

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

LA POLÍTICA COMERCIAL ARGENTINA
Y LOS CONSORCIOS DE EXPORTACIÓN

Marta Graciela CABEZA
Evangelina MARTÍNEZ

Serie Docencia N° 77
Rosario, diciembre 2004

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806 (edición impresa)

ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)

Dra. Miryam Colacrai (CONICET)

Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)

Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR:

Prof. Celestino del Arenal (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)

Prof. Jack Child (Estados Unidos de América)

Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 309922/04

Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.

Publicación cuatrimestral propiedad de PROMOPEA

Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar

Página web: www.cerir.com.ar

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los Cuadernos.

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

**CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.**

San Juan 4290

2000 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

Iniciado en 1985 como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que fue creciendo desde entonces, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica de “Cuadernos de Política Exterior Argentina”, los cuales también se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al CERIR que deseen presentar temas referidos a proyectos de investigación sobre temas de Política Exterior y Relaciones Internacionales.

En 1992 el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina, concretándose en 1994 con la publicación conjunta de la obra “La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato”. De la misma manera se logró publicar en 1998 el segundo tomo sobre “La Política Exterior Argentina 1994/1997” y en el año 2001 se publicó el tercer tomo “La Política Exterior Argentina 1998/2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?”.

Desde su origen, el grupo de investigación desarrolló actividades de transferencia de resultados de sus programas y proyectos al medio. En 1996 creó la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario en el ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios con la presencia de graduados de nuestro país, becarios del MERCOSUR, países asociados al mismo y otros países de América Latina y Europa – Programa Mutis y ALFA. La Maestría ha sido categorizada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como B (Muy Buena).

Todo este esfuerzo fue posible gracias a la colaboración de instituciones, funcionarios, académicos y medios de comunicación que permitieron el avance del proyecto inicial.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

LA POLITICA COMERCIAL ARGENTINA Y LOS CONSORCIOS DE EXPORTACIÓN

Magíster Marta Cabeza*
Magíster Evangelina Martínez**

Resumen

En este primer abordaje del tema nos abocamos a describir la multiplicidad de órganos públicos que ejecutan la política comercial argentina para luego analizar en mayor profundidad una de las posibles políticas de promoción de exportaciones: los consorcios o redes asociativas de empresarios que unen sus esfuerzos para una mejor salida al exterior. La política de promoción de exportaciones, dentro de la política comercial, se estructura sobre tres engranajes esenciales: el de las cuestiones internas, el que hace alusión al aspecto externo y el que se encarga de las cuestiones de fronteras. Los consorcios de exportación forman parte del primer engranaje y los mismos pueden utilizarse como una herramienta válida para reducir costos, aumentar la eficacia y aumentar los recursos para una inserción exitosa en el mercado internacional.

La alternativa de los consorcios, verticales u horizontales, de promoción o de comercialización, será aún más viables a partir de los avances realizados en la legislación nacional en diciembre del 2004.

Palabras claves: ARGENTINA – POLITICA COMERCIAL – CONSORCIOS – EXPORTACIONES

Abstract

In the first approach of the topic we describe the multiplicity of public institutions which execute or design the Argentine trade policy to deeply analyze of the possible policies of exports promotion: the partnerships of associative networks of businessmen who join their efforts for a better outlet to foreing countries. The promotion of exports policy, within the trade policy, is structured on three essential gears: one of internal matters, one referring to the external aspect and one about the borders' matters. The export partnerships comprise of the first gear and they can be used like a tool valid to reduce costs, to increase the effectiveness and to increase the resources for a successful insertion in the international market. The alternative of the partnerships, horizontal or vertical ones, of promotion or of commercialization ones, will be even the more viable from the advances made in the national legislation in December of the 2004.

Keywords: ARGENTINA – TRADE POLICY – ASSOCIATIVE NETWORKS – EXPORTS

* Magíster en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la Cátedra de Comercio Exterior de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.

** Magíster en Relaciones Internacionales Europa – América Latina. Especialización en Instituciones y Management Internacional de la Universidad de Bologna.

ÍNDICE

Introducción	3
1. La Política comercial y la promoción de exportaciones	3
1.1. La política comercial en la Argentina	6
2. Consorcios de exportaciones	11
2.1. Consorcio de exportación: Red de relaciones asociativas	12
2.2. Nivel macroeconómico: La articulación con el modelo estratégico nacional	15
2.3. Nivel microeconómico: La articulación con la pequeña y mediana empresa	17
Conclusiones	18
Bibliografía Consultada	20

Introducción

Las **políticas públicas nacionales** pueden ser concebidas como un conjunto de ideas y de pensamientos articulados alrededor de determinados objetivos y estrategias que van evolucionando con el tiempo, experimentando en algunos casos verdaderos cambios cualitativos. A lo largo de los años noventa, las políticas comerciales se han vuelto más complejas y se incrementaron las implicaciones internas del comercio exterior. Esto también es válido para las políticas de promoción de exportaciones (de ahora en más PPX) que se relacionan con los contextos nacionales e internacionales en los cuales han sugerido y se han ideado.

La reorientación del rumbo de las PPX, necesaria para adecuarse a los cambios del sistema, reclama no sólo claridad estratégica sino también un gran sentido de la realidad y de los ritmos de las transformaciones que deben producirse a nivel interno.

1. La política comercial y la promoción de exportaciones

Numerosos aspectos de la economía internacional y específicamente del comercio entre los Estados, se han modificado en la última década hasta sus aspectos más esenciales. La competencia, más dura e intensa, ha cambiado también sus términos: los costos básicos ya no son un factor determinante sino que se agregan nuevos aspectos como la diferenciación de productos, la calidad y la innovación, entre otros. A la auspiciada “economía de escala” se le ha sumado la “economía de aprendizaje”, entendida como la capacidad de adquirir nuevos conocimientos y habilidades en forma eficiente; y, la “economía de alcance”, representada por la facultad de diversificación y la posibilidad de competir en muchos mercados.

Por otro lado, a medida que las áreas que aborda la política comercial van creciendo, más temáticas caen bajo el examen de los actores internacionales. En palabras de Tussie y Lengyel (1999) “en el nuevo sistema comercial los gobiernos deben manejar la tensión entre la necesidad de desarrollar nuevas exportaciones y la presión de crear un campo de juego parejo”. Con las negociaciones dentro de la Organización Mundial de Comercio en pos de una liberalización de los intercambios mundiales de mercancías y servicios se han visto alteradas las herramientas con las que contaban los Estados para estimular sus exportaciones. En este sentido, se puede señalar que si bien se restringe el uso de subsidios tradicionales aún existe margen para la aplicación creativa de estímulos sectoriales y de políticas alternativas. No hay restricciones para los estudios de mercado ni para una amplia variedad de programas de investigación que intenten neutralizar las diferencias de competitividad que se originan en el acceso a la información acerca de las

preferencias de los consumidores extranjeros, los canales de comercialización, los cambios en el diseño, el cumplimiento de normas técnicas, etc. los fondos públicos se pueden destinar a estos estudios, que son llevados a cabo por las agencias de promoción de exportaciones. Lo mismo sucede tanto con la capacitación, área en la cual los resultados no son óptimos si se deja que las fuerzas de mercado actúen por sí solas, como con el fomento del desarrollo de regiones desfavorecidas siempre que las transferencias fiscales no comprendan la promoción directa de exportaciones de esas regiones. Otra área de acción permitida por la OMC es la ayuda a las empresas para que puedan cumplir con las normas ambientales y técnicas.

En la Argentina, la necesidad de sostener un elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar el efecto de éstas en el crecimiento económico, lleva a plantearse la necesidad (compartida en el resto de la región latinoamericano) de impulsar una política que mejore el patrón de inserción externa de la región (CEPAL, 2004:173).

A medida que aumenta su productividad relativa la economía gana competitividad y, por lo tanto, expande su capacidad exportadora. Este enfoque supone que las exportaciones responden, entre otros factores, a la evolución de la competitividad interna en relación con la competitividad (CEPAL, 2004:174).

Si las ganancias de productividad son las que en definitiva mejoran y potencian el crecimiento de las exportaciones, las políticas públicas deben estar orientadas a mejorar los factores de los que depende esta productividad: el refuerzo de la demanda agregada y la capacidad de absorber, generar y difundir los avances tecnológicos.

Las políticas productivas, en definitiva, se pueden agrupar en cuatro grandes tipologías (CEPAL, 2004:174):

- Inserción internacional,
- Innovación y desarrollo tecnológico,
- Desarrollo empresarial y creación de empleo formal,
- Fortalecimiento de la estructura productiva.

También para el Centro de Comercio Internacional, de la UNCTAD, las políticas de apoyo al comercio deberán centrarse en el mejoramiento de la competitividad, además del desarrollo de los mercados. Por lo tanto, la estrategia correcta debería no solamente adaptar las capacidades actuales de exportación a las oportunidades a corto plazo en los mercados internacionales sino también promover el desarrollo de nuevas capacidades competitivas. Este aspecto puede describirse como el “engranaje interior” de la red nacional de apoyo al comercio. Para ser efectiva, una estrategia nacional debe integrarse totalmente dentro de la estructura general de planificación económica. La estrategia no sólo debe referirse a desarrollo y promoción de los mercados en el extranjero, sino que también debe abarcar los desafíos internos a más largo plazo para establecer un marco nacional de

competitividad, creando una cultura de exportación y un consenso nacional y desarrollando nuevas industrias de exportación.

Además, la estrategia de PPX se debe ocupar de las “cuestiones de fronteras”. Los puntos de congestión en la infraestructura relacionada con el comercio, especialmente el transporte y la manipulación, son probablemente las cuestiones de frontera más evidentes que deberá tratar la red nacional de apoyo al comercio. La segunda cuestión en importancia que se debe tener en cuenta se relaciona con los trámites administrativos y la documentación necesaria. Por último, como cuestión de frontera, debemos señalar la disponibilidad de financiación y sus costos, y las exigencias de garantías previas y posteriores a la expedición de las mercancías.

El tercer elemento sobre el que la CCI basa su definición de promoción de exportaciones es el *engranaje exterior* y es justamente al cual otorgaremos prioridad en esta investigación. El mismo aborda las cuestiones relativas a la identificación de oportunidades, el desarrollo de los mercados y la promoción nacional.

Muchas veces puede suceder que sea difícil encasillar un aspecto específico de la promoción de exportaciones en algunos de los tres engranajes: por ejemplo, si hablamos de financiación, la financiación de la inversión de capital podría considerarse como una cuestión *interior*, el crédito a la exportación, como una cuestión *exterior*, y finalmente podríamos calificarla a la microfinanciación como una cuestión del *engranaje* del desarrollo (CCI, 2000).

Sobre el **mercado exterior**, entonces, pueden ser aplicadas estrategias de promoción de exportaciones referidas a un sector productivo específico o al país en su conjunto (denominado en la literatura italiana “*sistema paese*”) tales como:

- análisis y estudios de mercado
- promoción de productos o de la imagen del país y de sus hábitos de consumo y de vida
- participación grupal a ferias y exposiciones internacionales
- individualización de posibles clientes extranjeros
- ayuda para la apertura de oficinas comerciales en el exterior.

Por otra parte, la acción sobre la **oferta interna** que se considera en una política activa de promoción de exportaciones consistir en:

- fijación de estándares y normas de calidad;
- construcción de una eficiente red de transporte y de infraestructura comercial destinadas a atender los mercados internacionales;
- servicios a la exportación para empresas: información, formación, entre otros
- difusión de la información de mercado
- formación de los mandos directivos para la promoción de exportaciones
- créditos y aseguraciones a las exportaciones
- sostén a los acuerdos entre empresas para las exportaciones.

Justamente sobre esta última política de promoción de exportaciones es que nos detendremos con mayor profundidad en la segunda parte de este trabajo, por considerarlo como uno de los más dinámicos y con mayor potencial de todos los instrumentos que se aplican en nuestro país.

1.1. La política comercial en la Argentina

El diseño y la ejecución de la política comercial en la Argentina están a cargo de una multiplicidad de organismos públicos con funciones superpuestas cuya coordinación no es totalmente eficiente (BOUZAS Y AVOGADRO, 2002).

En la Constitución Nacional están claramente establecidos los deberes y responsabilidades de la estructura institucional a cargo de la política comercial: se depositan en el Gobierno Federal todos los aspectos relacionados con la misma. En los artículos 9, 10 y 11 se legisla sobre las aduanas nacionales y la prohibición para las provincias de obrar derechos de tránsito, el artículo 75 inciso 1, 22 y 23, atribuye al Congreso la facultad de legislar en materia aduanera y de fijar los derechos de exportación y de importación y el artículo 126 prohíbe explícitamente a las provincias dictar leyes sobre comercio, navegación interior, exterior o establecer aduanas provinciales.

Con la reforma constitucional de 1994 se otorga a las provincias, a través del artículo 124, la facultad de crear regiones y de celebrar convenios internacionales, siempre que los mismos no sean contrarios a la política exterior del Gobierno Federal.

Si bien como decíamos la Constitución Nacional estipula claramente las funciones vinculadas a la política comercial, en la práctica no se ha dado una división tan nítida de las tareas y la elaboración de políticas comerciales ha sido más difusa. Dentro del Congreso Nacional se han conformado tres comisiones: la Comisión de Relaciones Internacionales y Culto, la Comisión de Comercio y la Comisión del MERCOSUR. Además los legisladores de ambas Cámaras del Congreso participan en una Comisión Parlamentaria Conjunta, órgano asesor del MERCOSUR, que fue creada en 1994.

Como afirmamos, la autoridad original sobre los asuntos de comercio exterior recae sobre el Congreso pero esto no ha actuado como un impedimento para que el Poder Ejecutivo asuma esa función o la reciba como una delegación por parte del Congreso. Como afirman Bouzas y Avogadro (2002) “durante la primera mitad de los años noventa, era habitual que el Poder Ejecutivo dictase “decretos de necesidad y urgencia” en una variedad de asuntos”, entre ellos la política comercial.

El Ministro de Economía y Producción y el Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto son los dos órganos del gobierno federal que intervienen más activamente en la formulación de políticas comerciales. Dependiendo directamente del segundo, actúa la Fundación Export-Ar, que es una entidad sin fines de lucro constituida por los sectores público y privado, financiada con fondos provenientes del presupuesto nacional.

La Fundación Export-Ar es la principal agencia estatal que se dedica exclusivamente a la promoción de exportaciones. Para desarrollar sus actividades cuenta con una sede central en la Ciudad de Buenos Aires y 52 oficinas y delegaciones distribuidas por todo el país. Básicamente, sus servicios se pueden clasificar en:

- a) servicios de información a las empresas
- b) servicios de capacitación
- c) servicios de asistencia técnica para el comercio exterior.

Una de las principales limitaciones de esta Fundación es el presupuesto que se le asigna: escasamente 2 millones de dólares cuando países como Chile y Colombia cuentan cada uno con u\$s40 millones de dólares, sólo para citar ejemplos latinoamericanos.

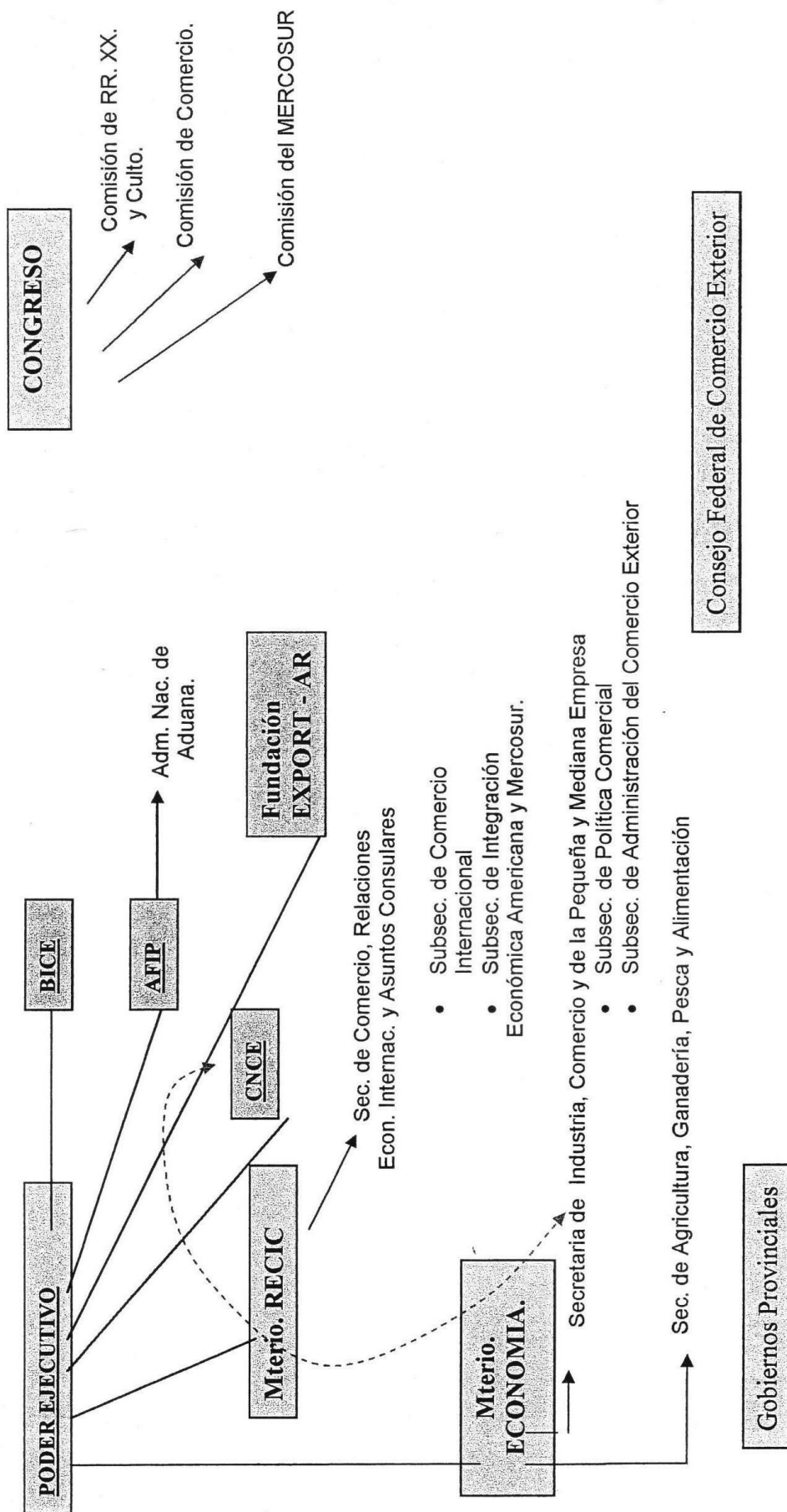
Además de la Fundación Export-Ar existen otros organismos públicos nacionales que formulan y ejecutan políticas de comercio exterior y brindan servicios de asesoramiento sobre los regímenes de promoción y cursos de capacitación.

Otra entidad de donde surgen decisiones que afectan al comercio exterior es el Banco de Inversión y Comercio Exterior, BICE. Su misión es fomentar la inversión productiva y el comercio exterior de empresas argentinas.

Desde su creación, en 1992, operó en el mercado financiero como banco de segundo grado que canaliza sus operaciones mediante la banca comercial. A partir de octubre de 2003 también puede dar créditos directamente a empresas. La totalidad de su paquete accionario está en poder del Ministerio de Economía y del Banco de la Nación Argentina.

Por último debemos mencionar a la Administración General de Ingresos Públicos, AFIP, de quien depende la Dirección General de Aduanas, DGA; y a la Comisión Nacional de Comercio Exterior que es un organismo desconcentrado que funciona en el ámbito de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA. Actúa como autoridad de aplicación de normas relativas al comercio internacional y como centro de investigación e información en temas de comercio internacional y política comercial. Sus funciones específicas resultan complementarias de las competencias de otras áreas de gobierno orientadas al comercio exterior.

Con todos los órganos que intervienen en la política comercial y para calificar las vinculaciones existentes hemos elaborado el siguiente cuadro sinóptico:



- Oficinas para las relaciones económicas y comerciales internacionales.
- Agencias de promoción de exportaciones locales (Programa Bs. As. Exporta, Fundación Pro Mendoza)

En este organigrama la distribución de las funciones es la siguiente:¹

MINISTERIO DE ECONOMIA

SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

- Realiza y define negociaciones sectoriales en el área industrial del proceso de integración regional y/o acuerdos especiales con otros países en lo que es materia de su competencia.
- Entiende en lo referente a las prácticas antidumping, a las subvenciones y medidas compensatorias en el ámbito de su competencia.
- Interviene en la fijación de la política de promoción comercial y participación en ferias, exposiciones y misiones destinadas a estimular el intercambio con el exterior.
- Promueve y participa en los acuerdos de cooperación e integración internacionales e interjurisdiccionales, en los que la Nación sea parte, y supervisa los mismos, coordinando las negociaciones con los organismos crediticios internacionales.

SECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL

- Entiende en la definición de la política comercial en el campo exterior.
- Entiende en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre competencia desleal.
- Interviene en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre instrumentos de política comercial referentes a las importaciones y exportaciones.
- Interviene en la elaboración de las estructuras arancelarias.
- Participa en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre zonas francas.
- Participa en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre las reglas de origen.
- Participa en las negociaciones internacionales en los temas de su competencia.
- Coordina la atención de los requerimientos del sector privado en lo referente a la interpretación de las normas pertinentes al comercio exterior y asegura el acceso del mismo a la información disponible sobre temas vinculados a las transacciones comerciales.

¹ Se ha obtenido la información de: TUSSIE, D. y PAGLIERI, B., Documento presentado al Taller “Federalismo y Relaciones Internacionales: Experiencias comparadas en América Latina”. BID-INTAL, Buenos Aires, 30-31 de agosto de 2004.

SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA

- Participa en las negociaciones de los procesos de integración de bloques comerciales en los que la República Argentina sea parte.

SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA

- Entiende en la formulación y ejecución de la política arancelaria.
- Interviene en la definición de las políticas de comercio exterior de la Nación y en las funciones inherentes a las negociaciones económicas y comerciales internacionales.
- Interviene en la elaboración de las normas e instrumentos vinculados con el comercio exterior.
- Interviene en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación de comercio exterior.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO

SECRETARIA DE COMERCIO Y RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

DIRECCION NACIONAL DE NEGOCIACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

- Promueve las políticas y estrategias de la República en materia de negociaciones económicas y comerciales bilaterales, excluido el continente americano y las multilaterales a través de los organismos económicos y comerciales internacionales, regionales y subregionales.

SUBSECRETARIA DE INTEGRACION ECONOMICA AMERICANA Y MERCOSUR

DIRECCION GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA

- Promueve la complementación económica y el intercambio comercial con los países de América del Norte, Central, el Caribe y del Sur.

DIRECCION GENERAL DEL MERCOSUR

- Entiende en la ejecución de las políticas de la República en materia de integración económica con los Estados miembros y asociados del Mercosur-

SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERNACIONAL

DIRECCION GENERAL DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

- Entiende en la definición de estrategias y elaboración de propuestas de planes de acción en materia de promoción de las exportaciones.
- Evalúa los resultados de las negociaciones económicas internacionales de las que participa nuestro país, para proponer la realización de acciones de promoción de las exportaciones. Ejecuta la política comercial internacional, acercando la oferta de los productos y servicios nacionales a la demanda de los mercados extranjeros.

DIRECCION GENERAL DE ESTRATEGIAS DEL COMERCIO EXTERIOR

- Entiende en la planificación de políticas y estrategias para el desarrollo y apertura de nuevos mercados.

TUSSIE y PAGLIERI aclaran que los verbos “entender” e “intervenir” definen categorías y escalas de participación en las responsabilidades primarias para la ejecución de funciones: “entender” implica el máximo nivel de responsabilidad en la definición de la política, mientras que “intervenir” significa participar en su diseño.

2. Consorcios de exportaciones

Al comienzo de este trabajo, hemos caracterizado al consorcio de exportación como un instrumento de promoción de exportaciones y como tal pretendemos estudiarlo en este apartado. En este sentido nos interesan diversos aspectos del consorcio que hacen al desarrollo de la competitividad sistémica de una economía. Consideramos al consorcio como una institución mesoeconómica, y describiremos en primer lugar el tejido de relaciones que constituye a esta institución para luego poder estudiar su articulación con el

modelo estratégico nacional a nivel macroeconómico y su vinculación con la pequeña y mediana empresa a nivel microeconómico.

2.1. Consorcio de exportación: Red de relaciones asociativas

Las actuales reglas de juego de la economía internacional exponen a las pequeñas y medianas empresas al desafío que su propia dimensión les acarrea para subsistir no solo en el mercado internacional sino también en su propio mercado interno.

El progreso de la globalización ha llevado a la profundización de fenómenos como la conformación de estructuras de producción internacionalizadas determinadas por el gran dinamismo que ha adquirido la inversión extranjera a escala mundial. Esta última refleja la expansión de las empresas transnacionales, y actualmente, una parte muy significativa del comercio internacional se vincula a una estructura de producción mundial donde convergen grandes, medianas y pequeñas empresas.

Las empresas de menores dimensiones se ven expuestas a la necesidad de implementar estrategias para enfrentar los efectos de la penetración difusa de las empresas transnacionales en el territorio local y a su vez deben desarrollar estrategias de acción orientadas a lograr su propia inserción en el cada vez más complejo escenario internacional.

Históricamente, la organización de las diferentes etapas de producción y la comercialización basándose en la cooperación entre las empresas ha permitido la subsistencia de locales industriales de menor tamaño a la par del auge de las grandes industrias.

Existen diferentes tipos de cooperación entre las empresas: tecnología, financiera, comercial, para citar algunos ejemplos. En este trabajo analizaremos el tipo de cooperación que se establece entre las empresas para alcanzar los mercados externos. Hablaremos en primer lugar de los esquemas de exportación conjunta para luego poder caracterizar específicamente a los consorcios de exportación.

Puede llamar la atención el hecho de basar al consorcio en relaciones de cooperación y no en relaciones societarias como lo dispone la reciente ley sobre consorcios de exportación. Esto se debe a la preexistencia del consorcio, a la práctica asociativa anterior a una figura legal que lo ampara, una práctica asociativa basada en la cooperación y la confianza, que muchas veces ha hecho uso de otras figuras societarias para poder operar pero que no ha tenido lugar una regulación específica para el consorcio.

La exportación conjunta se ha definido de manera muy abarcativa como una “actividad de organización, financiera, técnica, comercial, de mercado y operativa, cuyo objetivo es posibilitar mediante una asociación de características especiales, adecuada a cada caso, que los productores y las empresas, sean explotaciones diversas de tipo agropecuario, y las industrias, generalmente medianas o pequeñas, y los profesionales, técnicos y artesanos vendan sus productos o sus servicios en forma conjunta en los mercados exteriores” (Ullmann; 1999:23).

Por regla general quienes cooperan para exportar son quienes no disponen de los instrumentos y capacidades para hacerlo individualmente, por esta simple razón es que al hablar de esquemas de exportación conjunta hablamos de pequeñas y medianas empresas.

De los diferentes esquemas de exportación conjunta como herramientas para la inserción internacional de las pequeñas y medianas empresas nos interesa analizar en particular la figura de los consorcios de exportación por dos razones primordiales, por un lado, estas figuras de exportación asociada se convierten en una herramienta fundamental para la inserción de la empresa de reducidas dimensiones en la economía internacional, y por otro lado, los consorcios constituyen hoy un pilar fundamental del modelo estratégico nacional.

Algunos autores definen de manera general al consorcio de exportación como una “asociación permanente de empresas, cuyo objetivo principal es agrupar ofertas de productos o servicios nacionales y demandas de productos o servicios del exterior” (Ullmann; 1999:57).

O bien como “todo tipo de asociación de productores que utilizando los escasos recursos que cada firma tiene constituyen un departamento de comercio exterior conjunto con el fin de maximizar los ingresos provenientes de sus exportaciones (Jacobssohn; 1997:21).

Otros autores definen de manera más específica al consorcio de exportación como “una fórmula de cooperación tradicional, en la que un grupo de empresas se asocia para desarrollar una actuación conjunta de comercialización mediante la creación de una nueva organización” (Hermosilla y Solá; 1989:34).

Tomando una u otra definición, el rasgo distintivo de esta modalidad de cooperación, es que de la unión, no surge una fusión de empresas sino que participan en la formación de una nueva organización con la que concretan un acuerdo comercial conservando cada empresa individual su personalidad propia como productora y manteniendo su estructura específica de administración. Es decir que las empresas adoptan un compromiso de cooperación comercial entre ellas, y son los mismos miembros del consorcio quienes determinan normas que regulan lo que cada empresa aporta al consorcio, así como también los respectivos deberes y derechos.

La nueva organización que resulta de la iniciativa de cooperación entre las empresas no se constituye en una nueva persona jurídica desde un punto de vista estrictamente legal, en cambio se convierten en organizaciones que actúan de manera informal, es decir no constituyen una nueva sociedad, y frecuentemente recurren a mediadores que se desempeñan en el tema.

Cabe destacar que, al constituirse en una organización que actúa de manera informal, o a lo sumo elabora su propio estatuto conforme a los intereses de todos los miembros, se espera que el grado de confianza existente entre las distintas partes del grupo sea realmente importante.

En este sentido hablamos del consorcio de exportaciones como una *red de relaciones asociativa*, un tejido que se va construyendo sobre la base de la cooperación y la confianza,

“una integración, de manera independiente, de una entidad que aúna la potencialidad productora y pone a disposición de todos, con beneficio general, las cualidades individuales que distinguen a cada uno” (Jacobsohn; 1999:63).

Sin embargo, otros autores sostienen que “cuando una empresa trata de buscar alianzas debe tener en cuenta sus dimensiones de la gestión: la cooperación y la competencia, o, en términos más generales, la cooperación y el conflicto” (Jacobsohn; 1997:26). Este autor, a diferencia de los anteriores, trae a primer plano la natural rivalidad existente entre las empresas, “en función de los clientes a los que destinan su producción”.

Ciertamente es este un aspecto que no debemos desatender, pero consideramos que los incentivos a cooperar son mayores que aquellos que motivan una acción de free rider. El costo de no cooperar es mayor que el costo de cooperar y el costo de sustituir una empresa que no coopera por otra que si coopere es bajo con lo cual consideramos que es muy pequeño el margen que queda para los comportamientos oportunistas sumado esta a la rápida circulación de la información entre las empresas que cooperan (Oliver Watcher – Harris; 1975:258).

Este tipo de cooperación es mayor aún cuando hablamos de empresas de un mismo sector industrial, ya que la pertenencia común a un consorcio y al mismo sector productivo donde todas las empresas se conocen, hace que la información circule más rápidamente aún y que un comportamiento oportunístico tenga mayores costos aún.

En general los consorcios son sectoriales, son muy pocos los casos de consorcios multisectoriales. Ahora bien, la integración de un consorcio puede ser horizontal o vertical, según si las empresas miembros ofrecen los mismos productos o negocian productos complementarios. Cuando la integración es horizontal, probablemente se haya identificado una potencial demanda exterior que una sola empresa no puede cubrir. Cuando la integración es vertical, las empresas se agruparán para conformar una oferta completa e integrada.

Asimismo, de acuerdo al tipo de actividad que desarrolla el consorcio, se han caracterizado como consorcios de promoción y consorcios de comercialización. Con la práctica, el límite entre ambas actividades se ha vuelto más difuso, pero sea cual sea la actividad específica del consorcio, “la asociación tiene un objetivo preciso: hacer posible que la unión de todas las capacidades permita realizar exportaciones provechosas [...] por lo cual resulta un medio para lograr un objetivo, y no un fin en sí mismo” (Ullmann; 1999:63). Por esto también lo caracterizamos como *una red de relaciones asociativas*, un entramado de interacciones que van construyendo desde abajo el camino hacia la inserción internacional.

2.2. Nivel macroeconómico: La articulación con el modelo estratégico nacional

En los casos exitosos, como Italia y España, la política pública de promoción de las exportaciones de empresas de reducidas dimensiones se estructura desde las comunidades sectoriales de negocios y desde el territorio de localización de las PyME.

La estrategia nacional argentina definida actualmente apunta precisamente al desarrollo sectorial de las exportaciones. El fundamento de esta estrategia es la necesidad de aumentar el valor agregado de nuestras exportaciones, el instrumento de esta estrategia es el consorcio de exportación. Las instituciones involucradas en la implementación de esta estrategia son la Fundación Bank Boston, Export-Ar y la Sepyme.

Esta estrategia de desarrollo sectorial de las exportaciones con los consorcios de exportación como herramienta principal parece seguir los lineamientos de los casos exitosos.

Una característica fundamental a destacar de este tipo de políticas de promoción de exportaciones es que desde la iniciativa pública se promueve la autonomía de las pequeñas y medianas empresas en su accionar internacional mediante la cooperación. La financiación es indirecta, en tanto se impulsa la formación del consorcio pero no se financia directamente la operatoria exportadora y en consecuencia, una vez superada esta, “el aprendizaje realizado por la firma pasa a transformarse en un activo estratégico de la misma, generándose un conocimiento de alto valor estratégico y económico para el conjunto” (Sepyme, 2004:10).

De cualquier manera, nuestra realidad se enfrenta a un “hándicap negativo”, tal como se lo llama desde la Sepyme, frente al tejido industrial de países que disponen de “sistemas nacionales de apoyo técnico, infraestructura, mecanismos y herramientas de financiamiento más desarrolladas o políticas de estímulo y asistencia muy superiores a las que Argentina hoy no puede ofrecer a sus empresas” (Sepyme, 2004:8).

Es importante reconocer los grandes obstáculos que de manera estructural han venido frenando el desarrollo de un tejido industrial PyME en nuestro país. Específicamente en lo que hace a las actividades del comercio internacional, las PyME se enfrentan con el gran obstáculo de su tamaño y el consecuente problema de la escala de producción, pero también se enfrentan a los altos costos del financiamiento y los problemas de desconocimiento de la dinámica del comercio internacional.

El reconocimiento de esta realidad por parte de quienes están en situación de tomar decisiones ha generado la promoción de “mecanismos e instrumentos que puedan apoyar e impulsar la mejora cualitativa y cuantitativa en la inserción internacional de una parte del universo pyme local” (Sepyme, 2004:8). Reconocer desde lo público que, “una mejor y mayor participación de las pymes locales en la actividad exportadora contribuirá no sólo a lograr un mayor ingreso de divisas para el país, sino también permitirá generar un tejido microeconómico mucho más sustentable, integrado, e incluso más equitativo que el vigente”, ha permitido la implementación de este tipo de estrategias (Sepyme; 2004:8).

Las PyME, a pesar de las desventajas ocasionadas por su tamaño, tiene la capacidad de adaptarse rápidamente a la demanda, debido precisamente a esa misma desventaja, y en consecuencia, no llegan necesariamente al mercado internacional por su escala sino por su diversificación. La flexibilidad con que cuentan las empresas de tamaño reducido se convierte en la actualidad en su propia ventaja.

De allí la importancia de fortalecer el tejido industrial PyME de un país, y en relación con ello, promover la cooperación y articulación de esfuerzos, el desarrollo de iniciativas asociativas, tanto para mejorar la competitividad en el mercado interno como para alcanzar a ser competitivas en el mercado internacional.

Las PyME representan solo el 10% de las exportaciones argentinas, de acuerdo a los datos recopilados por la Sepyme, y nuestra oferta exportable se concentra en los dos primeros eslabones de las cadenas productivas concentrando el 78% de las exportaciones, es decir que más de la mitad de las exportaciones argentinas son commodities. Pero el 62% de las exportaciones PyME se concentran en el último eslabón de la cadena productiva, lo cual nos pone en evidencia la importancia de promocionar el desarrollo exportador de las PyME (Sepyme; 2004:7-9).

La estrategia asociativa a través de la cual se pretende promover el desarrollo exportador de las PyME implica a su vez el desarrollo sectorial de las industrias, en tanto la asociatividad se da entre empresas del mismo sector industrial y en general complementarias, no competitivas por lo cual se pone en práctica la integración vertical de las cadenas productivas alcanzando una completa oferta exportable de mayor valor agregado.

Esta estrategia asociativa aporta al país un importante desarrollo y perfeccionamiento de la producción, y esto, siguiendo a Ullmann, “se logra al agrupar a productores de bienes complementarios, que trabajando armónicamente pueden dar como resultado productos más complejos que aquellos tradicionalmente elaborados por cada uno en forma separada”, y esto permite obtener mayores márgenes de ganancia por la venta del producto final que los márgenes que se obtienen por la venta de cada componente por separado (Ullmann; 1999:72).

Aún cuando la integración de los consorcios se da entre empresas competitivas para alcanzar una mayor oferta exportable de un producto homogéneo, se llega a abastecer mercados de gran demanda a los cuales una empresa individualmente no sería capaz de llegar.

Y, cualquiera sea la forma de integración del consorcio, permite que, las empresas asociadas, manteniendo sus reducidas dimensiones, alcancen un mayor volumen de exportación con un consecuente mayor ingreso de divisas al país.

A su vez, el trabajo armónico del que habla Ullmann, implica el desarrollo de los conocimientos técnicos y la mejora de los métodos de producción para adaptar los productos a los niveles de calidad y diseño internacionales de una manera más productiva, mejorando los precios no solo para el mercado internacional sino también para el mercado interno. (Ullmann; 1999:71-73).

Por otro lado, la actividad intrínseca al consorcio lo convierte en un mecanismo de apoyo al desarrollo del país. La búsqueda constante de nuevos mercados donde insertar los productos nacionales lleva a una presencia permanente de la economía nacional en los mercados internacionales estabilizando el mercado laboral con relación al comercio internacional al crear “corrientes permanentes de venta en el exterior” (Ullmann; 1999:73).

2.3. Nivel microeconómico: La articulación con la pequeña y mediana empresa

Como hemos dicho, la promoción de exportaciones a través de estrategias asociativas permite a los locales industriales desafiar su propia cuestión dimensional y alcanzar la inserción internacional.

Una de las ventajas que surge a primera vista de estos esquemas asociativos es la división de los gastos entre un grupo de empresas, lo cual resulta en una importante reducción de los costos de producción y comercialización, más aún si las empresas carecen de experiencia exportadora. Es decir que, disminuyen los costos unitarios de producción porque aumenta la demanda y lleva a que cada uno de los miembros tienda a especializarse en un producto cada vez más específico. De esta especialización, se espera una mayor eficiencia, productividad, y posteriormente una más elevada rentabilidad por un mayor margen unitario (Arce; 2003).

En este mismo sentido, cuando la oferta exportable que se alcanza está integrada por productos complementarios, se empuja a las empresas a ordenar de tal manera la producción que se aproveche mejor la capacidad instalada y se alcance un aumento de la producción conjunta esperando un incremento en los beneficios sin necesidad de una previa inversión de cada una de las empresas ya que disminuiría el costo medio de producción.

Una ventaja más es que el hecho de actuar asociadas otorga mayor poder de negociación lo cual permite obtener individualmente una mayor eficacia operativa. Es decir, el grupo, facilita las negociaciones con agentes, distribuidores, importadores, y clientes. (Arce; 2003).

Asimismo permite el contacto con nuevos tipos de compradores. La constitución de un consorcio permite ofrecer esta mayor gama de productos, con beneficio para todos los integrantes, al abrir simultáneamente las puertas de los mercados externos para una variedad de artículos, con un esfuerzo simplificado y sin duplicación de éstos (Ullmann; 199:74).

Así como la estrategia de exportación asociada a nivel de política de promoción de exportaciones permitía esperar una presencia permanente de la oferta exportable nacional en los mercados internacionales, así también permite a las pequeñas y medianas empresas mantener una operatoria exportadora constante a través de la diversificación de la demanda. El consorcio facilita la exportación a diversión mercados a la vez reduciendo riesgos y manteniendo una producción estable. “es improbable que todos los mercados entren en depresión o impongan restricciones en forma simultánea” (Ullmann; 1999:76).

Y por otro lado, tal como lo sostiene Ullmann, la práctica repetida de la actividad exportadora, va creando una “conciencia positiva” sobre la importancia de la exportación y le asigna la prioridad que le corresponde como herramienta de desarrollo económico del país y de las empresas individuales (Ullmann; 1999:78).

3. Conclusiones

Los cambios en el sistema internacional traen aparejados nuevos retos y estímulos a las políticas nacionales. La política comercial también se debe adaptar a un nuevo escenario donde la interdependencia entre los Estados se hace más intensa y compleja.

En la Argentina los principales actores implicados en el diseño y la ejecución de la política comercial son el Ministerio de Trabajo y Producción y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Dentro de ellos existen múltiples agencias, muchas veces pocos conectadas entre sí, que mediante diferentes relaciones de coordinación, información y control regulan sobre los aspectos referidos al comercio internacional.

Esta estructura estatal en la que se basa la política comercial en la Argentina es considerada por muchos como demasiado desarticulada y desmembrada. Estas características le restan efectividad, provocando muchas veces superposiciones innecesarias o complejas dinámicas burocráticas que no producen los resultados esperados. Es necesario, como lo indica el CCI, que la estrategia de la política comercial en pos del fomento de las exportaciones se integre totalmente dentro de la estructura general de la planificación económica. Y debe apoyarse sobre tres “engranajes” –exterior, interior, de frontera- abordados en este trabajo. Dentro de este esquema se puede actuar entonces sobre el mercado exterior o sobre la oferta interna, sin descartar acciones mixtas que caen sobre el denominado “engranaje de frontera”.

Entre las políticas que se pueden aplicar sobre la oferta interna para promocionar las exportaciones se encuentra el sostén, desde el Estado, a los acuerdos entre empresas o redes asociativas para exportar, también llamados consorcios de exportación.

Los consorcios pueden constituirse en la herramienta necesaria para llegar al mercado exterior en modo más permanente y equilibrado, especialmente para las pequeñas y mediana empresas que deben sortear los obstáculos provenientes de su tamaño.

Este tipo de asociación, que recientemente ha obtenido en Argentina forma legal para ser aplicada con la figura de consorcio, ha precedido en la práctica a la legislación específica.

A través de una nueva organización se logra concretar un acuerdo comercial en pos de objetivos específicos de exportación y simultáneamente mantener la propia personalidad como empresa, ya sea en la producción como en la administración.

Los consorcios, ya sean verticales u horizontales, de promoción o de comercialización, hacen posible unir capacidades disminuyendo costos fijos. Desde el Estado se estimula la creación de consorcios pero sin interferir directamente en las operaciones exportadoras, para generar una solidez propia que genere continuidad a través del tiempo. Es ampliamente reconocida la capacidad de las PyME para generar empleo y fortalecer el tejido productivo del país, lo que resalta la importancia de apoyar su desarrollo exportador.

A nivel microeconómico las ventajas no son menores: disminución de costos. Aumento de la demanda, mayor especialización, mayor poder de negociación, por nombrar sólo algunas de ellas, con las consecuentes derivaciones.

Es de esperar que la ley sancionada por el Congreso argentino en diciembre del 2004 facilite el accionar de los consorcios, porque si bien es cierto que las empresas utilizaban otras figuras asociativas para salir en conjunto al exterior implicaba mayor costo, rigidez operativa a causa de una estructura independiente y pérdida de la individualidad empresarial, jurídica, administrativa y patrimonial.

Un elemento esencial es que la responsabilidad de las operaciones celebradas por el consorcio está limitada a aquélla convenida entre los socios, es decir, no es solidaria, salvo silencio del contrato constitutivo o que así los asociados decidan establecerla. En cambio, en el caso de la Agrupación de Colaboración Empresarial (ACE) o de la Unión Transitoria de Empresas (UTE), todas las empresas asociadas son solidarias e ilimitadamente responsables en cualquier caso, sometiéndolas así a una inseguridad y riesgo jurídico incompatibles con las necesidades comerciales de las empresas.

Sería oportuno que al cambio de legislación acompañase un cambio de mentalidad de los empresarios, muchas veces temerosos de unirse con empresas competidoras, y se diluyeran los últimos obstáculos a la plena operatividad de los consorcios de exportación.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ARCE, M; (2003), "Consortios, una alianza válida"; en REVISTA EL EXPORTADOR; N° 64; Barcelona; mayo de 2003.

BOUZAS, Roberto y AVOGADRO, Enrique (2002) "La elaboración de Políticas Comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina", en Banco Interamericano de Desarrollo, Inter-American Dialogue y Munk Centre for International Studies. Disponible en http://www.iadb.org/Intal/Publicaciones/intal-iad-munkcentre_DD13.pdf

CEPAL (2003) "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe", Edición 2002-2003.

CASTELLO, Héctor (2001) "El sistema de promoción de exportaciones en Argentina" en OORI KOENIG, V., MILESI, D., YOGUEL, G. (coordinadores) "Las Pymes exportadoras argentinas exitosas: Hacia la construcción de ventajas competitivas", Ed. Miño y Davila, Buenos Aires.

CARDERERA SOLER, Luis (1997) "La Política Comercial Española: diez años de política comercial común", Información Comercial Española 776. Madrid.

CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL (2000) "Redefinición de la Promoción del comercio. Necesidad de una Respuesta Estratégica", Ginebra, CCI.

FERRARO, Carlo (2001) "Promoción de exportaciones y sistemas de apoyo al comercio: la experiencia internacional" en OORI KOENIG, V., MILESI, D., YOGUEL, G. (coordinadores) "Las Pymes exportadoras argentinas exitosas: Hacia la construcción de ventajas competitivas", Ed. Miño y Davila, Buenos Aires.

HERMOSILLA, A. SOLÁ, J; (1989) "Cooperación entre empresas", Instituto de la pequeña y mediana empresa industrial, Salamanca.

JACOBSON, G; (1997) "La internacionalización de las Pymes argentinas en un contexto de globalización: los consorcios de exportación", Consejo Profesional de Ciencia Económicas Ciudad de Buenos Aires.

OLIVER, W. WATCHER, M. HARRIS, J.; (1975) "Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange", Bell Journal of Economics, 6, 250-278.

PALACIOS, Graciela (2003) "Latinoamérica frente a la negociación multilateral sobre subvenciones" en Serie Brief 16, Junio 2003, LATN, FLACSO.

RAMIÓ, Carles (2003) "Instituciones y servicio civil de carrera. El caso de las instituciones de comercio internacional exterior de los países de América Latina" ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre.

RAMIÓ, Carles y JORDANA, Jacint (2002) "Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina" INTAL – ITD – STA, Documento de Divulgación 15, junio.

SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIAD EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL (2004) "Asociatividad, redes productivas y exportación pyme". Presentación Programa de Comercio Exterior, Ministerio de Economía y Producción del Gobierno de la Nación.

TUSSIE, Diana y PAGLIERI, Beatriz (2004) "La política comercial en un contexto de federalismo. El caso de Argentina". Documento presentado al Taller de Trabajo CARI - BID – INTAL 30 y 31 de agosto de 2004.

ULLMANN, R; (1999) "PyMEs formas asociativas de comercialización y exportación". Ed. Desalma, Buenos Aires.