

PROGRAMA DE INVESTIGADORES

# **POLÍTICA COMERCIAL, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO**

**EJE TEMÁTICO 8. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**



# CADENAS DE VALOR GLOBALES COMO ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACIÓN

Paloma Ochoa  
Alejandro Vicchi

Una parte significativa del comercio internacional, estimada en alrededor del 80% (UNCTAD, 2013), se realiza dentro de cadenas de valor globales (CVG), sistemas productivos donde una misma mercancía es obtenida mediante una serie de procesos industriales o de servicios que se realizan en diferentes países. Crecientemente, las transacciones internacionales se enmarcan en contratos de suministro de largo plazo, donde la empresa que lidera la cadena determina cuáles son los requisitos que deben satisfacer las firmas que aspiran a integrarse como nuevos proveedores; tales requisitos exceden las características del producto a entregar, y abarcan atributos organizacionales y estándares de procesos.

Los esquemas de promoción de exportaciones vigentes en Argentina fueron diseñados en épocas anteriores al surgimiento de las CVG, por lo cual este nuevo escenario conlleva la necesidad de revisar si las medidas de apoyo existentes son adecuadas para aumentar la participación de las empresas locales en estos sistemas productivos. Aumentando tal participación se lograría incrementar el valor agregado nacional en las exportaciones, con su consecuente impacto positivo en empleo y divisas, entre otros efectos beneficiosos para la economía local, como la asimilación de nuevas tecnologías.

Para esta investigación se han analizado las experiencias internacionales sobre la promoción de exportaciones enfocadas en las CVG, y se han realizado entrevistas a empresas y especialistas sectoriales de dos cadenas: la automotriz y la alimentaria. De esta manera se determinaron cuáles son los factores con mayor incidencia en las posibilidades de que una empresa se incorpore a una CVG. Cabe destacar la coincidencia entre lo que muestran las experiencias internacionales y los testimonios de las firmas locales, en la importancia de factores como la adopción de estándares de procesos, la capacidad de gestión logística y aduanera, o el desempeño social y ambiental.

Posteriormente, se analizaron los instrumentos de promoción de exportaciones vigentes en Argentina, desde el punto de vista de su potencial utilidad para lograr el incremento de la participación de las empresas locales en CVG, concluyéndose que algunos instrumentos podrían ser de mayor efectividad si se introdujeran algunas mejoras, y a su vez, se señala la conveniencia de desarrollar nuevas herramientas, específicamente diseñadas para lograr el objetivo señalado.

# ÍNDICE GENERAL

Índice de Gráficos y Tablas	4
Índice de Abreviaturas y Acrónimos	4
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1 - LAS CVG Y SU IMPACTO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
Sección I.1 Concepto de Cadena de Valor Global	6
Sección I.2 Surgimiento de la CVG	8
Sección I.3 Magnitud del fenómeno de las CVG	9
Sección I.4 Efectos de la expansión de las CVGs	10
Subsección I.4.a Efectos sobre las PYMES	10
<b>CAPÍTULO II - POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
Sección II.1 Conceptualización de la promoción de exportaciones	13
Sección II.2 Enfoques sobre la promoción de exportaciones	14
Sección II.3 Promoción de exportaciones en Argentina	19
Subsección II.3.a Instrumentos establecidos por leyes específicas	19
Subsección II.3.b Servicios de Agencia de Promoción de Exportaciones	21
Subsección II.3.c Instrumentos financieros	22
Subsección II.3.d Negociaciones internacionales	22
<b>CAPÍTULO III - FACTORES QUE DETERMINAN O CONTRIBUYEN A LA INSERCIÓN DE FIRMAS EN LAS CVG</b>	<b>22</b>
Sección III.1 Introducción	22
Sección III.2 Aspectos empresariales que inciden en la participación en CVG	24
Sección III.3 Políticas públicas relativas a CVG	25
Subsección III.3.a Experiencias de programas para aumentar la participación en CVGs	28
<b>CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN A CVG</b>	<b>28</b>
Sección IV.1 Introducción	30
Sección IV.2 Visión de los especialistas sectoriales	31
Sección IV.3 Experiencias empresarias	32
Subsección IV.3.a Forma de ingreso a la CVG	35

Subsección IV.3.b Evaluación, requisitos y cambios organizacionales	35
Sección IV.4 Conclusión del capítulo	36
<b>CAPÍTULO V - LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN ARGENTINA EN RELACIÓN A LAS CADENAS DE VALOR GLOBALES</b>	<b>37</b>
Sección V.1 Introducción	37
Sección V.2 Aspectos empresariales que inciden en la participación en CVG	37
Subsección V.2.i Requisitos referidos al producto	37
Subsección V.2.ii Aspectos organizacionales	38
Subsección V.2.iii Responsabilidad Social y Ambiental	38
Sección V.3 Políticas públicas que pueden aumentar la participación en CVGs	39
Subsección V.3.a Instrumentos aplicados en programas dirigidos a CVGs	40
Sección V.4 Conclusión del capítulo	40
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>41</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>42</b>
<b>ANEXO I: Entrevista a Juan Pablo Trípodí (Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional)</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO II</b>	<b>46</b>
Índice de Gráficos y Tablas	
Tabla I.1 Perspectivas sobre CVGs	
Tabla II.1 Políticas Públicas que inciden en el desempeño exportador	
Gráfico II.1 Interfaz entre política comercial y promoción de exportaciones	
Tabla II.2 Estado de los instrumentos de la Ley 23.101	
Tabla III.1 Opciones de políticas para impulsar la participación de PYMES en CVGs	
Tabla IV.1 Requisitos para ser proveedor de terminales automotrices	
Tabla V.1 Instrumentos ajenos a la política comercial que podrían impulsar mayor participación en CVGs	
Tabla V.2 Instrumentos de política comercial que podrían impulsar mayor participación en CVGs	
Índice de Abreviaturas y Acrónimos	<b>4</b>
AGCS Acuerdo General sobre Comercio de Servicios	
ALADI Asociación Latino-Americana de Integración	
ANR Aporte/s No Reembolsable/s	
APE Agencia de Promoción de Exportaciones (también se las denomina OPC, Organismo de Promoción Comercial)	
APEX Agencia Brasileira de Promocao de Exportacoes e Investimentos (Brasil)	

BCRA Banco Central de la República Argentina

BICE Banco de Inversión y Comercio Exterior

BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento,  
actualmente Banco Mundial

CCI Centro de Comercio Internacional

CEPAL Comisión Económica para América Latina de la Organización de Naciones Unidas

CIADI Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones

COMECON Consejo de Ayuda Mutua Económica

CRP Costa Rica Provee

DDP Delivery Duty Paid (INCOTERMS)

ETN Empresa Trans-Nacional

FMI Fondo Monetario Internacional

FOB Free On Board (INCOTERMS)

FONTAR Fondo Tecnológico Argentino

GATT General Agreement on Tariffs and Trade  
(Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)

INTI Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

ISEN Instituto del Servicio Exterior de la Nación (Argentina)

ITC International Trade Center

IVA Impuesto al Valor Agregado

NCM Nomenclatura Común del Mercosur

NLP National Linkage Program (Programa Nacional de Enlace, Irlanda)

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONUDI Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

OPC Organismo de Promoción Comercial  
(también se las denomina APE, Agencia de Promoción de Exportaciones)

PMD Países Menos Desarrollados

PND Plan Nacional de Diseño (Argentina)

PRE/PAC Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial/  
Programa de Acceso a la Competitividad

PYME Pequeña y Mediana Empresa

PYMI Pequeña y Mediana Industria

SEPYME Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa,  
actualmente Secretaría de Emprendedores y PyMEs (Argentina)

TLC Tratado de Libre Comercio

VA Valor Agregado

ZPE Zona de Procesamiento para Exportación

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la globalización económica, y en particular la formación de las Cadenas de Valor Globales de Valor (CVG), impulsan una serie de modificaciones en la estructura del comercio internacional entre las cuales se cuenta el mayor peso del comercio intra-firma, mayor proporción de transacciones de bienes intermedios, modificaciones en los patrones de Inversión Extranjera Directa (IED), aumento del comercio de servicios y concentración de mercados mediante procesos de fusión y adquisiciones.

Puesto que una parte creciente del intercambio comercial mundial es atribuible a las CVG, es conveniente revisar las estrategias de promoción de exportaciones de los Países en Desarrollo como Argentina (PED), para evaluar si las mismas son adecuadas para propiciar la participación de sus empresas en estos eslabonamientos productivos transnacionalizados.

En el caso argentino, el esquema general de promoción de exportaciones tomó su forma actual en la década del '80 según el paradigma industrialista tradicional, con eje en incentivos económicos, los cuales están agrupados en su mayoría en la Ley 23.101 de Promoción de Exportaciones. Dichos instrumentos conviven con acciones de asistencia técnica, institucionalizadas en la década de 1990 en la Fundación Exportar. Otra novedad, a principios del nuevo milenio, fue la incorporación a la agenda de sectores económicos no tradicionales, tales como las tecnologías de información o industrias culturales (cine, música, por ejemplo).

La propuesta para este trabajo es analizar si los instrumentos de promoción de exportaciones vigentes, diseñados en el transcurso de diferentes décadas, son adecuados para promover la inserción de empresas argentinas las Cadenas de Valor globales.

Para ello, en el Capítulo I analizaremos, a partir de la bibliografía, los principales cambios verificados en el comercio internacional y sus efectos sobre la inserción internacional de los PED, a nivel de sectores y de la firma. En el Capítulo II describiremos las políticas de promoción de exportaciones de Argentina.

En el Capítulo III procuraremos identificar en base a documentos publicados en diferentes países los factores que determinan la inserción de empresas en CVGs y los requisitos que piden las firmas multinacionales a sus potenciales proveedores. Luego, en el Capítulo IV analizaremos experiencias argentinas de desarrollo de proveedores en la industria automotriz, en base a entrevistas con referentes de tales casos. La industria automotriz ha sido seleccionada para este análisis debido a que es una de las industrias donde las CVGs han tenido mayor desarrollo, y a la vez tiene una fuerte presencia en la economía argen-

tina. Se incluirán testimonios de especialistas en el tema provenientes del ámbito gubernamental y empresarial.

Por último, en el Capítulo V evaluaremos en qué medida los instrumentos de promoción relevados contribuyen al desarrollo exportador de las empresas argentinas en el marco de las CVG. Para ello se realizará una comparación entre los beneficios que ofrecen las medidas de promoción vigentes y los factores que determinan que las firmas se desarrollen dentro de CVG.

## CAPÍTULO I - LAS CVG Y SU IMPACTO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

### INTRODUCCIÓN

En el primer capítulo se presenta el concepto de CVG, su magnitud y cómo ha impactado en el comercio internacional, en especial en relación a la inserción comercial de los PED, y dentro de éstos, de las PYMES.

### SECCIÓN 1.1 CONCEPTO DE CADENA DE VALOR GLOBAL

El concepto de Cadena de Valor Global se construye en dos instancias; en primer lugar está la definición de "cadena de valor agregado" acuñada en las escuelas de negocios: 'El proceso por el cual la tecnología se combina con insumos de materiales y mano de obra, y luego los insumos procesados se ensamblan, comercializan y distribuyen. Una sola empresa puede constar de un solo enlace en este proceso, o puede estar integrada verticalmente. . . ' (Kogut, 1985, citado por Sturgeon, 2005).

En paralelo, economistas como Robert Feenstra llamaron la atención sobre el proceso de "des-integración" o fragmentación internacional de la producción, que acompañaba el avance de la creciente integración comercial. De esta manera en la década de 1990, Gary Gereffi y otros autores desarrollaron un marco conceptual denominado "cadena global de commodities", cruzando ambos conceptos.<sup>1</sup>

No existe por ende una definición única, siendo un fenómeno que se aborda a la vez desde más de una disciplina; la Tabla I.1 muestra el contraste entre una visión estilizada de análisis económico y su equivalente en las escuelas de negocios.

<sup>1</sup>El World Investment Report 1993 (WIR 2013) de UNCTAD hablaba de "producción integrada internacionalmente" (UNCTAD, 2013).

TABLA I.1 PERSPECTIVAS SOBRE CVGS

	<b>“Perspectiva de la firma” - Negocios Internacionales</b>	<b>“Perspectiva de país” - Economía</b>
<b>Conceptos determinantes</b>	CVGs son definidas como cadenas de suministro “fragmentadas”, con actividades y tareas dispersas internacionalmente, coordinadas por una firma líder (empresa multinacional).	Las CVGs explican cómo las exportaciones pueden incorporar insumos importados, por ejemplo, como las exportaciones incluyen “valor agregado” producido en el mismo país, y en el exterior.
<b>Alcance</b>	Las CVGs están presentes predominantemente en industrias caracterizadas por tales cadenas de suministro; los ejemplos típicos incluyen la electrónica, la automotriz y las textiles (aunque el alcance se está extendiendo a la agricultura, alimentos y servicios <i>off-shore</i> , entre otros).	Las CVGs y el comercio de valor agregado, por diseño y por necesidad de cálculo estadístico, abarcan <i>todo el comercio</i> ; todas las exportaciones e importaciones forman parte de alguna cadena de valor.
<b>Rol de la inversión y el comercio</b>	La inversión y el comercio son modos complementarios pero alternativos por los que las firmas pueden operar internacionalmente. Por ejemplo, una firma puede acceder a mercados o recursos del exterior mediante el establecimiento de una filial, o mediante el comercio,	La inversión es necesaria para construir capacidad exportadora; por ejemplo, crea los factores de producción requeridos para generar exportaciones de valor agregado; tanto la inversión como el valor agregado a las exportaciones contribuye al PBI.

Fuente: UNCTAD (2013)

Como señala UNCTAD (2013), desde el enfoque económico, debido a las posibilidades que ofrece la información estadística existente, se toma la CVG como un fenómeno menos sofisticado: basta simplemente que un establecimiento emplee insumos o partes importadas para luego exportar nuevos productos.

En este trabajo adoptaremos la conceptualización más exigente que es usual en las escuelas de negocios. De esta forma, la CVG típica a la que nos referiremos en adelante cumple al menos dos condiciones:

existe un proceso intermedio realizándose en un país, utilizando en forma constante uno o más inputs importados (usamos la expresión inglesa por ser abarcativa de insumos, materia prima, piezas y productos semi-elaborados) y destinando lo producido (output) a un tercer país donde concluirá el proceso de agregación de valor, o eventualmente donde se encuentra el usuario;

en lugar de transacciones denominadas “one-spot” entre empresas independientes (donde cada operación implica una nueva negociación como si se tratara de algo que se hace por única vez) las relaciones entre los eslabones de las CVG se rigen mayormente mediante contratos que tienen vigencia por un plazo de tiempo, involucrando muchas veces la producción de inputs bajo especificaciones particulares, distintas a las que rigen en la generalidad de ese mercado.

Por otro lado, la literatura sobre CGV realiza una distinción, entre cadenas gobernadas por el productor (producer driven) y cadenas dominadas por el comprador (buyer driven) (Gereffi, 1999). El gobierno, en términos de la teoría de CGV, se refiere a cómo una determinada firma fija las condiciones bajo las cuales el resto de las

empresas en la cadena deben operar, y luego controla su cumplimiento (Gereffi, 2005).

Una cadena es dominada por el comprador cuando la firma que fija las condiciones es la que se encuentra más cerca del consumidor (downstream) ya que generalmente se dedica a actividades de diseño, construcción de marca y comercialización minorista mientras delega en sus contratistas/proveedores (tercerización) la fabricación de productos bajo sus pautas. En lugar de economía de escala, las cadenas buyer-driven se caracterizan por la economía de gama o economy of scope, es decir que diversifican su oferta en una amplia gama de productos diferentes, generalmente comercializados bajo una misma marca. Los ejemplos más comunes son los sectores de indumentaria, juguetes o calzado.

Por otro lado, en una cadena producer-driven hay una gran compañía industrial (upstream) que ejerce un liderazgo basado en altos volúmenes de inversión e investigación y desarrollo que le permiten producir con economía de escala, como ocurre en el sector automotriz o el electrónico.

Asociado al concepto de CVG desde su origen se encuentra la idea de que estos eslabonamientos pueden facilitar lo que se conoce como el upgrading de las firmas de PED. Genéricamente se conoce como upgrading al proceso por el cual una firma realiza una mejora que le permite alcanzar mayores niveles de eficiencia o productividad. En el modelo inicialmente presentado por Gereffi, las CVG ofrecían un sendero evolutivo para que las firmas proveedores atravesaran sucesivas etapas de upgrading:

**1) upgrading de procesos:** incorporando tecnologías blandas y duras que posibilitan hacer lo que venía ha-

ciendo (por ejemplo, fabricar los mismos bienes) pero con mayor eficiencia,

2) **upgrading de productos:** pasando a fabricar bienes más complejos y de mayor valor agregado,

3) **upgrading funcional:** incorporando actividades que antes no hacían, como investigación y desarrollo, diseño, marketing estratégico, desarrollo de marcas, redes minoristas, etcétera,

4) **upgrading sectorial,** ingresando en otros sectores, apoyándose en el know-how y la imagen de marca previamente generados.

Se ha señalado sin embargo, que la participación en CVGs no siempre ofrece posibilidad de transitar este sendero en su totalidad. La empresa líder ciertamente buscará que sus proveedores se vuelvan más eficientes, impulsando su upgrading de procesos, y puede que le proponga el upgrading de productos, ya que de esta manera puede sumar más proveedores calificados. Esto le permitirá disminuir el riesgo de depender de unas pocas firmas y aumentar la competencia entre proveedores, incentivando la reducción de costos.

Pero la empresa líder difícilmente aliente o consienta el upgrading funcional del proveedor, lo cual posiblemente derivaría en que éste se transforme en un competidor directo. Por ejemplo, para un taller de confección que produzca indumentaria “a facon” para una o más marcas, el upgrading funcional consistiría en comenzar a diseñar prendas con su propia marca, pero sus clientes no sólo no alentarían tal evolución, sino que el tallerista podría inhibirse de iniciar ese proceso por temor a perder sus contratos de suministro. Se supone que las empresas líderes conservan dentro de su estructura aquellas actividades que constituyen su ventaja competitiva, para evitar que tal *know-how* se disemine, y/o aquellas cuya sub-contratación presentaría riesgos o desventajas (por altos costos de transacción).

Aún así, hay casos notorios donde tal proceso ha ocurrido, por ejemplo en la industria electrónica del Sudeste Asiático.

Otro enfoque imprescindible al analizar las CVG es de la captación de Valor Agregado. Como señalan distintos autores, “el crecimiento de las exportaciones sobreestima el crecimiento de los ingresos relacionados de países que dependen en gran medida de productos intermedios importados, en particular para Alemania y pequeñas economías abiertas. Por ejemplo, las exportaciones brutas reales de productos manufacturados de Alemania (1995-2008) aumentaron en un 98%, mientras que los ingresos obtenidos por la participación en la cadena de valor global de manufacturas aumentaron solo un 7%. ¿Por qué? En primer lugar, el contenido nacional de

valor agregado de la producción de bienes duraderos de Alemania disminuyó rápidamente debido a la deslocalización y al aumento de productos intermedios importados (Marin, 2010. Al mismo tiempo, una porción creciente de la demanda interna de bienes no duraderos fue atendida por las importaciones de los países emergentes. Ser “súper competitivo” en términos de exportaciones no necesariamente genera altos ingresos domésticos” (Timmer et al, 2014).

Lo señalado en el párrafo precedente no es un problema exclusivamente de los países industrializados; por el contrario, muchos PMD se insertan en CVG ofreciendo lo que se conoce como “maquila”, término originalmente concebido en la industria de la confección, pero actualmente extendido a otros sectores como el electrónico. Particularmente esto suele ocurrir cuando la decisión de localización se basa en la búsqueda de menores costos laborales, lo que se vincula con recursos humanos de baja calificación y productividad -por lo tanto fácilmente sustituible, lo que implica que otros PMD pueden entrar en juego ofreciendo costos aun menores, a medida que se incorporan a la economía global gracias a mejoras en la conectividad física y en la eliminación de barreras al comercio.

Por eso la recomendación de política de UNCTAD (2013) es procurar el incremento del VA en lugar poner como meta el incremento de las exportaciones, y diseñar una estrategia de incorporación a CVG que contemple:

- una política industrial que favorezca la participación en CVGs en determinadas actividades o eslabones,
- dar impulso al crecimiento de la participación en CVG mediante una combinación de política comercial, de atracción de IED e infraestructura, y
- el desarrollo de capacidades y la formación de recursos humanos.

## SECCIÓN 1.2 SURGIMIENTO DE LA CVG

La fragmentación de la producción y la CVG como su correlato surge por la acumulación de una serie de cambios políticos, económicos, tecnológicos y en la organización industrial, que se sucedieron en la segunda mitad del siglo XX.

En primer lugar se relaciona con la liberalización de los flujos de comercio e inversión, resultado de negociaciones interestatales sustentadas por una combinación de paradigmas políticos (corrientes según las cuales el comercio cimienta la convivencia pacífica entre los Estados y la institucionalidad democrática dentro de ellos) y

económicas (los lineamientos del Consenso de Washington (Rodrik, 2006), con raíces tan antiguas como Smith y Ricardo). Esas negociaciones tuvieron su punto de partida en la finalización de la Segunda Guerra Mundial, dando origen a instituciones de Bretton Woods, particularmente GATT; también FMI, BIRF...) pero, en sus aspectos económicos, su alcance estuvo acotado en sus primeras décadas por la confrontación Este-Oeste; los países del bloque soviético establecieron COMECON, un esquema de integración comercial diferente afin al modelo de economía planificada.

Por ello, el proceso se acelera en la década de 1990, cuando la liberalización se convierte en el “único camino”<sup>2</sup>; las últimas potencias económicas en ingresar a la OMC fueron China, en 2001, y Rusia en 2012.

A la liberalización de los flujos de comercio e inversión se suman factores tecnológicos ineludibles:

- reducciones drásticas en el costo del transporte de manufacturas impulsadas por innovaciones como la contenedorización y la logística multimodal, las mejoras de infraestructura y el aumento del tamaño de los buques,<sup>3</sup> el avance de las tecnologías de la información y la comunicación -también profundizada en la década de 1990 con la difusión de Internet-, que contribuyen, por el lado de la producción, “a reducir los costos de coordinación, logística y monitoreo de operaciones realizadas en forma geográficamente descentralizada” (Kosacoff et al, 2008), y por el lado del consumo, a mayor homogeneización de las preferencias de los consumidores. Este segundo efecto es de gran relevancia en una sociedad que en forma creciente consume bienes diferenciados (Lengyel, 2000) y permite producir series largas de bienes destinados a consumidores de distintos países, concentrando en pocos establecimientos (muchas veces, desde uno solo se abastece al mundo entero) no sólo los procesos manufactureros sino también los servicios asociados como el diseño, la comercialización o la atención pos-venta.

Pero el concepto de cadena de valor también implica una intensidad de relacionamiento mayor al mero vínculo ocasional entre una empresa proveedora y un cliente industrial. Las CVG se basan en contratos de suministro y subcontratación<sup>4</sup> que tienen vigencia por un plazo de tiempo, con precios y otras condiciones (como calidad y cantidad) fijadas de antemano, al menos dentro de ciertos márgenes, y/o con pautas de actualización

o ajustes periódicas. En algunos casos, el proveedor y el cliente pertenecen a un mismo grupo empresarial, aludiéndose entonces a comercio intra-firma es decir, transacciones entre empresas vinculadas por su capital accionario o mediante otro tipo de asociación.

Antes de que se comenzara a hablar de CVG, en las grandes corporaciones estaba avanzada la mutación desde el modelo de producción en plantas “stand-alone” o integrales del paradigma “fordista” hacia el esquema de tercerización o subcontratación, que en sus primeros momentos se realizaba dentro del mismo país. La expresión “outsourcing” (contracción de “outside resourcing”) data de 1981.

La internacionalización del *out-sourcing* se vio favorecida por la omnipresencia de firmas multinacionales en los cinco continentes (posibilitada por la ya mencionada liberalización del flujo de IED), con el correlato de la difusión de estándares, técnicas productivas y prácticas empresariales comunes en todo el planeta.

Cabe señalar que en general cuando se habla de CVG es habitual pensar en piezas que se diseñan a medida para determinado modelo de producto desarrollado por el cliente, pero incluso hay productos primarios tan básicos como la cebada o el trigo que se producen especialmente para abastecer a determinadas industrias bajo pautas muy específicas, des-comoditizando así estas mercancías. Los servicios empresariales e intra-industriales no son ajenos: procesos de todo tipo como diseño, testeo, ensayos clínicos de medicamentos, traducciones, atención al cliente, también se des-localizan en distintos rincones del planeta.

En otras ocasiones se terceriza la fase última del proceso manufacturero; en estos casos los productos terminados suelen ser confeccionados a pedido bajo marca ajena.

En definitiva, aprovechando la reducción de costos y barreras al comercio de bienes y servicios, las empresas líderes buscan en todo el mundo las opciones más económicas y confiables para abastecerse total o parcialmente de los productos que ofrecerán al mercado, buscando establecer relaciones estables que aseguren llegar en tiempo y forma para satisfacer la demanda.

## SECCIÓN 1.3 MAGNITUD DEL FENÓMENO DE LAS CVG

La gravitación de las CVG en el flujo comercial no ha dejado de incrementarse; en 2012 por primera vez el intercambio mundial de bienes y servicios intermedios representó un 60% del comercio total (que ascendía a

<sup>2</sup> Aunque posteriormente surge una fuerte revisión de esta doctrina, con los movimientos anti-globalización y las políticas más heterodoxas de algunas potencias emergentes (Zakaria, 2008).

<sup>3</sup> Containers have cut shipping costs by 80% to 95% since 1960” (Global Works Foundation, 2014).

<sup>4</sup> ONUDI (2002) define al proveedor como quien suministra sus productos o servicios para una clientela amplia; y al subcontratista, quien fabrica los productos o servicios a medida.

19 trillones de USD), y superó a la suma de lo negociado en productos finales y bienes de capital (UNCTAD, 2013).

Por otro lado según la misma fuente el 80% del comercio internacional total de bienes y servicios corresponde a transacciones en las que al menos una de las dos partes es una empresa transnacional; esto incluye prácticamente la misma proporción de operaciones intrafirma (USD 6,3 trillones) que de compras “*arms-length*”; los restantes USD 2,4 trillones (dentro de ese 80%) correspondía a relaciones basadas en contratos (de producción, licenciamiento, franquicias) con empresas transnacionales (ETN).

Se observa asimismo que alrededor de un 28% del comercio es objeto de una suerte “múltiple contabilidad” generada por los movimientos sucesivos sobre una materia prima y sus sucesivas transformaciones. En el mismo sentido, existe una porción importante de las exportaciones de cada país que incluye “valor agregado extranjero”

Es llamativo, por otro lado, que el 46% del valor agregado a las exportaciones corresponde a servicios, y no procesos de incorporación de piezas u otras materias primas.

## SECCIÓN I.4 EFECTOS DE LA EXPANSIÓN DE LAS CVGS

Hay consenso en que la conexión con CVG de los países en desarrollo pueden jugar un papel importante en el crecimiento económico, por varias razones.

Por un lado, “el valor agregado creado a partir del comercio de CVG puede ser muy significativo en relación con el tamaño de economías locales. En PED el valor agregado del comercio contribuye alrededor del 28% del PIB en promedio, en comparación con el 18% para los países desarrollados” (UNCTAD, 2013). Además, parece haber una correlación positiva entre la participación en CGV y las tasas de crecimiento del PIB per cápita (2 puntos porcentuales por encima del promedio).

Además, las CVGs pueden ser una vía importante para que los países en desarrollo construyan capacidad productiva a través de la difusión de tecnologías y el desarrollo de habilidades.

En este contexto, los PED ya no necesitan desarrollar una industria completa, sino que pueden enfocarse en aquellos eslabones de la cadena para los cuales su economía cuenta con mayores ventajas.

Sin embargo, como ya mencionamos, tales posibles beneficios de las CGV son no son automáticos. Las políticas

son importantes, incluido un conjunto de políticas comerciales y de inversión coherente y que se refuerce mutuamente, así como una estrategia de desarrollo general adecuada; “como se muestra en este informe, el valor agregado local y por lo tanto el empleo y la generación de ingresos podrían verse limitados mediante el uso de valor añadido extranjero en exportaciones, y el aprovechamiento de la participación de CVGs (y oportunidades de *upgrade*) depende de la desarrollo de capacidades productivas, tecnología y habilidades” (UNCTAD, 2013).

Los PED pueden quedar encerrados en eslabones de bajo valor agregado o ser objeto de relocalización de actividades de impacto ambiental negativo o consecuencias sociales no deseadas.

## SUBSECCIÓN I.4.A EFECTOS SOBRE LAS PYMES

La cadena de valor, al igual que las aglomeraciones productivas de base territorial (clusters, distritos, etcétera) y los sectores económicos, es una externalidad que afecta el negocio de la empresa, de múltiples maneras con efectos positivos y negativos.

Para analizar el impacto que los cambios provocan en las firmas, podemos comparar la situación de una imaginaria empresa industrial típica, que en su inicio es de propiedad familiar y estructura pequeña o mediana (PYME), dedicada a la manufactura de bienes finales- por ejemplo, indumentaria, o alimentos- en dos momentos históricos. El primer momento puede situarse en la primera mitad del siglo XX; el segundo a principios del siglo XXI.

En el primer momento, la firma aunque sea PYME, es a grandes rasgos una versión a escala de la gran fábrica del mismo rubro; son plantas “*stand-alone*”. En el período preGATT, los altos niveles de aranceles aduaneros y los costos de transporte relativamente elevados (en la era pre-contenedORIZACIÓN) favorecían un alto grado de auto-abastecimiento de las regiones y/o naciones. Las empresas extranjeras que querían ganar una buena porción del mercado muchas veces tenían que radicar una filial para producir localmente<sup>5</sup>.

Por otro lado, como no hay tantos Tratados de Libre Comercio (TLC) o procesos de integración económica vigentes, lo que se fabrica allí enfrenta barreras para acceder a los países vecinos, por lo cual lo que se produjera en la filial sería predominantemente para el mercado local, lo cual limita la economía de escala. Además, al estar en una etapa previa a la globalización mediática

<sup>5</sup>Estrategia market-seeking: la producción en el exterior reemplazaba a la exportación, por lo cual IED y comercio eran sustitutos (Kosacoff et al, 2008).

e informativa actual, muy pocos consumidores se mantienen actualizados las tendencias internacionales del consumo, así que los gustos de la mayoría responden a preferencias locales. Las empresas extranjeras deben publicitar en medios locales para construir su reputación y posiblemente tengan que adaptar los productos a la idiosincracia vernácula. Todo ello representa barreras de ingreso y requerimientos de inversión que no pueden capitalizarse más allá del mercado nacional.

Por otro lado, la era del marketing y de la diferenciación de productos recién da sus primeros pasos (Chamberlin propone el modelo de competencia monopolística en 1933), por lo que aún disponiendo de recursos cuantiosos para posicionar la marca, la capacidad de influir en la decisión del consumidor mediante la imagen y comunicación es aún reducida. Los consumidores eligen por las características intrínsecas del artículo (calidad percibida) y por precio, dentro de la gama de productos que encuentran en los comercios minoristas (plaza), los cuales, en gran medida, también pertenecen a pequeñas firmas familiares o cadenas de propiedad nacional, ya que la inversión extranjera enfrenta algunos obstáculos regulatorios o burocráticos y no cuenta con un nivel confiable de seguridad jurídica. Como el eslabón del comercio minorista también está bastante fragmentado y poco desarrollado en tecnologías blandas, los fabricantes PYME tienen una posición negociadora de cierto equilibrio.

Además, si bien el financiamiento es complejo, la existencia de entidades de crédito zonales o regionales (públicas, privadas y cooperativas o mutuales) proporciona a los jugadores locales cierto acceso a recursos ya que existe una relación y un conocimiento que facilita la evaluación de riesgo del otorgante (Vigier et al, 2010; Kesselman s/d).

De esta manera, la PYME familiar imaginaria a la que aludíamos enfrenta una competencia acotada; los rivales extranjeros ven limitada su capacidad de acción, ya que el tamaño de la planta que instalen en el país estará pensado para la escala nacional; no es tan sencillo exportar desde la filial a los mercados regionales cercanos. Si se firmara un acuerdo de preferencia arancelaria regional (encuadrado en ALADI), la empresa de capital nacional podrá intentar exportar a países limítrofes, en condiciones similares a la filial de la multinacional extranjera, ya que ambas deberán buscar un distribuidor mayorista que actúe como importador, o venderle a una cadena de tiendas que importe directamente, pero todavía se trata de relaciones de poder de cierto equilibrio.

La multinacional aún no ve tan facilitado el camino para vender en ese tercer país desde la casa matriz, porque el arancel (sin preferencia regional) es más elevado, y hay mayores costos de transporte. En este contexto, son transacciones puntuales, “one-spot”; el comprador com-

para precios ante cada operación, y no existen más ataduras que la confianza que obstaculicen la sustitución de una parte por otra (tanto para el comprador como para el vendedor).

De esta forma, con financiamiento y acceso a una demanda creciente nacional y regional, la PYME podría, en el transcurso del tiempo, transformarse en una gran empresa, con una proyección de negocio sostenible.

En el segundo momento de análisis, la situación se ha modificado drásticamente. Los aranceles generales de importación se redujeron a la par que los costos de transporte. Los países han pasado de la preocupación por controlar y “autorizar” la IED a desplegar campañas agresivas de captación “incondicional” de la misma, a lo que se agregan instancias internacionales de seguridad jurídica (CIADI, AGCS).

La conectividad global (especialmente en medios de comunicación, pero también en viajes personales) facilita la construcción de marcas a nivel global. El comercio minorista está fuertemente concentrado, por una combinación de ingreso de grandes actores multinacionales (también facilitado por el nuevo escenario para la IED) con fusiones y adquisiciones en el plano doméstico<sup>6</sup>, lo cual altera las relaciones de poder al punto de que ahora en muchos rubros son los retailers los que desarrollan productos con su marca, subcontratando a los industriales para la manufactura (“*buyer-driven value chain*”).

La liberalización del comercio internacional es tal, que las multinacionales tienen la posibilidad de establecer oficinas de compras centralizadas que elijan quien les suministre desde cualquier parte del planeta, con la opción de elegir “proveedores globales” para ciertos bienes y servicios.

Si aquella PYME devenida en gran empresa nacional quiere proveer al comercio minorista local, tiene que competir con fábricas de Asia con otras normativas laborales, distinto grado de enforcement de las mismas, y otro contexto sindical y político. Si busca vender en países limítrofes, se encuentra con que el escenario se repite; quedan muy pocos importadores que vendan al por mayor a tiendas “independientes”, ya que la mayoría del mercado es abastecido por grandes cadenas, que incluso pueden ser las mismas que están en el país de origen de aquella PYME.

Para crecer, las corporaciones compradoras le proponen ser un proveedor regional o global, es decir proveer también a sus filiales establecidas en países cercanos, o a otras regiones del planeta. Pero ello implica un cre-

<sup>6</sup>Una parte sustancial de la IED arribada a América Latina lo fue en la forma de fusiones y adquisiciones”, (Kosacoff et al, 2008; Porta et al, 2010).

cimiento de escala que obliga a ampliar la capacidad instalada, lo cual requiere, además de la capacidad de asumir el riesgo y gerenciar el proceso, contar con financiamiento.

En lugar de las instituciones de crédito locales, el mercado financiero ha atravesado también un fuerte proceso de concentración y extranjerización; la evaluación crediticia de las PYMES es más exigente, por los costos de transacción, y además las entidades tienen la posibilidad de volcarse al creciente negocio del crédito público, o bien financiar a los consumidores, fraccionando más el riesgo.

Aún más, la corporación minorista tiene la posibilidad de elegir proveedores globales con grandes márgenes de libertad, pero también las corporaciones manufactureras actúan en forma similar ("*producer-driven value chain*"), ya sea subcontratando eslabones del proceso productivo o tercerizando la producción de insumos e incluso servicios; con esa práctica reduce costos y riesgos, y puede contratar proveedores que se especializan en determinado proceso. Por ende, la empresa nacional stand-alone no compite contra una gran fábrica, sino contra toda una red de proveedores que maximizan las ventajas comparativas y competitivas de cada locación.<sup>7</sup>

Cada vez es menor el espacio de mercado que queda regido por la libre competencia en su sentido más puro, el de las transacciones denominadas "*one-spot*" entre empresas independientes, donde cada operación implica una nueva negociación como si se tratara de algo que se hace por única vez.

Los organismos internacionales y muchos gobiernos de países en desarrollo señalan esta realidad y aconsejan a las PYMES que intenten integrarse en CVG como un canal por el cual pueden internacionalizarse, crecer en ventas y modernizarse organizacional y tecnológicamente.

Pero es una gran estrategia compleja: al integrarse en la cadena de valor de una gran empresa manufacturera o comercial, las condiciones de negociación son desventajosas; la corporación le propone contratos de suministro (Lengyel, 2010) que en apariencia dan estabilidad en el largo plazo, pero dado el desbalance de poder entre las partes, pueden ser modificados unilateralmente una y otra vez conforme cambien las circunstancias.

Además, el gran comprador le fija a la PYME condiciones para acceder y mantenerse en su red, tales como

estándares de calidad (Porta et al, 2010), le transfiere un know-how determinado, le exige producir de determinada forma, e incluso puede exigirle cláusulas de no competencia. Se exigen no sólo normas de producto sino también de procesos, los cuales, en general, representan costos fijos, por lo que establecen pisos mínimos para el ingreso de nuevas firmas a las cadenas de valor globales.

En definitiva, el cambio de escenario acontecido con la transnacionalización de la economía conforma mercados cada vez más concentrados tanto en la industria como en el comercio, con la presencia de actores internacionales cuyas escalas de operación global son incomparables frente a las de una PYME.

Las empresas de PED no insertas en CVGs, con una configuración tradicional -con plantas *stand-alone*, con foco en el proceso productivo y poco desarrollo de actividades de i+d o marketing- enfrentan un desafío muy grande para defender o incrementar su participación en los mercados, ya sean nacionales o externos.

Frente a la creciente presencia de CVGs en el comercio mundial, los Estados deben considerar el diseño de políticas que promuevan mayor participación de sus empresas como una vía para generar empleos y divisas.

## CAPITULO II - POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

### INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es describir las políticas actuales que sostiene el Estado nacional en la República Argentina para apoyar su actividad exportadora, con el propósito de posteriormente contrastar los instrumentos que componen tales políticas con los factores que contribuyen a la inserción de las empresas en las CVG.

<sup>7</sup>Estrategias de radicación "efficiency-seeking", out-sourcing y off-shoring (Kosacoff, 2008).

## SECCIÓN 2.1 - CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

La promoción de exportaciones es un componente de la política comercial de un Estado, y se expresa a través de un conjunto de instrumentos legales y acciones impulsadas por organismos públicos con el objeto de apoyar al sector productivo en general o a un grupo en particular, en sus intentos para iniciar o incrementar las ventas al exterior de sus bienes y servicios. La política comercial a su vez es la sección de la política económica que comprende específicamente las medidas que se implementan con el expreso fin de alcanzar determinados objetivos establecidos en relación a las distintas facetas del comercio internacional (Arese, 1998).

Los objetivos de la política comercial pueden ser muy variados; en muchos casos los objetivos se relacionan con el empleo y el flujo de divisas; en ambos campos, las políticas pueden ser ofensivas (buscar incrementar el empleo y generar divisas) o defensivas (procurar la conservación de empleos en sectores potencialmente afectados por la importación. Cuando se encaran políticas ofensivas, se trata de promover las exportaciones.

También puede ocurrir que se diseñen medidas de política para restringir exportaciones o incentivar importaciones con el fin de asegurar el abastecimiento interno de determinados productos (típicamente alimentos), o bien para facilitar el desarrollo de la industria (la prohibición

de exportar cueros crudos, o la flexibilización del ingreso de maquinaria importada, son ejemplos de ello). En casos extremos, hay gobiernos que directamente prohíben la exportación de tal o cual producto (Laird, 1997).

La política comercial en otra de sus aristas se integra con la política exterior, particularmente en la suscripción de acuerdos comerciales y el establecimiento de procesos de integración económica regional (Mollo, 1995).

Pero debe recordarse que otros componentes de la política económica, como la política impositiva o la monetaria, pueden afectar los flujos de importación y exportación, como un impacto no deseado, aunque en ocasiones inevitable y preponderante. De acuerdo a la situación en que se encuentra cada país, algunas dimensiones de la política económica se subordinan a otras (Bisang, 1990).

Por ejemplo, cuando Argentina abandonó el régimen de convertibilidad y devaluó su moneda abruptamente, se impusieron tributos a las exportaciones (por ende, desalentando el crecimiento de las exportaciones) para amortiguar el aumento del costo de vida que hubiera ocurrido si los precios internacionales se trasladaban directamente al mercado interno, y a la vez para generar recursos para el Estado nacional. Por otro lado, a partir de noviembre de 2011, por razones de política cambiaria, el gobierno argentino estableció restricciones a las importaciones que afectaron el acceso a materias primas y máquinas que la industria necesitaba para exportar.

Incluso políticas públicas ajenas a la política económica inciden en el desempeño exportador, como ilustramos en la siguiente Tabla:

**TABLA II.1 POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCIDEN EN EL DESEMPEÑO EXPORTADOR**

<b>Política de Infraestructura y Transporte</b>	Conectividad física, incide en costos y tiempos.
<b>Política Educativa/ de Empleo</b>	Formación de recursos humanos; reconocimiento de títulos (en especial para el comercio de servicios).
<b>Política Científica/Tecnológica</b>	La cooperación internacional en C&T, en especial la transferencia de tecnologías, puede impulsar la venta de bienes y servicios.
<b>Política Criminal y de Seguridad Sanitaria</b>	Los controles sobre los flujos de bienes, personas y divisas pueden generar demoras y costos. <sup>1</sup>
<b>Política Cultural y Deportiva</b>	Además de la exportación de bienes y servicios culturales (películas, música, libros) que es impulsada muchas veces por una política de intercambio o promoción cultural, el desempeño internacional de artistas y deportistas contribuyen a la "Marca-País", lo que puede apoyar la inserción internacional de bienes y servicios de otros sectores.
<b>Política de Defensa</b>	Promoción y control a la exportación de armamento y materiales sensibles; participación en misiones de paz como aporte a la Marca-País.
<b>Política Ambiental</b>	Regula la explotación de recursos naturales.
<b>Política Migratoria/Poblacional</b>	Regula el flujo de personas (comercio de servicios).
<b>Política Energética</b>	Disponibilidad y costo de la energía.
<b>Política de Telecomunicaciones</b>	Conectividad digital (comercio de servicios). Envíos postales (comercio electrónico).

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup>Por ejemplo, el código de protección de los buques y de las instalaciones portuarias (PBIP, o ISPS -International Ship and Port Facility Security) adicionó un cargo de alrededor de usd 11 por contenedor, mientras que el paso por el scanner adiciona usd 2

Resulta claro que el éxito o fracaso de los intentos empresariales por exportar se ve afectado por diferentes políticas públicas, y la mayoría de ellas no son diseñadas específicamente para promover mayores ventas al exterior.

Sin embargo, en este trabajo nos concentramos en las políticas que fueron concebidas en forma expresa para promover las exportaciones de Argentina.

Esto no quita que los organismos de apoyo a las PYMES desplieguen iniciativas de fomento de carácter general, frecuentemente consistentes en asistencia económica (préstamos o subsidios) donde la internacionalización de productos y empresas es uno de los usos posibles para dichos fondos; otros usos posibles suelen ser los de investigación y desarrollo de nuevos productos, modernización de procesos productivos, certificaciones de calidad, capacitación, incorporación de bienes de capital, capital de trabajo, reformas edilicias, etcétera.

Los programas PRE/PAC (Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial, hoy Programa de Apoyo a la Competitividad, de la SEPYME), FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino, de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación), y muchos otros como Crédito Fiscal para Capacitación son casos de herramientas no concebidas para la promoción de exportaciones pero que pueden contribuir indirectamente a ese objetivo.

Por otro lado, debe observarse que si bien la promoción de exportaciones genéricamente se dirige a todas las actividades productivas, este trabajo, orientado a la participación en Cadenas de Valor Globales, se concentrará en el sector manufacturero con foco en las pequeñas y medianas empresas industriales (PYMI).

En la siguiente sección analizaremos genéricamente distintos enfoques sobre la promoción de exportaciones, y luego describiremos las políticas vigentes en el país

En el cuarto capítulo evaluaremos si estas políticas pueden contribuir a la integración de las empresas argentinas en las CVG.

En el quinto capítulo formularemos algunas conclusiones y recomendaciones de política, que eventualmente podrían ser impulsadas para una mayor participación en las CVG, y en esa instancia consideraremos medidas que pueden suponer una articulación de la política comercial con otras políticas públicas que fueron aludidas en la tabla precedente (Tabla II.1).

## SECCIÓN II.2 - ENFOQUES SOBRE LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

El incremento de las ventas al exterior y la preocupación por una balanza comercial equilibrada o superavitaria se encuentra entre los tópicos centrales abordados en los tratados más antiguos y citados sobre las ciencias económicas (Feenstra y Taylor, 2008); en épocas recientes, los fundamentos teóricos han ido evolucionando, impulsando a su vez políticas de diferentes características.

Las estructuras actuales de promoción de exportaciones reconocen como punto de partida dos grandes influencias: las negociaciones multilaterales iniciadas por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, 1947), y las teorías de la CEPAL y OCDE que propiciaban el fomento de la exportación de manufacturas en los países en desarrollo.

Particularmente, a partir del GATT se adoptaron internacionalmente una serie de principios y reglas que delimitan el campo de acción dentro del cual los Estados pueden diseñar y ejecutar políticas públicas para tal fin. Por un lado, se propuso el principio de “no exportar impuestos”:

*“De esta forma, el principio de <optimalidad> apunta a no distorsionar el flujo de bienes entre distintos países, a partir de la devolución de impuestos indirectos (aquellos que a su vez afectan a los productos transados y no a la retribución de los factores de producción). Esta concepción, adoptada por el GATT, parte del principio de <país de destino>, por el que el país exportador no debe gravar los bienes comercializados, facultad que en cambio, es exclusiva del país importador. A su vez, éste, adopta un criterio de igualdad tributaria para todos los productos con independencia del origen de los mismos. Desde una óptica netamente económica, el precio de los bienes comercializados respondería exclusivamente al costo de los respectivos factores de producción” (Bisang, 1990, página 27).*

Es decir que las mercaderías comercializadas para consumo final en un país distinto a aquel en el que fueron producidas, generan la obligación de pagar los impuestos al consumo o a las ventas según la legislación del país de destino, contribuyendo al fisco del mismo. El Estado del país de origen procura evitar que sus ventas al exterior sean encarecidas por el pago de impuestos al consumo en el país de origen; de lo contrario se darían situaciones de doble imposición que podría dejar a las mercaderías nacionales fuera de competencia en términos de precio.

Como señala un documento del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) este principio se asocia a un

enfoque de la promoción de exportaciones consistente en “mejorar el precio FOB del exportador para que pudiera competir” internacionalmente (Mollo, 1995), que en nuestro país fue predominante hasta fines de la década de 1980, en el contexto de una economía cerrada como lo era la argentina.

Por otro lado, el modelo de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) propiciado por la CEPAL, aunque comúnmente no está identificado con la promoción de exportaciones, en rigor contemplaba la exportación de productos industriales:

*“Así, en la etapa avanzada, la estrategia de industrialización puede basarse en las exportaciones más que en la demanda interna, y la política de tipo de cambio será más eficaz para frenar las importaciones. No hay ninguna razón, en todo caso, para que una etapa de industrialización deba seguir automáticamente de la otra. Esto depende del tamaño del mercado interno, que permita las economías de escala que requiere la producción de bienes de capital; la capacidad de las industrias establecidas inicialmente de absorber aranceles en insumos y maquinaria importados; y el éxito en el cambio a la exportación de manufacturas” (Fitzgerald, 1998, página 5)*

Como reacción contemporánea a la ISI, desde la OCDE señalaban que “subvencionar el uso del trabajo, proporcionar capacitación por cuenta del Estado, canalizar el ahorro hacia la industria a través de bancos de fomento y promover vigorosamente las exportaciones sería una mucho mejor estrategia” (Fitzgerald, 1998, página 9). En definitiva, aunque con matices, la promoción de exportaciones industriales contaba con el consenso entre ambos enfoques.

En este contexto se inscribe el régimen de promoción de exportación de plantas “llave en mano” y los mecanismos para facilitar la incorporación de insumos y piezas importadas en los productos destinados a la exportación, tales como los regímenes de Drawbacks y Admisión Temporal, reglamentados en nuestro país en 1962 y 1965 respectivamente (Bisang, 1990, y Vaccarezza, 2010), a los que nos referiremos más adelante en este mismo capítulo. Es interesante advertir que, aunque el concepto de Cadenas de Valor Globales es relativamente reciente, la transnacionalización de las cadenas productivas ya era una realidad y un modelo a seguir por países en desarrollo en la década de 1960.

También, en el mismo marco del GATT, y de la Organización Mundial de Comercio OMC) que surgió del mismo, se establecen las condiciones bajo las cuales los Estados participantes pueden otorgar subvenciones a sus productores, ya sea bajo la forma de transferencias monetarias o de ayudas en especie. La OMC permite las subvenciones para fomentar que las PYMES puedan acceder al

mercado externo, así como para mejorar el desempeño en términos de calidad o sostenibilidad, siempre que no se reduzca directamente el precio del bien o servicio exportado.

En Argentina el enfoque se modificó con el cambio de gobierno en 1989 (Mollo, 1995). El proceso de integración económica impulsado con tanto énfasis a partir de entonces significó que la promoción de exportaciones pasara al enfoque “Landed”, es decir mejorar el precio de los productos argentinos una vez nacionalizados en el mercado comprador, “después del pago de aranceles en el país de destino” (DDP): “Esto se logra, no sólo mejorando el precio FOB de exportación, sino que se tiende además, a reducir los aranceles en el país de destino” (Mollo, 1995), y -agregaremos- los costos de transporte.

Para lograr el objetivo de reducir el precio DDP se recurre, por un lado, a las negociaciones arancelarias y los acuerdos de integración que se suscriben en el marco de ALADI y del GATT, que se proponen en su primera instancia la progresiva y gradual eliminación de aranceles a la importación de mercancías, adicionándose luego otras temáticas (las denominadas disciplinas) como comercio de servicios. Además de Mollo, otros autores coinciden en inscribir a las negociaciones económicas internacionales como parte de la política de promoción de exportaciones (Makuc, 1991; Yoguel y Milesi, 2002).

Al mismo tiempo, para reducir los costos de transporte se produjo en Argentina en la década de 1990 una fuerte desregulación y privatización del sistema de transporte de cargas, que incluyó la concesión de las terminales portuarias de la ciudad de Buenos Aires, la transferencia a los gobiernos provinciales de los demás puertos, la desactivación de regímenes de protección a la marina mercante y la industria naval, y la liquidación de las flotas estatales, entre otras medidas.

En los estudios académicos relevados, los esfuerzos por reducir el precio FOB y el precio DDP concentran predominantemente la atención de los economistas. A modo de ejemplo, podemos citar la clasificación de medidas de promoción de exportaciones que realiza en 1995 un trabajo del Centro de Estudios CENES de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (Bekerman, 1995):

- **INCENTIVOS FISCALES:** incluye la exención a las exportaciones del pago de IVA, impuestos internos, Ingresos Brutos, etcétera, la devolución del IVA-Compras, y los reintegros.
- **INCENTIVOS ARANCELARIOS:** suspende o devuelve los aranceles de importación para los elementos utilizados en el proceso productivo de las mercaderías a ser exportada (Admisión temporal y Drawback).

- **INCENTIVOS FINANCIEROS:** líneas de crédito “de fomento” para financiación y pre-financiación de exportaciones..
- **INCENTIVOS REGIONALES:** se refiere a los reembolsos que se otorgaban para exportaciones originarias de determinadas zonas geográficas que estuvieron vigentes hasta la década de 1990, y a los reembolsos para exportaciones por puertos patagónicos, desactivados recientemente. También se vincula con la creación de Zonas Francas en determinadas regiones del país en las cuales es posible importar insumos y bienes de capital sin pagar aranceles, realizar actividades de transformación, envasado, etcétera y reexportar sin necesidad de constituir garantías por tributos de importación ya que la mercadería extranjera nunca ingresa formalmente al territorio aduanero.
- **SERVICIOS DE INFORMACIÓN:** provisión de estudios de mercado, contactos de posibles compradores, orientación sobre requisitos de ingreso a otros mercados (tareas que cumple la Agencia exFundación Exportar junto con las representaciones diplomáticas argentinas).

Como se puede apreciar, si bien se mencionan en último lugar algunos servicios de asistencia técnica, el análisis otorga preeminencia a transferencias directas de recursos o desgravaciones, y los únicos instrumentos mencionados que no caben en tales categorías son servicios de información se limitan a facilitar el conocimiento del mercado externo.

Sin embargo, tanto el “enfoque FOB” como el “enfoque Landed” apuntan a aumentar la competitividad basada en el precio (competitividad-precio) mientras que la denominada Nueva Teoría del Comercio Internacional advierte, entre otras cuestiones, que el comercio está crecientemente dominado por productos diferenciados. El concepto de diferenciación proviene de la definición de competencia monopolística que Edward Chamberlin presentó en 1933: una empresa puede fijar a sus bienes un precio superior al de sus sustitutos directos, ya que el consumidor lo percibe como diferente en atributos tales como diseño, calidad, duración, etcétera. Puesto que (fuera de los mercados de commodities) el precio no es el factor preponderante para que un bien sea elegido frente a otro similar, la promoción de exportaciones que se concentra exclusivamente en mejorar el precio tendría una efectividad muy restringida.

Recién en 1979 se incorporó el concepto de la diferenciación al comercio internacional cuando Paul Krugman formuló su teoría para explicar que, gracias a la percepción y a la diversidad de preferencia de los consumidores, los países con dotación de factores similares tienen un intercambio intra-industrial de productos diferenciados, en

lugar de un intercambio inter-industrial como sugería la teoría de David Ricardo. A su vez, en el marco de lo que se denominó la Nueva Geografía Económica, Krugman adaptó un concepto previamente expuesto por Alfred Marshall en su teoría de los distritos industriales, estableciendo que, al margen del contexto macroeconómico y de las tecnologías de procesos que pueden implementarse dentro de las empresas, la aglomeración de firmas en un espacio cercano puede producir ventajas (“economías externas”) que contribuyan a su competitividad.

En este punto, el estudio del comercio internacional se encuentra con los desarrollos teóricos sobre mercadotecnia (marketing) que habían comenzado a formalizarse en la década de 1960 cuando E. Jerome McCarthy, profesor del College of Commerce de la Universidad de Notre Dame, introdujo por primera vez el modelo de las “Cuatro P” en su trabajo “Basic Marketing: A Managerial Approach” (van Waterschoot y van den Bulte, 1992). asociando los principios de la microeconomía con las ciencias del comportamiento, nexo que luego fue ampliado y profundizado, junto con la sistematización de las prácticas empresariales, en 1967 por Phillip Kotler, profesor de Kellogg School of Management (Northwestern University), considerado como el fundador y principal divulgador de la disciplina, en su obra “Marketing Management: Analysis, Planning and Control” (van Waterschoot y van den Bulte, 1992).

En la confluencia entre ambas líneas de estudio se encuentran las obras de Michael Porter, profesor de administración de la Escuela de Negocios de Harvard, quien en “Estrategia Competitiva” (1980) señala que hay dos maneras en que las empresas pueden obtener una “ventaja” en la competencia frente a sus rivales: precios y diferenciación. Posteriormente escribe “La ventaja competitiva de las Naciones” en 1990, procurando explicar la razón por la que algunos países resultan más propicios que otros para el desarrollo de empresas capaces de generar ventajas competitivas, y por lo tanto, expandirse al mercado internacional. Sus conclusiones se sintetizan en el “Diamante de Porter”, en el la ventaja competitiva de los países (o regiones) depende de factores:

- Estrategia, estructura y rivalidad de las firmas
- Condiciones de la demanda (consumidores exigentes)
- Industrias de soporte relacionadas
- Condiciones de los factores “especializados” o dominantes (trabajo calificado, capital e infraestructura)

Sobre la base de estos conceptos se diseñaron las metodologías de los Índices de Competitividad que el International Institute for Management Development de Lausanne, Suiza (IMD) y el Foro Económico Mundial con-

feccionan anualmente desde 1989. El rol de los Estados, en esta teoría, es fomentar esos cuatro factores.

Mientras éstos desarrollos conceptuales se sucedían en el ámbito académico, se produjo un viraje en la orientación de las políticas de promoción de exportaciones:

*“En la actualidad las mismas se concentran en ayudar a las compañías a superar las barreras informativas, en evidente contraste con sus predecesoras en las décadas de 1960 y 1970 que utilizaban intensamente instrumentos fiscales y crediticios. (Volpe Martincus, 2010, página 6)”*

En rigor, los gobiernos no han eliminado por completo los incentivos fiscales, aduaneros y financieros, pero han incrementado los esfuerzos para mejorar la inserción internacional de su producción mediante lo que a veces es denominado como asistencia técnica y promoción comercial, comúnmente prestados o coordinados por Agencias de Promoción de Exportaciones (APE).

Según Lederman et al (2008), las APE se multiplicaron a partir de mediados de la década de 1960 por influencia del Centro de Comercio Internacional (CCI, o ITC, International Trade Center), un organismo integrado por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo y la OMC. “El objetivo de las APES es ayudar a los (potenciales) exportadores a encontrar mercados para sus productos, así como proporcionarles una mayor comprensión de los productos demandados en diferentes mercados de exportación” (Lederman et al, 2008, páginas 1-2).

A partir de la década de 1990, a partir de cierto escepticismo sobre el retorno de la inversión pública en las APE, se han realizado numerosas investigaciones económicas con el fin de determinar la utilidad de estos servicios de asistencia técnica, principalmente en el CCI (ITC, 2016), Banco Mundial (Lederman et al, 2008), y Banco Interamericano de Desarrollo (Volpe Martincus, 2010). En el enfoque de estos organismos multilaterales, sus actividades se clasifican en cuatro áreas (a las que nos referiremos en adelante como “servicios de Agencia de Promoción de Exportaciones”:

- Servicios de marketing: incluyen la organización de la presencia en ferias, de misiones comerciales, misiones inversas y servicios de seguimiento ofrecidos por los agregados comerciales.
- Servicios de apoyo a la exportación, lo que incluye capacitación, asistencia técnica y desarrollo de capacidades (abarcando materias como cumplimiento regulatorio, finanzas, logística, aduanera, sobre embalajes y precios).
- Investigación de mercado y publicaciones (estudios sobre oportunidades de negocios, bases de datos,

directorios de oferta exportable, publicaciones de divulgación y fomento, etcétera).

- Construcción de Marca-País (campañas publicitarias, eventos especiales de promoción, relaciones públicas).

A fin de complementar tal conceptualización, podríamos indicar que lo que se menciona como “servicios de marketing” está referido al trabajo “puertas afuera de la firma” -pero igualmente para apoyar directamente las acciones comerciales de determinadas empresas; mientras que los “servicios de apoyo al exportador” operan “dentro de la firma”.

Por su parte, la actividad de investigación y publicaciones no se relaciona específicamente con las necesidades de una empresa, sino que responde a un trabajo de alcance más general o sectorial, mientras que la construcción de marca-país es una actividad de efectos menos inmediatos, que puede eventualmente ayudar a la colocación de productos y servicios así como a la atracción de inversiones.

En todos los casos, estas acciones de las APEs se fundamentan en las teorías de fallas del mercado y asimetrías de información que dan lugar a las políticas de apoyo a las PYMES (Lederman et al, 2008).

*“Concretamente, las búsquedas exitosas de compradores extranjeros por parte de ciertas empresas y las transacciones asociadas podrían revelar información que podría ser utilizada por otras compañías sin incurrir en costos de búsqueda. Como consecuencia, estas últimas empresas podrían obtener importantes beneficios de las inversiones realizadas por las primeras y devaluar los réditos potenciales de aquellas. El resultado natural sería un nivel de inversión subóptimamente bajo en actividades de búsqueda ligadas a la exportación” (Volpe Martincus, 2010, página 9).*

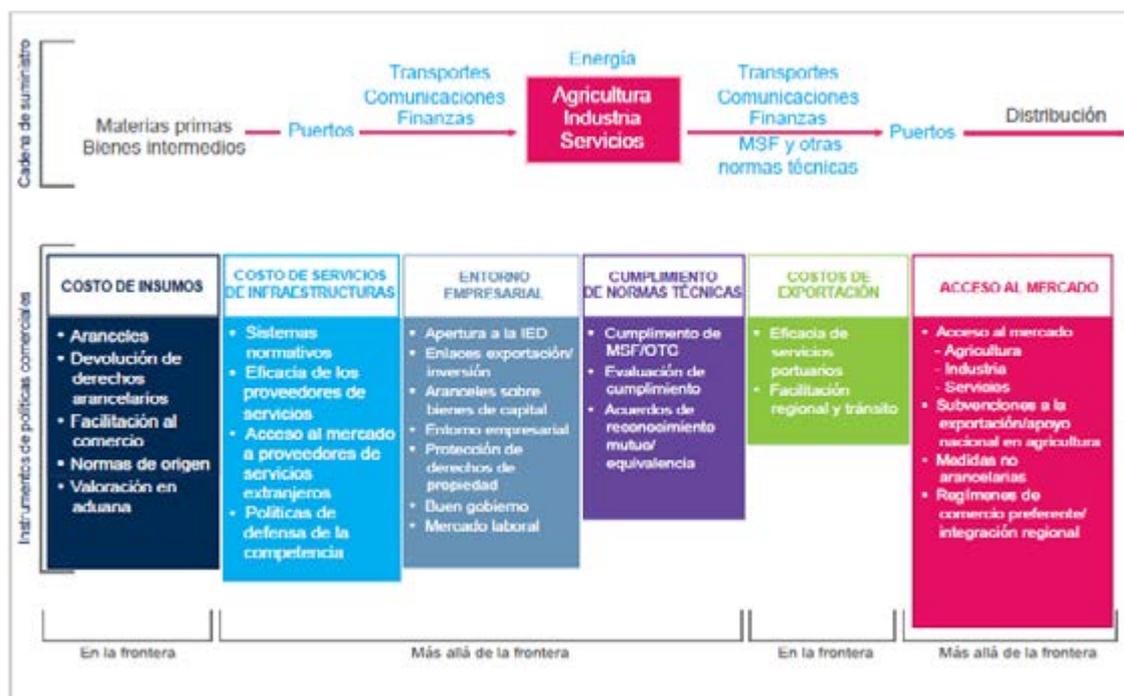
Los incentivos monetarios y las demás acciones expuestas no agotan completamente la totalidad de los instrumentos que los gobiernos utilizan para buscar el incremento de sus exportaciones. La diversidad de estrategias y herramientas es ilimitada; por ejemplo: la Agencia de Promoción de Exportaciones brasileña (APEX) dispuso locales comerciales propios en ciudades como Nueva York para vender al público consumidor productos brasileños que la propia APEX importaba en esos países, como instrumento de Marca País y para consolidar el reconocimiento de sus productos y marcas privadas. En Nueva Zelanda, a su vez, el gobierno nacional alentó la creación de una cooperativa central para la exportación de productos lácteos, dando lugar a Fonterra, la mayor compañía exportadora mundial del sector.

Finalmente, con la aparición en escena de las CVG se ha iniciado nuevamente un replanteo de las estrategias

nacionales de promoción de exportaciones: “Del mismo modo que las estrategias de sustitución de importaciones dieron paso a la industrialización orientada a la exportación, ésta última está ahora siendo reemplazada por esfuerzos para identificar el punto de entrada en industrias especializadas verticalmente y para el upgra-

de dentro de CVGs” (Taglioni y Winkler, 2016, página 36). Esto ha conducido a nuevas conceptualizaciones sobre la promoción de exportaciones, como la que exhibe en el Gráfico II.1, proveniente del CCI (CCI, 2011), que propone considerar instrumentos de promoción en función de las distintas etapas de la cadena de valor.

## GRÁFICO II.1 INTERFAZ ENTRE POLÍTICA COMERCIAL Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES



Fuente: CCI, 2011.

Asimismo, al incorporar el paradigma de la CVG en el diseño de las políticas públicas recobra importancia el concepto de “protección efectiva”: “la protección contra la importación de bienes y servicios intermedios eleva el costo de producción doméstico y reduce la capacidad del país de competir en mercados externos. Como podemos ver, el impacto del proteccionismo se extiende directa e indirectamente a los bienes y servicios producidos localmente. De hecho, el arancel y otras barreras a la importación tienen un efecto similar a la sobre-valoración del tipo de cambio, creando un sesgo anti-exportador” (Escaith, 2014).

En los últimos años, los foros de organismos multilaterales y organismos de promoción comercial dan lugar los intercambios de las primeras experiencias relativas a promoción de exportaciones con el foco en CVG. Esta cuestión continuará siendo abordada en el siguiente capítulo.

Estos conceptos, sin embargo, no se han visto reflejados aún en el sistema de promoción de exportaciones de Argentina –si bien el tema se encuentra presente en la

enunciación de la estrategia, no ha provocado cambios en el funcionamiento de los organismos ni creación de nuevos instrumentos ni programas, ya que ante la pregunta de: ¿qué hace el Estado para promover el aumento de la participación de empresas argentinas en CVG?, el responsable de promoción de exportaciones de la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional se refirió a instrumentos preexistentes<sup>8</sup>.

<sup>8</sup>Entrevista a Juan Pablo Tripodi, vicepresidente de la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional, 18/02/2017 (ver Anexo).

## SECCIÓN II.3 - PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN ARGENTINA<sup>9</sup>

Las políticas de promoción de exportaciones del país han adoptado diferentes estrategias en el transcurso del tiempo. La mayoría de las herramientas vigentes fueron sistematizadas en 1984 en la ley 23.101, muchas de cuyas disposiciones, sin embargo, tuvieron poca o ninguna aplicación, como se explicará en la siguiente subsección.

### SUBSECCIÓN II.3.A INSTRUMENTOS ESTABLECIDOS POR LEYES ESPECÍFICAS

En Argentina, la norma de mayor jerarquía normativa que instaura una política integral de promoción de exportaciones es la Ley 23.101, sancionada el 28 de septiembre de 1984, aún hoy considerada la “ley madre” del régimen de promoción de exportaciones vigente hasta nuestros días. El proyecto original fue enviado al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo Nacional el 16 de di-

ciembre de 1983, sólo seis días habían pasado desde que la democracia se reinstaurara en Argentina.

Hasta entonces “no existió una estructura legal homogénea y estable sino que por el contrario, los diversos beneficios surgieron de instrumentos jurídicos aislados y desarticulados que incluso, en algunos casos, podían generar efectos contrapuestos a los buscados desde el punto de vista agregado” (Bisang, 1990).

La ley fue el último intento de plasmar en una norma una política de Estado integral para mejorar la inserción comercial del país, y abarcaba temas que aún hoy están pendientes de reglamentarse, como la exportación de servicios.

Además de crear instrumentos nuevos (como el Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones), la ley agrupó y consolidó estímulos anteriores como el régimen de Reintegros, Drawbacks, las líneas de financiamiento de exportaciones y el régimen de Admisión Temporal, instaurados a partir de 1962 (Bisang, 1985).

Como detalla la ponencia de Dumont y Rávida (2015), algunas disposiciones de esta ley nunca se aplicaron por completo; algunas fueron derogadas -en muchos casos por decretos de 1991-, y otras subsisten con variada suerte.

TABLA II.2 ESTADO DE LOS INSTRUMENTOS DE LA LEY 23.101

Vigentes	Derogados	Nunca reglamentados
Reintegro de tributos interiores	Lista de bienes y servicios promovidos	Reembolso adicional para exportación de servicios y tecnología
Recupero de saldo a favor de IVA	Deducción de impuesto a las Ganancias	Compensación por fletes no habituales
Drawback y Admisión Temporal	Reembolso adicional para economías regionales	Reembolso por nuevos mercados
Intercambio compensado	Estabilidad cambiaria y fiscal para contratos de exportación	Depósitos en el exterior para distribución
Reembolso adicional para plantas llave en mano	Reembolso adicional para proyectos de inversión con fin de exportación	Establecimiento de normas de calidad para bienes y servicios exportados
Seguro de Crédito a la Exportación	Fondo de Promoción de Exportación	

Fuente: Elaboración propia en base a Dumont, 2015.

A continuación se describirá las herramientas y programas que forman parte de esa estructura en la actualidad.

a) Reintegros de tributos interiores: la devolución total o parcial de impuestos que se pagaron durante el proceso productivo y comercial (fijado como un porcentaje ad-valorem) de mercaderías elaboradas en el país, nuevas

y sin uso. No se consideran subsidios, sino que responde al principio de “no exportar impuestos”, por lo que están permitidas por la OMC. Se aplican distintas alícuotas según la clasificación de la mercancía en el Nomenclador Común del Mercosur (NCM); en general, a mayor grado de elaboración o valor agregado, mayor reintegro ad-valorem. Las alícuotas han sido modificadas en distintos momentos; fueron reducidas a la mitad en el año 2001 en forma generalizada con motivo de la restricción presupuestaria del Estado nacional, y elevadas nuevamente en 2017 a un máximo del 8% ad valorem, aunque no termina de compensar la carga impositiva en la cadena de valor: “En la actualidad, el peso de los impuestos indirectos -como ingresos brutos, impuestos a los combustibles e

<sup>9</sup>Las fuentes principales para esta sección incluyen el Examen de Política Comercial (Trade Policy Review) realizado por la OMC en 2013, los Manuales de Programas y Beneficios para el Desarrollo Industrial 2010 y 2011 publicados por el Ministerio de Industria en el marco del Proyecto PNUD ARG 008/001, y el artículo de A. Vicchi en Diario La Nación, “La Ley de Promoción de Exportaciones sigue más vigente que nunca”, 15 de diciembre de 2017.

higiene- representan un 10% del producto que se exporta en caso de maquinarias agrícolas, y llega a un 14% para textiles, como prendas de vestir” (Do Rosario, 2017).

b) Recupero de Saldo a favor del Impuesto al Valor Agregado (IVA): dado que la exportación no se encuentra alcanzada por este impuesto, pero las empresas lo abonan forzosamente al comprar insumos o servicios, puede ocurrir que se acumule crédito fiscal, sobre todo si la venta al exterior representa una porción significativa de la operación total de la firma. En estos casos se puede solicitar la devolución en efectivo del crédito fiscal remanente.

c) Drawback y Admisión Temporal: son dos regímenes que buscan evitar que el precio de los bienes exportados se vea incrementado por el pago de aranceles aduaneros por la utilización de bienes foráneos en la producción de la mercancía destinada al exterior; puede tratarse de materias primas, componentes, insumos, envases o embalajes. Mientras que el mecanismo de Admisión Temporal permite suspender el cobro de tales aranceles aduaneros mediante el compromiso de exportar la producción a la que se incorporarán los bienes importados, el Drawback supone pagar el arancel aduanero pertinente al momento de la importación y luego solicitar la devolución en efectivo del importe abonado por la nacionalización de la proporción de tales insumos que corresponda a la cantidad de bienes finales exportados, sin compromiso previo. La devolución comprende los derechos de importación, tasa de estadística e IVA pagados por materias primas o componentes utilizados para la elaboración de bienes posteriormente exportados –incluyendo sus envases y acondicionamientos; es un monto fijo por unidad (específico) determinado por la Secretaría de Industria a pedido del exportador.<sup>10</sup>

d) Intercambio compensado: si bien está técnicamente vigente, más allá del acuerdo automotriz con Brasil (sector cuyo comercio es administrado; no está liberalizado dentro del Mercosur), su utilización no está reglamentada en la actualidad, ya que su razón de ser es la exiición del cumplimiento de restricciones cambiarias y del pago de derechos de exportación, condiciones que actualmente no están vigentes.

e) Reembolso adicional para exportación de plantas “llave en mano”: otorga un reintegro adicional para este tipo

<sup>10</sup>El drawback se destaca por su bajo índice de aprovechamiento, lo cual seguramente esté relacionado con el mecanismo por el cual se solicita el beneficio. En 1987 “las cinco principales empresas captaban cerca del 50% del total pagado en dicho concepto, mientras que las 54 firmas restantes se distribuían el 55,9 %” (Bisang, 1990). En el trabajo realizado por Milesi y Yoguel (2002), este incentivo era utilizado por un 18 % de las firmas encuestadas en la región metropolitana y sólo un 5 % de las situadas en el interior del país. Las empresas que utilizan insumos importados para la elaboración de productos a ser exportados deben pedir a la Secretaría de Industria la tipificación de éstos, y obtener del INTI un dictamen que certifique la relación insumo-producto. Como agravante, en 1995 quedaron sin efecto las tipificaciones anteriores a esa fecha, debido a la instauración de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. En consecuencia los exportadores debieron volver a tipificar nuevamente los productos.

de operaciones, elevando la alícuota para los bienes tangibles que sean suministrados en el marco de estos contratos, e incluyendo a los servicios relacionados con los mismos (diseño, construcción, instalación, capacitación, etcétera) en la base para la aplicación de tal alícuota.

f) Seguro de Crédito a la Exportación: implica la emisión de pólizas para cubrir al exportador contra el riesgo de falta de pago de sus ventas al exterior; en la década de 1990 el servicio fue desregulado por lo cual varias compañías privadas lo ofrecen en condiciones comerciales.

La Ley 23.101 ha sido reglamentada y complementada por veinte normas de jerarquía inferior<sup>11</sup>, sin que ello implique la creación de instrumentos adicionales.

Otras leyes posteriores crearon regímenes de fomento que incluyeron entre sus fines la promoción de exportación; en la Ley 24.331 de 1994 -“Zonas Francas”, forma parte del objetivo principal<sup>12</sup> mientras que en la Ley 26.692 de 2011 - Promoción de la Industria de Software y Servicios Informáticos-, si bien no enumera objetivos, dispone para las firmas exportadoras la posibilidad de acreditar 70% de las contribuciones a la seguridad social para cancelar lo que les corresponda pagar en concepto de impuesto a las Ganancias por sus ventas al exterior.

Cabe observar que si bien el Fondo de Promoción de Exportación, otro instrumento de la Ley 23.101, fue derogado durante la década de 1990, el Estado nacional, por medio de la Fundación Exportar (hoy denominada Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional) destina recursos para subvencionar ciertos gastos que las PYMES deben realizar en su proceso de internacionalización, tales como la contratación de coordinadores de grupos o consorcios de exportación, la participación en ferias en el exterior, diseño y producción de sitios web y catálogos.

Al margen de lo que fue reglamentado en el marco de la Ley, pero conceptualmente dentro de sus previsiones, en el tiempo transcurrido desde su sanción hubo otras líneas de subvenciones (denominadas genéricamente como Aportes No Reembolsables o ANR) concebidos específicamente como parte de la estrategia de promoción de exportaciones para mejorar la capacidad de la empresa de vender al exterior, por ejemplo mediante la adopción de estándares y normas de calidad. Entre ellos podemos mencionar el programa PREX –también conocido como PYMEXPORTA- (1996 y 1999), administrado por la Secretaría de Industria y Comercio primero, y luego por SEPYME, y más recientemente ProArgentina. Ninguno de ellos se encuentra operativo en la actualidad.

<sup>11</sup>Información suministrada por el portal Infoleg, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=2&id=27277> (consultado el 20/05/2017).

<sup>12</sup>ARTICULO- 4º Las zonas francas tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora...

Actualmente existen algunos programas públicos que pueden subvencionar distintas mejoras necesarias para internacionalizar a las PYMES, como el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC, dependiente del Ministerio de Producción) o el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva), pero no son programas específicamente diseñados para la internacionalización. Esta circunstancia del diseño de los instrumentos en ocasiones deriva en obstáculos para que estas ayudas se apliquen en el marco de proyectos de internacionalización; por ejemplo, su reglamentación no contempla como destino de la subvención la contratación de servicios de asesoría o consultoría con personas humanas o jurídicas que no tengan residencia fiscal en Argentina. Además las PYMES no sólo necesitan de la provisión de apoyo monetario para implementar esas mejoras sino también que previo a ello se les brinde información y asesoramiento sobre cuáles son las mejoras que son imprescindibles o convenientes para su proyecto exportador.

Adicionalmente, cinco provincias tienen sus propias leyes de promoción de exportaciones, sancionadas entre 1992 y 2008: Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Río Negro y San Juan. Salvo la de Mendoza, que se concentra en subvenciones, las demás ofrecen la devolución de impuestos provinciales al exportador (de escaso impacto, ya que todas las provincias salvo Misiones eximen a las exportaciones del pago del impuesto a los Ingresos Brutos) y fondos permanentes para acciones de fomento, que se implementan mediante subvenciones a proyectos presentados por exportadores actuales o potenciales.

Todos estos beneficios son de carácter monetario, es decir, exención, acreditación o devolución de tributos, subvenciones. De hecho todas las disposiciones de la Ley 23.101 son de carácter pecuniario, incluyendo créditos y garantías, con la sola excepción del artículo 15, nunca aplicado, que faculta al Poder Ejecutivo a establecer depósitos para facilitar la distribución de mercancías. En ese sentido, la Ley 23.101 refleja el enfoque de promoción de exportaciones de mejorar el precio FOB. No obstante, como ya fuera expuesto, a partir de la década de 1970 la promoción de exportaciones comenzó a orientarse hacia servicios de Marca-País, de marketing, de asistencia al exportador, de investigación y publicaciones. En la siguiente subsección se analizarán los que están operativos en el país.

## SUBSECCIÓN II.3.B - SERVICIOS DE AGENCIA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Al margen de los regímenes legales de incentivos basados en transferencias de recursos o en la eximición del

pago de tributos, la promoción de exportaciones siempre ha incluido otras acciones, como las que Bekerman agrupa bajo el rótulo de “servicios de información”, que abarcan tanto al rol de las agregadurías comerciales en las embajadas como a organismos situados en el territorio argentino que proporcionan información de mercados, tales como el marco arancelario, estimaciones de demanda o datos de contacto de potenciales importadores (Bekerman, 1995).

Los “agregados comerciales” dependían de la Secretaría de Comercio de la Nación hasta que en 1989 fueron transferidos al que desde entonces sería conocido como Ministerio de Relaciones Exterior, Comercio Internacional y Culto. Además de proveer información, ayudan a los exportadores argentinos concertando entrevistas con sus potenciales compradores o distribuidores (servicios denominados “agendas de negocios” o “misiones comerciales”). En diciembre de 2015 se eliminó la mención al Comercio Internacional en la designación del Ministerio, pero siguió conservando bajo su autoridad a las agregadurías comerciales, y dentro del organigrama del organismo existe una Dirección de Promoción de Exportaciones.

En este sentido, otro hito en la historia de la promoción de exportaciones en Argentina, cuyos efectos llegan hasta la actualidad, es la creación en 1994 de la ya mencionada Fundación Exportar que además de proveer servicios de información (realizando estudios de mercados y canalizando pedidos de información que luego son respondidos por las agregadurías comerciales), coordina la presencia en ferias internacionales de grupos de empresas argentinas, organiza eventos de propaganda en el exterior (Marca-País), gestiona la visita al país de misiones de compradores, produce investigación y publicaciones, y realiza tareas de capacitación y asesoramiento.

Como la Fundación no cuenta con oficinas propias en el exterior, ese rol es cumplido por los funcionarios de la Cancillería en sus representaciones en el exterior. Por consiguiente, si bien actualmente se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Producción, necesita de la Cancillería para completar su rol.

Por otro lado debe advertirse que en diciembre de 2015 la Fundación Exportar fue rebautizada como Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional y se le adicionó el rol de promoción de inversiones, siguiendo una tendencia internacional en la materia, impulsada también por el CCI.

Debe advertirse, sin embargo, que lo expuesto en los párrafos anteriores no agota las cuestiones que la asistencia a exportadores debería atender, particularmente con relación a las pequeñas y medianas empresas. La evolución de las empresas para llegar a estar en condiciones de competir con eficacia en el comercio internacional si-

que siendo un aspecto clave. Hay organismos dedicados al desarrollo productivo que atienden parcialmente esta problemática con instrumentos de propósitos generales; principalmente, la Secretaría de Emprendedores y PYMES del Ministerio de Producción.

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

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

## SUBSECCIÓN II.3.C - INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Por otra parte, existió durante la década del '80 la práctica de que el Banco Central de la República Argentina financiara operaciones comerciales internacionales, mediante mecanismos de pre- y post-financiación. En la actualidad ese rol es ejercido por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), que ofrece distintas líneas de préstamos conforme a la normativa del BCRA para la banca comercial, si bien en algunos casos con tasas de interés parcialmente subvencionadas por el Ministerio de Producción.

## SUBSECCIÓN II.3.D - NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

Desde la reorganización de funciones de 1989, las negociaciones comerciales internacionales han sido responsabilidad compartida por el entonces Ministerio de Economía (que congregaba las Secretarías de Industria, Comercio y Agricultura) y el rebautizado Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

(Bouzas y Avogadro, 2002). Hoy las áreas pertinentes son la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y la Secretaría de Mercados del Ministerio de Agroindustria; cada una se ocupa básicamente del diseño de la política comercial externa para los sectores de su injerencia, mientras que la Cancillería coordina la participación en espacios de bilaterales, regionales o multilaterales (a través de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales).

En tanto, las acciones de desarrollo de mercados (el acompañamiento a la empresa, brindándole inteligencia comercial y gestión de contactos para posicionarse en el exterior), en el gobierno nacional, recaen principalmente en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, y en la Cancillería.

## CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO II

Las políticas de promoción de exportaciones comprenden un amplio espectro de instrumentos, pero en Argentina, se concentran esencialmente en estímulos consistentes en transferencias monetarias, beneficios impositivos o aduaneros, créditos y servicios de asistencia técnica. Las políticas de promoción han ido evolucionando en el tiempo reflejando cambios en el contexto y en el estado del arte de las teorías y conceptualizaciones que les dan sustento, pero el nuevo enfoque de Cadenas de Valor Globales aún no ha provocado cambios en la estrategia, la estructura o los instrumentos.

## CAPÍTULO III - FACTORES QUE DETERMINAN O CONTRIBUYEN A LA INSERCIÓN DE FIRMAS EN LAS CVG

### SECCIÓN 3.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar experiencias concretas de diferentes países sobre programas que se propusieron como objetivo incrementar la participación de su industria en CVG, así como testimonios de empresas argentinas que en los últimos tiempos se han incorporado a CVG; de esta manera determinaremos cuáles son las condiciones que se demanda para que mayor cantidad de empresas participen en CVG.

Desde que se advirtió que una porción creciente del comercio mundial corresponde a operaciones realizadas dentro de Cadenas de Valor Globales (CVG), muchos Estados y organismos han comprendido que el aumento de las exportaciones de un país depende en gran medida de que sus empresas e industrias puedan participar activa y crecientemente en CVG, un reto que presenta dificultades específicas y distintas de las que plantea el acceso al mercado externo por la vía tradicional, ya que, como hemos visto en el primer capítulo, el intercambio comercial dentro de estos sistemas supone exigencias mayores que las que se requieren para realizar operaciones de compra-venta puntuales (*arm's length, spot sales*).

UNCTAD señala que el grado de participación de un país en las CVG depende de múltiples factores incluyendo la composición sectorial de la economía; “los países que son exportadores de recursos naturales y los exportadores de servicios capturan más VA que los demás.” Pero más allá de eso, el rol del país puede también verse afectado por “el tamaño de la economía, la estructura industrial, el nivel de industrialización, la composición de las exportaciones...”, y finalmente las políticas públicas. Cabe observar que no es una estrategia que los países en desarrollo deban adoptar inexorablemente (UNCTAD, 2013).

Para los casos en los que los gobiernos eligen este curso de acción, es pertinente procurar establecer cuáles son los factores que podrían contribuir a una mayor participación en CVG. En el primer capítulo se desarrollaron las circunstancias que llevaron al surgimiento de las CVG; de esa conceptualización pueden extraerse algunos factores que, así como propiciaron la aparición de las CVG en el escenario internacional, podrían contribuir a que las empresas de un país determinado incrementen su participación en ellas:

- reducción de barreras arancelarias y para-arancelarias,
- mayor conectividad física y digital,
- adopción de estándares y prácticas empresariales utilizadas por las empresas líderes de cada sector.

Sin embargo, esas condiciones, que en forma prácticamente espontánea dieron origen al fenómeno de las CVG, necesitan, por un lado, traducirse en instrumentos operacionales, que puedan ser implementados por los Estados, y por otro lado, no puede asumirse automáticamente que esa enumeración agote la totalidad de las variables que pueden formar parte de un plan de promoción de la internacionalización por medio de la participación en CVG.

En los últimos años se han realizado numerosos estudios e investigaciones se han realizado para profundizar en la cuestión, tanto para determinar cuáles son los

requisitos que las multinacionales exigen para sus proveedores, como para analizar las políticas públicas que pueden implementarse para aumentar la participación de las empresas de los países en desarrollo en las CVG.

Entre ellos se destaca un artículo de 2009 (The Canada Conference Board, 2009) basado en encuestas y entrevistas, sobre todo en el ámbito empresarial con ejecutivos del área de Compras, acerca de los requisitos que las grandes empresas le piden a las firmas que aspiran a ser sus proveedores.

Por otro lado, es posible analizar las iniciativas que se han impulsado en diferentes países con el objetivo de aumentar su participación en CVGs; entre las fuentes que se han ocupado de reseñarlos encontramos las siguientes:

- El Centro de Comercio Internacional (CCI, compuesto por la OMC y UNCTAD) analizó experiencias de México y Vietnam en la Conferencia Anual de Organismos de Promoción Comercial de 2014.
- “SME Competitiveness and Aid for Trade: Connecting Developing Country SMEs to Global Value Chains”, es un estudio publicado por CCI y la OMC que explora las restricciones que encontró el empresario de 23 PED al intentar internacionalizarse por esta vía, y señaló políticas que pueden dar respuesta a la problemática.
- “Going Global” es un estudio realizado por el BID que contiene un capítulo titulado “Accelerating LAC SME Quality Participation in Global Value Chains/” donde se comentan experiencias de OPC de Costa Rica, Irlanda y Noruega.
- Un trabajo de UNCTAD (2006) analiza varios casos de atracción de IED e inserción de firmas en CVG, mediante iniciativas público-privadas o puramente privadas, en Brasil, Malasia, Sudáfrica, Vietnam y Zimbabwe.

El “INFORME SOBRE LAS INVERSIONES EN EL MUNDO 2013” (World Investment Report, WIR 2013) de la UNCTAD, con una mirada más conceptual, analiza un amplio espectro de políticas públicas que pueden implementarse con el objetivo aludido.

Para relevar estas experiencias dividiremos el análisis en dos facetas:

- por un lado, los aspectos empresariales, es decir, aquellas variables propias de la firma, incluyendo lo que ocurre “puertas adentro” así como en su relacionamiento con el medio -aspectos en los que las políticas comercial y productiva pueden incidir;

- luego, las cuestiones del contexto que son materia de políticas públicas (regímenes legales, infraestructura, financiamiento).

## SECCIÓN 3.2 - ASPECTOS EMPRESARIALES QUE INCIDEN EN LA PARTICIPACIÓN EN CVG

Un estudio de 2009 ("The Conference Board of Canada", 2009), basándose en encuestas y entrevistas, sobre todo en el ámbito empresarial con ejecutivos del área de Compras, sintetizó los factores que las empresas multinacionales evaluaban de sus proveedores en tres dimensiones, cada una de ellas con una serie de variables. Debido a que el tema se ubica en el eje de esta investigación, reproduciremos a continuación la síntesis de requisitos que plantea ese trabajo:

### Atributos del producto:

- Calidad: está bien diseñado y sin defectos.
- Precio: ofrece un excelente valor por el costo de compra.
- Entrega: se entrega en el momento y el lugar correcto.

### Atributos de la compañía:

- Estabilidad financiera: los proveedores deben ser financieramente sólidos.
- Cumplimiento de estándares y certificaciones: la calidad y compatibilidad de los procesos de producción de los proveedores pueden necesitar la certificación por una tercera parte reconocida para cumplir con los estándares corporativos de la ETN.
- Capacidad de producción: los proveedores necesitan demostrar suficiente capacidad de producción para cumplir con las necesidades de la multinacional.
- Flexibilidad: los proveedores deben tener la capacidad de variar volúmenes o alterar las especificaciones del producto.
- Geografía: Los proveedores se ubican en una estrecha proximidad geográfica a las instalaciones de la multinacional, cuando sea necesario.
- Capacidad electrónica- los proveedores tienen las

capacidades para el intercambio electrónico de datos y otras soluciones basadas en Internet.

- Nicho de mercado: Los proveedores deberían ser capaces de ofrecer una propuesta de valor distintiva para clientes potenciales.

### Criterios de responsabilidad social:

- Integridad comercial: los proveedores deben cumplir con las leyes y regulaciones existentes, fomentar la libre competencia, y evitar conflictos de intereses.
- Prácticas de empleo justas: los proveedores deben pagar salarios justos, proporcionar espacios de trabajo seguros y saludables, y no usar trabajo forzado o infantil.
- Protección del medio ambiente: puede requerirse a los proveedores que adopten medidas para proteger el medio ambiente.

Otro trabajo (UNCTAD, 2006) reseña varios casos de atracción de IED e inserción de firmas en CVGs: hay experiencias impulsadas por el sector público en cooperación con el sector privado (industrias de tecnología en Penang, Malasia), otras de iniciativa puramente privada (Unilever en Vietnam y Zimele-Anglo American en Sudáfrica), otras con aportes de organizaciones internacionales (Empretec y Delta Corporation en Zimbabwe) y otras impulsadas por organizaciones de la sociedad civil (Poema, Brasil).

La conclusión general, coincidiendo con el estudio citado previamente, es que para convertirse en proveedoras confiables de ETNs las empresas locales necesitan desarrollar herramientas que les permitan alcanzar los estándares de las primeras (factor ya señalado por The Conference Board of Canada), algo que escapa a la mayor parte de las PyMEs por falta de información, contactos y, fundamentalmente, recursos humanos y financieros).

Por ello, las ETNs sostienen que no logran encontrar en PED empresas PYMES proveedoras que sean competitivas y confiables en el corto plazo. Sin embargo algunas ETNs podrían estar dispuestas a participar en el desarrollo de sus pymes proveedoras si encuentran condiciones favorables para ello. Concretamente las ETNs que suelen involucrarse y generar vínculos con las economías locales son aquellas que otorgan libertad de decisión al management local en las economías anfitrionas. Es importante, desde el punto de vista de la política de IED, seleccionar qué tipo de ETNs se quiere atraer.

También en relación a aspectos empresariales, otra fuente señalaba como una condición valorada para los proveedores de las CVGs la capacidad de manejo de inventarios y de "mover bienes a través de las fronteras" (Elms y Low, 2013).

Finalmente, en la Conferencia de OPC organizada por 2014, un panel denominado “Integrating SMEs into GVC” (“Integrando a las PYMES en las CVG”), señalaba que las empresas necesitan desarrollar habilidades y entrenamiento para “la información del mercado; identificar oportunidades comerciales extranjeras; así como la gestión del proceso de internacionalización, los estándares de calidad y la documentación relacionada con el comercio”. Se observa aquí la coincidencia entre la capacidad de “gestión del proceso de internacionalización y la documentación relacionada con el comercio” y lo señalado en el párrafo precedente: la capacidad de “mover bienes a través de las fronteras”; y nuevamente se hace referencia al cumplimiento de los estándares.

## SECCIÓN 3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS A CVG

Existe una amplia bibliografía sobre la contribución de las políticas públicas a la participación en CVG, y a grandes rasgos responde a dos estrategias: la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones. Si bien puede haber articulación y sinergia entre ambas orientaciones, es conveniente distinguirlas para acotar el campo de estudio. El enfoque sobre la inversión supone que se puede incrementar la participación de la economía nacional en las CVG promoviendo que empresas extranjeras se instalen en el país; esto puede concretarse mediante la radicación de firmas proveedoras de capitales extranjeros que ya forman parte de CVG, o bien mediante la radicación de las empresas multinacionales que lideran CVGs, con la expectativa de que desarrollen eslabonamientos con firmas locales.

La otra orientación, la que se basa en la promoción de exportaciones, tiene como empresas destinatarias de las medidas a firmas instaladas en el país, ya sea de capitales nacionales o extranjeros, para ayudarlas a incorporarse a CVGs, vinculándose con empresas multinacionales ubicadas de un lado u otro de la frontera -es decir que no sólo se persiguen el aumento de las exportaciones directas, sino también de las exportaciones indirectas.

*“Las pymes pueden vincularse a través de corporaciones multinacionales que ya están en el mercado interno, creando oportunidades para desarrollar capacidades para cumplir con los estándares técnicos y otros requisitos internacionales”. yo que se debe proporcionar a las PYME para garantizar su participación en las cadenas de valor. Esto ofrece a las PYME un primer paso hacia la internacionalización al abastecer a los exportadores, en lugar de exportar directamente “ (ITC, 2015).*

La exportación indirecta, en este caso, ocurre cuando una empresa provee de bienes intermedios a una firma exportadora ubicada en el mismo país. El incremento de la exportación ocurre por el incremento del contenido nacional o valor agregado nacional en el producto exportado por la empresa líder. Un ejemplo típico de la aplicación de esta estrategia podría darse en el sector automotriz: sin necesidad de que se incrementen las exportaciones, incorporar mayor valor agregado nacional en los modelos exportados reduciría la importación de autopartes y por ende mejora el saldo de la balanza comercial y crea empleo en el país.

Distintos autores sugieren explícitamente que procurar un mayor aporte de valor agregado (VA) dentro de la CVG es un objetivo más beneficioso que simplemente incrementar las ventas dentro de la cadena, ya que un país podría incrementar su participación en CVG simplemente mediante el aumento de *inputs* importados sin redundar en un aumento de renta ni creación de empleo (UNCTAD, 2013, Timmer et al, 2014).

Ello no quita que en muchos casos, para poder integrarse a una CVG necesariamente hay que importar insumos, piezas o productos semi-terminados, ya sea porque es una condición necesaria para lograr un costo competitivo, o porque se necesitan *inputs* que no se consiguen en el país, o porque la propia lógica de la CVG le adjudica al país el rol de prestador de procesos intermedios, como ocurre en el caso de la maquila (textil o tecnológica).

En ese sentido se expresa Tagioni-Winkler (2014), “Las barreras en la frontera se refieren a las barreras comerciales tradicionales, como el acceso preferencial a los mercados, los aranceles nacionales y similares. Pero para las CGV, el enfoque se expande de las barreras a la exportación tradicional para incluir también las barreras a la importación: la competitividad de un país y la capacidad de participar en CGV depende tanto sobre su capacidad para importar de manera eficiente insumos de clase mundial como en su capacidad para exportar productos procesados o finales”.

Sin embargo, no se trata de caminos excluyentes entre sí. El WIR 2013 identifica diferentes estrategias según se trate de aumentar la participación en CVG, aumentar el VA, o ambas cosas a la vez .

El WIR 2013 considera que entre las políticas que inciden en la formación de las CVG se encuentran:

- 1) el marco institucional general (incluyendo seguridad jurídica, por ejemplo),
- 2) el desarrollo de la estructura productiva,
- 3) la preocupación por la sostenibilidad social y ambiental, y naturalmente,

4) la política comercial; dentro de la cual encontramos la promoción de exportaciones, y

5) la política sobre inversiones.

Al respecto, cabe advertir que el análisis de UNCTAD incluye un punto específicamente aludido como “promoción de exportaciones”, pero con una mirada bastante acotada y poco profunda de esta función, ya que sólo remite entre paréntesis a “financiamiento de exportación, garantías para créditos, ferias comerciales”. Como analizamos en el capítulo II, “promoción de exportaciones” es una expresión sumamente difusa, ya que algunas fuentes lo circunscriben a acciones de promoción comercial que conectan oferta exportable con demanda externa, otros se enfocan en incentivos fiscales (reintegros, draw-back...), algunos ponderan principalmente las herramientas financieras (tal como UNCTAD) y otros autores por el contrario incluyen dentro de la promoción de exportaciones las negociaciones de integración económica así como las medidas de mejora de la competitividad “fronteras-adentro”.

Para el enfoque que aplicamos en este trabajo, consideraremos como “promoción de exportaciones” tanto las que UNCTAD consigna llanamente de esa manera como también las caracterizadas como “facilitadoras del comercio”, que reducen el costo de importaciones, tales como los regímenes de Admisión Temporal, Zona Franca, Aduana-Factoría y Draw-Back, y las que se relacionan con el desarrollo de capacidades empresariales e instrumentos de apoyo a PYMES, en tanto sean diseñadas con el objetivo de fomentar su internacionalización.

En ese sentido, un estudio sobre los obstáculos a la internacionalización de las firmas de los PMD, postula que “para ser parte de cadenas de valor dominadas por grandes actores globales, las pequeñas y medianas empresas necesitan un ambiente de negocios sólido, acceso a financiamiento y apoyo de instituciones especializadas de comercio”.<sup>13</sup>

También Taglioni-Winkler (2014) señalan que la estructura empresarial es una variable que debe ser operada: “la sofisticación y la competitividad de las empresas nacionales son factores clave. Países que son el hogar de empresas grandes y competitivas tienen una ventaja para atraer IED y fomentar participación de las empresas nacionales a través del comercio en condiciones de plena competencia, ya que las empresas nacionales pueden actuar como proveedores llave en mano. Los países en que las empresas son predominantemente pequeñas y medianas empresas (PYME) tienen más dificultades para

ingresar a las cadenas de valor mundiales, a menos que sus PYME sean parte de un grupo industrial integrado y bien establecido, como los distritos industriales italianos (por ejemplo, Becattini [1990] y Porter [1990]).”

“De acuerdo a una reciente encuesta de la OCDE / OMC de 177 empresas multinacionales que encabezan CGVs, la facilitación del comercio para agilizar las aduanas y los retrasos en la frontera es claramente el tipo más eficaz de apoyo para atraer a nuevos proveedores de países en desarrollo en sus cadenas de valor. Infraestructura de comunicaciones y transporte también se encuentran entre las principales preocupaciones de estas empresas líderes”

En la conferencia de OPC de 2014 organizada por CCI, William Gain (especialista en Asesoramiento Logístico-Comercial, Comercio y Práctica Global de Competitividad del Banco Mundial), también se centró en los aspectos logísticos y regulatorios: “La facilitación del comercio implica la simplificación, estandarización y armonización de procedimientos, procesos y flujos de información asociados. Esto permite que los bienes se muevan a través de la cadena de suministro de una manera transparente y predecible. La facilitación del comercio también se relaciona con la identificación de cuellos de botella en la logística relacionada con el comercio y los regímenes regulatorios que impiden el movimiento oportuno y rentable de los bienes” (ITC, 2015).

“La logística impone una carga desproporcionada a las empresas más pequeñas”, afirmó Gain, creando barreras para su participación en las cadenas de valor mundiales. Estas barreras, según el panelista, incluyen:

- “Costos fijos”;
- “Falta de economías de escala”;
- “Escasez de capital de trabajo para financiar las exportaciones”;

El especialista señaló que reducir los obstáculos a las cadenas de valor es más efectivo que reducir aranceles de importación. “Esto supera con creces los beneficios que se podrían obtener al eliminar todos los aranceles de importación, según un reciente informe del Foro Económico Mundial. Los estudios muestran que cada día adicional que un producto se demora antes de enviarse reduce el comercio más del 1%, y la mejora de la infraestructura física aumenta las exportaciones en más del 10%”.<sup>14</sup>

En el mismo sentido se expresa Taglioni (Taglioni-Winkler, 2014): que “La predictibilidad, confiabilidad y sensibilidad al tiempo de los flujos comerciales son factores importan-

<sup>13</sup>A pesar del título del trabajo (“SME Competitiveness and Aid for Trade: Connecting Developing Country SMEs to Global Value Chains”, CCI-OMC), en rigor se refiere a los obstáculos al comercio que enfrentan las empresas en 23 PMD y no específicamente a la problemática de inserción en las CVG (<http://www.intracen.org/publication/SME-Competitiveness-and-Aid-for-Trade/>)

<sup>14</sup> Este autor, así como otras fuentes consultadas, se refiere a un trabajo de David Hummels (2007), académico de Purdue University.

tes detrás de las decisiones de localización de las firmas, de acuerdo a los principales estudios de caso e índices, tanto sobre comercio como sobre competitividad” (WEF 2013). En muchos casos, los países son incapaces de participar en ciertas etapas de las CVG porque las exigencias de producción a tiempo y entrega. En efecto, el tiempo es dinero en CVG. Cada día de demora en exportar equivale a un arancel del 1% o más para productos sensibles al tiempo (Hummels 2007).

“Una forma efectiva de comenzar este proceso, particularmente para países con infraestructura nacional deficiente y altos aranceles de importación, es crear procesamiento de exportación zonas (ZPE): sitios bien construidos equipados con infraestructura, procedimientos simplificados y regímenes tributarios favorables (como ventajas arancelarias en las importaciones de productos intermedios). En muchos países de bajos ingresos, las exportaciones provienen abrumadoramente de las Zonas Francas”. El segundo paso crítico es entonces conectar las Zonas Francas con el resto de la economía (Milberg y Winkler 2013). También aconseja “relajar las reglas de contenido nacional cuando su función y propósito no está claramente definido,”

“A largo plazo, sin embargo, la entrada de CVG requiere la mejora de la conectividad de un país con los mercados. Mala conectividad significa altos costos, baja velocidad y alta incertidumbre. Por lo tanto, la participación exitosa en las CGV requiere que los legisladores no solo aborden las barreras en la frontera, sino también au-

mentar la conectividad de los mercados nacionales y mejorar la resiliencia y la eficiencia del segmento doméstico de la cadena de suministro.”

*“La eficiencia aduanera puede ser otro obstáculo en la frontera, particularmente en países en desarrollo, donde las demoras se suman a la velocidad y la incertidumbre de comprar o vender en CVGs. Varios países en desarrollo han logrado mejorar su índice de desempeño logístico al mejorar la eficiencia de las aduanas.”*

Y continúa: *“La conectividad del mercado interno es tan importante como la conectividad internacional. Los beneficios del transporte y la logística eficientes en la frontera podrían verse socavados por vínculos nacionales ineficientes (por ejemplo, la falta de fiabilidad o el alto costo del transporte interno, la falta de cadenas frías para productos frescos, etc.) y los cuellos de botella regulatorios. Los inversores extranjeros evalúan la facilidad de acceso a servicios e infraestructura eficientes en el país de acogida, incluido el acceso a energía barata y confiable, apoyo financiero y comercial, telecomunicaciones (por ejemplo, para comercio electrónico o transferencias electrónicas) y transporte (Cattaneo et al. 2013). Indonesia, por ejemplo, logró reducir el tiempo de permanencia de los buques al reformar las tarifas de almacenamiento, lo que mejoró el puntaje del índice de desempeño logístico del país”.*

Los enfoques señalados son sintetizados por Taglioni Winkler (2014) en la siguiente tabla:

TABLA III.1 OPCIONES DE POLÍTICAS PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DE PYMES EN CVGS

Enfoque	Objetivos	Opciones de políticas
Ingresar a CVGs	Atraer IED y/o facilitar ingreso de firmas locales a CVGs	<p>Crear enlaces con CVGs de “clase mundial”:</p> <p>Ingresando a CVGs mediante Zonas Económicas Especiales”,</p> <p>Atrayendo inversión extranjera,</p> <p>Mejorando la conectividad con mercados internacionales.</p>
Aumentar y fortalecer la participación en CVGs	<p>Promover el <i>upgrading</i> económico.</p> <p>Fortalecer la capacidad de absorción de las firmas locales.</p>	<p>Fortalecer enlaces entre la economía local y las CVGs.</p> <p>Maximizar el potencial de absorción de actores locales para beneficiarse de los <i>spillovers</i> de IED.</p>

Fuente: Taglioni-Winkler (2014)

## SUBSECCIÓN 3.3.A EXPERIENCIAS DE PROGRAMAS PARA AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN EN CVGS<sup>15</sup>

Por su parte, el Centro de Comercio Internacional (CCI, compuesto por la OMC y UNCTAD) recogió algunas experiencias interesantes en esta materia en la conferencia anual de Organismos de Promoción Comercial de 2014 (ITC, 2015) en su panel titulado “Integrating SMEs into GVC”, donde dieron su testimonio ProMexico, Vietnam Trade Promotion Agency (VIETRADE), Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (CBI, holanda), y Tanzania Trade Development Authority (TanTrade).

Las principales reflexiones, en cuanto a los factores relevantes para este capítulo, se resumen en:

- “Identificar los requisitos del mercado de exportación debería ser el punto de partida para determinar la creación de capacidad y el apoyo que se debe proporcionar a las PYME para garantizar su participación en las cadenas de valor”.
- “ProMéxico recibe los requisitos de entrada y perfil de proveedor de estas empresas (multinacionales) y respalda a los proveedores para que cumplan con sus requisitos de certificación y estándares”.
- “VIETRADE proporcionó evidencia de que los sectores con la mayor inversión tuvieron las mayores exportaciones, y Viet Nam introdujo políticas para mejorar los beneficios para las PYME locales de la inversión extranjera directa”.

El ya aludido trabajo de la UNCTAD (2006), basado en experiencias en África, América Latina y Asia, sostenía que en lugar de enfocarse en el fortalecimiento de los vínculos empresariales locales y la necesidad, se necesita combinar estrategias de atracción de inversiones con las políticas de desarrollo de PYMEs y la política industrial general.

El trabajo identifica tres elementos críticos para llevar adelante este tipo de experiencias (UNCTAD, 2006):

a) la generación de un ambiente que facilite los negocios a través de la disminución de las trabas que enfrentan las pymes, desde lo regulatorio pero también desde los mayores costos,

b) la mejora del acceso al financiamiento, teniendo en cuenta que las empresas pequeñas, y más aún las empresas nuevas, encuentran muchas dificultades para acceder a financiamiento a tasas competitivas y existe reticencia en el sector privado bancario, y

c) la cooperación público-privada que permita generar los recursos necesarios para que las PYMEs puedan insertarse en CGV y competir en los mercados internacionales.

En cuanto a otras medidas concretas, recomendaba:

- La creación de parques industriales y zonas francas (un instrumento típicamente de política comercial) como incentivo para la atracción de inversiones. Los mismos deben contemplar condiciones para la instalación de ETNs y de pymes nacionales, favoreciendo el trabajo conjunto y generando clusters.
- Una de las mayores restricciones a la incorporación de empresas nacionales en CGV tiene que ver con la capacitación. Es necesario fortalecer y orientar el sistema educativo y de formación. Pero esto es una política de mediano a largo plazo. En el corto plazo es necesario crear centros de capacitación en habilidades y competencias (*skills*) que permiten reducir rápidamente el atraso de la mano de obra local. Estas iniciativas pueden desarrollarse con la colaboración de gobierno, empresas e instituciones educativas.
- Es central el desarrollo de la infraestructura dura (transporte y logística) y blanda (comunicaciones y TICs).

Los incentivos fiscales deben ser para ETNs y PYMEs ya que pueden cumplir un rol significativo, tanto en la atracción de inversiones como en los esquemas de capacitación, actualización, incorporación de tecnología y generación de capacidades. En este sentido, se considera que los apoyos selectivos a PYMEs funcionan mejor que los generalizados.

Por otro lado, el estudio “Going Global” (BID, 2014) tiene un capítulo titulado “Accelerating LAC SME Quality Participation in Global Value Chains/” con experiencias de OPC de diferentes países:

El National Linkages Programme (NLP) de Irlanda, fue diseñado para maximizar la provisión local de las empresas manufactureras, se extendió durante más de una década a partir de 1985, trabajando en ambos extremos de la relación. Por un lado ayudaba a las multinacionales a identificar potenciales proveedores locales, y por el otro trabajaba con firmas locales para el desarrollo de capacidades y la adquisición de conocimientos. Unas 300 PYMEs postuladas eran evaluadas, no sobre sus capacidades actuales, sino sobre el potencial de mejorar

<sup>15</sup> El Anexo II Relevamiento de Experiencias Internacionales, incluido en el Informe I de Avance, proporciona una visión más amplia de las iniciativas relacionadas con cadenas de valor.

técnica, financiera y gerencialmente, seleccionándose a 60 de ellas, algunas de las cuales lograron trabajar para IBM, Apple y Dell.

De acuerdo a la fuente, los factores claves para alcanzar dichos resultados fueron los siguientes:

- Cooperación con las firmas líderes. Además de identificar oportunidades para PYMES locales, se monitorearon las tendencias de alto impacto y se identificaron y transmitieron los criterios para una relación de suministro exitosa.
- Desarrollo de la base de proveedores. Las PYMES aceptadas recibieron asistencia en gerenciamiento de operaciones, control de calidad, logística, finanzas, tecnología y mercadotecnia, además de conformar plataformas de “abastecimiento internacional” para darles un punto de partida para la exportación.
- Estímulo de alianzas estratégicas que superaran las tradicionales relaciones de suministro.

Por su parte en Noruega, se buscó fortalecer las capacidades de innovación de las PYMES que ya eran proveedores de multinacionales, mediante alianzas estratégicas con socios que muchas veces estaban basados en el exterior. Para ello el programa Innovation Norway ofrecía una figura jurídica ad-hoc y financiamiento parcial para el desarrollo conjunto de nuevos productos, procesos o servicios *state-of-the-art*, entre uno o más proveedores noruegos junto con un comprador que contara con destacada reputación industrial y acceso a mercados extensos. La figura jurídica era un contrato de I+D industrial especial, con una subvención de hasta el 35% de los costos; posteriormente el programa se amplió a proveedores que no fueran PYMES, con un porcentaje de subvención menor (25%).

De 1995 a 2005 fueron financiados más de 1200 proyectos: el 12 por ciento fracasó y el 44 por ciento fue juzgado como un éxito comercial. Según la evaluación del gobierno, las ventas totales generados por estos proyectos, incluidas las exportaciones, totalizaron más de NOK 1,4 billones en 2007, “o al menos el valor de las subvenciones otorgadas hasta 2005”.

Finalmente Costa Rica Provee (CRP) es una oficina nacional de desarrollo de proveedores creada en el marco de del “Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología” en 1999; otros componentes de éste eran el Programa Piloto de Proveeduría y el Sistema Integral de Información.

De 2001 a 2011, produjo 1.355 vinculaciones y ayudó a aumentar las ventas de más de 400 empresas locales de \$ 800,000 a \$ 12 millones. Su actividad incluye “detectar las necesidades de empresas transnacionales, identificar

oportunidades comerciales, y recomendar suplidores (sic) inscritos y que cumplan con las características y especificaciones productivas, técnicas y de calidad que se requiere para el negocio”.

Costa Rica Provee asiste a los potenciales proveedores mediante asistencia técnica de equipos interdisciplinarios con fuerte peso de ingenieros en procesos, y “aplica instrumentos de evaluación orientados a asegurar relaciones comerciales de largo plazo, entre ellos diagnóstico integral en las áreas de finanzas, producción, mercadeo, administración, sistemas de calidad y ambiental, entre otras”, sin costo alguno. En su sitio web el programa expone brevemente tres casos de éxito de proveedores de la industria de equipamiento médico.

En uno de ellos se menciona que la firma Electro Plast debió certificar la norma ISO 9002 para ser proveedor de la multinacional Baxter Healthcare; en el caso de Delfi Plast fue crucial el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, “el cual le proveyó el capital necesario para modernizar sus procesos administrativos y obtener certificaciones internacionales, incluyendo el estándar para productos médicos ISO 13485. Adicionalmente, la compañía ha obtenido un préstamo de \$300,000 de los bancos locales que será usado para construir una nueva planta en la Zona Franca Metropolitana en Heredia”; en el tercer ejemplo no se mencionan acciones específicas.

Según Going Global (BID, 2014), “las PYMES que se unieron a CRP ya eran más grandes y en expansión, y a menudo los propios exportadores. Las compras asociadas representaron menos de 1 por ciento de las compras totales de ETN en el país en 2007, y pocos involucraron a insumos no especializados. La trayectoria del programa ilustra la necesidad de una magnitud de mayor recursos (tanto del presupuesto como del personal) así como una mayor coordinación con programas tales como esfuerzos de promoción de inversiones e iniciativas para aumentar acceso de proveedores a tecnología y financiamiento”.

Resumiendo las recomendaciones de la bibliografía sobre políticas públicas, incluyendo las lecciones de las experiencias relevadas:

- Se ratifica la importancia del cumplimiento de estándares, y en general, de identificar los requisitos que plantean las empresas multinacionales y asistir a las PYMES para satisfacerlos.
- Las PYMES además necesitan acceso al crédito y a la tecnología, y desarrollo de capacidades, incluyendo específicamente gestión logística e internacional -inventarios, intercambio digital de información, importación y exportación.
- La facilitación y reducción de plazos de la importa-

ción y la exportación es una de las variables más mencionadas, tanto desde el punto de vista regulatorio como de conectividad física o infraestructura, lo que incluye las Zonas Francas y los parques industriales; asociado a esto se encuentra el manejo estratégico de las normas de origen (Taglioni-Winkler, 2014).

- Se recomiendan ayudas enfocadas en las PYMES con potencial de acceder a CVGs, en la forma de subvenciones parciales y/o incentivos fiscales, en lugar de beneficios generales (UNCTAD, 2006; ITC, 2015).
- Otro aspecto mencionado por UNCTAD (2013) y Costa Rica Provee, que coincide con The Conference Board of Canada (2009), fue la gestión de la Responsabilidad Social y Ambiental.

## CAPÍTULO IV - ANALISIS DE EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN A CVG

### 4.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar testimonios de empresas argentinas que en los últimos tiempos se han incorporado a CVG, así como aportes de referentes de la industria manufacturera; de esta manera determinaremos cuáles son las condiciones que se demanda para que mayor cantidad de empresas participen en CVG.

No todas las actividades económicas han adoptado el modelo de CVG con la misma intensidad; particularmente el sector automotriz y la industria electrónica son considerados como los pioneros en la materia, seguidos con menor preponderancia por el sector de la vestimenta (indumentaria, calzado, accesorios).

Este capítulo analizará testimonios de empresarios de los sectores automotriz y de proveedores de la industria alimentaria, exportadores e integrados a CGV, así como de dirigentes empresarios y especialistas que trabajaron en el desarrollo de proveedores para los ambos sectores.

En primer lugar, se entrevistaron a los siguientes especialistas sectoriales:

- Martín Del Águila, economista, participó de la mesa de desarrollo de proveedores que el Ministerio de Industria de la Nación entre 2012 y 2015, que buscó incrementar el valor agregado local en la producción de las terminales automotrices instaladas en el país. (entrevista 23/1/2017)

- Guillermo Maggio, ingeniero mecánico es consultor asociado a la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC) y trabajó en programas de desarrollo de proveedores para Toyota y otras terminales durante más de 16 años. (entrevista 17/2/2017)
- Juan Cantarella, gerente general de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC) (entrevista 28/14/2017).
- Isabel Martínez, en su carácter de presidente de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (22/4/2017)
- Luis Adur, Presidente de AdePIA (Asociación de Proveedores de la Industria de la Alimentación)

Por recomendación de los especialistas mencionados, sumado a la investigación en noticias sobre el tema, se han seleccionado los siguientes casos:

- BASSO S.A.: respondió el Ing. José Luis Basso, Presidente y CEO del Grupo Basso (24/4/2017).
- MAXION MONTICH: respondió su director ejecutivo Ramón Ramírez.
- UNE SRL respondió su presidente, Norberto Martín.
- FUMISCOR: respondió su directora, Isabel Martínez.
- BANDEX: respondió su presidente, José Luis Passerini
- PROBELT: respondió Maximiliano Botto.
- BOMBADUR: respondió su presidente, Luis Adur
- IMS: respondió la gerenta de comercio exterior, María Fernanda Barisonzi

Con ambos grupos de entrevistados se indagó en los requisitos que las empresas multinacionales solicitan para ser incorporadas como proveedoras en una CVG, en cómo fue el proceso de evaluación como proveedor, y qué inversiones, cambios organizacionales, o certificaciones deben realizar para lograr ser aceptada.

A los directivos de las empresas se le preguntó además sobre qué políticas públicas, regímenes, instituciones o programas de apoyo utilizan o utilizaron para consolidar su relacionamiento con la CVG. En particular, se preguntó si usan, usaron, intentaron o consideraron usar Admisión Temporal, Drawback, Aduana Factoría, programas de subsidios, préstamos blandos o crédito fiscal para poder participar de la CVG.

Con el grupo de los referentes que denominamos “espe-

cialistas sectoriales” además se inquirió sobre qué políticas públicas o instrumentos consideraban que harían falta impulsar. Esta pregunta también se le planteó a la directora de FUMISCOR, Isabel Martínez, en su carácter de presidente de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba y a Luis Adur, en su calidad de presidente de AdePIA.

## 4.2. VISIÓN DE LOS ESPECIALISTAS SECTORIALES

El economista Del Águila señaló que la evolución natural es, primero, ser proveedor de la sucursal local, luego distribuir a la región, y quizás algún día se llega a ser abastecedor global. Esto último puede hacerse exportando desde el país de origen del proveedor, o abriendo filiales acompañando a la multinacional allí donde ésta vaya. Esto fue lo que hizo Toyota, cuando impulsó que se instalaran en la Argentina muchos de los proveedores que la firma ya tenía en otras filiales; en este caso utilizaron el régimen de importación temporaria para traer maquinaria usada.

“El problema para las empresas nacionales es que son pocos los proyectos nuevos que justifiquen el desarrollo de proveedores, porque muchas veces se traen modelos

en final de serie, es decir que ya se estaban fabricando en Brasil donde sus proveedores ya amortizaron la inversión y por ende siempre tendrán mejores costos que uno que se incorpore en ese momento”.

*“El ministerio trabajó pieza por pieza, pero el problema son los costos, los requisitos que le piden, e incluso, a veces termina pasando que el jefe de compras de Brasil ya tiene su proveedor y decide que se compre al de allá, sin discusión”.*

Por su parte, el ingeniero Maggio coincide en que la primera condición que debe cumplirse es que la multinacional que lidere la cadena tenga una filial en el país donde se encuentra quien aspira a proveerle.

Es improbable que la selección de un nuevo proveedor se haga a través de las fronteras. La presentación suele ser por medio de otro proveedor: “Lo habitual es que un proveedor del primer anillo presente a una empresa que puede ser proveedor del segundo anillo”. Luego, viene la posibilidad de expansión regional: “Cuando acumula performance sólida, se lo promueve para otras piezas y extenderse a la región o a países que usan esos productos; se juega mucho la filial local al presentar proveedores”

En la tabla n° IV.1 este especialista detalla los principales requisitos que debe satisfacer el potencial proveedor, de acuerdo a su experiencia.

TABLA IV.1

<b>Calidad</b>	ISO 9001 Certificado, vigente y vivo Idoneidad en establecer criterios y metodología; receptividad a soporte, asistencia y vinculación. En definitiva se evalúa el dominio en la performance: no tener sucesos que afecten la imagen (“recalls”); las entregas (parada de línea); reacción ante problemas
<b>Entregas</b>	100% en calidad y en tiempo Plan de producción / entregas muy sólido, estable y predecible. TODOS tienen claro qué hacer. dominio de gestión de preparación y entregas
<b>Costos</b>	benchmark mundial. Base Ex Works, FOB o CIF benchmark regional ajuste por costos locales particulares: commodities, energía, laboral (Ej: acero, aluminio)
<b>Medio Ambiente</b>	ISO 14000 en proceso de ser mandatoria para continuar, pero flexible..
<b>RSE</b>	Políticas sustentables. Es factor que suma o resta, pero no condiciona la entrada o pérdida de la provisión

Fuente: Guillermo Maggio

Como se observa en los requerimientos referidos a calidad, la seguridad del suministro es clave, porque el costo de tener una línea de montaje detenida porque el proveedor se demore en la entrega es exponencial. Por eso también, cuando es posible se prefieren proveedores locales, cercanos a la terminal.

La evaluación se basa en requisitos objetivos, como la solvencia financiera actual y pasada, o el sistema de ges-

ción de calidad, y otros subjetivos, como la observación de la planta y del personal. “Es calidad, gerenciamiento, y compromiso”, concluyó Maggio.

Por su parte, el gerente general de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC), Juan Cantarella señaló: “En lo microeconómico, se deben eficientizar los procesos, sumar tecnología y modernizar la organización del trabajo, que en muchos casos siguen

esquemas de los '70. En lo macroeconómico, debe reducirse urgentemente la carga fiscal, en donde las provincias y municipios son parte importante del problema. Deben sumarse todas las mejoras en infraestructura en las que se está trabajando, como así también cuestiones culturales que nos quitan confiabilidad internacional (ausentismo laboral, rigurosidad en controles de calidad, puntualidad, etc.)”

Isabel Martínez (Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba) considera que: “Hoy el peso del estado por la carga impositiva es un lastre que nos ahoga. Necesitamos enfocarnos en lo que sabemos hacer y no perdernos en la burocracia. Para que las empresas argentinas puedan aumentar su participación en cadenas de valor globales necesitamos acompañamiento crediticio en los proyectos de inversión y no solo si hay garantías, aumentar la integración de partes y piezas fabricadas localmente, generar confianza, estabilidad económica, reglas claras controlando su cumplimiento y seguridad jurídica.”

Luis Adur sostiene que “en Europa y EEUU hay cada vez más barreras por temas ambientales. Entonces, al pensar en montar una planta, las MNC se traen los proveedores del exterior, que ya los conocen. En Argentina estamos muy lejos de estos temas. Estas serán las pararrancelarias del futuro y pocas empresas argentinas están listas para superarlas.”

Respecto a los instrumentos, “a las multinacionales no les interesa el tema de financiamiento de inversiones porque consiguen mejores condiciones en sus propios países. Pero la Argentina tiene tasas altas y eso desalienta. El financiamiento para reconversión es bueno pero los programas están funcionando muy mal. Hay mucho papelerío, mucha burocracia. Esto se resolvería si, realmente, se digitalizaran los trámites y los procesos. Experto pyme, por ejemplo, fue un desastre. La plataforma nunca funcionaba, ni para los consultores ni para las empresas.”

Asimismo, “los instrumentos de comercio exterior como admisión temporal o draw back son útiles pero lo usan mayormente las empresas extranjeras con filiales en Argentina. El gran problema en términos de comercio exterior, en este momento, es el funcionamiento de la Aduana argentina, exceso de burocracia, trabas y cambios permanentes en la reglamentación que obstaculizan importaciones y exportaciones, generando grandes problemas a los clientes. Las herramientas del BICE y el Banco Nación son excelentes pero, una vez más, es necesario desburocratizar los procesos para que puedan funcionar bien y puedan ser más utilizadas por las empresas.”

## 4.3. EXPERIENCIAS EMPRESARIAS

Para las entrevistas a las empresas se aplicó el siguiente cuestionario:

- 1) ¿Cómo llegó a ser proveedora de la CVG? ¿el proveedor lo buscó o la contactaron desde una Multinacional?
- 2) ¿Cómo fue el proceso de evaluación como proveedor, y cuánto duró hasta que se colocó la primera orden de compra? ¿Qué requisitos les pedía la automotriz? ¿Qué inversiones, cambios organizacionales, capacitaciones, certificaciones debió realizar para lograr ser aceptada?
- 3) ¿Qué políticas públicas, regímenes, instituciones o programas de apoyo utiliza o utilizó en su relacionamiento con la CVG? ¿Qué políticas públicas o instrumentos considera que harían falta?
- 4) En particular, se preguntó si usa, usó, intentó o considera usar Admisión Temporal, Drawback, Aduana Factoría, programas de subsidios, préstamos blandos o crédito fiscal para poder participar de la CVG.

A continuación presentaremos la síntesis de las respuestas obtenidas:

### 4.3.1. FORMA DE INGRESO A LA CVG

- FUMISCOR: “El fundador de la empresa, Domingo Martínez Barnes, fue originalmente empleado de la terminal automotriz Industrias Kaiser. En el año 1979 funda su propia empresa de servicios de Fumistería, construcción y reparación de hornos con material refractario para Fiat y para Renault, luego siguió una etapa de fabricación de pequeñas piezas y soldaduras”.
- MAXION MONTICH: “Maxion Montich recientemente sumó a Nissan a su cartera de compradores. Además de tener 60 años de antigüedad y un socio brasileño que suma su know-how, esta firma cordobesa tenía una larga trayectoria como proveedora de Iveco y Renault, por lo que ya cumplía con todos los requisitos. Cuando Nissan comenzó a analizar fabricar camionetas en la Argentina, para producir los chasis buscaron a Maxion por recomendación de Renault, ya que ambas automotrices son del mismo grupo”.

- UNE SRL llevaba veinte años como la única empresa argentina de cromado de plástico cuando logró ingresar en la cadena de valor automotriz como proveedor de un proveedor de Ford, en 1995, eso significa estar en el segundo anillo (el primero son los proveedores directos). Unos años más tarde empezó a exportar a San Pablo y Curitiba. La oportunidad se presentó cuando la empresa brasileña que hacía el cromado de espejos retrovisores empezó a mostrar fallas en su calidad y UNE fue propuesta para sustituirla. Este año no está exportando por la caída de la producción en Brasil, pero el proceso de internacionalización no se detiene y evalúan montar una filial en el país vecino para producir allí. Operar globalmente ya forma parte de la cotidianidad: “Competimos con China, Tailandia y Sudáfrica”, dice Norberto Martín, que destaca el alto nivel de excelencia que alcanzaron: los clientes entregan anualmente premios por costos, calidad y entrega a tiempo: “¡Ganamos los tres!”, cuenta”.
- BOMBADUR es una empresa con 40 años en el mercado argentino. Para que las empresas multinacionales de contacten es necesario mostrar continuidad en el mercado y competitividad. Siempre las directivas vienen de la casa matriz. Cuando tienen que montar plantas en el mercado local argentino, buscan proveedores del exterior porque son los que usan y porque no creen que los proveedores argentinos sean confiables. En el caso de Bombadur, ellos iniciaron los contactos afuera, con las casas matrices, una vez que ya tenían una reputación en el mercado argentino. Enviaron folletos y descripciones técnicas de los productos a las casas matrices en forma directa. Entrar en el circuito de las multinacionales en el mercado argentino es lo que habilita el ingreso en el mercado internacional.
- PROBELT está dedicada a la fabricación de todo tipo de bandas para transporte / sellado en fibra de vidrio impregnada en PTFE atendiendo el mercado nacional e internacional. Sus principales clientes son multinacionales, en Argentina y en el exterior. La particularidad de los productos hace que esto se de naturalmente, los clientes son en su mayoría multinacionales. Aún así, ellos hicieron el esfuerzo de buscar los clientes. Usaron mucho las ferias (en Argentina) para contactar clientes y mostrar los productos. Como los productos pueden aplicarse a distintas industrias esta fue una estrategia efectiva pero costosa ya que las ferias son sectoriales. Ahora que ya están más posicionados en el mercado la están revisando.
- BANDEX entiende que exportar es parte central de su estrategia empresarial. Exportar productos con valor agregado les permite diversificar el riesgo, ya que con las periódicas crisis de nuestro país, se re-

trae el mercado local y los perjudica porque genera capacidad ociosa en términos de maquinaria y personal. La exportación le permitió a la empresa diversificar riesgos. Los clientes externos los consiguieron por contactos o yendo a ferias y misiones. En ese momento, luego de la crisis de 2001, las empresas que operaban acá no tenían sus operaciones tan globalizadas y no fueron de utilidad en términos de introducirlos en sus cadenas de valor.

- IMS llegó a ser proveedor de las cadenas de valor globales a fuerza del propio impulso de trabajo, focalizando en conseguir clientes internacionales, generando contactos con las personas claves de cada área en cada cliente. Invirtiendo tiempo, adecuándose a nuevas necesidades culturales y sociales. Fue un trabajo de análisis de mercado y de insistencia personal con un objetivo claro que era que los productos lleguen al mundo. Luego de eso hubo que orientar toda la empresa a la misión de atender estos clientes sin fallar, construyendo la confianza en el tiempo y haciendo todo el esfuerzo necesario, incluso a costa de la rentabilidad muchas veces, para sostener la relación con el cliente en su conjunto y con las personas en particular. En definitiva, el negocio se sostiene sobre vínculos personales construidos arduamente uno a uno.

## 4.3.2. EVALUACIÓN, REQUISITOS Y CAMBIOS ORGANIZACIONALES

### 4.3.2.1. EVALUACIÓN

- BASSO: “El proceso es siempre similar y no ha variado demasiado a lo largo del tiempo. Todo este proceso demanda unos tres años, desde el primer contacto hasta el despacho del primer pedido en firme. Comienzan enviando sus técnicos que evalúan el proceso productivo y luego sí, se inicia el trabajo conjunto con nuestras áreas de ingeniería determinado por el proceso de co-design.”
- FUMISCOR: “Los clientes siempre fueron muy exigentes, al principio con seguimiento del departamento de compras y calidad; luego vino la obligación -para seguir siendo proveedor- de certificar los procesos internos de la empresa para asegurar la calidad”
- MAXION MONTICH: el proceso desde el primer contacto hasta la primera orden de compra llevó un año y medio, pero en este caso los esfuerzos se concentraron en el desarrollo del producto y las cotizacio-

nes; “Las automotrices requieren una noción de salud económica y financiera de la compañía desde todo punto de vista”.

- UNE S.R.L.: “Para lograr la aceptación de las terminales hubo que superar ensayos, acreditar estándares de todo tipo y, sobre todo, demostrar que podían cumplir con las entregas en tiempo y forma”.
- BOMBADUR: “El proceso fue lento porque, en general, hay mucha desconfianza hacia los proveedores argentinos y latinoamericanos en la producción de tecnología. Para romper la barrera de la desconfianza es importante trabajar no sólo con el departamento de compras sino con el usuario de la tecnología y el equipamiento. Una vez que se logra entrar, el resto de las filiales de América Latina empiezan a comprar.”
- PROBELT: “La evaluación es permanente porque las multinacionales tienen mucha rotación en RRHH. Aunque uno desarrolle una relación de fidelización con el cliente siempre hay riesgo de que la persona de compras cambie y haya que repetir todos los procesos. Trabajar con multinacionales en Argentina nos abrió las puertas en otros mercados. Cuando te haces conocido como proveedor hay mucho de boca a boca.” Sus competidores son todos del exterior. Hay mercados, como el chileno, donde por las condiciones de acceso, es muy fácil ingresar desde cualquier origen. Entonces hay que mantenerse muy competitivo. Esto los fortaleció también para el mercado interno.
- IMS: “Para ser proveedores de estas cadenas, nuestros actuales clientes debieron evaluar el diseño, la calidad de nuestros equipos, la imagen de nuestra empresa, las oportunidades y beneficios que ofrecíamos frente a otros proveedores del mismo rubro, el nivel de cumplimiento de nuestros compromisos, entre otros. En parte, la duración de la evaluación como proveedor hasta la primer orden de compra que recibimos se definió en base al tiempo que necesitaron nuestros clientes para comenzar a confiar en nosotros y seguir haciéndolo actualmente. Comenzamos con nuestra empresa en el año 2004, buscando generar contactos claves, y en el año 2007 realizamos nuestra primera exportación a África para la cadena de supermercados Shoprite. Actualmente, hemos equipado más de 200 de sus tiendas a lo largo de todo el continente. Para mantener estas relaciones comerciales y aumentar las posibilidades de concreción de nuestros proyectos, debimos mejorar las cualidades de nuestros equipos, distinguirnos en relación con los proveedores anteriores, a un precio competitivo y con un producto de importante diseño. A su vez, debimos integrarnos a la cultura local de nuestros clientes para poder competir frente a otros

proveedores locales cuyos productos eran más cercanos que los nuestros. Ser atractivos y brindar soluciones nos acercó al objetivo.”

### 4.3.2.2. NORMAS Y CERTIFICACIONES:

- BASSO: “las certificaciones de calidad específicas fueron cambiando mucho con el tiempo. El Sistema de Calidad de Basso S.A. hoy está certificado bajo las normas internacionales ISO/TS 16949, ISO 9001, QSB y QSB Plus. Además de su sistema de Gestión Ambiental que funciona bajo ISO 14001.”
- FUMISCOR: “la primera fue la norma EAQF 94, cuya auditoría la realizaba la misma Renault y la certificamos en el año 1996. Diez años después certificamos ISO TS 16949, norma válida para todo el sector automotriz. Aunque también la exigencia de contar con otras más específicas como la norma QSB Plus para General Motors, Fiat Y Peugeot y norma ASES para Renault. Actualmente estamos trabajando en la norma PESES para Nissan. Además de la norma ISO 14000 de Gestión Ambiental, y programada para el próximo año la norma ISO 50000 Gestión de la Energía”
- BANDEX: Los requerimientos cambian por países o regiones en función de las normas y reglamentaciones. Cada uno tiene sus normas respecto del packaging alimentario. A su vez, las MNC piden muchas certificaciones. Actualmente cuentan con ISO 18000 y 9001 en una de las plantas y 9001 en la otra y están certificando ISO 22000 que tiene que ver con seguridad, inocuidad y trazabilidad y no la tiene casi ninguna empresa en el país. En el exterior ya las están exigiendo. Pero esto es más por segmento de producto que por país.
- El trabajo en los mercados externos los llevó a desarrollar muchos productos específicos y de mayor calidad. Luego, al trasladarlos como productos premium al mercado argentino, se convirtieron en un diferencial competitivo.
- BOMBADUR: Las empresas que producen tecnología para el sector de alimentación deben poder asegurar que sus equipamientos cumplen con las normas del sector.
- ISO es lo mínimo, de base. Luego hay que cumplir HACCP, BPM, etc. Cada cliente pedirá las certificaciones necesarias para su industria. Las normativas para alimentos aplican al equipamiento también.

### 4.3.2.3. ENSAYOS:

- BASSO: “Son procesos muy largos y no solo por la cuestión burocrática, es que la válvula en sí misma, es diferente a otras autopartes. Está en el corazón del motor, interactuando con otras piezas a altas temperaturas y compresiones y de ella depende en gran medida la potencia y las emisiones. Entonces, se la somete a bancos de prueba, y una vez superado esto comienza a utilizarse en los propios vehículos hasta que hagan una determinada cantidad de kilómetros, es decir, se “solicita” al producto bajo unas condiciones que nunca probablemente tenga que soportar en el futuro.”

### 4.3.2.4. JOINT-VENTURES, FUSIONES Y ADQUISICIONES:

- BASSO compró una fábrica en Estados Unidos en 2002.
- FUMISCOR se asoció a una empresa internacional MA Automotive SA del grupo CLN, para llevar adelante el desafío de los nuevos proyectos en Córdoba de Fiat, de Renault, Nissan, Mercedes y de General Motors en Rosario.
- MAXION MONTICH incorporó una firma brasileña en su capital accionario.
- UNE SRL probablemente decida en breve adquirir una planta en Brasil.
- BOMBADUR tiene una empresa en Brasil.

### 4.3.2.5. PROCESOS DE MEJORA:

- BASSO: Para llegar hoy hasta la válvula hueca con relleno de sodio, por ejemplo, que es lo que demanda la industria automotriz de vanguardia, hemos recorrido un largo camino de inversión, desarrollo de nuestros RRHH y capacitación. Esto ha implicado una transformación de la gestión y los sistemas productivos que abarcaron a la totalidad de los integrantes de la organización.”
- UNE SRL: se enfocan en aumentar los niveles de automatización de los procesos: el 100% de los equipos son de diseño propio, incluyendo una línea de proceso de 140 metros de largo.
- BANDEX: Tuvieron que hacer un montón de cambios a nivel planta y procesos pero también cambios culturales. En general, aprendieron a partir del ensayo y error. Hubo cambios de lay out, de procesos,

control de calidad. También cambios en las cajas para optimizar el espacio ya que los productos implican mucho falso flete. Lo más difícil fue el cambio de mentalidad argentina. De cambiar la mentalidad cortoplacista por una visión más de largo plazo.

- IMS: Invierten continuamente en viajes para conocer culturas: a través del esfuerzo económico y personal que significó emprender viajes al exterior para investigar los mercados locales, lograron adaptar sus equipos a los requerimientos de cada cliente y cubrir sus necesidades. Además, capacitan permanentemente en materias pertinentes al rubro, visitando exposiciones internacionales que nos permiten estar a la altura de los estándares internacionales de diseño y producción; se interesamos por conocer las legislaciones de cada mercado, acerca de legislaciones aduaneras y requerimientos documentales, logísticos, entre otros.
- Con el objetivo de estar a la altura de la ola de innovaciones y cambios tecnológicos actuales, invierten en plataformas digitales que ayudan a mejorar nuestros procesos productivos y contacto con los clientes: por ello comenzaron a trabajar con Sales Force a fines de 2017 y migrarán a SAP ONE durante el 2018.
- PROBELT: Todo trabajo con multinacionales requiere certificaciones y ajuste de los procesos. Las empresas deben alinear sus procesos con los de sus clientes. Además debe mantener constante las condiciones de competitividad (precio, calidad, etc). Un tema clave son los RRHH. Entrar en una CGV implica profesionalizar la estructura y capacitación continua.
- La otra cuestión es la relación con los proveedores de la pyme, para poder mantener la flexibilidad y la rapidez y sumar una ventaja frente a los competidores.

## 4.3.3. UTILIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS DE APOYO

Con respecto a la pregunta sobre políticas públicas, regímenes, instituciones o programas de apoyo que utilizan en su relacionamiento con la CVG:

- BASSO: “El apoyo es permanente y muy necesario. El trabajo con los bancos es diario. Por ejemplo, la exigencia por parte del gobierno a las automotrices sobre la incorporación de partes de motor hechas en el país a nosotros nos favoreció y les permitió a ellos usar nuestro producto como un intercambio de moneda, es decir, como una compensación de

su balanza comercial. Otra cuestión es poder contar con un Régimen de consolidación en planta ha simplificado mucho los trámites y constituye una cuestión vital para quien realiza un promedio de casi 100 operaciones de comercio exterior mensuales. No debemos olvidar que el mercado de Equipo Original en el mundo exige generalmente la entrega just in time de al menos dos veces por semana en cada una de las plantas industriales. Es un desafío logístico importante, más aún cuando se realiza desde la Argentina.”

- IMS: “La complejidad de exportar bienes de capital no convencionales nos llevó a realizar una intensa búsqueda de entidades gubernamentales, financieras públicas y privadas que nos ofrecieran ayuda y soporte para realizar contactos y transacciones comerciales, respetando las barreras de ingreso a cada mercado y ejerciendo los correctos contactos para formalizar los proyectos. Nuestra empresa goza de beneficios fiscales (bonos de capital) por ser fabricantes de bienes de capital de alto valor agregado; cobramos los reintegros de los derechos de exportación (exportamos el 80% de lo que fabricamos); recibimos el recupero de IVA de exportación. Nos inscribimos en Pac Empresas, Expertos Pyme y en FONTAR con varios proyectos. Actualmente, nos inscribimos en la ley Pyme y estamos trabajando con el banco BICE, tomamos prefinanciamientos de exportación y líneas de crédito de inversión.”
- PROBELT ha utilizado mucho varios de los programas de Sepyme pero ninguna herramienta de comercio internacional.

Estas empresas no utilizaron los programas de facilitación de importación de insumos o piezas (Admisión Temporal, Drawback, Aduana Factoría) y sólo en dos casos se refirieron al uso de herramientas de financiamiento (préstamos) para poder participar de la CVG.

## 4.4. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

Como se puede observar, los testimonios de las empresas y los referentes citados coinciden a grandes rasgos con lo que señalara la bibliografía. Es interesante que para las empresas el requisito más citado y desarrollado es el de las certificaciones y ensayos, que abarcan una amplia gama de aspectos, que en los términos que utilizaba The Conference Board of Canada incluyen atributos del producto, de la organización y desempeño

ambiental (ISO 14000). En menor medida, han hecho alusión también al cumplimiento de los tiempos y a la solidez económica-financiera de la firma.

Los testimonios empresarios coinciden con los especialistas sectoriales en que el camino para integrarse a la CVG es mediante el relacionamiento con multinacionales presentes en el país, confirmando el vínculo entre la atracción de IED y la participación en CVG que menciona la bibliografía. La excepción a la regla es BASSO, ya que ha ingresado en un nicho de mercado de alta exigencia con un producto muy específico.

Es llamativo que los regímenes de importación de insumos para exportación del producto obtenido, que parecen acordes a la utilización en CVG, no son empleados en estos casos; se debería a que estas empresas no son, en general, exportadores por sí mismos (condición necesaria para aprovechar tales facilidades. Se verifica en los casos el fenómeno de la exportación indirecta como una vía de aumentar el valor agregado exportador por medio de las CVF, señalado por uno de los entrevistados: “exportar autopartes en forma directa hoy es prácticamente imposible por costos laborales y de materia prima, salvo casos aislados de mucho valor agregado; pero sí exportamos indirectamente porque los vehículos que se fabrican acá son para la región”.

Sólo BASSO mencionó el régimen de consolidación en planta, que es un régimen aduanero para reducir tiempos y costos en la operatoria aduanera. Otras empresas mencionaron la utilización de regímenes por parte de las ETN operando en el país pero de muy poco uso por parte de las empresas locales.

Asimismo varias empresas hicieron mención de la importancia de reducir los obstáculos en el comercio exterior así como la importancia de la desburocratización y la remoción de trabas para acceder a los programas públicos. Esto se vincula a experiencias antes rescatadas en la bibliografía.

Por otro lado, el financiamiento es la política de apoyo más valorada, junto con la política industrial sectorial, sobre todo administrando el intercambio compensado, normas técnicas y promoviendo mayor integración de autopartes.

Finalmente, cabe destacar que los casos analizados cuentan con una estrategia de crecimiento e internacionalización que contempla fusiones, adquisiciones y joint-ventures más allá de la frontera, como vía no sólo de ampliar capacidad de operación y acceso a mercados nuevos.

# CAPÍTULO V - LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN ARGENTINA EN RELACIÓN A LAS CADENAS DE VALOR GLOBALES

## SECCIÓN V.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es concluir si las políticas de promoción de exportaciones vigentes en Argentina responden al desafío que plantea el incremento de la participación en CVGs.

Se analizarán los instrumentos contenidos en la política de promoción de exportaciones de Argentina, comparándola con las políticas recomendadas para favorecer la participación de firmas en CVGs.

Tal como se ha presentado en los dos capítulos anteriores, hay un alto grado de consenso sobre las condiciones propicias y necesarias para la participación en CVG, tanto en el plano de la firma, como en el de las políticas públicas. Asimismo se ha señalado como muchos países diseñaron y ejecutaron programas ad-hoc para fomentar la inserción de sus empresas en CVG.

En este capítulo repasaremos cada uno de los factores identificados previamente y analizaremos en qué medida se encuentran comprendidos en la política de promoción de exportaciones de Argentina.

## SECCIÓN V.2 - ASPECTOS EMPRESARIALES QUE INCIDEN EN LA PARTICIPACIÓN EN CVG

Como se expuso previamente, las políticas de promoción de exportaciones que se aplican en distintos países del mundo incluyen en la actualidad actividades como capacitación, financiamiento y asistencia técnica que buscan fortalecer las aptitudes exportadoras genéricas de las empresas “puertas adentro”.

Dado que las empresas que lideran las CVG plantean varios requisitos de entrada que muchas PYMES no cumplen, una de las vías para ampliar la participación en CVG es incentivar a éstas a que fortalezcan las aptitudes exportadoras específicas de las CVG.

Siguiendo la clasificación propuesta por The Conference Board of Canada que fuera descrita en el capítulo III, tales requisitos se pueden dividir en: requisitos referidos al producto, características organizacionales de la firma, y responsabilidades sociales y ambientales.

## SUBSECCIÓN V.2.1 REQUISITOS REFERIDOS AL PRODUCTO

El informe de The Conference Board señalaba la importancia de que el producto fuera satisfactorio para la expectativa de calidad de la empresa líder en cuanto a su diseño y a la inexistencia de fallas, así como el precio y la entrega en tiempo y lugar correctos.

Tanto BASSO como UNE SRL mencionaron haber realizado ensayos en su proceso de incorporación. BASSO también se refirió al “co-diseño” de las piezas y MAXION MONTICH indicó haber pasado por un proceso de desarrollo de producto de aproximadamente un año y medio antes de la primera orden de compra. En UNE SRL se automatizó la planta con tecnología desarrollada por la propia firma.

En este sentido, si bien hay áreas del gobierno nacional que se enfocan en la promoción de la gestión del diseño y la innovación de productos, no se encuentran vinculadas con las políticas de promoción de exportaciones de forma tal que puedan apuntar a las CVG.

El Plan Nacional de Diseño (PND), dependiente del Ministerio de Producción, inició en 2017 un programa conjunto con la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional, denominado “Exportar Buen Diseño”, por el cual se le proporciona asistencia técnica de especialistas en comercio internacional (contratados por la Agencia) a PYMES que tienen productos distinguidos por el Sello de Buen Diseño que otorga el PND. Por el momento han recibido tal asistencia 40 firmas, todas fabricantes de bienes finales de consumo masivo (muebles, indumentaria, etcétera). Al margen de este programa, el PND ofrece orientación y Aportes No Reembolsables a las PYMES que desean realizar mejoras de diseño en un sentido amplio (no sólo diseño de productos, sino también diseño de la imagen corporativa y la comunicación de la marca), pero no está específicamente dirigida a empresas que buscan su internacionalización, y el staff no tiene especialistas en comercio internacional.

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva cuenta con varias líneas de financiamiento que pueden ser destinadas a desarrollo de nuevos productos, pero al igual que el PND, la internacionalización no es un objetivo específico ni se cuenta con recursos humanos de tal *expertise*.

Algo similar ocurre cuando se trata de la optimización de procesos productivos y logísticos para evitar fallas de calidad o demoras en las entregas. Si bien hay varios organismos (como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, INTI) y programas (como el de Expertos PYME) que pueden proporcionar recursos humanos y recursos financieros a las empresas que deseen ser asistidas en ese sentido, no están asociados a una estrategia de internacionalización de las firmas. La Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional cuenta con una oficina que orienta a las empresas exportadoras o con interés en exportar sobre los distintos instrumentos que dependen de otras áreas del Estado, pero su rol se limita a informar, sin participación en la gestión de tales beneficios.

En relación a la reducción de costos para alcanzar un precio competitivo, existen distintos regímenes que facilitan la incorporación de insumos o piezas importadas (Admisión Temporal, Draw-Back, Aduana Factoría, Zona Franca) sin tener que incluir el derecho de importación en el costo de fabricación, sin embargo su utilización es muy baja por distintos motivos. Uno de ellos es la necesidad de que la empresa que realiza la exportación del bien producido sea la misma que hizo la importación del insumo o pieza; eso no ocurre muchas veces por razones de escala o de capacidad de gestión internacional de la firma.

En el caso de la Admisión Temporal, se agrega la existencia histórica de demoras en la gestión del régimen, aunque se ha reducido sensiblemente en los últimos años. El régimen de Aduana Factoría se encuentra habilitado únicamente para el sector automotriz, y requiere de una inversión importante en instalaciones y costos fijos elevados, mientras que las Zonas Francas argentinas prácticamente no han captado actividades productivas (fuera de la ubicada en General Pico, La Pampa).

A pesar de las dificultades señaladas, que pueden ser superadas, entendemos que estos instrumentos son útiles para aumentar la participación de la industria argentina en CVG, siendo recomendable en algunos casos considerar reformas normativas (particularmente en el régimen de Zonas Francas), y en todos ellos, mayor divulgación y capacitación. Para posibilitar que el beneficio llegue a las exportaciones indirectas que se generen por medio de CVG debería instrumentarse una reforma que mantenga la importación del insumo o componente por parte del proveedor, pero agregue la posibilidad de

que la cancelación de la Admisión Temporal o el cobro del draw-back sea aplicado por la terminal exportadora. En el caso del régimen de Aduana-Factoría, por ejemplo, podría ofrecerse la posibilidad de habilitarlo para parques industriales, de forma tal que los costos sean absorbidos entre varias firmas.

## SUBSECCIÓN V.2.II ASPECTOS ORGANIZACIONALES

Las distintas fuentes consultadas se refirieron a factores como la estabilidad y solvencia financiera, cumplimiento de estándares y certificaciones, capacidad productiva en volumen y flexibilidad de adaptación, localización geográfica, dominio de tecnologías de información, y capacidades de gestión de comercio exterior, logística e inventarios.

Dentro de los aspectos que evalúan las empresas líderes de las CVG, la estabilidad y solvencia financiera de sus potenciales proveedores es uno sobre el cual es difícil que se puedan ofrecer instrumentos de política productiva. En el caso puntual de las licitaciones y algunos contratos de suministro, sin embargo, hay una herramienta que puede ser de utilidad, y que comenzó a ser ofrecida por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) en diciembre de 2017. Se trata de la Stand-By Letter of Credit, un tipo de póliza de caución que algunas empresas requieren para garantizar el mantenimiento de ofertas en licitaciones, cumplimiento de contratos y riesgos derivados.

En cuanto a adopción de estándares y certificaciones, así como desarrollo de capacidades de gestión, actualmente ocurre lo mismo que se explicaba en relación a diseño e innovación de productos. Hay distintos organismos y programas que ofrecen orientación y Aportes No Reembolsables (ANR), pero no forman parte de una política de promoción de exportaciones. En 2017 la Secretaría de Industria del Ministerio de Producción puso en marcha un Programa Nacional de Calidad con el fin de articular los distintos instrumentos existentes y coordinarlos sectorialmente, y por otro lado las PYMES pueden recibir capacitación y asesoramiento en prácticamente cualquier temática que contribuya a su desarrollo de capacidades, con subsidio parcial o casi total de su costo a cargo de la Secretaría de Emprendedores y PYMES, pero todas estas áreas carecen de coordinación con las que se dedican a la internacionalización de las empresas (más allá de que existan relaciones de colaboración e información inter-departamental).

Cabe observar que entre 2005 y 2015 funcionó el programa de ProArgentina para la internacionalización de las PYMES, que contaba como una de sus herramientas una línea de ANR para incorporación de normas de calidad y otra para contratar asistencia de especialistas en

comercio exterior, pero al finalizar el convenio con el organismo que lo financiaba (FONPLATA), se terminó esta posibilidad. Como se señalara en la subsección anterior, el programa “Exportar Buen Diseño” ofrece asistencia técnica en comercio exterior pero sólo a PYMES con el Sello de Buen Diseño, y éstas son casi exclusivamente fabricantes de bienes finales, en su mayoría para consumo.

La ampliación de capacidad productiva sí cuenta con apoyo del BICE, además de líneas de crédito con tasa parcialmente bonificada en distintas entidades.

## SUBSECCIÓN V.2.III RESPONSABILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL

Tanto The Conference Board of Canada como el ingeniero Guillermo Maggio y algunas de las empresas entrevistadas señalaron que esta materia está adquiriendo una importancia creciente dentro de los requisitos para formar parte de las CVGs.

Además del cumplimiento de la legislación, se comienza a pedir la certificación de sistemas de gestión ambiental, y el aseguramiento de buenas prácticas laborales. Se reitera lo antes señalado en referencia al diseño, la calidad, y otras temáticas: hay organismos y programas de apoyo, pero no asociados a una estrategia de internacionalización.

## SECCIÓN V.3 POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PUEDEN AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN EN CVGS

Más allá de ayudar a las empresas para que puedan ingresar en CVGs, las fuentes señalan distintas políticas que pueden contribuir a ese objetivo.

En primer lugar, está claro que la vinculación entre iED y CVG es muy estrecha, por lo que las políticas de promoción de inversiones y de promoción de exportaciones deben estar bien articuladas. En ese sentido, la creación de la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional uniendo en la misma estructura ambas funciones de promoción es un paso en esa dirección. No obstante, reiteramos que la Agencia carece de una línea de acción concebida específicamente para el acoplamiento de la industria argentina en CVGs.

En el ámbito de la política comercial, el primer aspecto señalado por UNCTAD (2013) es el esquema arancelario que grava las importaciones. Si bien el relativamente alto Arancel Externo Común favorece la atracción de IED del tipo denominado “*market-seeking*”, el MERCOSUR no estaría contando con una buena estrategia de protección efectiva, resultante de la comparación entre el derecho de importación del bien final y el del bien intermedio, en un sector determinado. Sin embargo, cabe recordar que este obstáculo se puede salvar mediante los mecanismos de facilitación de importación de insumos y piezas que analizamos en este mismo capítulo, aunque con algunos costos de gestión.

En un sentido similar operan las reglas de origen, cuyo cumplimiento condiciona el acceso a aranceles de importación reducidos o nulos en el marco de tratados de libre comercio o sistemas de preferencias generalizadas (en este caso de carácter unilateral). La exigencia de un elevado porcentaje de contenido o valor agregado nacional para que un producto sea considerado como “originario” del país, de acuerdo a la bibliografía, puede afectar negativamente la participación en CVGs, ya que se desincentiva la utilización de componentes o materias primas importadas.

Por otro lado, todas las mejoras que se logren en lo que se conoce como “facilitación comercial” (simplificación de trámites y optimización de la gestión aduanera sobre todo), de acuerdo a las fuentes, sería de alto impacto positivo en las posibilidades de participación en CVGs, dado que el tiempo resulta un factor crucial.

Luego (siguiendo siempre a UNCTAD, 2013) se encuentran las actividades de promoción comercial tradicional: misiones comerciales, pabellones o stands en ferias, etcétera. Podemos observar en ese sentido que el calendario de las ferias en las que participa la Agencia de Inversión y Comercio Internacional, y las misiones comerciales que ha organizado recientemente, incluyen acciones que pueden contribuir a la inserción en CVGs, entre las cuales podemos destacar:

- ronda de negocios para proveedores maquinarias y accesorios para la industria lechera realizada del 24 de noviembre al 2 de diciembre de 2017 junto con la Cámara Argentina de Fabricantes y Proveedores de Equipamientos, Insumos y Servicios para la Cadena Láctea (CAFyPEL),
- VIII Ronda Internacional de Negocios de Autopartes Pesadas realizada en noviembre de 2017 en Villa Gobernador Gálvez,
- Ronda de Negocios de Maquinaria para la Industria Alimenticia que se realiza en el marco de la Feria de la Industria de la Alimentación de Rosario (FIAR),

- stands en la feria para autopartistas INA PAACE AUTOMECHANIKA, en México,
- stands en las ferias EXPOPACK (México) e INTERPACK (Alemania) de proveedores de embalaje y empaquetado para los sectores de alimentos y bebidas, confitería y panadería, farmacia y cosmética, entre otros, .

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores organiza misiones comerciales a las que denomina “Talleres de Oferta Tecnológica”, y que durante 2017 han conducido a Colombia y Paraguay delegaciones de empresas argentinas de bienes de capital, tecnología alimentaria y empaque.

Por otro lado, se ha destacado la gran importancia de la conectividad física y digital, aspectos de las políticas públicas que en Argentina tradicionalmente se planifican sin inter-acción con las áreas de política productiva y comercial.

## SUBSECCIÓN V.3.A INSTRUMENTOS APLICADOS EN PROGRAMAS DIRIGIDOS A CVGS

En las experiencias internacionales relevadas y analizadas en el capítulo 2 sobre programas desarrollados en diferentes países para favorecer la integración de sus empresas en CVGs, encontramos las siguientes actividades:

- identificación de necesidades de provisión de las CGVs y requisitos exigidos por las empresas líderes,
- capacitación de recursos humanos para desempeñarse en los procesos productivos correspondientes al sector,
- asistencia técnica en distintas temáticas de gestión,
- apoyo para incorporación de tecnologías de información,
- inversión en infraestructura y proyectos de logística,
- y alianzas estratégicas o joint-ventures para investigación y desarrollo con subvenciones parciales o aportes estatales para financiar proyectos de innovación.

La mayoría de estas actividades han sido ya tratadas en las subsecciones anteriores por lo que analizaremos aquí el primero y el último de estos puntos.

En el Estado argentino la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional desarrolla desde hace

aproximadamente 15 años una línea de trabajo con grandes empresas de retail de otros países con el objeto de organizar eventos de promoción de productos argentinos, denominados “Semanas Argentinas”. Estas “Semanas Argentinas” han tenido lugar en grandes tiendas departamentales como El Corte Inglés (España), Harrod’s (Reino Unido), o Palacio de Hierro (México), además de supermercados en diferentes países. En general se enfocaban sobre todo en alimentos y bebidas, y en menor medida en indumentaria; siempre son bienes finales de consumo. No se ha aplicado, al menos durante los años en que se desarrolló esta investigación (2015-2017) este tipo de iniciativas para promover un eslabonamiento en procesos productivos transnacionalizados.

En 2016 el Ministerio de Producción puso en marcha el Programa de Desarrollo de Proveedores (PRODEPRO) cuyo objetivo principal es “desarrollar proveedores nacionales en sectores estratégicos para impulsar la industria, diversificar la matriz productiva nacional a través de la generación de mayor valor y promover la competitividad y la transformación productiva en sectores estratégicos”. Funciona en forma similar a las iniciativas de CVG que analizamos en el Capítulo III, ya que de acuerdo a su norma de creación (Resolución 527/17) establece “vínculos con las empresas operadoras demandantes de dichos bienes, con el propósito de canalizar demandas y desarrollar proveedores capaces de aprovisionarlas”, y luego ofrece a las firmas beneficiarias asistencia técnica y financiera, pero la internacionalización de la producción no forma parte de sus objetivos específicos ni del propósito del programa.

Por otro lado, es destacable la importancia de la promoción de joint-ventures internacionales o alianzas estratégicas, teniendo en cuenta que varias de las empresas entrevistadas en el capítulo IV recurrían a este tipo de prácticas para procurar transferencias de know-how.

En Argentina hay programas que fomentan la colaboración empresarial internacional en el ámbito tecnológico, mediante ANR para proyectos innovativos en el marco de acuerdos de cooperación; esto se encuentra en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y no necesariamente persigue fines de exportación.

## SECCIÓN V.4 CONCLUSIÓN

Sintetizando el análisis realizado en este capítulo, hay muchos instrumentos de la política productiva que podrían contribuir a una mayor participación de la industria argentina en CVGs (Tabla V.1) pero no forman parte de la política de promoción de exportaciones, ni están enfocadas en los requisitos específicos que plantean las CVGs.

### TABLA V.1 INSTRUMENTOS AJENOS A LA POLÍTICA COMERCIAL QUE PODRÍAN IMPULSAR MAYOR PARTICIPACIÓN EN CVGS

ANRs y Crédito Fiscal para asistencia técnica y capacitación dependientes del Ministerio de Producción
ANRs para i+d y proyectos internacionales de cooperación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Plan Nacional de Diseño del Ministerio de Producción
Programa de Desarrollo de Proveedores del Ministerio de Producción

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, hay instrumentos de la política de promoción de exportaciones (Tabla V.2) que pueden ser útiles para aumentar la participación en CVGs, pero requerirían de algunas modificaciones normativas u operativas para poder cumplir ese objetivo más eficazmente, y sobre todo, no forman parte de una política específica orientada a las CVGs.

### TABLA V.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL QUE PODRÍAN IMPULSAR MAYOR PARTICIPACIÓN EN CVGS

Admisión Temporal
Aduana-Factoría
Draw-Back
Zona Franca
Actividades de Promoción Comercial (ferias, misiones, rondas, Semanas Argentinas)

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, sería conveniente proponer en el ámbito del Mercosur una revisión del Arancel Externo Común y las reglas de origen que se aplican en diferentes negociaciones con miras a promover mayor participación del bloque en CVGs.

Finalmente, a partir de lo que recomienda la bibliografía y lo que se observó en experiencias internacionales, sería conveniente contar con mecanismos de articulación o coordinación entre las políticas de infraestructura y las políticas de promoción de exportaciones, e incluir la temática de las CVGs entre los objetivos específicos de las políticas de promoción de IED.

## CONCLUSIONES

En la actualidad, el Estado argentino carece de una política de promoción de exportaciones que tenga como objetivo específico y principal el aumento de la participación de la industria local en Cadenas de Valor Globales. El desafío que plantea el escenario actual del comercio internacional, con una creciente presencia de estas estructuras productivas trans-nacionalizadas, aconseja la adopción de estrategias y medidas diseñadas para tal fin, como lo han hecho otros países en diferentes estadios de desarrollo.

La necesidad de políticas específicas para tal fin se fundamenta en la existencia de condiciones particulares que las CVGs requieren para su desarrollo, que incluyen tanto aspectos internos de las empresas, como variables propias del contexto: conectividad física y electrónica, regímenes aduaneros, etcétera. Si bien los casos se han concentrado en la industria automotriz, por las razones ya expuestas, se ha advertido, en la revisión de bibliografía y el análisis de los casos argentinos abordados mediante entrevistas, que existe un alto grado de consenso sobre cuáles son tales condiciones.

Por otro lado, si bien no existe una política específicamente dirigida a las CGVs, existen instrumentos estatales vigentes dentro y fuera de la política comercial actual que pueden contribuir a aumentar la participación de la economía argentina en CGVs. Esos instrumentos pueden conformar la base para una estrategia nacional para promover la inserción de la industria argentina en CGVs. Además de haber señalado cuáles son estos instrumentos existentes, el trabajo ha presentado otras medidas y acciones, implementadas en diferentes países o propuestas por la bibliografía, que podrían sumarse a esa estrategia.

## BIBLIOGRAFIA

Arese, Héctor. 1998. *Comercio y Marketing internacional*. Bs As. Ed Norma.

Banco Mundial (2017). *Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development*. Global Value Chain Development Report 2017. Washington.

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

Beyrne, G y Lagasa, A. (2015). *La cadena de valor automotriz regional: un análisis de la integración comercial entre Argentina y Brasil* (Documento de Trabajo N° 10). Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Buenos Aires.

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

Bouzas, Roberto y Avogadro, Enrique. 2002. *Trade Policy making and the private sector: a memorandum on Argentina* en INTAL -ITD- STA "The trade policy-making process. Level one on the two level game: Country Studies in the Western Hemisphere" INTAL -ITD- STA.

Centro de Comercio Internacional (CCI). 2011. *Política Comercial Nacional para el Éxito de la Exportación*. Centro de Comercio Internacional

Costa Rica Provee. Sitio web [http://servicios.procomer.go.cr/esp/sup\\_historia.html](http://servicios.procomer.go.cr/esp/sup_historia.html). Consultado el 11 de noviembre de 2017.

Do Rosario, Jorgelina. 2017. *Tras 15 años sin cambios, suben los reintegros a las exportaciones industriales*. Infobae <https://www.infobae.com/economia/2017/04/28/tras-15-anos-sin-cambios-suben-los-reintegros-a-las-exportaciones-industriales/>

Dumont, D. y Rávida, M. (coords.). 2015. *La Ley 23101/84 de Promoción a las exportaciones a más de 30 años*. Presentado en el Foro de Reflexión Políticas Comex - Semana del Comercio Exterior. Santa Fe, 29 de junio de 2015.

Elms, D. K. y Low, P (eds.). 2013. *Global value chains in a changing world*. World Trade Organization.

Escaith H. (2014): "Exploring the policy dimensions of value added in trade". Accesible en:

Feenstra, R. y Taylor. 2008. *Macroeconomía Internacional*. Barcelona. Grijalba

Gereffi, Gary. 1999. *A commodity chains framework for analyzing global industries*. Review of Institute of Development Studies, 8/12.

Gereffi, G., Humphrey, J. and Sturgeon, T. 2005. *The governance of global value chains*. Review of International Political Economy, 12, pp. 78-104.

Global Works Foundation. *Progressive Economy Trade Fact of the Week, 26/03/2014*. Washington DC, GlobalWorks Foundation.

Fitzgerald, Valpy. 1998. *La CEPAL y la teoría de la industrialización*. Revista de la CEPAL, Número Extraordinario. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina.

Hummels, David. 2007. *Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization*. Journal of Economic Perspectives. Volume 21, Number 3.

Inter American Development Bank (IADB). 2014. *Going global: promoting the internationalization of small and mid-*

*size enterprises in Latin America and the Caribbean*. Washington DC. Inter American Development Bank.

International Trade Center – World Trade Organization (ITC/WTO). 2014. *SME Competitiveness and Aid for Trade: Connecting Developing Country SMEs to Global Value Chains*. Ginebra, ITC-WTO.

ITC / Dubai Exports. 2015. *From export promotion to internationalization: The role of trade promotion organizations in the evolving global economy*, Conferencia de OPC realizada los días 3 y 4 de noviembre de 2015 en Dubai, EAU. Ginebra, International Trade Center.

ITC (2017). *SME Guide to Value Chains*. Ginebra.

Kesselman, Silvia E. *Las Cajas de Crédito, una mejor opción para el crédito a las PYMES*. <http://www.centrocultural.coop/file/81/download?token=B4Qhvdsm>

Kosacoff, B., A. López y M. Pedrazzoli. 2008. *Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina*, presentado el Seminario Internacional The New Agenda for International Trade Relations as the Doha Round Draws to an End (OBREAL/WTO), Barcelona, España, Enero 2008.

Krugman, Paul. 1979. *Increasing returns, monopolistic competition, and international trade*. Journal of International Economics 9, pp. 469–79.

Laird. 1997. *WTO rules and good practice on export policy*. WTO Staff Working Paper TPRD-97-01. Ginebra. World Trade Organization.

Lederman, D., Olarreaga, M. y Payton, L. 2008. *Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't*. Washington DC. World Bank.

Lengyel, M. 2000. *La Organización Moderna. Más Allá del Fordismo*, Buenos Aires. Revista Mercado.

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

Marin. 2010. *Germany's super competitiveness: A helping hand from Eastern Europe*. VoxEU.org. <https://voxeu.org/article/germany-s-super-competitiveness>

Milesi, D. y Yoguel, G. 2002. *Inserción externa y generación de ventajas competitivas: comparación de las características de las pymes exportadoras exitosas de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y el interior*. Buenos Aires. CEPAL-Fundes.

Mollo, Claudio. 1995. *Promoción de Exportaciones - una visión comparativa*. Buenos Aires, edición del autor disponible en la Biblioteca del ISEN.

OCDE (2014). *Making Global Value Chains (GVCs) Accessible to All*. Progress Report. Ginebra.

OCDE y Banco Mundial. *Inclusive Global Value Chains. Policy options in trade and complementary areas for GVC integration by small and medium enterprises and low-income developing countries*. Ginebra.

OCDE, OMC, UNCTAD (2013). *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*. Ginebra

Oddone N y Padilla, R. (2017). *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales*. CEPAL. Ciudad de México

Oddone, N y Padilla, R (2016). *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*. CEPAL. Ciudad de México.

Oddone, N., Perez, R.P. y Antunes, B. (2014). *Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el fortalecimiento de cadenas de valor*. CEPAL. Ciudad de México

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). 2002. *Guía para el Desarrollo de Provee-*

dores. Viena. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

Organización Mundial de Comercio (OMC). 2013. *Examen de Política Comercial (Trade Policy Review)*. Ginebra. Organización Mundial de Comercio

Porta, F., C. Fernández Bugna y P. Moldovan. *Comercio e inserción internacional*, en B. Kosacoff y R. Mercado (eds.). 2010.

Porter, Michael. 1980. *Estrategia Competitiva*. Editorial CECSA.

Porter, Michael. 1990. *La Ventaja Competitiva de las Naciones*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. *Manual de Programas y Beneficios para el Desarrollo Industrial (Proyecto PNUD ARG 008/001)*. Buenos Aires. Ministerio de Industria de la Nación.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2011. *Manual de Programas y Beneficios para el Desarrollo Industrial (Proyecto PNUD ARG 008/001)*. Buenos Aires. Ministerio de Industria de la Nación.

Rodrik, D. 2006. Institute for Advanced Study. *Goodbye Washington Consensus, hello Washington Confusion*. <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/Goodbye-Washington.pdf>.

Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (2016). *Informes de Cadena Automotriz y Autopartista*. Informes de Cadenas de Valor Año 1, N° 4. Buenos Aires.

Taglioni, Daria; Winkler, Deborah. 2016. *Making Global Value Chains Work for Development*. Washington DC. World Bank.

The Conference Board of Canada, 2009. *Big Gains With Small Partners: What MNCs Look For in Their SME Suppliers*. The Conference Board of Canada.

Timmer, Los, Stehrer and de Vries. 2014. *Rethinking Competitiveness: The Global Value Chain Revolution*. VoxEU.org. Accesible en: <http://bit.ly/1LI8R>

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2013. *World Investment Report 2013: Global Value Chains - Investment and Trade for Development (WIR 2013)*. Ginebra; United Nations Conference on Trade and Development.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2006. *World Investment Report 2006 - FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, Ginebra; United Nations Conference on Trade and Development.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2006). *Deepening integration through business linkages*. New York y Ginebra.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2013). *Global Supply Chains: trade and economic policies for developing countries. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series N° 55*. Ginebra.

Van Waterschoot, W. and Den Bulte, C. 1992. *The 4P classification of the marketing mix revisited*. Journal of Marketing, Vol. 56, No. 4, pp 83-94.

Vicchi, Alejandro T. *La Ley de Promoción de Exportaciones sigue más vigente que nunca*. Diario La Nación. 15 de diciembre de 2017.

Vicchi, Alejandro T. *El eslabón que conecta pymes con multinacionales*. Diario La Nación. 27 de abril de 2017.

Vicchi, Alejandro T. *Encadenarse al mundo para ser más rentables y competitivos*. Diario La Nación. 23 de febrero de 2017.

Vigier, H. et al. 2010. *Las SGR y el Acceso al Financiamiento de las MiPyMes en Argentina*. Presentado en la XV Reunión Anual de la RedPyMES de MERCOSUR. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. 29 de Septiembre de 2010.

Volpe Martincus, Christian. 2010. *Odisea en los mercados internacionales: Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Zakaria, F. 2008. *The post-American world*. New York, Norton, 2008

Zuleger, S. (2017). *PyMEs autopartistas en Argentina: Un análisis de los procesos de innovación e internacionalización como base para la creación de un programa de mejora de su competitividad. (Tesis de Maestría)*. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Buenos Aires.

## ANEXO: ENTREVISTA A JUAN PABLO TRÍPODI (VICEPRESIDENTE DE COMERCIO INTERNACIONAL DE LA AGENCIA ARGENTINA DE INVERSIÓN Y COMERCIO INTERNACIONAL) – 18/02/2017

**¿Cómo aumentar la participación de empresas argentinas en cadenas de valor globales? ¿Qué hace el Estado para promoverlo, algún área de la Agencia trabaja en ese sentido?**

*“Desde la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional trabajamos en el desarrollo integral de las exportaciones, brindando asistencia técnica a las PyMEs durante todo el proceso exportador. Analizamos la situación de los mercados, brindamos información actualizada, colaboramos en el desarrollo de la competitividad y ofrecemos herramientas que facilitan el proceso exportador, como por ejemplo financiación, ya que para poder exportar es necesario contar con mayores volúmenes de producción y la mayoría de las PyMEs argentinas no cuentan con la capacidad financiera para esperar el cobro de las operaciones, que según el caso varían en plazos de 60, 90 y 180 días.*

*Además acompañamos a los empresarios en los procesos de promoción de los productos y servicios argentinos en Ferias Internacionales y Misiones Comerciales, para lograr su inserción en cadenas de valor globales, ya que el comercio dejó de ser país a país, y hoy se caracteriza fundamentalmente de forma privada para que las exportaciones sean sustentables y de largo plazo.*

*En el último año, el Gobierno Nacional ha tomado medidas fundamentales para favorecer las exportaciones, como la unificación del tipo de cambio, la posibilidad de giro de divisas, la reducción y eliminación de las retenciones a las exportaciones de algunos productos, y también el acuerdo con los holdouts, que permitió el acceso al mercado financiero para acceder a dinero que se destine al tejido productivo argentino. Otro cambio fundamental fue la normalización del INDEC que ha permitido acceder a información confiable para realizar un diagnóstico sobre los diferentes sectores y poder planificar el futuro.*

*Además, se ha trabajado en leyes que facilitan la competitividad, como la Ley Pyme, la Ley de Autopartes y la Ley de Emprendedores, que permiten que tanto las PyMES ya existentes como las que están por constituirse*

*sean más dinámicas y menos costosas. Esto facilita la llegada a diferentes mercados y la inserción en cadenas de valor.*

*Sumado a ello, contamos con programas específicos, como el de Buenas Prácticas Exportadoras, que identifica a empresas que utilizan las mejores prácticas en comercio exterior, para acompañarlas y capacitarlas en el proceso de exportación. Y el Programa de Recupero de Exportadores, en el que analizamos una gran cantidad de PyMEs que dejaron de exportar, evaluamos los motivos y determinamos cómo podemos ayudarlos a retomar el camino exportador.”*

## ANEXO II: REVISIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA SOBRE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES (INFORME I)

Como ya dijéramos, la producción y el comercio a nivel local, nacional, regional e internacional se dan cada vez más dentro de cadenas de valor. Esto queda demostrado a partir del incremento en el comercio de bienes intermedios a nivel internacional que ha pasado de 40% a 55% en los últimos 25 años. Según datos de la UNCTAD (2013), alrededor del 80% del comercio global se da en cadenas de valor.

Si bien el término cadena global de valor está ampliamente difundido, las cadenas pueden ser también locales, nacionales o regionales (Padilla y Oddone, 2016). Lo que diferencia a la cadena global es el alcance de la fragmentación geográfica del proceso productivo así como la forma de gobierno que, generalmente, es ejercida por una gran firma que es la encargada de articular el proceso productivo. Surgido a partir del libro de Gereffi y Korzeniewicz (1994), se ocupa fundamentalmente de la forma en que se produce la coordinación de las actividades dentro de la cadena y la forma que asume el gobierno de la misma. Así, la literatura sobre CGV distingue, básicamente, entre cadenas dominadas por el vendedor y cadenas dominadas por el comprador (Gereffi, 1999).

El gobierno, en términos de la teoría de CGV, se refiere a cómo una determinada firma fija los estándares, y luego controla su cumplimiento, bajo los cuales el resto de las empresas en la cadena deben operar (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

Desde el punto de vista de la política nacional, las cadenas, regionales o globales, son importantes porque promueven la innovación y el desarrollo, permitiendo que

las empresas alcancen escalas independientemente del tamaño de la economía en la que se encuentren. Por otra parte, numerosos trabajos muestran que una mayor participación de las empresas en cadenas (ya sea nacionales, regionales o globales) permite aumentar la competitividad (Kosacoff y López, 2008).

A nivel de la empresa, la participación en cadenas de valor y el fortalecimiento de la misma, permite el establecimiento de nuevas relaciones empresariales, el mejoramiento de la calidad (en base a mejores acuerdos entre firmas proveedoras y clientes), los aumentos de la competitividad a partir de una mejor participación en mercados internacionales así como a partir de la observación y el desarrollo de procesos de aprendizaje, la posibilidad de mejoras en las interacciones y los procesos, la generación de sinergias y acciones colectivas, la mejora del financiamiento y la posibilidad de desarrollos locales a partir de iniciativas público-privada (Padilla, 2014).

La competitividad empresarial surge de la conjunción de una serie de factores y aspectos, algunos de los cuales son internos a la empresa (prácticas gerenciales, modelos de negocios, eficiencia, etc) y otros son externos (estructura productiva de la economía, tendencias, inversiones, infraestructura científica y tecnológica, etc). La cadena de valor actúa como una externalidad que afecta el negocio de la empresa, por lo que el entendimiento de la misma sobre cómo está compuesta y cuál es el funcionamiento de su cadena de valor y así como su participación dentro de la misma, permite generar estrategias que mejoren su competitividad y su inserción en los mercados, tanto internos como externos.

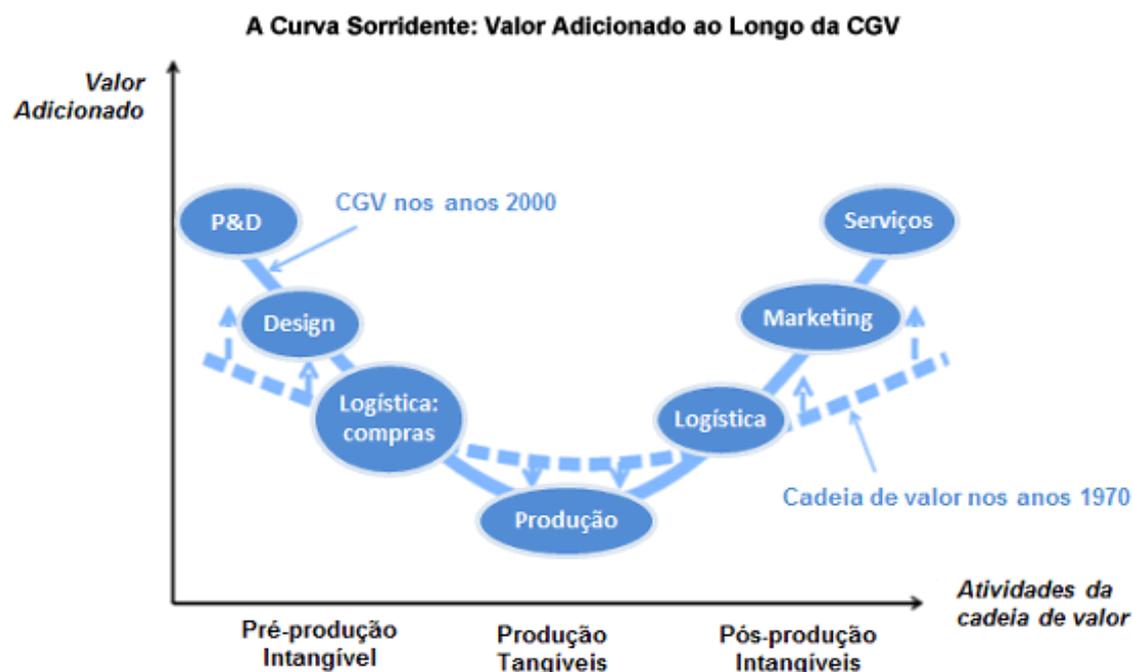
En el centro del establecimiento de las CGV se encuentran los procesos de deslocalización productiva y, por consiguiente, los flujos de IED. En América Latina, en general, y en Argentina, en particular, los flujos de IED han estado vinculados a procesos de privatización y aprovechamiento de posiciones de mercado (Argentina) o se han enfocado en la explotación de algún recurso, generando vinculaciones débiles con las economías huéspedes.

En gran medida debido a la importancia de la IED en el

marco de las CGV, la bibliografía que revisa políticas públicas tendientes a la inserción en las cadenas así como al *upgrading* dentro de las mismas, observa la interacción entre las políticas públicas para el desarrollo empresarial y las políticas en cuanto a atracción de inversores extranjeros.

En este sentido, podemos encontrar, básicamente dos líneas de trabajo en cuanto a las políticas públicas para la inserción en cadenas de valor. Por un lado, un gran número de trabajos se refieren a los mecanismos para atraer IED y asegurar el eslabonamiento con las empresas locales (particularmente las PyMEs) (UNCTAD, 2006, OCDE, 2014). Por el otro, un número más limitado de publicaciones trabajan sobre las metodologías que permiten intervenir en las cadenas de valor para optimizar su funcionamiento, mejorar el posicionamiento de los actores de menor tamaño y generar estrategias de *upgrading*. Este es el caso de las publicaciones de la CEPAL de los últimos años que reflejan el trabajo de intervención sobre cadenas de valor en distintos países de Centroamérica (Padilla, 2014, Padilla y Oddone, 2016). En particular estos últimos trabajos no se refieren a cadenas globales sino a cadenas nacionales y regionales pero los mencionamos aquí por dos motivos: en primer lugar por que proponen una metodología completa, probada y articulada para el trabajo con los actores de las cadenas; y en segundo lugar porque las cadenas regionales deben ser fomentadas particularmente en nuestra región, en función a su bajo grado de integración productiva.

Un aspecto central a considerar en relación a las CGV y sus posibilidades de inserción tiene que ver con la tendencia creciente a la servificación de la economía. En gran medida, las CGV son producto del crecimiento en el comercio de servicios. La fragmentación en la producción es, en gran medida, consecuencia del abaratamiento de los costos de los servicios (logística, transporte, comunicaciones, etc) que hicieron posible el manejo de operaciones productivas fragmentadas (Banco Mundial/OCDE/OMC, 2016). Por otra parte, los servicios son responsables del alargamiento de las cadenas así como de una gran gama de actividades de valor y la modificación de la curva de la sonrisa de las CGV.

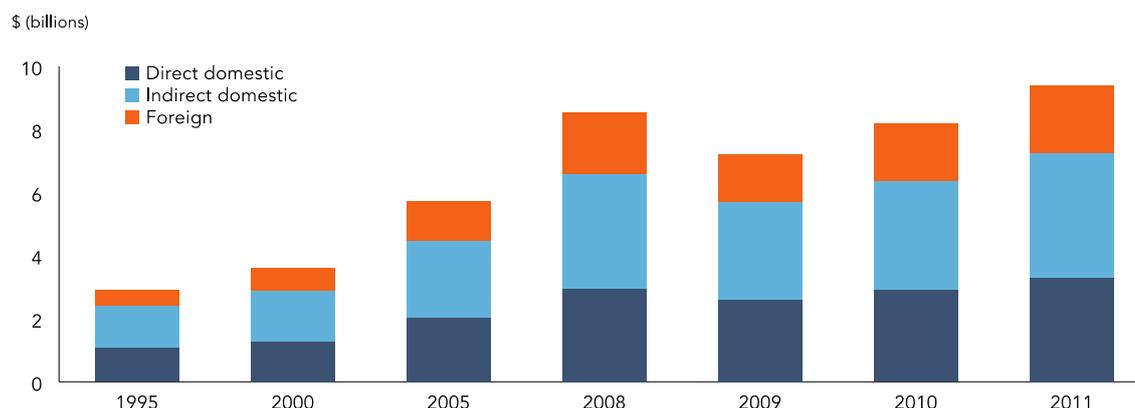


Fonte: OCDE/ OMC, 2013a, p. 216.

Además de los servicios tradicionales que permiten vincular los eslabones de las cadenas, cada vez cobran mayor importancia los servicios incorporados al producto en todas las fases, algunos de los cuales se prestan in-house, mientras que otros se tercerizan, constituyéndose también en una importante oportunidad de inser-

ción (Banco Mundial/OCDE/OMC, 2016). Estos servicios están creciendo en importancia.

#### Participación de servicios directos, indirectos y extranjeros de valor agregado en las exportaciones mundiales brutas (1995-2011)



Source: Miroudot 2016 based on Organisation for Economic Co-operation and Development–World Trade Organization Trade in Value-Added database.

#### I.1. Revisión de algunas experiencias en relación a la atracción de IED

El grueso del comercio global se da dentro de CGV coordinadas por empresas transnacionales (ETN). Sin embargo el aporte de las empresas locales es también muy significativo, alrededor del 40-50% del valor agregado de exportación (OCDE, 2014).

En el año 2006, un trabajo de la UNCTAD sostenía que la capacidad de países en desarrollo de atraer IED no necesariamente se enfocaba en el fortalecimiento de los vínculos empresariales locales y la necesidad, por lo tanto, de combinar estrategias de atracción de inversiones con las políticas de desarrollo de PyMEs. Para convertirse en proveedoras confiables de ETNs, de acuerdo a la experiencia de... **las empresas locales necesitan desarrollar**

**herramientas que les permitan alcanzar los estándares de las empresas transnacionales, algo que escapa a la mayor parte de las PyMEs por falta de información, contactos y, fundamentalmente, recursos humanos y financieros** (UNCTAD, 2006).

Este mismo trabajo reseña algunas experiencias exitosas en África, Asia y América Latina en la promoción de eslabonamientos aguas abajo (es decir desarrollo de empresas locales como proveedoras de ETNs). En primer lugar, identifica tres elementos críticos para llevar adelante la experiencia: **a) la generación de un ambiente que facilite los negocios a través de la disminución de las trabas que enfrentan las pymes, desde lo regulatorio pero también desde los mayores costos, b) la mejora del acceso al financiamiento, teniendo en cuenta que las empresas pequeñas, y más aún las empresas nuevas, encuentran muchas dificultades para acceder a financiamiento a tasas competitivas y existe reticencia en el sector privado bancario y c) la cooperación público-privada que permita generar los recursos necesarios para que las PyMEs puedan insertarse en CGV y competir en los mercados internacionales** (UNCTAD, 2006).

El trabajo de UNCTAD (2006) analiza varios casos de atracción de IED e inserción de firmas en CGV. En relación a ello, hay experiencias impulsadas por el sector público en cooperación con el sector privado (industrias de tecnología en Penang, Malasia), otras de iniciativa puramente privada (Unilever en Vietnam y Zimele-Anglo American en Sudáfrica), otras con aportes de organizaciones internacionales (Empretec y Delta Corporation en Zimbawe) y otras impulsadas por organizaciones de la sociedad civil (Poema, Brasil). La revisión de las experiencias permite extraer algunas conclusiones:

- Las empresas locales (sobre todo de menor tamaño) tienen dificultades para trabajar con ETNs.
- Las ETNs sostienen que no logran encontrar en PED empresas pymes proveedoras que sean competitivas y confiables en el corto plazo, lo cual significa que puedan alcanzar los estándares requeridos por la ETN en un tiempo de aprendizaje breve y que tengan la capacidad de entregar en tiempo y forma, manteniendo precio y calidad.
- Las ETNs podrían estar dispuestas a participar en el desarrollo de sus pymes proveedoras si encuentran condiciones favorables para ello<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Un caso interesante lo representa el programa Smart Approach de Intel que consta de cinco etapas: 1) identificación de pymes en la economía anfitriona que estén dispuestas y tengan el potencial de cumplir con sus requerimientos; 2) las pymes cuentan con asistencia y entrenamiento por parte de Intel para alcanzar los estándares, a través de centros y programas pero también compartiendo sus entrenamientos y know how; 3) gradualmente, Intel asigna pedidos y contratos a las pymes y los va incrementando en función al desarrollo de sus capacidades 4)

- Las ETNs que suelen involucrarse y generar vínculos con las economías locales son aquellas que otorgan libertad de decisión al management local en las economías anfitrionas. Es importante seleccionar qué tipo de ETNs se quiere atraer.
- La creación de parques industriales y **zonas francas (un instrumento típicamente de política comercial)** puede ser un incentivo para la atracción de inversiones. Los mismos deben contemplar condiciones para la instalación de ETNs y de pymes nacionales, favoreciendo el trabajo conjunto y generando clusters.
- Una de las mayores restricciones a la incorporación de empresas nacionales en CGV tiene que ver con la **capacitación**. Es necesario fortalecer y orientar el sistema educativo y de formación. Pero esto es una política de mediano a largo plazo. En el corto plazo es necesario crear centros de capacitación en habilidades y competencias (skills) que permiten un *catching up* rápido de la mano de obra local. Estas iniciativas pueden desarrollarse con la colaboración de gobierno, empresas e instituciones educativas.
- Es central el desarrollo de la **infraestructura dura** (transporte y logística) y **blanda** (comunicaciones y TICs).
- Los **incentivos fiscales** deben ser para ETNs y PyMEs ya que pueden cumplir un rol significativo, tanto en la atracción de inversiones como en los esquemas de capacitación, actualización, incorporación de tecnología y generación de capacidades.
- Las políticas de incorporación a las CGV deben ser parte de la política industrial general. En este sentido, los **apoyos selectivos** a pymes funcionan mejor que los generalizados.

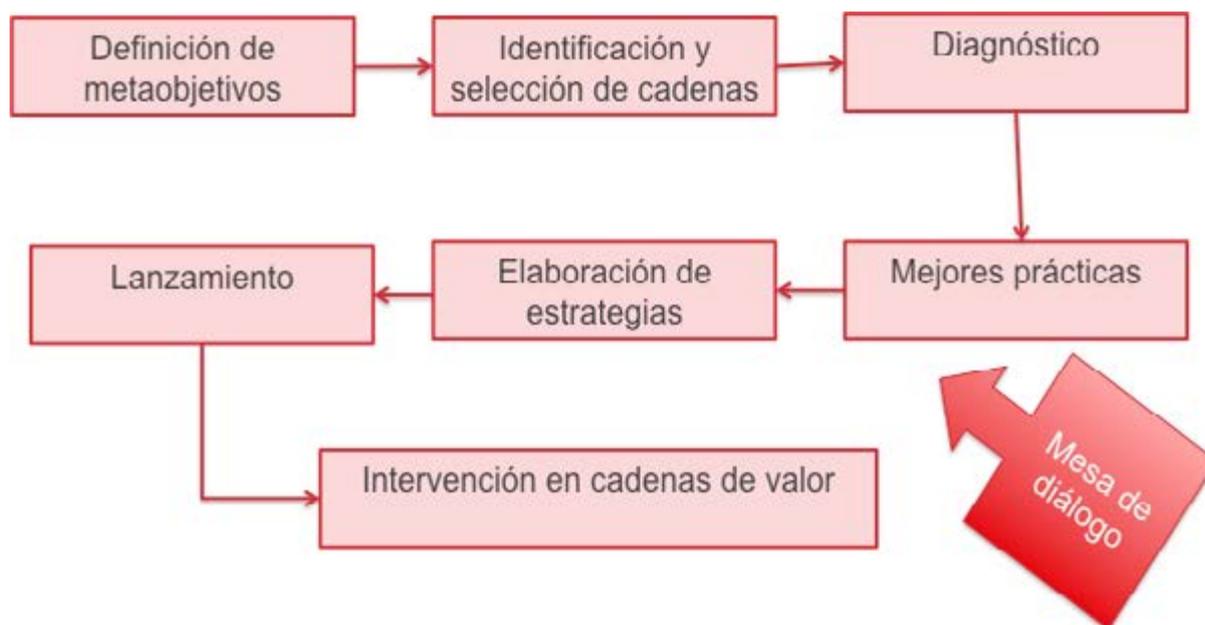
## 2.2. REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN EN CADENAS DE VALOR DE LA CEPAL

En el año 2014, la CEPAL México presentó el primer documento sobre un trabajo de intervención concreto en cadenas de valor. Este trabajo se ha completado en años posteriores con más experiencias y la generación de un manual para la intervención en cadenas de valor.

promueve la mejor continua a partir de la formación y el contacto permanente con sus proveedores; 5) cuando la pyme está lista, se convierte en proveedora global de la red Intel (UNCTAD, 2006)

Si bien los casos reseñados no son cadenas globales sino nacionales y regionales, la metodología presenta elementos que son relevantes para el análisis y trabajo con cadenas de cualquier tipo. Por otro lado, la mayor parte de las cadenas en las que las empresas participan tienen un carácter local o regional, aún cuando se trate

de empresas globales quienes gobiernen la cadena. La metodología propuesta por la CEPAL adopta un enfoque participativo en el cual se identifiquen los actores y su despliegue territorial así como las principales restricciones o cuellos de botella que se encuentren en la cadena



Asimismo, busca identificar, en cada caso las mejores prácticas a fin de poder elaborar estrategias acordes con la cadena de que se trate, teniendo en cuenta que cada actividad es diferente y las políticas a adoptar van a depender tanto de la actividad, la configuración, la cantidad de actores a nivel local, nacional, regional o internacional y el tipo de gobierno que tenga la cadena.

Apunta a construir mesas de diálogo con todos los actores significativos, con la finalidad de llegar a políticas y medidas consensuadas, con participación de actores privados y públicos. En este sentido, presenta vinculaciones con lo propuesto por los otros trabajos relevados.

El primer paso consiste en fijar objetivos que sean consistentes con las políticas públicas y las acciones privadas y que puedan ser acordados con los actores. Estos objetivos serán los que posteriormente permitan realizar una selección de cadenas sobre las que intervenir, que serán aquellas que mejor permitan cumplir con los objetivos fijados.

Tanto en este enfoque como en el de atracción de inversiones, resulta central tener objetivos claros e identificar cadenas existentes o potencialidades para el desarrollo de las mismas en función a los recursos existentes o que puedan ser desarrollados en el corto plazo.

La selección y mapeo de las cadenas permitirá luego establecer un diagnóstico que permita comprender las oportunidades y también las principales restricciones, tanto dentro de los eslabones como en la vinculación entre ellos, identificando recursos necesarios así como actores que sea importante acercar.

La discusión abierta de los diagnósticos permite refrendar sus resultados.

La identificación de mejores prácticas a nivel internacional busca encontrar soluciones a los problemas identificados a través de estrategias superadoras cuya eficacia haya sido comprobada. En este sentido, el ejercicio de este trabajo de investigación se propone objetivos similares, motivo por el cual, presentamos en el siguiente apartado algunas reflexiones sobre las tendencias en la cadena mundial de la industria automotriz, que luego retomaremos en la última parte de este trabajo.

Las estrategias también deben ser discutidas ampliamente y consensuadas con los actores de la cadena, a fin de que puedan ser bajadas a líneas de acción específicas con compromisos, plazos e indicadores medibles. En los casos presentados en los estudios de CEPAL se verifican resultados muy alentadores, demostrando que la meto-

dología funciona. La amplia difusión de la misma ayuda, a nivel local, a generar interés en otros sectores por participar de estos procesos de upgrading, así como puede funcionar como un mecanismo interesante de atracción de inversores internacionales.

### I.3. LA ATRACCIÓN DE IED Y LAS TENDENCIAS EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

En un mundo cada vez más global, los países (y en particular los PED) compiten por la atracción de inversiones. La estrategia centrada en bajo costo de los factores de producción (típicamente mano de obra y recursos naturales) no es viable si no está acompañada de políticas que permitan generar factores especializados que promuevan una competitividad sustentable (UNCTAD, 2006). El modelo de desarrollo seguido por los países asiáticos parece estar en duda, en función a la creciente automatización de los procesos productivos.

Esto se verifica también en la caída de los flujos de IED hacia los PED en general y hacia América Latina, en particular, en el último año. Así, las economías desarrolladas recibieron el 59% de la IED en 2016 mientras que los PED recibieron 37% (con una caída el 14% en el último año). Este fenómeno va acompañado de las tendencias

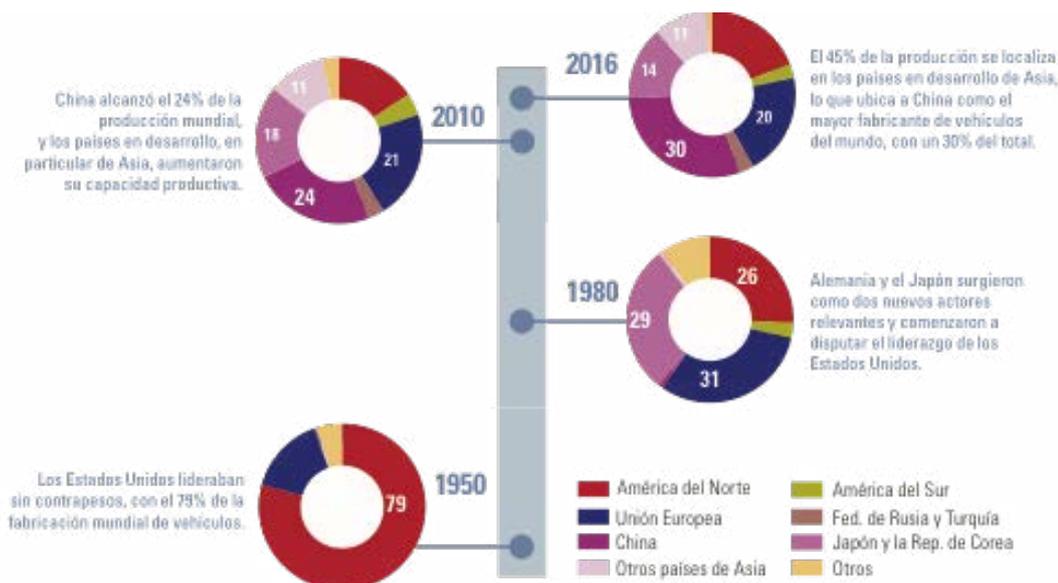
al proteccionismo y está en línea con los fenómenos de reshoring y nearshoring (CEPAL, 2017).

En particular, algunas industrias, como la automotriz, que fue una de las pioneras en el proceso de deslocalización que dio lugar a las CGV, está mostrando una reversión en dichos procesos. Así, el informe de la CEPAL consigna que “en las décadas anteriores las actividades manufactureras fueron adquiriendo una fuerte orientación global, ya que muchas operaciones podían ser trasladadas de economías avanzadas a países en desarrollo para reducir costos. En el período reciente, este paradigma ha comenzado a cuestionarse, tanto por las empresas como por las autoridades nacionales, y se ha revalorizado la manufactura en la creación de encadenamientos productivos, capacidades científico-tecnológicas y el dinamismo de la innovación en las economías nacionales” (CEPAL, 2017, p. 15).

Tradicionalmente, el sector automotriz (como todos aquellos intensivos en capital) generaban CGV dominadas por el productor. En los últimos tiempos, el sector está atravesando una profunda transformación, cobrando cada vez más relevancia los autopartistas, como impulsores del desarrollo tecnológico. (CEPAL, 2017).

Tradicionalmente, la producción de vehículos se ha concentrado en tres grandes regiones: Norteamérica, Europa y algunos países de Asia. Sin embargo, es notable el rápido crecimiento de China en los últimos años, convirtiéndose en el primer fabricante a nivel mundial.

#### PARTICIPACIÓN EN LA FABRICACIÓN DE VEHÍCULOS POR REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS 1950-2016 (EN PORCENTAJE)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA).

Los fabricantes están solicitando cada vez más prestaciones a los autopartistas, convirtiéndose éstos en los verdaderos impulsores de la innovación. El estudio de CEPAL indica que, mientras que las automotrices invierten alrededor del 5% de sus ventas en I+D, los autopartistas están invirtiendo alrededor del 10% con la finalidad de mantener los estándares exigidos por la industria en sus contratos (CEPAL, 2017).

La industria automotriz está experimentando un cambio radical y se espera que estas tendencias se consoliden en el futuro. En primer lugar, la convergencia hacia lo digital que cambia completamente el perfil de los proveedores de partes y piezas. “En 2005, la electrónica y el *software* representaban cerca del 20% del costo total de un vehículo; en este momento esa cifra alcanza el 35%, y se espera que en 2030 llegue a más del 50%, proporción que puede aumentar hasta el 75% en el caso de los vehículos eléctricos.” (CEPAL, 2017, p. 16) “Así, los proveedores tradicionales verán disminuir su participación de mercado del 10% al 3%, mientras que en el mismo período la participación de los proveedores de nuevas tecnologías, electrónica y *software* incrementará del 1% al 10%.” (CEPAL, 2017, p. 15)

Por otra parte, los profundos cambios en términos de movilidad, el impacto en el medioambiente que impulsa conceptos tales como el de eficiencia energética y energías limpias, indica que los patrones de consumo también sufrirán modificaciones profundas en los próximos años, con una caída en las ventas de automóviles y un aumento de los esquemas de movilidad compartida (que ya empiezan a verse en los mercados desarrollados).

Estos cambios suponen modificaciones profundas en las dinámicas de la industria a nivel global y obligan a pensar en las herramientas para atraer inversiones e insertarse en la CGV del sector en los próximos años.

En el caso argentino, un trabajo realizado en 2017 sostiene que “primero, las PyMEs que quieren cumplir con los requerimientos apenas reciben un respaldo financiero de sus clientes. Por eso, la mitad de inversiones realizadas para lograr una mejora de un proceso o producto provienen de fondos propios que se habilitan por una reinversión de fuentes propias (Mancini, 2016, p. 30; Donato, 2003, p. 10 ss.). A causa de los incrementos de precios de insumos necesarios para la producción y los salarios crecientes de sus empleados alineado con una falta de una evolución en la productividad, los fondos de financiamiento interno se han achicado sucesivamente (Donato, 2003, p. 10 ss.). Segundo, por el aislamiento económico en los años anteriores y el enfoque a la producción para el mercado interno muchas veces las PyMEs carecen de recursos suficientes para cumplir los requerimientos. Como reacción, las PyMEs desaparecen del mercado o las casas matrices buscan sus proveedores en otras ubicaciones (Humphrey & Schmitz, 1996, p. 1869). Y tercero, la

estandarización del proceso de producción alta de piezas y conjuntos no ha mostrado incentivos del desarrollo de sus procesos o productos por parte de los autopartistas en los últimos años (Barletta, Kataishi & Yoguel, 2013, p. 161). Por la concentración de procesos de búsqueda y de desarrollo en los centros de las casas matrices las innovaciones en el sector autopartista argentino se limitan a modificaciones en procesos de producción o en el diseño del producto en sí mismo y a la búsqueda de incrementar esfuerzos de vigilancia de la calidad de los productos (Mancini, 2016, p. 28).” (Zuleger, 2017, p. 65)

A pesar de que la mayor parte de la evidencia muestra la importancia de la capacitación y la innovación así como del trabajo en redes o clusters para mejorar la competitividad y promover el upgrading dentro de CGV, este trabajo desarrollado en el año 2017 sobre los casos de 14 pymes autopartistas argentinas muestra que “las PyMEs realizan innovaciones principalmente en mejoras de procesos de producción debido a la estructura de la industria automotriz, y, sobre todo, no se confirmó una valoración alta de la pertenencia a aglomeraciones por las PyMEs.” (Zuleger, 2017, p. 77).

Por otra parte, la autora del estudio señala que: “existen ciertas exigencias por parte de las casas matrices a las autopartistas que, (1) por el entorno macroeconómico del país resultan en un difícil desempeño para las PyMEs (...) (2) estas necesidades ponen a las PyMEs en la posición de innovar sus procesos de producción de manera continua para alcanzar los precios y volúmenes establecidos. (3) (...) las PyMEs que no pueden entregar los precios y volúmenes pedidos por falta de escala de producción o las capacidades productivas, fracasaron en el proceso. (4) También el hecho de que las casas matrices calculan sus necesidades con las mismas condiciones para la Argentina como para todos los países, esto resulta en una desventaja para Argentina en comparación, por ejemplo, con Brasil que produce en escalas más altas. En suma, esto junto dificulta la situación de las PyMEs estudiadas elaborar en el conjunto de la CDV (CGV). (5) Aparte de esto sólo en pocos casos los clientes apoyan a las PyMEs para alcanzar a sus normas y reglamentos específicos que lleva a un fallo en el cumplimiento de las PyMEs. Las PyMEs no pueden obtener este conocimiento específico del mercado, pero tampoco lo está suministrado por las automotrices. En suma, la dependencia de los autopartistas que pertenecen a la CDV a las decisiones de las casas matrices está creciendo más porque las competencias de innovación de productos y las exportaciones de las piezas están ejecutadas fundamentalmente por las casas matrices, y no por las PyMEs.” (Zuleger, 2017, p. 93)

Aún así, el estudio muestra que sí es cierto que las empresas que están integradas en CGV se ven obligadas a innovar más que aquellas que se dedican al mercado de reposición. Aunque, en la mayoría de los casos, la innovación está más orientada a la mejora de procesos que a la

innovación en productos. Por otra parte, aquellas pymes que llevan adelante procesos de innovación lo hacen con financiamiento propio. El apoyo de las casas matrices a los proveedores en su desarrollo y procesos es escaso, excepto en el caso de Toyota. Por otra parte, sólo muy pocos casos manifestaron utilizar fondos o programas públicos para capacitación e innovación (Zuleger, 2017)

## CONCLUSIONES DEL RELEVAMIENTO

Las investigaciones relevadas respecto al trabajo para la inserción y el upgrading en cadenas de valor (globales o regionales) muestran algunos puntos en común.

Aunque muchas de las políticas de CGV se hacen desde el ámbito nacional (Stumpo y Rivas para Argentina, 2013) el espacio **local** es muy adecuado para trabajar con el enfoque de cadenas. De hecho, las experiencias exitosas identificadas se despliegan desde ámbitos subnacionales (en coordinación con políticas nacionales, por ejemplo, en términos de incentivos fiscales).

Esto ocurre porque hay mayor conocimiento a nivel local de las empresas, sus entramados, sus vínculos y más cercanía con las instituciones de representación. El análisis micro permite identificar realmente los problemas en cada eslabón y en la cadena como conjunto. A su vez, puede dar lugar a un proceso participativo, vinculando distintos niveles de actores y permitiendo el desarrollo de capacidades a nivel local.

Como lo demuestran las experiencias, las cadenas y los clusters están vinculados. El cluster introduce el anclaje territorial que es esencial en el trabajo con los actores y en la generación de vínculos y entramados así como externalidades y derrames positivos. (UNCTAD, 2006) Aún así, pareciera que, incluso en casos en que las empresas, por proximidad, desarrollan algunos trabajos conjuntos (como es el caso de las autopartistas en Córdoba), no parece existir un cluster consolidado y reconocido por las empresas y el nivel de trabajo conjunto del entramado es bajo (Zuleger, 2017).

Resulta fundamental identificar cuáles son las cadenas que pasan por el territorio, qué eslabones, cómo están compuestas y cómo se integran.

A nivel micro, las oportunidades para que las empresas locales puedan insertarse y mejorar su posicionamiento en actividades de valor agregado dentro de CGV depende del tipo de cadena, la gobernanza de la misma y la distribución de poder al interior de la misma, así como de sus capacidades para incorporar nuevas prácticas, conocimientos y tecnologías y el ambiente institucional y de negocios del país.

A nivel macro, el desarrollo de políticas de upgrading exitosas implica no sólo una mayor participación en cadenas de valor (mayor integración productiva) sino la creación de mayor valor agregado a nivel doméstico. La mayor integración en CGV por sí sola no es suficiente ni asegura desarrollo. Esto requiere, necesariamente, mayor sofisticación tecnológica y actualización de la formación de la mano de obra.

Los procesos de upgrading están muy vinculados a la innovación en las firmas proveedoras de la CGV. La evidencia parece demostrar que, para que esto se produzca es necesario que haya procesos formales de apoyo por parte de las ETN y una estructura público-privada que lo impulse y sostenga (UNCTAD, 2006, Zuleger, 2017).

Respecto del tema de la fortaleza institucional, hay estudios que muestran que no sólo son importantes las instituciones propias sino también las de los países vecinos. La debilidad **institucional regional** complejiza la posibilidad de establecimiento de cadenas regionales de valor (en función a inversiones en países cercanos) (Banco Mundial, OCDE, OMC, 2016).

Las políticas de atracción de inversiones deben pensarse en el marco de las CGV y deben apuntar al desarrollo del sector privado, ofreciendo **marcos regulatorios ambientales y sociales sólidos**, creando un ambiente amigable para los negocios y construyendo capacidades productivas en las firmas locales (readiness), asegurando la coherencia en cuanto a política de inversiones y política comercial. Esto permite maximizar oportunidades y minimizar riesgos. En este sentido es clave que las ETNs que se instalen respeten estos marcos.

El primer paso debe ser un análisis exhaustivo de la estructura industrial nacional y local en relación a las cadenas de valor para identificar oportunidades de participación y de upgrading. Y también para localizar actividades que requerirán algún tipo de reconversión.

Dado que las cadenas suelen ser de naturaleza regional, la provisión de infraestructura física y blanda es clave para atraer inversiones en el relación a las CGV y para su continuidad y desarrollo en el tiempo. Los acuerdos regionales de comercio e inversión son particularmente importantes en este sentido.