad sectorial. Con respecto a la insuficiencia de conocimientos técnicos sectoriales que pudieran existir en las estructuras públicas de apoyo, el sistema ha intentado brindar soluciones, en cierta medida indirectas, a través de iniciativas como el PRE. Este tipo de programas se basa en la participación de consultoras privadas y la consecuente prestación de servicios “a medida”. El problema puntual en este caso ha sido que el mercado privado de servicios de consultoría a PyMEs en la Argentina también presenta fallos importantes y se encuentra sesgado a la especialización por tópicos (marketing, calidad, finanzas, etc.) más que por sectores⁹.

El debate acerca de la conveniencia de implementar políticas de fomento horizontales versus políticas selectivas es ya clásico porque refleja una dificultad real de armonización entrecruzada. La experiencia de países como Chile en el ámbito del fomento productivo muestra que es factible generar una combinación de instrumentos, algunos más horizontales, otros más diferenciales, que cumpla en forma conjunta con los criterios de eficiencia y de equidad.

⁸ “Espacios para Políticas Homogéneas y Espacios para las Políticas Diferenciales”. Presentación de Carlos Alvarez en el Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas. Cocoyoc. Morelos, México. Noviembre de 2002.

⁹ El tercer componente, nunca implementado, de la versión inicial del programa PRE (“Apoyo a la Oferta de Servicios”) contemplaba acciones de promoción al sector de servicios de consultoría a los efectos de adecuar sus ofertas a las necesidades de las PyMEs y de ampliar y perfeccionar su oferta en zonas de bajo desarrollo profesional.

En el ámbito puntual de la promoción comercial debe agregarse una serie adicional de falencias operativas:

- ◉ *El “sistema” no tiene estrategias definidas por mercados objetivo.*

Esto tiene que ver, básicamente, con la ausencia de una estrategia claramente definida en materia de comercio exterior e inserción externa.

- ◉ *Especialización en comercio exterior insuficiente en los nodos de la red externa de promoción.*
- ◉ *Ausencia de marketing en los mercados objetivo.*
- ◉ *Ausencia de personal local específico en las oficinas de promoción en el exterior.*

Con respecto al segundo punto, los recursos humanos que operan en la red externa de promoción poseen un perfil claramente sesgado hacia la carrera diplomática. Esto tiene que ver con la estructura institucional de dicha red, conformada por las 120 Embajadas, Consulados y las Secciones Económicas o Comerciales de la Argentina en el exterior. Esto da lugar a que la especialización en comercio exterior existente en cada nodo dependa de las vocaciones comerciales de cada funcionario. No obstante debe destacarse que se estaría verificando entre los funcionarios de Cancillería un mayor número de interesados con las actividades de promoción (tradicionalmente relegadas a un segundo plano). También es útil distinguir entre conocimientos de comercio exterior y aptitudes para la comercialización (conocimientos y perfil para la gestión de ventas en el exterior, marketing internacional, etc.). Este último aspecto, clave en el éxito de algunas organizaciones de promoción extranjeras, no es requerido como un elemento significativo en el perfil de los funcionarios diplomáticos, por lo que suele estar ausente en los nodos de la red externa de promoción de exportaciones argentinas.

El tercer punto tiene que ver con las redes externas de promoción y con la oportunidad no aprovechada de ampliar el conocimiento de las idiosincrasias domésticas (idioma, cuestiones socio – culturales) y de las particularidades (presiones de aceptación local y de costos) de los distintos mercados y sectores.

- ◉ *Actitud relativamente pasiva en cuanto a la identificación o búsqueda de potenciales exportadores.*

Este aspecto, replicable a las líneas programáticas del sistema en general, tiene que ver con la red interna y su actitud frente a la búsqueda de beneficiarios viables de los programas y servicios. Un punto de referencia sería Trade Start, el departamento de AusTrade especializado en búsqueda y selección de exportadores potenciales.

4. Amenazas:

- ◉ *Alto grado de incertidumbre sobre las estrategias del próximo gobierno: lineamientos de política económica, negociación con organismos multilaterales de crédito, política cambiaria, política de aranceles.*
- ◉ *Persistencia o consolidación en el tiempo de las dificultades actuales de acceso al crédito privado.*
- ◉ *Pérdida de credibilidad del sector privado en el sistema de apoyo público como consecuencia de la inestabilidad y bajo impacto de varias líneas programáticas.*

Las principales amenazas que enfrenta el “sistema” de apoyo a PyMEs tienen que ver con cuestiones presupuestarias y con cuestiones vinculadas a aspectos institucionales. Las mismas se derivan del alto grado de incertidumbre política que rige actualmente en la Argentina.

Entre los campos de política económica que se mantienen inciertos a futuro, se destaca la negociación de la deuda con los organismos multilaterales de crédito (BID y Banco Mundial) que deberá mantener el próximo gobierno. Si bien la relación entre éstos y la Argentina parece haberse normalizado recientemente, los *fundamentales* actuales de la economía argentina no generan certezas ni en el cumplimiento de las diferentes metas acordadas o a acordar ni en las posibilidades futuras de pagar o refinanciar los correspondientes vencimientos. Desde el punto de vista del financiamiento del sistema, si bien es improbable un futuro *default* con estos organismos, de darse este escenario se afectaría no sólo al financiamiento efectivo de líneas programáticas existentes, sino que acotaría sustancialmente las posibilidades de cubrir futuros cursos de acción mediante fondos externos.

También debe destacarse que la persistencia o consolidación en el tiempo de las escasas oportunidades de acceso al crédito a nivel doméstico genera una amenaza a las posibilidades futuras de complementación entre instrumentos financieros y no financieros.

Desde el punto de vista institucional, el desconocimiento de los lineamientos económicos y estratégicos del próximo gobierno implica la existencia de riesgos relacionados con la continuidad en el curso de las políticas y líneas programáticas existentes y la eventual inconsistencia entre plazos efectivos y propósitos de las mismas.

Estrechamente relacionado con lo anterior, cortes abruptos en las líneas de asistencia a PyMEs han dañado la credibilidad del sector privado en el sistema de apoyo público. La posibilidad de que este tipo de situaciones se repita, unida a la actual situación de descrédito generalizado de la clase política (y su asociación con el Sector Público), genera la posibilidad de una pérdida mayor de credibilidad en la utilidad real del sistema.

En el caso de la promoción comercial se presenta una particularidad importante, proveniente de los usuarios – clientes:

- ◉ *Pérdida de credibilidad en el exterior de los organismos de Promoción de Exportaciones como consecuencia del accionar de empresarios “oportunistas”.*

Una consideración a tener en cuenta es que tal vez existan ciertos sesgos de autoselección o problemas de selección adversa en la participación voluntaria de las empresas en los programas. Estos problemas se reflejan en la presencia de empresarios oportunistas, irresponsables o no calificados para la exportación que aprovechan los beneficios de la promoción para interés personal o para obtener réditos de muy corto plazo. Estas acciones provocan daños prácticamente irreversibles en la credibilidad externa de las instituciones que brindan este tipo de apoyo. Esta presencia es tanto una amenaza al sistema de promoción en sí, como un justificativo a la necesidad de una búsqueda proactiva de exportadores potenciales viables.

1.3 EXPERIENCIAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN OTROS PAÍSES

En la presente sección se presentan algunas experiencias extranjeras en promoción de exportaciones con el objeto de identificar buenas prácticas y casos exitosos.

Se exponen en principio los casos de las oficinas de promoción comercial de Nueva Zelanda y Australia, considerados de excelencia. Los principales puntos a resaltar en los casos de Trade New Zealand y de Austrade, están relacionados con su institucionalidad.

Posteriormente se consideran casos más cercanos como los de Chile, Brasil y México. Entre estos últimos se pone especial énfasis en los casos de ProChile y APEX, por la riqueza conceptual de sus lineamientos e instrumentos, muchos de ellos de particular interés para el sector agroalimentario.

2.1.1 TRADE NEW ZEALAND

Trade New Zealand es el nombre comercial del New Zealand Trade Development Board, el organismo de promoción de exportaciones de Nueva Zelandia. Institucionalmente es una “Crown Entity” (una de las denominaciones que reciben las Agencias Modernas del tipo anglosajón), creada por Ley en 1988.

La misión declarada de Trade New Zealand es: “Utilizamos nuestra red mundial para aumentar la capacidad comercial de Nueva Zelandia con el fin de convertir las oportunidades comerciales en ganancias para nuestros exportadores”.

El rol de Trade NZ forma parte de una estrategia de Gobierno más amplia destinada a incrementar la prosperidad económica de Nueva Zelandia. En este marco, los roles estratégicos definidos por Trade NZ son:

- Proporcionar conducción que derive en una más amplia base de exportación.
- Identificar oportunidades en los mercados internacionales y brindar ayuda a los clientes para que puedan transformar dichas oportunidades en exportaciones concretas.
- Brindar a los clientes servicios de consultoría, investigación y desarrollo de mercado.
- Trabajar con aliados para desarrollar la capacidad de exportación de Nueva Zelandia.

Cabe destacar que en septiembre de 2002 se decidió integrar a Trade NZ con Industry NZ, la agencia especializada en el desarrollo de la competitividad de los sectores y empresas neocelandesas, para crear una nueva organización que comenzará a funcionar en julio de 2003. La

misión de esta organización será dar soporte a la competitividad internacional de las firmas y sectores.

Trade NZ, como Crown Entity, responde directamente al gobierno. La responsabilidad por Trade NZ cae bajo la orbita del Ministerio de Negociaciones Comerciales. A su vez, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio es responsable del desarrollo de la capacidad exportadora de Nueva Zelanda.

La formulación de las estrategias a desarrollar por Trade NZ está a cargo de un Cuerpo de Directores conformado por miembros del sector privado y público seleccionados por el gobierno. Entre ellos se incluyen, “ex officio”, a los CEOs del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio y del Ministerio de Desarrollo Económico. Este cuerpo asigna un CEO a Trade NZ, quien también actúa como miembro “ex officio” y recibe una fuerte delegación en cuanto a la ejecución de la estrategia.

El presupuesto de Trade New Zealand proviene de fondos asignados por el gobierno y de cargos por servicios altamente subsidiados a sus usuarios – clientes (aproximadamente 1% del total). El presupuesto total 2000 – 2001 fue de 63,6 millones de dólares neocelandeses (casi US\$ 35 millones al tipo de cambio actual). Esta cifra representa un 0.22% del valor de las exportaciones del país. Una de las características distintivas del fondeo de Trade NZ es que el mismo se negocia anualmente entre la Agencia y el “principal” (el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior) en base al cumplimiento de metas.

La estructura de Trade NZ cuenta con cuatro gerencias: Servicios de Mercado, Marketing, Servicios Corporativos y Servicios al Cliente. Uno de los aspectos es el alto grado de especialización sectorial que se verifica en la Gerencia de Servicios al Cliente a través de las diferentes “Gerencias de Cuenta” que la componen. Dentro de esta división se destacan un área especializada en Agritech y otra en Alimentos y Bebidas, cada una con un Gerente de Cuenta y con ejecutivos de cuenta sectoriales, especializados en diferentes subsectores (entre ellos, lácteos, especialidades, carnes, pescados, bebidas y orgánicos frutihortícolas). Los ejecutivos sectoriales se ocupan de conocer las capacidades y los objetivos comerciales de los clientes a los efectos de adaptar los servicios de Trade NZ. Las Gerencias de Cuenta desarrollan una función proactiva al salir a ofrecer sus servicios. Además, dentro de la Gerencia de Servicios opera un equipo que trabaja en la Línea Directa de Exportación (“Export Hotline”) encargado de brindar ayuda a nuevos exportadores hasta que estén listos para entrar en contacto con el Gerente de Cuenta.

Trade NZ cuenta con una red externa propia formada por 37 oficinas y representantes (más de 350 empleados). Uno de los principios fundamentales de la red externa es que en sus nodos exista mayoritariamente personal nativo del lugar en donde opera. La red interna, distribuida entre sus distintos estados, cuenta con 9 oficinas.

Los servicios brindados por Trade NZ son, a grandes rasgos:

- ❑ Información: relacionada con las diferentes etapas del proceso de exportación (guías para nuevos exportadores, estudios de mercados, etc.)
- ❑ Consultoría: servicios rentados “a medida” para exportadores individuales. Entre otros: asistencia técnica e información para la selección de mercados, identificación de clientes o socios potenciales, soporte logístico en el exterior.
- ❑ Oportunidades comerciales
- ❑ Inteligencia de mercado
- ❑ Portal de Business to Business (actualmente cuenta con 1500 empresas con su perfil comercial y se planea ampliarlo a 3000 empresas en los próximos dos años).

La medición y evaluación del desempeño de Trade NZ se basaba hasta el año 2000 en indicadores de rendimiento basados en la actividad. A partir de entonces se orienta a medidas basadas en el impacto de sus acciones, esto es el impacto sobre las divisas generadas por sus clientes, que surgen como resultado del trabajo realizado por Trade NZ (entre ellos cantidad de clientes, en divisas, que logran exportar en un año, cantidad de nuevos clientes exportadores, etc.). Se establecen indicadores claros de desempeño que deben ser cumplimentados y que surgen de la negociación con el gobierno en cuanto al establecimiento de metas y la asignación de fondos. Internamente cada gerencia, área o trabajador tiene sus indicadores estipulados, cuyos valores efectivos tienen incidencia en los salarios.

La Agencia publica memoria y balance anual como cualquier empresa privada y recibe auditorías internas y externas que miden el nivel de satisfacción de sus clientes.

Otro elemento destacable del caso neocelandés es “The New Zealand Way”, un joint venture entre Trade NZ y el New Zealand Tourism Board, que se formó a principios de la década del noventa para promocionar una marca nacional. Dentro de esta órbita funciona la campaña de marketing integrada “The Brand New Zealand” que brinda a los exportadores y operadores turísticos el beneficio de una identidad única nacional asociada a “calidad sobresaliente” e innovación.

2.1.2 AUSTRADE

La Comisión Australiana de Comercio (Austrade) es la Agencia de promoción de exportaciones del gobierno de Australia. Austrade fue fundada en 1986 y está institucionalmente posicionada como un organismo oficial de la cartera de Asuntos Exteriores y Comercio, bajo la autoridad del Ministro de Comercio.

La misión de Austrade es:

“Contribuir a la riqueza de la comunidad ayudando a que más australianos tengan éxito en la exportación y los negocios internacionales”.

Al igual que en el caso anterior, Austrade está gobernada por un Cuerpo Directivo cuyos miembros provienen de los sectores público y privado. Este Cuerpo es el responsable por todo el manejo corporativo de Austrade, incluyendo su control financiero y dirección estratégica, el establecimiento de metas y guías de acción para la gerencia y el monitoreo de la performance contra las metas fijadas.

Austrade se financia con recursos provenientes del presupuesto nacional (aproximadamente 95% del total) y de la venta de sus servicios (5%). Su presupuesto anual promedia los U\$S 90 millones, lo cual representa un 0.14% del valor de las exportaciones australianas.

El personal de Austrade ronda los 1000 empleados. Una característica distintiva de la agencia radica en sus esfuerzos para incrementar la calidad de sus recursos humanos. Recientemente creó el Instituto Austrade, que imparte enseñanza y formación práctica para todos los niveles de carrera del personal de Austrade, desde la iniciación profesional hasta cuestiones vinculadas con competencias complejas de promoción.

La red externa de Austrade está formada por 96 oficinas comerciales distribuidas en más de 60 países. Al igual que en el caso anterior los equipos de profesionales en el exterior cuentan con especialistas domésticos.

La red local está formada por 18 oficinas a las que se debe sumar unas 70 “TradeStart Offices”. TradeStart es un departamento de Austrade especializado cuya acción es la detección proactiva de potenciales exportadores. Las oficinas de TradeStart son financiadas en partes iguales por Austrade y los gobiernos provinciales, quienes reciben facilidades como créditos “blandos” para tecnología, etc.

Los principales servicios brindados por Austrade son:

- Asistencia técnica e informativa individualizada al exportador
- Identificación de oportunidades en el exterior
- Soporte logístico en el exterior y en Australia
- Identificación de la mejor estrategia de ingreso al mercado elegido (incluye identificación de agentes y distribuidores, potenciales socios estratégicos, selección de importadores, participación en exposiciones, etc.).
- Ayuda financiera (para solventar gastos típicos como exhibiciones, soporte logístico, páginas web, etc.).
- Identificación de Licitaciones Internacionales
- Registración de productos
- Planeamiento estratégico para la exportación y servicios para la formación de redes

Salvo la información general (estadísticas, aranceles, etc.), el resto de los servicios es arancelado.

2.1.3 PROCHILE

Institucionalmente ProChile funciona como la Dirección de Promoción de Exportaciones, dependiente de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

ProChile fue creado en 1974 por decreto ley, con el objetivo de “contar con una institución de apoyo a la política de diversificación y expansión de los envíos al exterior”. En base a esto la misión de ProChile es:

“Apoyar el desarrollo del proceso exportador y la internacionalización de las empresas chilenas, de acuerdo a la política de inserción económica internacional del país, de los acuerdos suscritos por Chile y en el marco de la OMC”

El objetivo declarado por ProChile es el de “contribuir al incremento y diversificación de las exportaciones de productos y servicios, especialmente los no tradicionales, generando conocimiento de mercado y apoyando a la gestión comercial”.

Se financia con recursos públicos asignados anualmente por el Ministerio de Hacienda. El presupuesto de ProChile se destina a dos conceptos: 1) el funcionamiento operativo de la institución, 2) las acciones de promoción en sí, constituyendo el Fondo de Promoción de Exportaciones, instrumento clave que se detalla más adelante.

Los lineamientos estratégicos en los que ProChile basa su accionar se resumen en:

- Ampliación de la base exportadora nacional: a través de la incorporación de nuevas empresas al proceso exportador.
- Consolidación de la base exportadora: mediante el apoyo a los exportadores que enfrentan problemas de competitividad.
- Desarrollo de nuevos negocios: a través del apoyo a empresas en proceso de internacionalización.

La organización central de ProChile está encabezada por la Dirección, que se encarga de dar los lineamientos estratégicos. De ella dependen cuatro Subdirecciones encargadas de apoyar su implementación:

- Subdirección Sectorial
- Subdirección Geográfica
- Subdirección de Información Comercial
- Subdirección de Marketing Internacional

El organigrama de ProChile se destaca por el grado de especialización sectorial previsto por su estructura. La Subdirección Sectorial se divide en nueve gerencias: Planificación y Control, Gerencia PyME, Gerencia de Desarrollo Regional y seis gerencias especializadas en diferentes sectores, entre los que se encuentra la Gerencia Alimentos formada por 10 “Product Managers”.

ProChile cuenta con una red externa conformada por 63 Oficinas distribuidas en 49 países. De acuerdo a datos de Octubre de 2001, la misma contaba con 150 profesionales chilenos y locales. Entre las funciones de la red externa se destacan:

- Detectar oportunidades comerciales
- Asistencia comercial
- Promoción y difusión comercial
- Promoción de inversiones
- Programación de actividades e información de gestión comercial

A su vez cuenta con una red interna de 13 oficinas distribuidas en cada una de las capitales regionales de Chile. Sus funciones están claramente definidas:

- ❑ Organizar la oferta exportable en el ámbito regional
- ❑ Detectar nuevas oportunidades comerciales
- ❑ Promover las exportaciones de productos y servicios regionales

Esta red está considerada como uno de los pilares para el cumplimiento del objetivo de diversificación de las exportaciones por productos y por empresas.

Dentro del tejido institucional de apoyo al desarrollo de la competitividad, ProChile es el último eslabón de una cadena articulada en la cual intervienen organismos públicos de fomento productivo: SENSE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), INDAP (promoción de pequeños productores agropecuarios), SERCOTEC (fortalecimiento de la capacidad de gestión de empresarios de MiPyMEs), FONDEF (desarrollo tecnológico) y CORFO.

Los principales servicios brindados por ProChile son:

- ❑ Información especializada: información de mercados y oportunidades comerciales.
- ❑ Organización y apoyo logístico: a proyectos y actividades de promoción de exportaciones.
- ❑ Asesoría técnica: en materia de comercio exterior por especialistas de productos y mercados.
- ❑ Apoyo financiero a actividades de promoción de exportaciones: cofinanciamiento a través de concurso público abierto.

Para prestar estos servicios ProChile cuenta, junto a sus redes interna y externa, con una amplia batería de mecanismos e instrumentos:

- ❑ *Concurso Nacional de Exportaciones*

El Concurso Nacional de Exportaciones merece especial atención. A través de este mecanismo, ProChile asigna anualmente gran parte de sus recursos disponibles para promoción de exportaciones. Los recursos están divididos en dos fondos específicos:

- ✓ *Fondo de Promoción de Exportaciones*
- ✓ *Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias*

El Fondo de Promoción de Exportaciones apunta a apoyar programas que en su mayoría están orientados a la generación de conocimientos y al apoyo a la gestión comercial. Cuenta con tres tipos de acciones:

A) *Prospección de Mercados*: misiones de prospección, estudios de mercados, visita a ferias, congresos y seminarios, investigación de nuevos productos.

B) *Penetración de Mercados*: misiones comerciales, campañas genéricas de promoción por rubro, participación en ferias y eventos, material promocional, exhibición de productos y degustaciones, invitación a potenciales compradores y a periodistas, promoción en puntos de venta, rondas de negocios y publicaciones en medios especializados.

C) *Permanencia de Mercados*: diseño y desarrollo de campañas de posicionamiento comercial, detección y generación de alianzas empresariales, apoyo a la instalación en el mercado de destino, apoyo al desarrollo de gestión internacional.

Las empresas interesadas postulan sus programas, que se seleccionan y priorizan a través del Concurso Nacional. Los que son seleccionados se cofinancian aproximadamente en un 50% con aportes de los usuarios a los efectos de garantizar un mayor compromiso de las empresas. En el llamado 2002 el presupuesto de ProChile para este fondo fue de unos U\$S 12 millones.

Las ventajas cualitativas de este tipo de iniciativa se verifican en las motivaciones por los cuales ProChile ha implementado este sistema¹⁰:

- ✓ Incorporar directamente la participación del sector privado en el planeamiento de actividades de promoción de exportaciones.
- ✓ Racionalizar la asignación de recursos de promoción de acuerdo a las reales necesidades público – privadas.
- ✓ Mejorar el proceso de definición de los sectores y mercados prioritarios para la promoción.
- ✓ Balancear adecuadamente las actividades de corto, mediano y largo plazo.
- ✓ Garantizar la no discrecionalidad y discriminación para la asignación de recursos.

Merece resaltarse que entre los criterios para establecer prioridades figura la participación previa de las empresas en programas públicos de apoyo al desarrollo de capacidades competitivas.

Con respecto al Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias, el funcionamiento y las motivaciones son idénticas al caso anterior. La principal diferencia es que este fondo está constituido por recursos provenientes del Presupuesto del Ministerio de Agricultura, que son ejecutados por ProChile. El Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias cuenta con un Consejo Directivo público – privado, presidido por el Ministro de Agricultura y con la participación del Ministro de Hacienda, el Director de ProChile y miembros del sector privado.

Los objetivos que guían al fondo pasan por variar la oferta exportable (aumento de su valor agregado y su diversidad), innovar mercados, diversificar empresas y fomentar alianzas estratégicas.

El Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias apoya dos tipos de proyectos:

- ✓ Proyectos Sectoriales de Promoción de Exportaciones, que generan productos que se asemejan a bienes públicos al beneficiar a todo un sector agropecuario o agroindustrial exportador. Se trata de proyectos que generen como resultado el posicionamiento de la Imagen País asociada a un producto o conjunto de productos chilenos; la generación y comunicación de inteligencia de mercado; el desarrollo de las capacidades del sector privado para incrementar y mejorar la calidad de sus propios esfuerzos de promoción de exportaciones.

¹⁰ "Tools and mechanisms in trade promotion: case studies". World Conference of Trade Promotion Organizations. Third Plenary Session. Marrakech. Octubre de 2000.

- ✓ Proyectos Empresariales, que benefician directamente a la empresa o grupos de empresas que los ejecutan. Se trata de proyectos de prospección, penetración y permanencia de mercados como los descritos más arriba.

La asignación prevista para el Concurso 2003 es de unos 4 mil millones de \$ chilenos (aproximadamente U\$S 5,38 millones). Estos recursos son inferiores a los ejecutados durante períodos anteriores, como el trienio 1997 – 1999, en donde giraron entre los 8 y 11 millones de U\$S.

□ *Servicio de información comercial (SIC):*

El SIC se encarga de suministrar información para el sector exportador y para los interesados del exterior. Cuenta con los siguientes servicios: Servicio de orientación al exportador, Servicio documental, Biblioteca electrónica, “Fono Export” y Servicio de información de mercados.

□ *Marketing Internacional:*

ProChile tiene a su cargo el Programa Internacional de Posicionamiento Económico Comercial de Chile en el exterior. El objetivo de este programa es “generar una percepción favorable con una amplia gama de productos de excelente calidad y buen precio”.

Opera a través de: Campañas de difusión general, campañas por área geográfica y agrupaciones regionales, coordinación de campañas sectoriales del sector privado y coordinación de actividades con oficinas comerciales por mercado específico.

□ *Nuevos Instrumentos para la Nueva Economía:*

ProChile ha desarrollado una serie de instrumentos electrónicos entre los que se destacan dos portales de internet (uno de vinculación entre oferta y demanda y el otro con información estratégica y herramientas de apoyo), un sistema interactivo de inteligencia comercial que genera paquetes de información “a medida” (“Trade Map”), videoconferencias y portales verticales.

□ *Programa de Internacionalización de la PyME (Interpyme):*

El programa Interpyme merece especial atención porque se trata de una iniciativa fundamental de articulación que se encuentra ausente en el caso argentino: la vinculación formal entre los organismos especializados en el desarrollo de las capacidades competitivas de la PyME y el desarrollo de los mercados externos.

El programa es desarrollado por ProChile en convenio con CORFO y está destinado a empresas que nunca han exportado o lo han hecho esporádicamente.

Cuenta con dos fases: una de preinternacionalización y otra de internacionalización . En cada una de las fases se cuenta con un tutor especializado (en diagnósticos competitivos y en comercio exterior respectivamente). En el transcurso de la primera fase, si se detecta alguna debilidad que aconseje a la empresa primero subsanarla para continuar en el proceso, ella podrá optar por instrumentos de CORFO de asistencia técnica.

2.1.4 APEX

APEX, la Agencia de Promoción de Exportaciones de Brasil, forma parte de la estructura del SEBRAE¹¹, fue creada por decreto en 1997 y comenzó a operar en 1998. Su misión declarada es:

“Promover la exportación de bienes y servicios y la imagen del Brasil en el comercio internacional, en asociación con instituciones públicas y privadas, induciendo el desarrollo de las empresas de pequeño porte.”

APEX está dirigido por un Comité Director que agrupa a seis representantes de los sectores público y privado.

El financiamiento de APEX es a través de recursos asignados por el SEBRAE, quien a su vez se financia con la recaudación de un impuesto del 0.3% de la nómina salarial de todas las empresas brasileñas. Los fondos asignados a APEX han ido creciendo anualmente desde 50 millones de reales asignados en 1999 hasta R\$ 80 millones (aproximadamente U\$S 22 millones) de presupuesto en 2002. Esta cifra representa un 0.037% de las exportaciones brasileñas.

Por formar parte de la estructura del SEBRAE, APEX utiliza la red de éste, formada por 27 unidades estatales y 520 puntos de atención.

Un aspecto que merece resaltarse es el marco institucional estratégico en el cual APEX desarrolla su actividad: el Programa Especial de Exportaciones (PEE). Este Programa fue lanzado en septiembre de 1998 por el Presidente de Brasil.

El PEE, que se encuentra bajo la órbita de la Cámara de Comercio Exterior¹², está organizado sobre la forma de una estructura matricial que vincula a los sectores productivos con las áreas gubernamentales especializadas en distintos aspectos del comercio exterior.

El programa cruza “Gerencias Sectoriales” con “Gerencias Temáticas” que son competencia del Sector Público. Actualmente existen 61 sectores productivos privados participando del PEE ocupando cada uno de ellos una “Gerencia Sectorial”. Los gerentes sectoriales son responsables por el establecimiento de metas para las exportaciones de cada sector, presentando un programa de trabajo a los sectores de gobierno para el logro de las mismas. Las “Gerencias Temáticas” son 16 y cortan horizontalmente a los 61 sectores. Dentro del PEE, APEX es la Gerencia Temática de Promoción Comercial¹³.

¹¹ De acuerdo a la Medida Provisoria 106 del Gobierno de Brasil (autorizada en enero de 2003), se estipula una transformación de APEX en un “servicio social autónomo”. Con esta medida APEX continuará contando con recursos del SEBRAE pero también podrá acceder a otras fuentes de recursos, entre ellas de iniciativas privadas y de organismos financieros internacionales como BID y BM. Fuente: Nota de Prensa del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil. 23 de enero de 2003. Otras fuentes recientes (Folha de Sao Paulo) mencionan que APEX pasará a llamarse APEX – BRASIL, será orientada y supervisada por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y recibirá un 15% de los recursos recaudados y transferidos para el SEBRAE (esto elevaría el presupuesto de APEX a más de U\$ 30 millones). También se menciona que la Agencia podrá recibir recursos del Presupuesto.

¹² La Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) forma parte del Consejo de Gobierno (organismo que depende directamente de la presidencia) y está integrada por el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, quien la preside, y por los Ministros Jefe de la Casa Civil; de Hacienda; de Planeamiento, Presupuesto y Gestión; de Relaciones Exteriores; y de Agricultura. La función de la CAMEX es “la formulación, la decisión y la coordinación de políticas y actividades relativas al comercio exterior”. También procura “servir de instrumento de diálogo y articulación con el sector productivo, para que la política de comercio exterior refleje las necesidades de los agentes económicos.

¹³ Otras Gerencias Temáticas son: Acceso a los Mercados (Ministerio de Relaciones Exteriores), Inversión para la Exportación (BNDES), Calidad para la Exportación (Ministerio de Desarrollo, Ind. y Comercio Ext.), Gestión de Agronegocios (Ministerio de Agricultura), F.Ganduglia (IICA); Políticas de Promoción de Pymes y de Exportaciones Agroalimentarias (Doc.A-17); Estudio 1.EG.33.7, 51 Componente A; **Préstamo BID 925/OC-AR**. Pre II. Coordinación del Estudio: **Oficina de la CEPAL-ONU en Bs. As.**, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En el marco del PEE, APEX desarrolla y apoya técnica y financieramente proyectos correspondientes a los siguientes programas:

- ❑ *Programa Sectorial Integrado de Promoción de Exportaciones (PSI)*: Apoyo a un sector o a su cadena productiva.
- ❑ *Proyectos Horizontales*: Apoyo a dos o más sectores (en una región o un sitio de comercio electrónico internacional).
- ❑ *Proyectos Aislados*: Apoyo a una acción o una actividad única fuera del contexto del PSI (como la participación en una feria internacional o la realización de una feria en el exterior).
- ❑ *Formación de Consorcios de Exportación*: Procura reunir empresas con el objetivo de exportar, formando una asociación sin fines de lucro o una cooperativa.
- ❑ *Proyectos de iniciativa propia de APEX*: Entrenamiento y capacitación en comercio exterior y divulgación de los productos brasileños en el exterior, entre otros.

Las actividades apoyadas, en el marco de estos programas, son las siguientes:

- ✓ Movilización y sensibilización de empresas (seminarios, workshops, etc.)
- ✓ Prospección de productos y mercados (estudios de mercado, etc.)
- ✓ Entrenamiento y capacitación (en comercio exterior y en gestión)
- ✓ Adecuación de productos (certificación, diseño, envases, etc.)
- ✓ Adecuación de procesos (tecnología, certificación ISO, calidad total, etc.)
- ✓ Misiones de Cultura Exportadora (visita a importadores, a puntos de venta, etc.)
- ✓ Marketing y publicidad (publicaciones, videos, catálogos, degustaciones, etc.)
- ✓ Ferias y exposiciones
- ✓ Rondas de negocios
- ✓ Comercio electrónico

Salvo en el caso de los Proyectos de iniciativa propia de APEX (en donde el apoyo puede llegar al 100% del costo total), el aporte financiero de la Agencia para los programas y proyectos de promoción de exportaciones es siempre parcial, limitado hasta el 50% del costo total y se va reduciendo gradualmente a lo largo de los años (los proyectos son anuales o plurianuales). Esto permite liberar recursos para otros programas y proyectos, del mismo sector o de otros. El compartir los costos con el sector privado tiene como objetivo estimular el interés colectivo en torno al éxito de las implementaciones de cada iniciativa.

A septiembre de 2002 APEX ha apoyado 302 proyectos, de los cuales 185 permanecen en ejecución. El costo total de estos proyectos, desde su principio a fin, es de R\$ 566 millones (cerca de U\$S 155 millones al tipo de cambio actual). De este total R\$ 260 millones (aproximadamente U\$S 70 millones) corresponden a aportes de la Agencia.

Entre los resultados cualitativos de APEX merece resaltarse la creación de 64 “marcas sectoriales”. Entre ellas son de interés la correspondiente a los alimentos (“Taste of Brazil”), plantas y flores ornamentales (“Flora Brasiliis”) y cueros (“Brazilian Leather”).

Dentro del tema particular de la promoción de exportaciones agroalimentarias merece destacarse la reciente creación, en diciembre de 2002, de Central Taste of Brazil. Esta es una

Financiamiento de las Exportaciones (BNDES), Inteligencia Comercial (MRE), Cultura Exportadora (MDIC), Gestión Pública (CAMEX), Logística (INFRAERO).

organización de carácter independiente, lanzada en forma conjunta por APEX y ABIA (Asociación Brasileña de la Industria de la Alimentación). Central Taste of Brazil se especializará en apoyar a PyMEs del sector alimenticio en las áreas de promoción comercial y de marketing internacional.

La Central operará como una división independiente en el ámbito de ABIA, supervisada por un “Comité Gestor del Proyecto Taste of Brazil”. El mismo será presidido por el presidente de ABIA y estará conformado por dos directores provenientes de ésta y dos integrantes de APEX.

Las principales fuentes de recursos previstas para Taste of Brazil provendrán del existente Programa Horizontal de Promoción de Exportaciones de Alimentos (el cual será operado y revitalizado por esta institución), de acuerdos de cooperación y patrocinios privados, de la prestación de servicios a las empresas del sector y de la contrapartida empresarial de los programas a ser ejecutados en el ámbito del proyecto. Se estipula que Central Taste of Brazil recibirá recursos por R\$ 12 millones (aproximadamente U\$S 3,3 millones) aportados en partes iguales por ABIA y APEX para desarrollar un planeamiento estratégico a los diferentes grupos de la industria interesados en colocar sus productos en el mercado externo.

Uno de los principales objetivos estratégicos de Central Taste of Brazil será la “Formulación, diseminación y consolidación de una identidad internacional para el sector de los alimentos, por medio de la divulgación de la gastronomía brasileña y de sus competencias productivas”.

2.1.5 BANCOMEXT

El Banco Nacional de Comercio Exterior, Bancomext, es el organismo utilizado por el Gobierno de México para la promoción de sus exportaciones.

La misión del Bancomext es: “incrementar la competitividad de las empresas mexicanas, primordialmente las pequeñas y medianas, vinculadas directa e indirectamente con la exportación y/o la sustitución eficiente de importaciones, otorgando un apoyo integral a través de servicios de calidad en capacitación, información, asesoría, coordinación de proyectos y financiamiento”.

El presupuesto anual de Bancomext ronda los U\$S 60 millones. Estas cifras representan un 0.04% del valor total de las exportaciones mexicanas. Sus fuentes de fondeo son el mercado internacional de capitales, instituciones financieras privadas, Eximbanks, bancos multilaterales de desarrollo y el cargo por servicios (cerca del 5%). Si bien el Bancomext es una organización del gobierno federal posee sus propios recursos y es financieramente autosuficiente.

La red interna del Bancomext está formada por 38 oficinas regionales. A nivel internacional cuenta con una red externa propia de 43 oficinas.

Las oficinas de la red interna, llamadas “Centros Bancomext”, se encuentran en un proceso de expansión, en el marco de un proyecto que estipula la creación de Centros de Servicios Conjuntos al Comercio Exterior (CSCEX) y Centros de Desarrollo Exportador (CENDEX). El objetivo de este programa es establecer vínculos de colaboración con instituciones educativas, cámaras y organismos empresariales, para acercar los productos y servicios del Banco a diferentes comunidades. El proyecto está englobado en un Convenio de Colaboración que incluye la creación de los CSCEX y los CENDEX en los campus universitarios y en las sedes de las Cámaras y Organismos Empresariales, respectivamente.

El Bancomext presenta dos particularidades a destacar:

- ✓ La integración en una sola institución de los servicios de promoción de exportaciones, financiamiento de exportaciones y seguro a la exportación (también apoya la captación de inversión extranjera en México).
- ✓ Su amplia variedad de instrumentos y servicios.

Las potencialidades de integrar las funciones de financiamiento y promoción de exportaciones en una sola institución son muy altas ya que se asegura la complementación indispensable entre instrumentos financieros y no financieros. A esto se suma que los instrumentos no financieros del Bancomext están orientados tanto al desarrollo de capacidades competitivas como al desarrollo de los mercados externos. Esto incrementa notablemente las posibilidades de eficientizar el uso de los recursos y de generar un impacto final superior.

Los productos y servicios de Bancomext son:

Asistencia Técnica¹⁴:

- ✓ Plan de Negocios de Exportación
- ✓ Mejora en los procesos de producción
- ✓ Normas y certificaciones internacionales
- ✓ Catálogo promocional
- ✓ Estudios de mercado internacional
- ✓ Campañas de imagen

Asesoría jurídica:

- ✓ Contratos internacionales
- ✓ Solución de controversias
- ✓ Guías de contratos internacionales
- ✓ Directorios especializados

Servicios de información:

- ✓ Guías de exportación
- ✓ Guías sectoriales de exportación (entre ellas vale mencionar las guías correspondientes a los sectores alimentos frescos y alimentos procesados)
- ✓ Perfiles y estudios de mercado
- ✓ Directorio de exportadores
- ✓ Documentos técnicos
- ✓ Directorio de importadores y oportunidades de negocio.

Servicios de promoción:

¹⁴ Este programa es similar al PRE de SEPyME. La participación de BANCOMEXT es del 50% en proyectos a desarrollar por las PYMES y del 75% en el caso de proyectos emprendidos por organizaciones de productores de escasos recursos y comunidades indígenas. El 50% y 25% restantes son aportados por la parte correspondiente.

- ✓ Agendas de negocios en el exterior
- ✓ Misiones y ferias
- ✓ Promoción de oferta exportable
- ✓ Investigación de canales de distribución
- ✓ Eventos internacionales

- Centro Promotor del Diseño:
 - ✓ Asistencia técnica integral especializada en diseño industrial, gráfico y mejora de empaque.

- Promoción de Inversión Extranjera:
 - ✓ Vinculación con entrepreneurs mexicanos
 - ✓ Información sobre sectores y regiones mexicanas
 - ✓ Marco legal
 - ✓ Asesoría en localización

- Servicios de capacitación en comercio exterior

- Productos y servicios financieros (entre otros):
 - ✓ Financiamiento de exportaciones
 - ✓ Financiamiento al comprador
 - ✓ Cartas de crédito
 - ✓ Garantías y avales
 - ✓ Seguros de crédito
 - ✓ Servicios fiduciarios y avalúos.

2. PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

2.1 LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA UN SISTEMA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

En la presente sección se presenta una propuesta de lineamientos estratégicos para el logro del objetivo de promoción de las exportaciones agroalimentarias que recoge las coincidencias entre las instituciones vinculadas al sector externo y al sector agroalimentario.

Visión

“Un sector agroalimentario argentino exportador, comprometido con la calidad e inocuidad, la eficiencia e innovación, como fuentes de ventaja competitiva; la participación activa de la pequeña y mediana empresa en un ámbito de cooperación y asociatividad, dentro de un marco institucional caracterizado por la articulación entre el sector público y privado, que conduzca al crecimiento económico, a la creación de empleo, la generación de divisas y al impacto en el desarrollo regional”.

Misión

“Conformar un Sistema de Promoción de las Exportaciones Agroalimentarias Argentinas que apunte a unificar los esfuerzos tendientes a potenciar el protagonismo del sector agroalimentario argentino en los mercados mundiales”.

Objetivos

- ◉ Incrementar las exportaciones agroalimentarias argentinas en el conjunto de exportaciones mundiales.
- ◉ Aumentar la participación de los alimentos de consumo final en las exportaciones agroalimentarias.
- ◉ Diversificar las exportaciones agroalimentarias por mercado, con énfasis en aquellos que poseen un elevado nivel o crecimiento potencial de consumo e importación de alimentos (ASEAN, Países de Altos Ingresos, Oriente Medio, etc.).
- ◉ Fomentar la generación de oferta exportable de manera sostenible teniendo en cuenta los conceptos de calidad e inocuidad.
- ◉ Incrementar la participación de las Pymes en el proceso exportador.
- ◉ Incrementar el coeficiente de exportación de las producciones agroalimentarias de las economías regionales.
- ◉ Lograr eficiencia en la gestión exportadora a través de la promoción de figuras asociativas entre la Pymes agroalimentarias.

Acciones estratégicas

Las acciones estratégicas seleccionadas como prioritarias se presentan en el siguiente orden consensuado:

1) Desarrollo de una “Marca País” en alimentos, enfatizando su “valor real intrínseco” (saludables, seguros y ecológicamente sustentables).

1) Aumentar la Inversión / Recursos en el sistema de promoción de exportaciones.

1) Generar instrumentos crecientes, estables y sustentables de financiación de los programas de promoción de las exportaciones agroalimentarias. Adaptables a las condiciones de las PyMEs.

2) Mejorar los estándares sanitarios.

2) Desarrollo de sello de calidad de los alimentos.

3) Aumentar y fortalecer la presencia de las instituciones de promoción en los mercados objetivo.

4) Promover figuras asociativas para las exportaciones agroalimentarias.

2.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

Del análisis presentado en la primer sección y de los lineamientos estratégicos postulados, surge que los elementos allí considerados deben ser tenidos en cuenta en la construcción de una estructura institucional para la promoción de exportaciones agroalimentarias.

Algunos aspectos de los desarrollos anteriores tienen vinculación directa con el *diseño o construcción de la estructura institucional* (básicamente las deficiencias y fortalezas institucionales). Otros son relevantes al *financiamiento de la estructura institucional* (las deficiencias presupuestarias) y al *funcionamiento operativo de la estructura institucional* (estrategias e instrumentos, mecanismos de evaluación y control, difusión de la información, etc.).

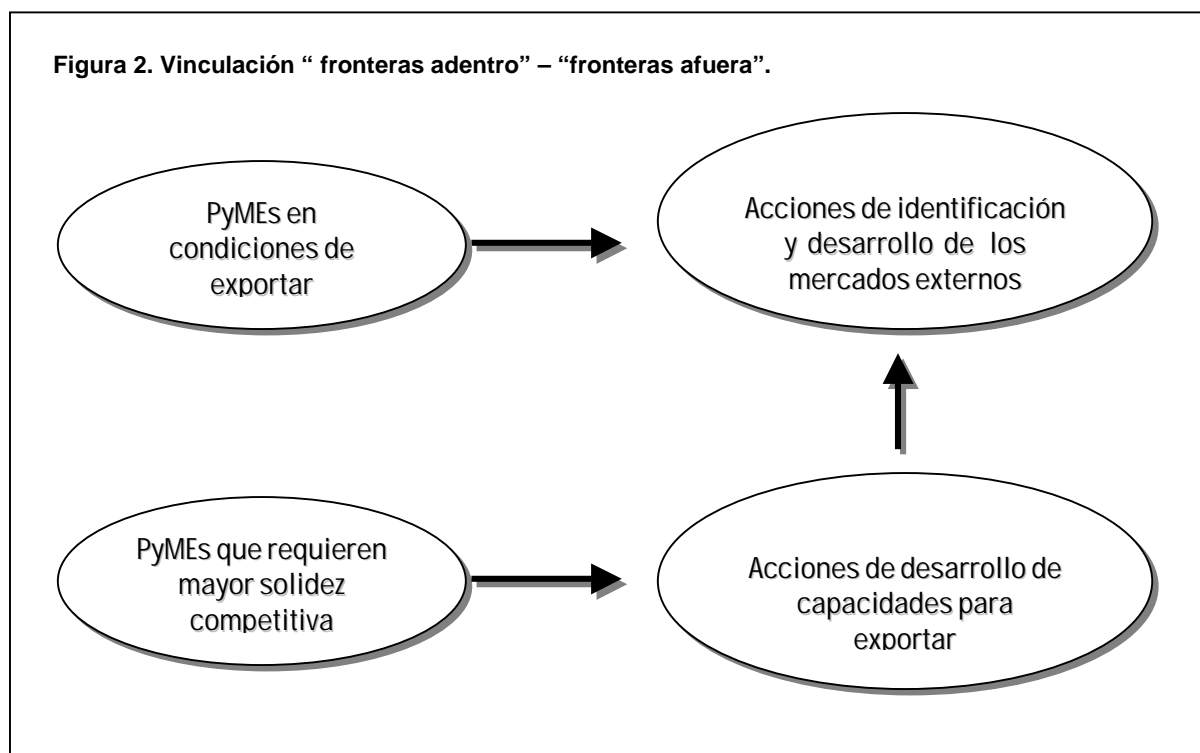
El desarrollo de esta sección se centralizará especialmente en elaborar una propuesta para el diseño de la estructura institucional de promoción de exportaciones agroalimentarias (en adelante “la estructura”). La propuesta será integral en el sentido que el diseño institucional propuesto es en realidad abarcativo de todo el universo PyME. Finalmente se expondrán algunas consideraciones sobre el funcionamiento operativo, incluyendo el tema del financiamiento.

2.2.1. Diseño de la estructura institucional para la promoción de exportaciones agroalimentarias.

El análisis de las deficiencias y fortalezas institucionales de los sistemas existentes puso de manifiesto dos debilidades principales: 1) La ausencia de un ente superior que, en el marco de una estructura formalmente diseñada, elabore la estrategia de comercio exterior, delimitando y asignando roles jurisdiccionales entre los diferentes organismos. 2) La ausencia de una articulación sólida entre distintos niveles intra Nacional, Nación – Provincias, Sector Público – Sector Privado, etc.

Adicionalmente, se encuentra prácticamente ausente una de las articulaciones más relevantes, la que vincula las actividades de *desarrollo de las capacidades competitivas para exportar* y las actividades de *identificación y desarrollo de los mercados externos*. Ambas ramas de actividades constituyen los pilares sobre los cuales debe construirse la estructura institucional. A partir de ellos se edifica la “respuesta competitiva total” sugerida por las nuevas tendencias internacionales en promoción de exportaciones.

La estructura debería operar formalmente a través de estos dos canales, tal como lo expresa el siguiente esquema:



El funcionamiento efectivo de este tipo de articulación, que no se verifica actualmente, aseguraría la eficiencia en el accionar de la estructura, a partir del mayor impacto en las acciones de desarrollo de los mercados externos que surge de promover previamente la competitividad de aquellas firmas que aún no están en condiciones de exportar. Este esquema de vinculación también permite evitar superposiciones y duplicación de esfuerzos, al definir el campo de actuación de los organismos y sus líneas programáticas. Es importante que este esquema esté a su vez articulado con los instrumentos ofrecidos por la Banca Pública (BICE, BNA y Bancos Provinciales) y el Fondo Federal de Inversiones del CFI.

La vinculación entre el desarrollo de las capacidades competitivas y el desarrollo de los mercados externos constituye uno de los dos puntos principales del marco conceptual y los fundamentos para la construcción de la estructura.

Un segundo punto conceptual para el diseño es el referido a la horizontalidad de las políticas existentes y la conveniencia de adecuar acciones programáticas a las especificidades propias de los diferentes sectores y subsectores. Si bien actualmente se privilegia el criterio de horizontalidad y se supone como eficiente, no se pueden obviar los fallos de mercado específicos y las particularidades que presentan los distintos sectores o clusters. En este sentido, los alimentos (que incluyen a varios subsectores) tienen una especificidad muy clara y requieren una respuesta sectorial específica. Esto sugiere que es necesario lograr un equilibrio entre lo horizontal y lo vertical (o sectorial). En el caso de los agroalimentos la incumbencia de lo sectorial está claramente establecida en la SAGPyA.

La dificultad de articular armoniosamente dos criterios diferentes (políticas horizontales y sectoriales) sugiere que la estructura deberá estar construida como una *Red*, que actúe generando sinergias a través de la articulación interinstitucional formalizada, contemplando la incorporación de *estructuras y funciones especializadas sectorialmente, entre ellas en el sector agroalimentario*.

Construir la estructura implica el desarrollo de tres componentes: el diseño de la Estructura Central, el diseño de su Red Interna y el diseño de su Red Externa. A continuación se presentan tres casos alternativos:

- a) Estructura basada en el tejido institucional actual.
- b) Estructura institucional con presencia del IDEAR.
- c) Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias.

La propuesta de estructura basada en las condiciones actuales del tejido institucional será detallada en profundidad, describiéndose los tres componentes mencionados. Posteriormente se consideran los casos restantes, con las particularidades que correspondan.

Caso 1: Estructura basada en el tejido institucional actual

1) Estructura Central

i) Organismo Superior para la formulación de la estrategia de promoción de exportaciones:

La estructura central debería estar conformada por un organismo superior que diseñe una estrategia integral de promoción de exportaciones, enfocada en competitividad. Dicho organismo estaría integrado por representantes de los organismos especializados en el desarrollo de diferentes capacidades competitivas de la Pequeña y Mediana Empresa y en el desarrollo y promoción en los mercados externos.

Se presentan tres alternativas para el formato institucional del organismo superior: 1) Comité o Consejo de Promoción de Exportaciones, 2) Organización de Coordinación Horizontal de Promoción de Exportaciones, 3) Organismo mixto Público – Privado.

El caso del “Comité de Promoción de Exportaciones”, sería una analogía parcial con el recientemente formado Consejo Nacional de Comercio Internacional¹⁵, constituido en noviembre de

¹⁵ El Consejo Nacional de Comercio Exterior, de carácter estrictamente consultivo, está enfocado en el desarrollo de estrategias comerciales vinculadas a las Negociaciones Económicas Internacionales. Su objetivo general es “Generar un ámbito institucional y un canal orgánico para la discusión de ideas y la realización de consultas técnicas entre el MRECIC, el sector privado vinculado al comercio exterior y las negociaciones internacionales y el sector académico”.

2002, en el ámbito del MRECIC. El Comité que aquí se propone tendría una institucionalidad diferente, en cierto sentido más mandataria, que iría más allá de lo “estrictamente consultivo” (intercambio de opiniones y búsqueda de consensos), a los efectos de asegurar el cumplimiento de las estrategias formuladas y de las articulaciones formalmente pautadas.

Este organismo tendría también la función de asignar roles claramente definidos para la actuación de cada uno de los organismos que lo integran, buscando evitar duplicaciones o superposiciones. Además de la asignación de roles, dicho organismo estipularía las pautas de articulación y coordinación entre las organizaciones que conforman el “sistema” para que se verifique el funcionamiento práctico esquematizado en la figura 1. También resultaría deseable que esta institución defina las metas de las líneas programáticas del sistema y se encargue de exigir y generar información precisa para su evaluación.

Con respecto al ámbito jurisdiccional de este organismo, el mismo debería ser de carácter Federal. Esto garantizaría tres aspectos fundamentales: la incorporación orgánica de las provincias, un mayor grado de compromiso político para integrar en la estructura a todos los niveles públicos y la certeza de que la estructura generará respuestas a las problemáticas específicas de cada región del país. En este marco, el Consejo Federal de Comercio Exterior (COFCEX) o un organismo equivalente podría jugar un rol clave como receptor y difusor de los requerimientos de las provincias y productores privados.

De este modo, el “Comité de Promoción de Exportaciones” debería estar conformado al menos por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundación ExportAr, Ministerio de Producción (SEPyME, SAGPyA y SICyM), COFCEX y Banca Pública (al menos BICE y BNA). La presencia de estos organismos en un proceso consensuado de formulación de estrategias de promoción de exportaciones garantizaría que cada uno de ellos actúe orientado hacia una política común, evitando acciones estratégicas individuales aisladas y desarticuladas.

Los principales riesgos con este formato para el organismo superior de promoción de exportaciones vienen dados por el lado de los antecedentes. La Argentina posee una pobre experiencia en el desarrollo de este tipo de iniciativas. Si bien desde una perspectiva racional un comité de características ejecutivas se vislumbra como algo lógico bajo criterios de eficiencia, los hechos indican que estas estructuras generalmente han tenido escaso o nulo impacto, ya sea por la falta de compromisos avalada por ausencia de formalidad, o por la acción de elementos propios de la puja política por el manejo de fondos y herramientas disponibles.

El esquema de la Organización de Coordinación Horizontal o “Gabinete Horizontal” pretende internalizar con mayor profundidad el hecho de que la promoción de exportaciones, desde un enfoque competitivo amplio, requiere de políticas interinstitucionales que cortan más de una organización. El “Gabinete Horizontal” se presenta como una estructura funcional específica que tiene como fin la obtención de un determinado resultado, en este caso un mecanismo integrado y eficiente de promoción de exportaciones.

El Gabinete Horizontal presentaría las mismas características que el Comité en cuanto a funciones y organismos participantes. La principal diferencia viene dada en que este tipo de institución no constituye una mera comisión de trabajo, sino una verdadera estructura “ad-hoc” con objetivos, metas y plazos establecidos formalmente, tal como se explicita en el “Proyecto de Macroestructura del Poder Ejecutivo Nacional”.

El Gabinete Horizontal de Promoción de Exportaciones debería ser coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros y presidido por el Ministro de mayor participación y más directa vinculación con el tema, aunque en este último caso la importancia equivalente entre el desarrollo de capacidades competitivas y el desarrollo de los mercados externos hace difícil establecer una escala jerárquica entre el Ministerio de Producción y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las potenciales dificultades para este tipo de formato son similares al caso del Comité, aunque los riesgos citados son menos probables en este caso al contar con un nivel superior que coordina formalmente el funcionamiento del organismo.

Una solución a este tipo de dificultades que debería estudiarse es la posibilidad de predeterminar por ley los diferentes roles y vínculos interinstitucionales y complementar este instrumento con la figura del Comité o del Gabinete Horizontal¹⁶.

Finalmente, el caso del organismo superior mixto público – privado se vislumbra como una alternativa de máxima por varias propiedades y antecedentes internacionales.

Diversas corrientes sugieren que la formulación de la estrategia es efectiva cuando su desarrollo se hace en “línea ascendente”, con los representantes y gerentes del sector privado empresarial trabajando en forma directa con los funcionarios del sector público para establecer prioridades. Este esquema también abre la puerta a la incorporación de organismos del tercer sector que, como se describió en otras secciones, se han caracterizado por el aporte de buenas prácticas institucionales. Otra propiedad deseable, emergente en este modelo, es la independencia de las autoridades políticas, lo cual es una garantía para la continuidad de las líneas de acción en proceso de ejecución.

Dentro de este esquema, un aspecto que merece una consideración cuidadosa, que excede los límites de este estudio, es la participación del sector privado en esta instancia. Si bien es deseable la participación de los usuarios en el proceso de formulación de estrategias de promoción de exportaciones, es raro el caso de que exista una representación unificada en una o pocas instituciones. Esto se hace más evidente en el caso de las PyMEs, a quienes justamente está orientado el sistema¹⁷. También cabe destacar que la propia ausencia de una “cultura exportadora”, característica del ámbito empresarial, se traduce en la ausencia de agrupaciones privadas orientadas a la generación de propuestas en materia de comercio exterior.

La dificultad para hallar una representatividad adecuada del sector privado es una de las principales limitaciones a las que se enfrentaría este modelo. El otro riesgo está vinculado al hecho de aplicar modelos de gestión pública, exitosos en otros países, cuyo impacto final puede diluirse por cuestiones vinculadas a las especificidades propias de la cultura del Sector Público argentino.

ii) Dos “canales” para la ejecución de la estrategia de promoción de exportaciones:

¹⁶ Un antecedente a nivel internacional es el del Gobierno de Filipinas, que en su Ley de Exportaciones de 1994 establece como prioridad nacional el desarrollo de las exportaciones y especifica los vínculos institucionales a través de los cuales se debe formular y administrar el Plan Nacional de Exportaciones. La misma Ley otorga a un organismo cumbre (Consejo de Desarrollo de las Exportaciones) la responsabilidad de formular y coordinar los esfuerzos pertinentes.

¹⁷ En el caso de Filipinas, una característica que vale mencionar es la designación de sólo una organización del sector privado, la “Organización Acreditada para la Exportación”, para representar al sector privado en las consultas con el gobierno sobre el desarrollo de la estrategia nacional para las exportaciones. Desde el año de promulgación de la ley dicha institución ha sido PHILEXPORT, la Confederación de Exportaciones de Filipinas. Este único vínculo formal garantiza que el sector privado ha unificado sus criterios y planteos antes de entrar en consultas con el Gobierno.

De acuerdo al esquema conceptual planteado en la sección 2.2.1, la estrategia de promoción de exportaciones se ejecutaría a través de dos canales fuertemente articulados entre sí: uno especializado en el desarrollo de las capacidades competitivas de las PyMEs y el otro en la identificación y desarrollo de los mercados externos.

En las condiciones actuales del tejido institucional descrito en la primer sección de este estudio (sin la presencia hipotética del IDEAR), el primer caso estaría conformado por una red de organismos especializados, cuyo núcleo debería ser la SEPyME, mientras que en el segundo caso, potencialmente también en red, el núcleo estaría conformado por la Fundación ExportAr. En ambos canales sería deseable la participación de los organismos relevantes del tercer sector y del sector privado.

Resulta importante, por las razones citadas en secciones anteriores, que ambos canales estén cruzados transversalmente por áreas especializadas a nivel sectorial.

iii) Red de desarrollo de los mercados externos (“Fronteras afuera”):

Como se mencionara más arriba, el núcleo de esta red debería ser la Fundación ExportAr. Este organismo debe ser fortalecido desde el punto de vista institucional y desde el punto de vista presupuestario.

El modelo institucional que debería adoptar la Fundación ExportAr debería ser el de “Agencia Pública”.

La orientación propuesta hacia modelos de Agencia Pública sugiere la adopción de una “visión gerencial” de la Administración Pública. Esto implica la adopción de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía. Las principales características de este enfoque se resumen en las siguientes:

- Administración profesional
- Utilización de indicadores de desempeño
- División de las organizaciones públicas en unidades menores
- Mayor competencia entre las unidades
- Énfasis en el uso de prácticas de gerencia originadas en el sector privado
- Énfasis en una mayor disciplina y moderación en el uso de recursos

La motivación hacia este tipo de modelo de gestión pública radica justamente en la incorporación formalizada de elementos exitosos de la gestión privada tales como la centralización en el “usuario – cliente”, la gestión por resultados, la búsqueda de la eficiencia, la flexibilidad de los procedimientos según demandas de los clientes, la transparencia y la calidad en el funcionamiento y en el servicio. Además, a través de este cambio de modelo, la Oficina de Promoción Comercial nacional se pondría, desde el punto de vista institucional, en igualdad de condiciones con las OPC más exitosas del exterior.

Con respecto al tema del presupuesto de la Fundación ExportAr, como se citó anteriormente el mismo es ínfimo comparado con los fondos que disponen las oficinas de promoción comercial de otros países emergentes (entre ellos Chile, Brasil, México y Colombia). Esta fuerte desventaja relativa en herramientas clave como la gestión promocional externa debe ser corregida con una inyección presupuestaria importante.

Es importante que la red de desarrollo de los mercados externos, en particular su núcleo, internalice las particularidades pertinentes a distintos sectores, por lo cual se sugiere que la Fundación ExportAr debiera contar con divisiones y ejecutivos de cuenta especializados sectorialmente, como ocurre en los casos de PROCHILE y Trade New Zealand.

En el caso particular del desarrollo de los mercados externos para la cadena agroalimentaria, existen especificidades significativas que requieren de la presencia, en el seno de la Fundación ExportAr, de un área con personal especializado en el comercio exterior de agroalimentos. Dado que en el sector agroalimentario se verifican, a su vez, particularidades importantes a nivel subsectorial, el Sector Público Agroalimentario debería brindar apoyo logístico en esta dirección, a través de una fuerte articulación con el área especializada de la Fundación.

iv) Red de desarrollo de las capacidades competitivas para la exportación (“Fronteras adentro”)

El núcleo de esta red le correspondería a la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa o, eventualmente al IDEAR, en caso de que dicho proyecto fuese efectivizado.

Del mapa institucional descrito en la sección 1.1 surge la presencia de organismos con cierta especialización en el desarrollo de instrumentos y fomento de fuentes específicas de ventajas competitivas (por ejemplo, el FONTAR está especializado en la innovación y desarrollo tecnológico, el INTA en innovación en procesos y productos agroalimentarios, calidad, etc.). Por este motivo, resulta deseable un alto grado de articulación entre éstos y SEPyME, con roles e instrumentos específicos asignados y delimitados claramente para evitar duplicación de esfuerzos aprovechando, simultáneamente, los efectos sinérgicos de la especialización.

En cuanto a los modelos institucionales aplicables al caso particular del esquema de apoyo a las capacidades competitivas de la PyME, resultaría deseable que este canal también se oriente hacia un modelo de “Agencia Pública”. Las motivaciones son las mismas que las mencionadas en el apartado anterior, más una cuestión relacionada con la eficiencia en el funcionamiento operativo de la interacción entre estos dos canales. En este caso adquiere vital importancia la necesidad de cierto grado de independencia de las autoridades políticas a los efectos de garantizar la continuidad de los lineamientos programáticos derivados. En este sentido el modelo de Agencia Pública se perfila como conveniente. Además, dado el dinamismo que requeriría el alto grado de articulación propuesto, resulta indispensable que ambas redes se manejen con los mismos tiempos y los mismos criterios de gestión y eficiencia.

En el caso del desarrollo de capacidades competitivas, el tema de la especificidad de los sectores productivos adquiere igual o mayor relevancia que en el desarrollo de los mercados externos, especialmente en cuanto a la mayor demanda de conocimientos específicos en factores tales como desarrollos e innovación tecnológica en procesos y productos, sanidad, calidad, etc. Esto implica, en el caso de las diferentes cadenas agroalimentarias, la necesidad de contar con una presencia fuerte del Sector Público Agroalimentario en las estructuras de apoyo al desarrollo de capacidades competitivas. Al igual que en el caso anterior, se requiere un alto grado de articulación de SAGPyA e INTA especialmente con SEPyME.

2) Red Interna

Por Red Interna se entiende al desarrollo territorial de la estructura a lo largo y a lo ancho de la Argentina. El estado actual de esta red difiere sustancialmente según se trate del esquema de apoyo al desarrollo de capacidades competitivas o del esquema de apoyo al desarrollo de los mercados externos.

En el primer caso, como se mencionaba en la sección 1.2, existe una base importante y en proceso de consolidación, constituida por la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo que ha venido tejiendo la SEPyME en los últimos años. Tal como se expuso en dicha sección, la red de agencias de desarrollo productivo juega, potencialmente, un rol clave en la articulación, coordinación territorial y generación de sinergias entre las políticas y acciones de origen nacional, provincial y regional. Además vale recordar la serie de atributos de buenas prácticas factibles de ser alcanzados, entre los cuales adquieren vital relevancia la prospección y orientación de los servicios y actividades desde la demanda y la construcción de instrumentos y actividades adaptados a las necesidades y características de las distintas regiones y microregiones.

Cabe destacar que la base conformada por la Red de Agencias de Desarrollo Productivo posee posibilidades de ser mejorada en varias direcciones. Una de ellas es la incorporación formalizada y homogeneizada de todos los instrumentos que conforman el tejido de apoyo al desarrollo de las capacidades competitivas de la PyME. Las agencias deberían funcionar desconcentradamente (de hecho lo hacen) y con los mismos esquemas de articulación que se plantean en la estructura central, asegurando la llegada de todas las líneas programáticas existentes a los diferentes ámbitos locales.

Con respecto al desarrollo de acciones específicas por sector, corren las mismas conclusiones que las vertidas para la estructura central. En el caso puntual del sector agroalimentario y sus subsectores, hay un amplio margen para articular a los nodos de la Red de Agencias Regionales de SEPyME con los del despliegue territorial de la SAGPyA y el INTA. Resulta deseable que el desarrollo de estos últimos se oriente en forma homogénea, con estándares predeterminados y adaptables a las prácticas propuestas en la red de SEPYME.

En el caso de la red interna de apoyo al desarrollo de los mercados externos, como se mencionara anteriormente, las condiciones actuales reflejan falencias importantes, básicamente por la combinación existente entre vinculación voluntaria a la red y falta de asignación financiera, que atenta contra las posibilidades de gestión por resultados y restringe el grado de homogeneidad y la calidad potencial que podrían alcanzar los servicios prestados por las delegaciones en el interior.

El primer planteo a nivel de estructura interna de promoción de exportaciones debe ser la generación de una estructura de agencias, con articulación formalizada y con aplicación presupuestaria. Entre las alternativas debería considerarse la conformación una red de centros rentados y con alto grado de capacitación en el servicio ofrecido.

Una alternativa a estudiar sería la de replicar la creación de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo de SEPyME. Esto es, constituir una red interna especializada en el desarrollo de los mercados externos, en el marco de una Ley de Promoción de Exportaciones en sentido amplio.

La red interna de este canal debería sin dudas incorporar a organismos provinciales existentes de promoción de exportaciones, tales como PROMENDOZA y BAExporta. En las provincias en las que no estuviesen dadas las condiciones para la creación de este tipo de organismos, o los desarrollos fuesen potencialmente de menor escala, debería actuarse desde el ámbito nacional, a los

efectos de asegurar la presencia de estas agencias en la totalidad de las provincias argentinas y de garantizar la homogeneidad en cuanto a la calidad de los servicios prestados.

Con respecto a la articulación entre la red interna especializada en el desarrollo de capacidades competitivas y la especializada en el desarrollo de los mercados externos, sería deseable que funcionen con el máximo nivel de coordinación y comunicación posible. Esto podría ser alcanzado, por ejemplo, si ambas funcionan en el mismo espacio físico.

3) Red Externa

Por Red Externa se entiende a la ramificación de la estructura en el exterior, actualmente conformada por las 120 Embajadas, Consulados y las Secciones Económicas o Comerciales de la Argentina en el exterior. Este terreno correspondería, por definición, a la red de desarrollo de los mercados externos. Esto es de hecho lo que se verifica actualmente.

La experiencia internacional sugiere que una de las principales razones por las cuales las Oficinas de Promoción Comercial no han obtenido éxitos equivalentes es que muchas de ellas poseen sólo influencia indirecta sobre un instrumento promocional clave, como lo es la representación en el exterior. La Fundación ExportAr se caracteriza, precisamente, por no poseer influencia directa sobre la red de Embajadas y Consulados argentinos en el exterior. Tal como se mencionara en secciones anteriores, el estado actual de la red externa no se adecua suficientemente al desafío de lograr un salto cuantitativo en las exportaciones.

El primer planteo a nivel externo es el del fortalecimiento de la red externa, conformando una red de sucursales de la Fundación ExportAr, con mayor capacidad de responder a las demandas, siempre dentro de un marco de fuerte vinculación con las embajadas.

Sería deseable que las oficinas en el exterior funcionen sobre la base de un proceso planificado, que les asigne objetivos y metas. La Fundación ExportAr debería establecer estándares en el formato de los instrumentos a los efectos de homogeneizar y elevar la calidad promedio de los servicios brindados por las oficinas externas.

Dentro de este cambio debería regir el principio de transformar a las oficinas en el exterior en verdaderos “puntos de venta”, con una actuación proactiva en la generación de negocios.

Con respecto al grado de especialización sectorial de la red externa, sería deseable replicar el esquema de divisiones sectoriales propuesto para la Fundación Exportar. Si bien esto puede resultar a priori oneroso, sería aconsejable estudiar la posibilidad de financiar la presencia de especialistas en agroalimentos en los distintos nodos de la red. El costo podría ser compartido entre el Sector Público Agroalimentario, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las empresas del sector usuarias del servicio. Dentro de las acciones específicas a cargo de esta función especializada se destacaría el desarrollo externo de la marca país en agroalimentos, estrategia que debe considerarse prioritaria.

En relación con el desarrollo de las capacidades competitivas, el vínculo más directo entre estas actividades y la red externa está dado por la información que ésta debería generar sobre aspectos fundamentales relacionados con los requisitos y preferencias de los diferentes mercados sobre elementos de ventajas competitivas tales como la calidad, la innovación y los gustos particulares de los consumidores. También sería importante que la red externa incorpore con mayor profundidad

actividades de promoción de inversión extranjera directa, especialmente para aquellos sectores exportables no tradicionales incipientes que poseen dificultades de acceso al capital.

Esta estructura, basada en una mejora de las condiciones del tejido institucional actual, se ilustra en la Figura 3 de la página siguiente¹⁸.

Caso 2: Estructura institucional con presencia del IDEAR

El proyecto IDEAR es también conocido como “SEBRAE argentino”, por estar basado en la institución brasileña de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa. Si bien el proyecto de ley estipula que “en todos los casos se buscará una complementación operativa con la estructura específica del Poder Ejecutivo que corresponda, evitando la duplicación de tareas”, la serie de funciones previstas para el IDEAR es muy amplia. En ellas se incorporan elementos pertenecientes tanto al campo de desarrollo de capacidades competitivas como al de desarrollo de los mercados externos.

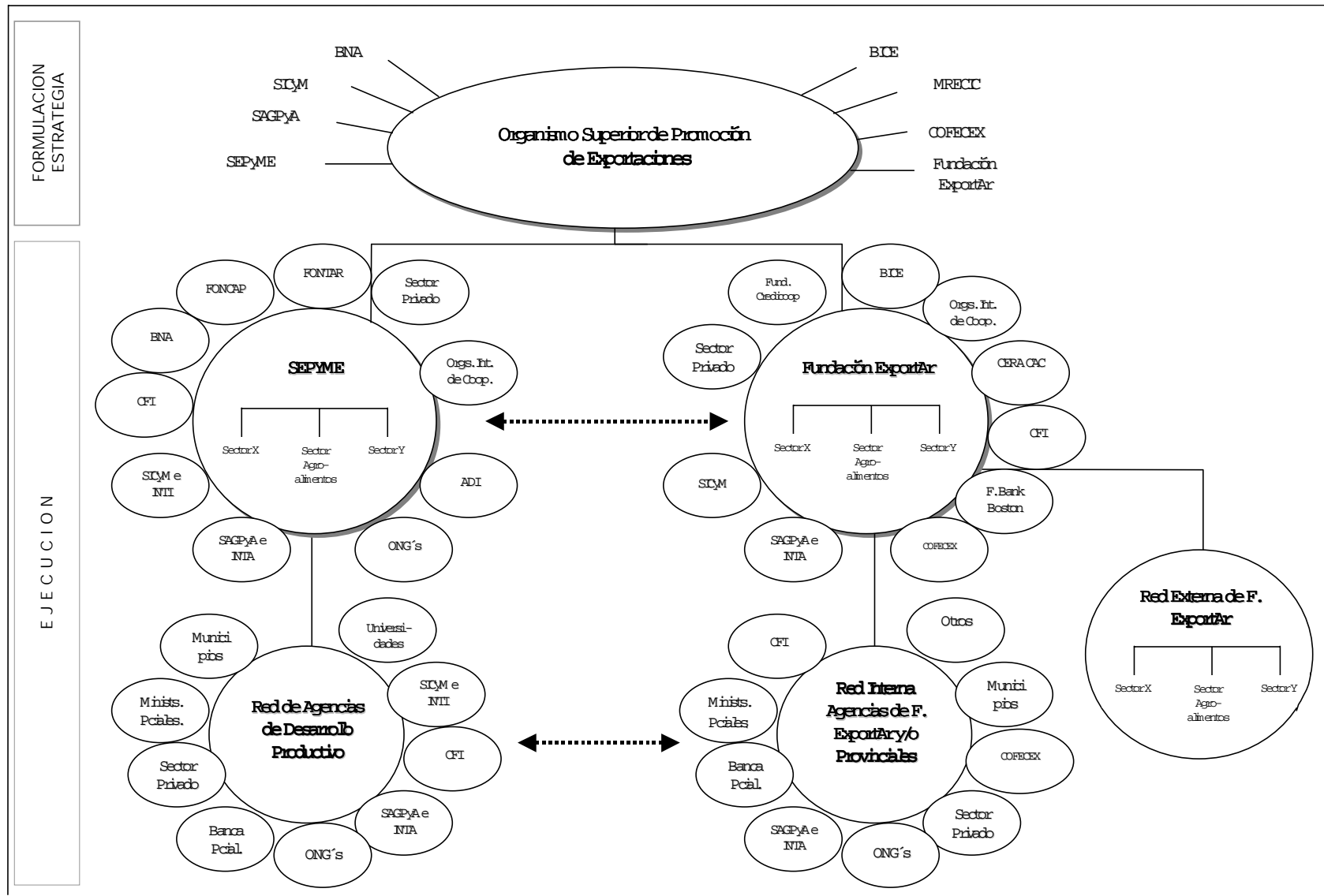
El nacimiento del IDEAR puede ser considerado como una gran oportunidad, tanto desde el punto de vista de las buenas prácticas institucionales factibles de ser alcanzadas a través de este instrumento, como desde el lado de la inyección presupuestaria prevista en su proyecto de ley. Si bien está concebida conceptualmente para ejercer una amplia actuación en red, la creación de este organismo debería dedicar mucha atención a evitar la generación de nuevas superposiciones.

En lo referente a la instancia de formulación de la estrategia de promoción de exportaciones, se mantienen las mismas consideraciones que en el caso anterior. Esto es, la creación de un organismo superior, enmarcado en las tres alternativas institucionales allí explicitadas y con las mismas funciones y participantes.

La instancia central de ejecución de la estrategia debería modificarse en relación al caso anterior. En este caso se destaca, de acuerdo al proyecto, la presencia del sector privado empresarial en la dirección y administración. Se mantiene el funcionamiento basado en los dos canales estipulados, pero se desarrolla dentro de una misma institución (el IDEAR) que actuaría como núcleo de una red con otros organismos especializados en distintas facetas del desarrollo de las capacidades competitivas y el desarrollo de los mercados externos.

¹⁸ Las líneas punteadas de la figura indican articulación. Los círculos pequeños representan a organismos potenciales para la actuación articulada con los núcleos de las redes. Su presencia no se agota en los allí citados y la selección de organismos realizada es ilustrativa y a modo de ejemplo.

Figura 3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCION DE EXPORTACIONES. CASO 1.



Esto sugiere, bajo criterios de eficiencia, que las estructuras especializadas de SEPyME y la Fundación ExportAr (los núcleos de las dos redes del caso anterior), deberían ser absorbidas o fusionadas al IDEAR¹⁹, conformando las tres instituciones una misma Agencia Pública. Esto no sólo evitaría superposiciones y duplicación de esfuerzos, sino que aseguraría el esquema de funcionamiento previsto en la Figura 2. Dentro de este nuevo esquema debería mantenerse la propuesta de divisiones sectoriales especializadas del caso anterior.

Con respecto a la ejecución territorial de la estrategia, en este caso se canalizaría a través de una sola red interna, también articulada, en sus distintos nodos, con organismos provinciales especializados. La distribución territorial podría ser la planteada por el proyecto de ley, siempre que implique la utilización de la estructura ya creada a través de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo de SEPyME e incorpore las consideraciones estipuladas en el caso anterior para la red interna de desarrollo de los mercados externos.

Por su parte, la red externa mantendría las mismas características propuestas en el caso anterior.

Caso 3: Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias

La creación de una Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias se presenta como una alternativa ante la posibilidad de que existiesen obstáculos de distinto orden para generar una estructura de las características planteadas en los puntos anteriores y el “sistema” mantenga las falencias actuales, descritas en la primer sección.

La instancia de formulación de la estrategia de promoción de exportaciones agroalimentarias estaría a cargo de la SAGPyA. Sería deseable que se desarrolle en un marco de planificación y generación de consensos formalizados con el Ministerio de Producción, SEPyME, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fundación ExportAr y, en la medida de lo posible, el sector privado PyME especializado en agroalimentos. Por las mismas razones citadas anteriormente sería necesario que el ámbito jurisdiccional sea de carácter federal, motivo por el cual se sugiere la presencia del Sector Público Provincial Agroalimentario.

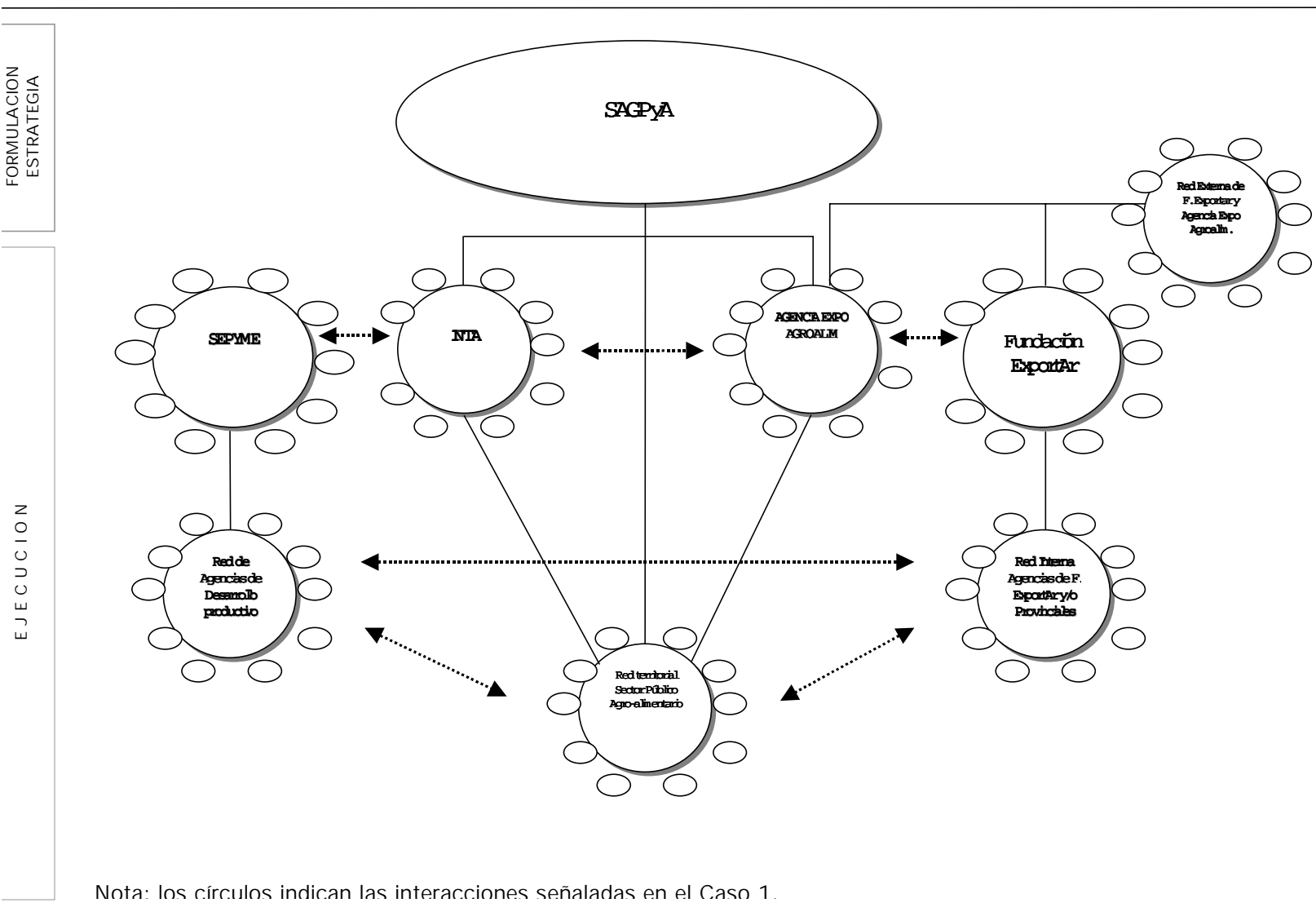
La ejecución de la estrategia se desarrollaría en el marco de una red fuertemente articulada con SEPyME, Fundación ExportAr y el resto de los organismos especializados pertinentes.

La Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias tendría como función la asistencia vinculada al desarrollo de los mercados externos mientras que la función de desarrollo de capacidades competitivas de la PyME agroalimentaria quedaría a cargo del INTA. Ambas instituciones estarían fuertemente articuladas para que se cumpla el funcionamiento esquematizado en la figura 1.

La red interna de la agencia debería ser compartida con el INTA, aprovechando el despliegue territorial de este organismo y el de la SAGPyA. Esta red interna debería estar fuertemente articulada con la red de agencias de SEPyME y la red de oficinas de la Fundación Exportar.

¹⁹ De hecho, en el caso brasileño, el SEBRAE es análogo a SEPyME en cuanto a sus funciones, y dentro de su estructura ha venido funcionando APEX, la Agencia de Promoción de Exportaciones de Brasil.

Figura 5. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCION DE EXPORTACIONES. CASO 3.



Con respecto a la red externa, por criterios de eficiencia debería utilizarse la misma que utiliza la Fundación ExportAr, aunque la Agencia actuaría colocando sus propios representantes especializados y con autonomía para organizar todas las actividades comerciales específicas del sector agroalimentario.

Una valoración comparativa entre los tres casos descritos permite extraer los siguientes puntos:

Los dos primeros casos requieren de una importante reestructuración institucional que, como todo cambio estratégico, traerá consigo *focos de resistencia* relacionados básicamente en la redistribución y el manejo del poder y sus fuentes. Ambos casos requieren de un alto grado de consenso interjurisdiccional previo. En este sentido, la puesta en marcha de ambas propuestas presenta riesgos relativamente elevados que sin dudas condicionarán su éxito final. La propuesta de la Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias representa una reestructuración más focalizada, con menos actores involucrados en la generación previa de consensos y un único interés común: el desarrollo competitivo a nivel internacional del sector agroalimentario. Esto favorecería una implementación del cambio relativamente veloz.

Desde el punto de vista de la *eficiencia*, los tres casos dependen críticamente de que la fuerte articulación prevista se verifique en el funcionamiento operativo de las estructuras. En el caso basado en el tejido institucional actual, y en el que incorpora al IDEAR, la articulación prevista estaría asegurada en mayor o menor medida por las distintas alternativas diseñadas para el rol ejecutivo del organismo superior. El primer caso asoma como el más eficiente desde el punto de vista de la especialización por funciones. Aunque presenta el mayor riesgo de que no se respeten las eventuales normas para la articulación (como consecuencia de factores relacionados con la “costumbre” del Sector Público, como cultura y comportamiento). La Agencia de Exportaciones Agroalimentarias también presentaría este riesgo, pero a ello habría que sumar la posibilidad cierta de que exista cierta duplicación de esfuerzos, sobre todo con la Fundación ExportAr.

Desde el punto de vista de la *necesidad de especialización sectorial* en la promoción de exportaciones, la citada Agencia se vislumbra obviamente como la estructura más adecuada para el sector agroalimentario, si es que las articulaciones previstas en los otros dos modelos no se verifican en la práctica. La importancia de contar con un servicio especializado en la promoción de exportaciones agroalimentarias se refleja en experiencias cercanas, como la recientemente creada “Central Taste of Brazil”. Otro punto a favor de la Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias es el peso que tienen las exportaciones del sector en el total exportado por el país. Esto justifica aún más la alternativa de focalización como medio para profundizar la inserción externa del sector.

Desde el punto de vista de la *vinculación entre las actividades de desarrollo competitivo y las actividades de desarrollo de los mercados externos*, la hipotética creación del IDEAR sería la alternativa más deseable, siempre y cuando se efectúe dentro de las características de la estructura propuesta en el presente estudio. La Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias también resulta compatible con este objetivo a partir del manejo que podría realizar la SAGPyA en la articulación entre el INTA y aquella. El caso basado en el tejido institucional actual depende críticamente de la articulación efectiva entre actores pertenecientes a diferentes jurisdicciones.

Por último, un riesgo inherente a las tres estructuras propuestas está relacionado con que el formato institucional de Agencias, tan deseable por sus criterios de eficiencia y transparencia, se vea menoscabado en la práctica por la falta de cultura institucional en este tipo de esquemas.

2.2.2. Funcionamiento operativo de la estructura institucional para la promoción de exportaciones agroalimentarias.

A continuación se exponen brevemente algunas consideraciones y sugerencias relacionadas con el funcionamiento de la estructura en la práctica. Si bien muchas de éstas han sido mencionadas anteriormente, se considera útil reflejarlas en esta sección.

i) **Financiamiento:**

Como se expuso en secciones anteriores, una de las principales debilidades del “sistema” tiene que ver con la escasez de recursos para su financiamiento. Esta falencia se torna especialmente crítica en el canal de desarrollo de los mercados externos.

Lo anterior sugiere que la estructura institucional, especialmente la red de desarrollo de los mercados externos, debe estar respaldada por una inyección presupuestaria importante. Si bien un análisis pormenorizado de las alternativas de financiamiento del sistema excede los límites del presente estudio, se sugiere explorar las siguientes posibilidades:

- Asignación presupuestaria
 - Directa
 - Indirecta (aporte de actores)
- Financiamiento a través de gravámenes específicos
- Financiamiento externo
 - Organismos multilaterales
 - Mercado Internacional de Capitales
- Creación de fondos fiduciarios
- Autofinanciamiento a través del cobro de servicios
- Aportes de capital

Estas alternativas son obviamente combinables entre sí.

ii) **Mecanismos de evaluación y control:**

Como se citó en otras secciones, los mecanismos de control y evaluación son, en muchas líneas programáticas, inexistentes o inadecuados. Gran parte de estas falencias se originan en la ausencia de información básica para la evaluación de los programas (montos, resultados e impacto).

Al respecto, se sugiere lo siguiente:

- Unificar criterios para que coincidan los programas “efectivos” con aquellos programas con partida de financiamiento asignada por el Presupuesto Nacional (i.e. Programas y Actividades Específicas).

- ❑ Ampliar la medición de resultados desde el actual enfoque en eficacia (medidas de desempeño basadas en la actividad) hacia un enfoque en eficiencia que mida realmente el impacto del programa (medidas de desempeño basadas en resultados).
- ❑ Para el caso de las actividades de desarrollo de los mercados externos sería deseable adoptar las prácticas de Trade New Zealand, en cuanto al seguimiento mensual del desempeño exportador de la empresa²⁰.
- ❑ Todos los organismos que conforman la estructura deberían publicar memoria y balance con detalle de fondos utilizados y resultados logrados para cada línea programática implementada.
- ❑ Efectuar control de gestión sobre cumplimiento de metas previamente acordadas.
- ❑ Efectuar control formal ex post por medio de auditorías externas privadas.
- ❑ Efectuar auditorías internas y externas sobre el nivel de satisfacción del cliente – usuario.

iii) Difusión y promoción de las líneas programáticas:

El alto grado de dispersión de la información sobre las líneas programáticas y la escasa difusión y promoción de éstas al usuario final es otra falencia operativa importante del tejido institucional actual. Gran parte del desconocimiento que se tiene sobre muchos programas se debe a las dificultades de acceso a la información.

Resultaría deseable que la estructura genere mecanismos más efectivos de acceso a la información, virtual y física, y criterios más proactivos en cuanto a su difusión. Al respecto se sugieren las siguientes acciones:

- ❑ Aprovechar la infraestructura de las Agencias de Desarrollo Productivo para ampliar la información difundida más allá de la relacionada con la SEPyME.
- ❑ Consolidar la red de promoción creando un espacio virtual unificado para el acceso a la información. Dicho espacio debería presentar todas las líneas programáticas de la estructura, no sólo las correspondientes al Sector Público Nacional, sino también las provinciales y las del tercer sector. Dicha información podría ser accedida por organismo, por categoría de instrumento o por sector productivo y subsector.
- ❑ Crear un boletín electrónico de difusión y actualización de la información sobre las líneas programáticas a ser extendido en forma proactiva a cámaras, agrupaciones y federaciones empresarias.

Las potencialidades de los medios electrónicos no se agotan en esta enumeración, ya que la constitución de una red electrónica da lugar al permanente surgimiento de iniciativas.

²⁰ Sería deseable, adicionalmente, evaluar el impacto bajo instrumentos econométricos actuales de evaluación de políticas públicas. Esto implica la comparación del desempeño de las empresas asistidas con un grupo de control formado por PyMEs del mismo sector que no hayan recibido asistencia pública. Esta acción puede realizarse mediante el uso del Sistema María de la AFIP.

iv) Incorporación y desarrollo de nuevos instrumentos:

Del análisis de las experiencias externas en promoción de exportaciones, surge que existen varios instrumentos que están ausentes en el caso argentino. En algunos casos su ausencia podría explicarse por las falencias presupuestarias, especialmente notorias en el caso de los organismos especializados en actividades de desarrollo de los mercados externos. En otros casos se trata de instrumentos de implementación relativamente fácil o, más bien de vinculaciones estratégicas que aún no han sido tenidas en cuenta por el sistema doméstico.

En cambio, los lineamientos estratégicos e instrumentos vinculados al desarrollo de las capacidades competitivas, tal vez por hallarse en una posición de mayor solidez presupuestaria, no presentan en general diferencias significativas con respecto a la experiencia internacional.

Por estos motivos se pone especial énfasis en la incorporación paulatina de los siguientes lineamientos estratégicos e instrumentos:

- ❑ **Marca País para los agroalimentos argentinos:** Esta estrategia fue consensuada en el Taller como la más prioritaria. La misma deberá ir acompañada de un importante esfuerzo de mejora en los estándares sanitarios, para evitar barreras de acceso en los países importadores, y del desarrollo de un sello de calidad de los agroalimentos. Resultará importante distinguir calidad de inocuidad y que, como paso previo al desarrollo de un sello de calidad, es necesario establecer un mayor control sanitario por parte del SENASA, reforzando la aplicación de las reglamentaciones existentes y eliminando el doble estándar. Resulta deseable el perfeccionamiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad a través de un protocolo a cumplir (en inocuidad y otros aspectos exigidos por los importadores) que imponga un estándar mínimo en cada producto. Otro elemento que no puede ser obviado en esta estrategia es la Denominación de Origen controlada, como mecanismo de diferenciación que aporta valor agregado. Si bien existe la ley al respecto, aún hay pocos casos implementados.
- ❑ **Guías Sectoriales de Exportación:** Este instrumento aseguraría una mayor especificidad sectorial en cuanto a la información y capacitación en comercio exterior. En el caso del sector agroalimentario podrían considerarse alternativas que van desde guías para exportar alimentos frescos y alimentos procesados, hasta guías con mayor desagregación subsectorial. Se trata de una alternativa de alta utilidad y bajo costo que debería ser puesta en marcha lo antes posible.
- ❑ **Fondo de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias:** Este instrumento, inspirado en el convenio entre PROCHILE y el Ministerio de Agricultura de dicho país, es una muestra de las potencialidades que surgen de la articulación y se presenta como una alternativa interesante para el apoyo al desarrollo de los mercados externos, la diversificación de la oferta exportable, el perfeccionamiento de la comercialización y la promoción de la inversión extranjera y alianzas internacionales. Si el objetivo fuese replicar el modelo chileno, esto implicaría una transferencia de recursos de la SAGPyA a la Fundación ExportAr, quien operaría el Fondo bajo un Consejo Directivo público – privado presidido por la SAGPyA. Una alternativa es que en caso de crearse la Agencia de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias, el Fondo de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias opere como su instrumento base²¹.

²¹ Merece destacarse que la Argentina cuenta con un antecedente relativamente similar. El PROMEX, que funcionara en el ámbito de la SAGPyA entre 1992 y 1999, contaba entre sus instrumentos con un Fondo de Promoción de Exportaciones, cuyos beneficiarios eran PyMEs del sector agroalimentario. A través de dicho instrumento se asistió a 134 empresas por un valor de US\$ 1.226.000.

- ❑ **Concurso Nacional de Promoción de Exportaciones:** El Fondo de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias podría ser un fondo específico dentro de un instrumento más amplio: el Concurso Nacional de Promoción de Exportaciones. Este instrumento es perfectamente replicable en el caso argentino. De hecho existe un proyecto de la CERA al respecto. La gran ventaja de este tipo de instrumento surge de la selectividad de los proyectos más viables que aseguraría un mecanismo de licitaciones con jurado independiente²².
- ❑ **Programas de vinculación “fronteras adentro – fronteras afuera”:** Resulta importante que se avance en iniciativas articuladas entre SEPyME y la Fundación ExportAr, los potenciales centros de las redes de desarrollo de capacidades competitivas y desarrollo de los mercados externos.
- ❑ **Incorporar la función de búsqueda y selección de potenciales exportadores:** Este instrumento posee múltiples beneficios. En primer lugar contribuiría a solucionar la actitud relativamente pasiva en cuanto a la identificación o búsqueda de potenciales exportadores que verifica actualmente el “sistema”. Al mismo tiempo permitiría solucionar en parte los problemas de selección adversa (empresarios “oportunistas”) que parecen registrarse en algunas áreas. Con un grado aceptable de articulación entre la red interna de desarrollo de capacidades competitivas y la de desarrollo de los mercados externos, daría lugar a que se potencie en la práctica el esquema de funcionamiento planteado en la figura 2 de la sección anterior. Todo esto aseguraría una mayor eficiencia en la utilización de los recursos del “sistema”.
- ❑ **Servicios de consultoría rentados a necesidades específicas:** Resulta necesario que la estructura incorpore una mayor cantidad de instrumentos a medida, especialmente en los potenciales componentes de la red de desarrollo de los mercados externos. Si bien estos servicios estarían altamente subsidiados, resulta deseable que sus costos sean cofinanciados por los usuarios para evitar que la gratuidad del servicio afecte los incentivos para comprometerse seriamente con los programas.

Otros instrumentos no menos importantes que deberían profundizarse son los siguientes:

- ❑ *Sistemas electrónicos de vinculación entre oferta local y demanda externa (Portal B to B)*
- ❑ *Campañas internacionales de imagen de productos y sectores agroalimentarios (estudios de imagen, folletería y artículos promocionales, degustaciones, inserciones en prensa, radio y televisión, etc.).*
- ❑ *Apoyo al desarrollo y adaptación de muestras a los requisitos del cliente externo.*
- ❑ *Asistencia técnica integral especializada en diseño (diseño industrial, gráfico y mejora de empaque)*
- ❑ *Apoyo a la adaptación de envases a los estándares internacionales.*

²² De acuerdo al proyecto de la CERA, el Congreso se comprometería a asignar fondos trianuales para programas de promoción de exportaciones., comenzando por un monto de 30 millones de dólares. El proyecto de la CERA prevé que el Poder Ejecutivo llame a licitaciones de programas sectoriales que serán estudiados y precalificados por un jurado independiente compuesto por universidades y organismos privados. Los proyectos precalificados recibirían un aporte del 50% por parte del Estado. El 50% restantes sería cofinanciado por los componentes del programa precalificado (una o varias empresas).

BIBLIOGRAFÍA

ALLOCO, Victorino. “*CERPyme: Fomentando a la Integración Empresarial*”. En documento institucional del Proyecto de Cooperación de la Unión Europea y la República Argentina.

ALVAREZ, Carlos. “*Espacios para Políticas Homogéneas y Espacios para las Políticas Diferenciales*”. Presentación en el Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas. Cocoyoc. Morelos, México. Noviembre de 2002.

BELISLE J. Denis. “*Address on The Roles and Future Development of Trade Promotion Organizations in World Trade and Development*”. Presentación en la Fourth World Conference of Trade Promotion Organizations. 16 de Mayo de 2002. Beijing.

BID. Grupo Asesor para la Pequeña y Mediana Empresa. “*Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa. Una década de actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo*”. Diciembre de 2000.

BROWN, Carlos R.. *Proyecto de ley de Creación del Instituto de Desarrollo Empresario Argentino*. 2002.

CEPAL – Oficina de Buenos Aires. “*Buenas Prácticas Internacionales en Apoyo a PyMEs. Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina*”. Documento de Trabajo N ° 86. Buenos Aires. Septiembre 2000.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Cuenta de Inversión 2001*

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Cuenta de Inversión 2000*

FRANÇA. Hélio Mauro “*Mecanismos de Promoción de Exportaciones para las Pequeñas Y Medianas Empresas de los Países de la ALADI*”. Presentación de Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX). Montevideo, 13 y 14 de Septiembre de 2001

FUNDACIÓN EXPORTAR. *Balance de Gestión 2002*

IBÁÑEZ ELCANO, María Alejandra. Seminario-Taller “*Responsables de la Promoción de Exportaciones de los países miembros de la ALADI*”. Presentación de ProChile. ALADI. Octubre de 2001.

INTERNATIONAL TRADE CENTER – UNCTAD / WTO. Executive Forum 1999. “*Redefining Trade Promotion. The Need for a Strategic Response*”. 1999.

INTERNATIONAL TRADE CENTER – UNCTAD / WTO. Executive Forum 2001. “*Is your Trade Support Network Working?*”

Ley 23.101 REGIMEN DE PROMOCION DE EXPORTACIONES.

Ley 25.300. FOMENTO PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA.

MERCOSUR/GMC. RES. N ° 91/00. Brasilia. 7 de diciembre de 2000.

O’BYRNE, Peter. “*Australia: Más PYME exportadoras*”. Publicación del CCI. UNCTAD / WTO. 31 de Julio 2002.

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO. *Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional 2001*.

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO. *Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional 2002*.

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO. *Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional 2003*.

OSZLAK, Oscar. “*Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: Experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino*”. Programa de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, Marzo de 2001.

SECRETARÍA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. “*Proyecto de Macroestructura del Poder Ejecutivo Nacional*”. Octubre de 2001.

SEPyME. “*Agencias de Desarrollo Productivo. Conceptos y criterios para la operación en RED*”. Mayo de 2001.

VENTURA, Juan Pablo. “*Política de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas: Análisis del Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones*”. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Buenos Aires. Marzo de 2001.

WORLD CONFERENCE OF TRADE PROMOTION ORGANIZATIONS. Third Plenary Session. “*Tools and mechanisms in trade promotion: case studies*”. Marrakech. Octubre de 2000.

Sitios web de las siguientes instituciones:

ABIA - Associação Brasileira da Indústria da Alimentação
Agencia de Desarrollo de Inversiones
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica
APEX – Agencia de Promoción de Exportaciones de Brasil
Asociación Dirigentes de Empresas (ADE)
Australian Trade Commission
Banco Interamericano de Desarrollo
Banco Mundial – Oficina en Argentina
BANCOMEXT - Banco Nacional de Comercio Exterior (México)
Cámara Argentina de Comercio
Cámara de Exportadores de la República Argentina
Comisión Europea
Concurso Nacional de Promoción de Exportaciones (Chile)
Consejo Federal de Inversiones
Contaduría General de la Nación (Ministerio de Economía)
Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
CyTED – Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo
Delegación de la Comisión Europea en la República Argentina
Diario PyME (Chile)
Federación Agraria Argentina (Fundación Fortalecer y Fundación FAA)
Folha de Sao Paulo (Brasil)
FONCAP
Fundación ArgenINTA
Fundación Banco Credicoop
Fundación Bank Boston
Fundación Empretec
Fundación ExportAr
Fundación Gas Natural BAN
Fundación Invertir
Fundación Okita

Fundación Premio Nacional a la Calidad
Gazeta Mercantil (Brasil)
IFAM
INAES
INTA
MERCOSUR
Ministerio de Agricultura – Gobierno de Chile
Ministerio de Producción
Ministerio de Relaciones Exteriores – Gobierno de Chile
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Intercional y Culto
Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (Brasil)
New Zealand Trade Development Board
O Estado de Sao Paulo (Brasil)
Oficina de Jetro en Buenos Aires
Oficina Nacional de Presupuesto (Ministerio de Economía)
PNUD en Argentina
ProChile
Proyecto CERPyME
SAGPyA
Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Secretaria de Comercio y Relaciones Economicas Internacionales.(MRECIC)
SEPyME
SICyM
Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
Subsecretaría de Asuntos Municipales
Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (Ministerio de Producción)

Instituciones y especialistas consultados:

Asistentes al Taller para el Debate de una Estrategia para la Promoción de Exportaciones Agroalimentarias. Ver Anexo.
Cr. Raúl A. Argañaraz. Coordinador Programa de Desarrollo Productivo Local. Subsecretaría de Asuntos Municipales.
Sr. Ricardo Bernal. Gte. Departamental Area Comercial PyME. BNA
Lic. Alicia Caballero. Programa Invertir PyMEs. Fundación Invertir.
Lic. Liliana Canzonelli. Programa DIVERPyMEX. Fundación Banco Credicoop.
Lic. Eduardo Colombato. SAGPyA.
Lic. Oscar Domenella. IICA.
Ing. Julio Elverdin. INTA
Lic. Melina Erkekjdjian. Equipo Técnico Fundación ExportAr
Lic. Eduardo Fontemla. INAES
Lic. Diego Gojzman. Desarrollo Institucional. FONCAP.
Ing Marcelo Marzocchini. Coordinador Técnico. Área de Comercio Exterior. SEPyME
Lic. María Alejandra Piermarini. FONTAR.
Sr. José María Sánchez Pagano. Oficina de Trade New Zealand en Argentina.
Ing. Agr. Lucrecia Santinoni. Directora Nacional de Alimentación de la SAGPyA
Sr. Javier Rando. Equipo Técnico Agencia de Desarrollo de Inversiones
Sr. Santiago Rubio. Oficina de AusTrade en Argentina.

ANEXOS

TALLER PARA EL DEBATE DE UNA ESTRATEGIA PARA LA PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS ARGENTINAS

Con el objetivo general de avanzar en orientaciones estratégicas y propuestas institucionales para la promoción de las exportaciones agroalimentarias argentinas, el IICA organizó un Taller para el Debate de una Estrategia para la Promoción de las Exportaciones Agroalimentarias Argentinas, convocando a representantes de instituciones vinculadas a dicho tema. El mismo se realizó en la ciudad de Buenos Aires, en dos sesiones, los días 3 y 11 de diciembre de 2002.

A continuación se presenta detalle de la nota de invitación al Taller:

Antecedentes:

El aumento significativo de las exportaciones ha sido definido como una de las estrategias del crecimiento económico, con particular fuerza desde la intensificación de la apertura de la economía en la década del 90. Esta definición tiene particular relevancia para el sector agroalimentario, responsable del 50% de las exportaciones nacionales.

Como consecuencia de esta orientación estratégica, se desarrollaron a lo largo de los años programas y proyectos de promoción de exportaciones en instituciones públicas de distintas jurisdicciones políticas, en programas mixtos y en entidades privadas. Este proceso ha resultado en un gran número de programas, iniciativas, acuerdos, fundaciones y otros formatos institucionales, que tienen a la promoción como una de sus actividades principales, dando por resultado un mapa con muchas superposiciones y también con importantes oportunidades de interacción para mejorar la eficiencia y los impactos de estos programas.

A fines del año 2002, las nuevas reglas de juego de la economía, un tipo de cambio real notablemente más alto que en la década del 90 y, por otra parte, la necesidad de ajustar y eficientizar el gasto fiscal, son factores que generan la necesidad de redefinir la estrategia de exportaciones agroalimentarias de acuerdo al nuevo contexto y estimulan la búsqueda de mecanismos articuladores de las capacidades institucionales existentes.

El panorama económico e institucional brevemente descripto estimula el debate sobre una estrategia de promoción de las exportaciones agroalimentarias que integre el aporte de las personas e instituciones que tienen participación directa en estas actividades.

Asimismo, la CEPAL y el IICA-Argentina han firmado un acuerdo para la realización conjunta de un estudio de Fortalezas y Debilidades del Sector Agroalimentario con particular énfasis en la propuesta de lineamientos de política, surgiendo como una de las políticas prioritarias la promoción de las exportaciones sectoriales, lo que plantea la necesidad de avanzar en propuestas consensuadas. Por otra parte, la SAGPYA, la Fundación ExportAr y el IICA vienen trabajando durante el año 2002 en un programa conjunto denominado Programa Federal de Exportaciones Agroalimentarias, y este debate será útil para orientar sus actividades futuras. En función de estos antecedentes y necesidades, se ha diseñado el presente taller.

Al mismo han sido invitados expertos y técnicos de las siguientes instituciones: Subsecretaría de Comercio Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Banco Nación, BICE, Consejo Federal de Inversiones,

Fundación Exportar, Fundación Bank-Boston, Pro-Mendoza, Provincia de Buenos Aires, Provincia de Córdoba.

Objetivo del Taller: partiendo de los saberes y experiencias de los participantes, se propone avanzar en orientaciones estratégicas y propuestas institucionales para la promoción de las exportaciones agroalimentarias argentinas.

El taller contó con dos presentaciones iniciales: a) Políticas de promoción de Australia y Nueva Zelanda; b) El mapa actual de programas de promoción de PyMEs y exportaciones agroalimentarias en la República Argentina. Análisis FODA

A continuación se trabajó en torno a las siguientes lineamientos:

1. Discusión sobre el FODA del sistema de apoyo a PyMEs. Detección de particularidades en promoción de exportaciones y apoyo a PyMEs agroalimentarias.
2. Ejes prioritarios de una estrategia de exportación de alimentos. Etapas y actividades.
3. Institucionalidad adecuada.

Las conclusiones y propuestas surgidas en el marco del Taller han sido volcadas en el presente informe.

Los asistentes al Taller se detallan en el listado siguiente:

NOMBRE	INSTITUCION
Lic. Eduardo Colombato	SAGPyA
Lic. Melina Erkekjdjian	Fundación ExportAr
Ing. Gonzalo Estefanell	IICA
Ing. Agr. Carlos Ferrari	Consejo Federal de Inversiones
Lic. Federico Ganduglia	IICA
Ing. Oscar González Arzac	Consejo Federal de Inversiones
Lic. Gustavo Lajnis	SEPYME
Lic. Christian Martínez	SAGPyA
Lic. Guillermo Newkirk	Subgerente de Comercio Exterior -Banco Nación
Lic. Edith S. de Obschatko	IICA
Cons. María Inés Peñalva	Ministerio de Relaciones Exteriores
Fernando Ramos	Fundación Bank of Boston
Lic. Daniela Raposo	IICA
Sr. Santiago Rubio	AUSTRADE
Sr. José María Sánchez Pagano	Trade New Zeland
Ing. Lucrecia Santinoni	SAGPyA
Lic. Claudio Sabsay	BICE
Ing. Héctor Smud	PROMENDOZA
Dr. Mario Verón Guerra	Gobierno de la Prov. de Mendoza

