



 **realidad
económica**

Nº 316 · AÑO 47

16 de mayo al 30 de junio de 2018

ISSN 0325-1926

Páginas 99 a 132

ANÁLISIS COMPARADO

Organismos de Promoción de Exportaciones. Propuestas para la Argentina

Lisandro Mondino*

* Licenciado en Comercio Internacional, Becario doctoral CITRA – CONICET Centro de Innovación Para los Trabajadores (CITRA) - Universidad Metropolitana del Trabajo (UMET) Sarmiento 2037 - C1044AAE, Buenos Aires – Argentina.
lisandromondino@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: octubre de 2017

ACEPTACIÓN: febrero de 2018



Resumen

La historia económica contemporánea muestra cómo los países que han logrado transitar senderos exitosos de desarrollo económico lo hicieron mediante la implementación de políticas comerciales. En la actualidad, las posibilidades de aplicación de estos instrumentos se han visto restringidas por las reglas establecidas por los organismos multilaterales y los cambios en la estructura industrial mundial. Los países en vías de desarrollo, al embarcarse en procesos de industrialización, se encuentran con la necesidad de incrementar sus exportaciones industriales. En consecuencia, el presente trabajo realiza un análisis comparado de las agencias de promoción de exportaciones de los países con mejor desempeño de sus exportaciones industriales. Se destacan los instrumentos de aplicación viable en la Argentina y se realizan propuestas de política.

Palabras clave: Política Comercial - Promoción de Exportaciones - Agencias de Promoción de Exportaciones.

Clasificación JEL: F130, F190, H110.

Abstract

Export Promotion Agencies. Proposals for Argentina

Contemporary economic history tells us that the countries that have shown successful development trajectories have done so while putting in place commercial policies. Nowadays, the possibility of applying this kind of policy has shrunk considerably, due to the rules established by the multilateral organisms and the changes in the global industrial structure. Developing countries find themselves in the need of increasing their industrial exports in order to sustain their economic and industrial growth process. Consequently, the present work analyzes and compares the Export Promotion Agencies of the countries that show better industrial export performance. The tools that seem of viable application in Argentina are outlined, along with export promotion policy proposals.

Keywords: Commercial Policy - Export Promotion - Export Promotion Agency

JEL Classification: F130, F190, H110.

Las políticas industrial y comercial en perspectiva histórica

En la historia económica contemporánea abundan ejemplos de cómo los países que han transitado senderos exitosos de desarrollo económico – entendido este como una combinación virtuosa entre crecimiento económico, generación de empleo, mejoras en las condiciones laborales, cambios progresivos en la distribución del ingreso, reducción de la pobreza, intensificación en la utilización de tecnología y una mejora de las capacidades productivas (Rampinini, 2016) – lo hicieron mediante la utilización de instrumentos de política económica de diverso tipo, alcance y profundidad. De hecho, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, todos los países hoy desarrollados (con la excepción de Holanda y Suiza), incluyendo especialmente al Reino Unido y Estados Unidos, aplicaron diferentes esquemas de protección comercial y de política industrial durante sus procesos de desarrollo, incluso de forma selectiva sobre aquellos sectores industriales que consideraban prioritarios (Chang, 2002 y 2009). A su vez, la performance económica de los países en desarrollo en los períodos de mayor intervención del estado fue superior a la evidenciada en los de reformas promercado (Chang, 2010; Freeman, 1995). Asimismo, en el período más reciente, los llamados tigres del sudeste asiático -Corea de Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán-, China e India y previamente Japón, utilizaron un amplio conjunto de políticas comerciales e industriales e instituciones para impulsar sus procesos de desarrollo y de achicamiento de la brecha con los países desarrollados (Dosi, et al., 2008 ; Westphal, 1992).

En el contexto actual, dos características relevantes deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar una estrategia de aplicación de políticas comerciales a fin de lograr un crecimiento y desarrollo económico basados sobre la producción industrial. Por un lado, la fragmentación, tanto técnica como geográfica, de los procesos productivos y el surgimiento de las corporaciones globales y las *cadena globales de valor* – CGV¹ –, lo que implica una modificación de las alternativas posibles

¹ Para más información sobre Cadenas Globales de Valor ver: UNCTAD (2013), Gereffi y Korzeniewicz (1994), Kaplinsky (2005).

de inserción en los mercados internacionales para una amplia gama de productos, una mayor dificultad para que se concreten transferencias de tecnología y un incremento de las importaciones de insumos intermedios y de bienes de capital, ante un proceso de crecimiento de la producción industrial de un país en desarrollo.

Por otro lado, las posibilidades de aplicación de estas políticas se han visto considerablemente restringidas por las cláusulas y disposiciones de los acuerdos internacionales y las reglas establecidas por los organismos multilaterales, particularmente la *Organización Mundial del Comercio* – OMC –, a los que la mayoría de los países del mundo han suscripto, incluida la Argentina (Santos, 2012). Gran parte de los instrumentos de política arriba descriptos, como señalan Di Caprio y Gallagher (2006), son considerados como infracciones a las reglamentaciones establecidas por la OMC y en consecuencia pasibles de ser causa de sanciones para el país que los utilice.

Por consiguiente, para que un país en desarrollo pueda lograr un objetivo de crecimiento económico basado sobre el desarrollo industrial, es menester la aplicación de un esquema de política industrial y comercial que considere tanto los instrumentos de protección a las importaciones permitidos por la regulación y de aplicación viable, como aquellos destinados a la promoción de exportaciones que contemplen la complejidad del mercado internacional y las posibles formas de inserción en él, a fin de lograr un proceso sustentable, con vías genuinas de obtención de divisas y no ser víctimas de la llamada *restricción externa* – freno al proceso de crecimiento y desarrollo debido a la creciente necesidad de divisas para hacer frente a las importaciones y el potencial déficit comercial, principalmente industrial – (Schorr y Wainer, 2013; Schteingart, 2016; Rovelli, 2013).

Las Agencias de Promoción de Exportaciones (APE)

Dentro de las políticas de promoción de exportaciones, la totalidad de los países a los que se ha hecho referencia han establecido, con diverso alcance y nivel de profundidad, *agencias de promoción de exportaciones* (APE). La justificación más habitual para la implementación de las APE está basada sobre subsanar los problemas que enfrentan las empresas, particularmente las pequeñas y medianas, relaciona-

dos con asimetrías de información y otras fallas de mercado que significan altos costos de aprendizaje y de acceso, sumado a altos niveles de incertidumbre, que resultan en la no concreción de potenciales exportaciones (Aker, 2010; Allen, 2011; Anderson y van Wincoop, 2004; Rangan y Lawrence, 1999).

Es por ello que las APE brindan una diversa gama de servicios destinados a subsanar o contrarrestar estas deficiencias. En líneas generales, estos son: proveer información legal, impositiva, económica, general de los países o mercados; realizar estudios e investigaciones de mercado, tanto generales como específicas a las necesidades de la potencial empresa exportadora; búsqueda de potenciales socios comerciales y en la representación o promoción de las empresas en el extranjero; organización de misiones comerciales y misiones inversas; participación en ferias internacionales como APE y apoyo a las empresas para su participación; apoyo en la comercialización y publicidad en el extranjero; asistencia en cuanto a los requerimientos de acceso a países y mercados; programas de capacitación y formación en acceso a los mercados del exterior; desarrollo de la *marca país*; promoción de un listado o catálogo de la oferta exportable del país; apoyo financiero a la empresa exportadora mediante créditos, garantías, financiación de actividades de promoción, etc.

La cantidad de APE existentes, tanto de países en desarrollo como de países desarrollados, se ha triplicado en los últimos 20 años (Lederman, et al., 2008). Esto ha sucedido, por un lado, por las ya mencionadas restricciones a la capacidad de acción de los estados en materia de política comercial, que ha hecho que los gobiernos desarrollen nuevas formas de intervención, y por el otro, por las características del entramado productivo internacional y sus consecuencias en la estructura y tendencias del comercio mundial – creciente liberalización del comercio, rediseño de los acuerdos regionales de integración y surgimiento constante de nuevos esquemas, avances en las tecnologías de la información, las comunicaciones y especialmente del transporte, creciente financiarización de la economía global – que han aumentado la incertidumbre en los mercados internacionales y pueden significar que potenciales oportunidades de exportación no se concreten por insuficiencia de información e incapacidad para evaluar los riesgos asociados (Belloc y Di Maio, 2011).

Por lo tanto, se considera que los objetivos de las APE en general son ambiciosos en materia de promoción de la internacionalización de las empresas de sus países y refieren a ayudar a estas a encontrar oportunidades de negocio internacional y concretar potenciales operaciones de exportación, que de otra forma estarían fuera de su alcance. Particularmente, según Volpe Martincus (2010), del análisis de los instrumentos y herramientas ofrecido por las APE, por más que los servicios puedan ser utilizados por empresas de todos los tamaños y grados de madurez en el proceso exportador, se desprende que el foco está colocado centralmente sobre el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. La diversidad de los instrumentos aplicados y la de su alcance y profundidad, demuestra que no existe una batería de políticas única y aplicable en igual medida por todos los países, sino que cada Estado debe encontrar, mediante procesos de prueba y error y a partir del aprendizaje, qué configuración de políticas e instrumentos es ideal para cada caso, según cada circunstancia (Rodrik, 2004 y 2010).

El impacto de las APE en las exportaciones

La literatura especializada, en su gran mayoría, ha encontrado que las APE tienen un impacto positivo en la evolución tanto del volumen total exportado como de la diversificación de las exportaciones – cantidad de productos diferentes exportados y cantidad de mercados de destino –. Desde el punto de vista del presupuesto de las APE, Lederman, et al. (2008) encuentran que, por cada dólar destinado a la promoción de exportaciones, estas crecen 40 dólares. No obstante, el impacto es heterogéneo según el instrumento y el nivel de desarrollo del país, y más aún, existen rendimientos decrecientes, por lo que se infiere que las APE pequeñas muestran mejores resultados que las grandes.

Por su parte, Hayakawa, et al. (2011), comprueban que para los casos de Japón y Corea la utilización de las APE tiene un impacto positivo en las exportaciones, mayor a aquel derivado de la firma de un tratado de libre comercio. A su vez, el impacto es mayor para productos manufacturados que para primarios. En otro trabajo, Kang (2011) demuestra cómo un incremento de 10% en el presupuesto destinado por Corea a su EPA, *Korean Trade and Investment Promotion Agency* (KOTRA), significa un aumento de sus exportaciones de entre 2,45% y 6,34%. Otro

estudio realizado por Francis y Collins-Dodd (2004) para Canadá encuentra que a mayor cantidad de programas de promoción mayor son las ganancias en términos de expansión de las exportaciones. A su vez, existe un mayor impacto de la promoción en las nuevas firmas exportadoras o en los exportadores esporádicos, que para los exportadores experimentados o las empresas netamente exportadoras.

Álvarez y Crespi (2000) y Álvarez (2004) analizan el caso chileno y encuentran que las políticas de promoción de exportaciones tuvieron buenos resultados en la *performance* de las firmas, con un impacto positivo en lo cualitativo – innovación tecnológica y actividades agresivas de apertura de nuevos mercados – y en lo cuantitativo – incremento de las exportaciones y la cantidad de mercados de destino–. No obstante, no encuentran evidencia de un impacto positivo en la cantidad de productos exportados y verifican desigualdad en los impactos según los instrumentos utilizados. Volpe Martincus y Carballo (2008), encuentran que para el caso chileno el impacto es mayor en el volumen de las exportaciones que en aumentar la cantidad de mercados de destino y de productos exportados. También observan un efecto más intenso en las pequeñas firmas que en las grandes.

Cruz (2014), evalúa la efectividad de la promoción de exportaciones que realiza Apex en Brasil y encuentra que aumenta la posibilidad de que empresas que no eran exportadoras logren serlo. A su vez, la promoción de exportaciones tiene efectos positivos de derrame sobre los proveedores de las nuevas empresas exportadoras. No obstante, el impacto es heterogéneo según el tamaño de la empresa y el sector económico del que se trate.

Para el caso de Perú, Volpe Martincus y Carballo (2010a), analizan el impacto de PROMPEX en las exportaciones de las firmas peruanas y demuestran que las actividades de promoción de exportaciones de PROMPEX han ayudado a las empresas peruanas a expandir sus exportaciones, esencialmente a lo largo del margen extensivo, es decir, tanto en términos de la cantidad de mercados de destino como de la cantidad de diferentes productos exportados. No encuentran un impacto similar en el margen intensivo de las exportaciones, es decir, un incremento del volumen de las exportaciones ya existentes. Volpe Martincus y Carballo (2010b), encuentran que, para el caso de Costa Rica, el impacto de la promoción de exportaciones es po-

sitivo para ampliar los mercados de destino de productos que puedan ser diferenciados, pero no se observa que estas políticas tengan impacto en las exportaciones de productos homogéneos o *commodities*. También, Volpe Martincus y Carballo (2010c) encuentra que en Uruguay las políticas de promoción de exportaciones han sido efectivas en ayudar a las empresas a ampliar sus mercados de destino e introducir nuevos productos diferenciados en el mercado mundial.

Finalmente, Volpe Martincus (2010) realiza un relevamiento del impacto de la promoción de exportaciones para varios países de América latina: Perú, Costa Rica, Uruguay, Chile y la Argentina. Allí el autor desarrolla cuatro grandes conclusiones: la primera es que el impacto es considerablemente mayor en el margen extensivo – es decir, en la diversificación de las exportaciones, evidenciadas a través del aumento de la cantidad de productos diferentes exportados – que en el intensivo – entendido como la profundización o incremento de los flujos comerciales ya existentes – de las exportaciones; la segunda es que la posibilidad de que los resultados de la promoción de exportaciones sean positivos muestra una relación proporcional al nivel de diferenciación y complejidad de los productos a exportar; la tercera es que pueden esperarse mejores resultados cuando los receptores de las políticas de promoción son empresas pequeñas que cuando son empresas grandes; y la cuarta es que cuanto más integral es el esquema de políticas de promoción, es decir, que abarque apoyo desde la concepción y producción del producto hasta los servicios de postventa, mayor es el impacto en las exportaciones de las firmas receptoras.

Selección de la muestra de países – y sus APE – a analizar

A modo de selección de una muestra de países – y sus APE – a analizar, se consideran a los países que hayan logrado una mejor evolución del desempeño de sus exportaciones de bienes industriales², debido a que se entiende, que lograr un pro-

² Sumatoria de los siguientes sectores de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) en su revisión 3.1: 27 - Fabricación de metales comunes, 28 - Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo, 29 - Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p., 30 - Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática, 31 - Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p., 32 - Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones y 33 - Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión y fabricación de relojes. Se

ceso de crecimiento económico basado sobre el desarrollo industrial es un objetivo primordial de un país en vías de desarrollo. Esto no significa que las APE brinden servicios de promoción exclusivamente para el sector industrial, sino que en términos generales sus servicios se ofrecen de forma transversal a todas las actividades económicas. En la **Tabla 1** puede observarse el desempeño de las exportaciones industriales de diferentes países según diversos indicadores comerciales³.

En primera instancia se considera el contenido de valor agregado nacional en las exportaciones y la participación del valor agregado nacional en las exportaciones totales, para el período 2000-2011, según la base de datos *Trade in Value Added* (TiVA) confeccionada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Luego se analizan las exportaciones consideradas de alta y media tecnología, para el período 2000-2015, las exportaciones tanto en valores FOB⁴ como en peso neto (kg), para el período 2008-2014 y los índices de concentración de productos exportados y de mercados de destino Herfindahl-Hirschman (IHH)⁵, para el período 2002-2015, según la base de datos *World Integrated Trade Solution (WITS)* del Banco Mundial que se basa sobre los datos de la *United Nations Comtrade Database - International Trade Statistics* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Los países que han evidenciado un desempeño virtuoso en la mayor cantidad de indicadores son: Rumania (comportamiento virtuoso en 11 indicadores), Vietnam (10), Colombia (9), China (8), Camboya (8), Malasia (8), Croacia (8), Hungría,

excluye al sector automotriz y de autopartes (CIUs 34 y 35) debido a que el 80% del comercio internacional de esta industria se encuentra concentrado en 17 empresas multinacionales (Mohr, et al., 2013), reduciendo considerablemente el posible impacto de las actividades de promoción de las APE.

³ La muestra de países estudiados se corresponde con los 61 países disponibles en la base de datos TiVA.

⁴ FOB es el acrónimo del INCOTERM Free on Board o Libre a Bordo.

⁵ Los resultados del IHH, en sus dos variantes, se leen como sigue: un IHH inferior a 0.01 indica una perfecta distribución de los valores exportados entre todos los productos (mercados) que componen las exportaciones; un IHH inferior a 0.1 indica una baja concentración (alta diversificación); un IHH de entre 0.1 y 0.18 determina una moderada concentración de las exportaciones y un IHH mayor a 0.18 determina una alta concentración (baja diversificación).

Tabla 1. Desempeño de las exportaciones industriales de diferentes países.

Países	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Bulgaria	599%	-9,08					-38,40%	-53,08%						
Brasil	263%	1,57	27%	-8,48	164%	-5,53	-57,54%	-51,81%						
Chile	586%	11,75	350%	0,26	193%	-0,56	-50,35%	-52,12%	1,54%	14,60%		22,74%	-2,50%	
China	1350%	17,1	636%	10,39	309%	3,15	-21,78%	-32,31%	5,09%	0,15%		-1,07%	-0,95%	
Colombia	394%	2,85	180%	-0,37	152%	-4,68	-51,77%	-66,04%	-11,65%*	2,20%*	x	-26,87%*	7,80%*	x
Costa Rica	51%	-7,51												
Chipre	250%	-2,38					-48,95%	-57,19%						
Republica Checa	358%	-10,11					-43,47%	-50,03%						
Estonia	498%	23,68	121%	-9,76	480%	9,89	-23,60%	-56,96%	2,71%	-0,88%		16,82%	8,64%	
Grecia	217%	6,34	28%	-0,97	123%	-0,49	-56,96%	-59,09%						
Indonesia	196%	5,85	100%	-7,54	147%	6,74			-20,56%*	-0,24%*		-8,49%*	-1,12%*	
India	645%	-13,46	370%	2,04	650%	8,1			-16,76%**	-0,30%**		7,62%**	1,25%**	
Islandia	347%	-8,81					-53,05%	-45,45%						
Camboya	887%	0,64	696%	0,19	729%	-0,26	103,72%	74,87%	37,99%+	-34,97%+		-40,47%+	-13,25%+	
Corea	175%	-7,45					-32,51%	-28,48%						
Lituania	352%	-1,02					-15,09%	-29,04%						
México	95%	5,76	85%	-5,31	186%	9,75	-36,07%	-35,61%	-0,83%	-0,77%		11,41%	-0,60%	
Malaysia	81%	4,74	160%	-17,11	196%	1,73			-7,03%**	0,39%**	x	-11,25%**	-0,26%**	
Filipinas	74%	14,34	12%	-12,59	143%	6,63								
Portugal	136%	0,75	56%	-2,57	96%	-4,15	-51,27%	-37,70%						
Arabia Saudita	556%	4,94	333%	0,65	113%	3,99			103,16%	18,43%		37,59%	3,55%+	
Túnez	398%	-3,28												
Turquia	425%	-15,31					-48,56%	-51,75%						
Vietnam	1117%	-6,77	1237%	22,9	292%	4,74	169,30%	-22,31%	52,33%*	1,76%*		-8,35%*	3,36%*	x
Argentina	212%	-9,92	14%	-1,3	170%	4,14	-54,51%	-62,87%	-0,18%	-6,35%		18,34%	-5,36%	
España	157%	0,59	108%	-0,98	106%	-4,72	-49,66%	-50,64%						
Croacia	277%	0,94	231%	0,97	156%	-4,07	-48,53%	-41,71%	-27,25%	0,17%	x	-8,19%	-2,20%	
Latvia	449%	-0,56					-31,31%	-66,85%						
Noruega	158%	-2,63					-57,63%	-54,60%						
Nueva Zelanda	183%	6,72	64%	-1,46	175%	-3,17	-51,46%	-56,70%						
Polonia	419%	-11,45					-39,88%	-46,66%						
Rumania	501%	1,12	499%	-0,03	1574%	27,55	-34,54%	-53,72%	-8,01%	1,57%	x	-3,61%	9,42%	x
Eslovaquia	425%	-6,08					-40,47%	-57,25%						
Sudáfrica	165%	-7,33					-48,08%	-49,76%						
Hungría	224%	4,45	148%	-8,37	339%	10,3	-55,61%	-47,83%	-19,28%	1,67%		6,35%	13,22%	
Rusia	293%	-1,07	277%	-0,07	236%	-1,6	-52,58%	-51,66%	22,60%	0,31%		5,10%	-1,25%	
Singapur	89%	10,74	80%	-15,14	208%	4,45	-44,57%	-57,69%	20,86%	0,38%		-6,84%	-0,51%	
Tailandia	180%	-5,7					-39,78%	-52,51%						
Suiza	132%	0,98					-2,82%	-57,23%						
Luxemburgo	78%	-8,4					-64,52%	-61,84%						
Brunei Darussalam	-21%	1,37												
Dinamarca	74%	-3,16					-52,54%	-58,01%						
Finlandia	44%	-5,25					-70,25%	-67,92%						
Francia	55%	-0,11					-57,46%	-57,11%						
Malta	-45%	39,03	-42%	-50,35	147%	2,18	-62,73%	4,68%						
Holanda	43%	2,99	96%	-9,73	228%	2,97	-45,77%	23,73%						
Eslovenia	158%	-1,17					-52,67%	-57,29%						
Canadá	72%	-0,07					-47,51%	-64,81%						
Bélgica	49%	-4,68					-57,89%	-62,68%						
Irlanda	-18%	7,59					-64,50%	-50,00%						
Israel	43%	-3,83					-41,89%	-68,92%						
Suecia	70%	1,36					-58,19%	-56,08%						
Austria	139%	-5,13					-52,32%	-49,58%						
Reino Unido	7%	-6,52					-41,65%	-57,20%						
Estados Unidos	24%	-0,79					-46,94%	-48,60%						

Fuente: elaboración propia sobre las bases de datos detalladas, para periodos entre 2000 y 2015. * Datos disponibles para el período 2012-2014 / ** Datos disponibles para el período 2013-2015 / + Datos disponibles para el período 2013-2014 / ** Datos disponibles para el período 2014-2015. Referencias columnas: (1) Contenido de valor agregado nacional en las exportaciones (variación 2000-2011); (2) Participación del valor agregado nacional en las exportaciones totales (diferencia 2011-2000, en puntos porcentuales); (3) Exportaciones de alta tecnología (variación 2000-2015); (4) Exportaciones de alta tecnología sobre las exportaciones totales (diferencia 2015-2000, en puntos porcentuales); (5) Exportaciones de media tecnología (variación 2000-2015); (6) Exportaciones de media tecnología sobre las exportaciones totales (diferencia 2015-2000, en puntos porcentuales); (7) Exportaciones en FOB US\$ (variación 2008-2014); (8) Exportaciones en Peso (kg) (variación 2008-2014); (9) IHH de concentración de productos (variación 2012-2015); (10) Cantidad de Productos exportados (variación 2012-2015); (11) Comportamiento virtuoso en productos; (12) IHH de concentración de mercados (variación 2012-2015); (13) Cantidad de Mercados de destino (variación 2012-2015); (14) Comportamiento virtuoso en mercados.

La tabla se puede consultar en la web del IADE www.iade.org.ar

Tabla 2. Muestra de países y sus Agencias de Promoción de Exportaciones (APE).

País	Indicadores virtuosos	Agencia de Promoción de Exportaciones (APE)
China	8	China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT)
India	7	Export Promotion Council
Vietnam	10	VIETrade
Malasia	8	MATrade
Camboya	8	Trade Promotion Department (TPD)
Arabia Saudita	7	Saudi Export Development Authority
Croacia	8	Croatian chamber of economy
Rumania	11	The Export Council of Romania
Estonia	6	Trade with Estonia
Chile	6	Pro Chile
Colombia	9	Pro Colombia
Argentina	3	Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) ⁶

Fuente: elaboración propia, APEs relevadas durante 2017.

(7), Arabia Saudita (7), India (7), Estonia (6) y Chile (6). A su vez, con la intención de que la muestra sea más representativa, se seleccionan los países teniendo en consideración su pertenencia a los diferentes espacios económico-geográficos del mundo y sus diversos niveles de desarrollo económico e industrial. Finalmente, se adiciona a la Argentina al conjunto de países bajo análisis para así cumplimentar el estudio comparativo que se propone como objetivo el presente trabajo (ver **Tabla 2**).

Análisis comparativo de las APE

Para determinar qué servicios ofrece cada país mediante su Agencia de Promoción de Exportaciones (APE) se realiza un análisis descriptivo de cada APE. Las

⁶ Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) es el nuevo nombre de la otrora denominada Fundación Exportar.

fuentes de información utilizadas son: las páginas de internet de los organismos bajo estudio y de otros organismos oficiales, las publicaciones, anuarios e informes de las APE y publicaciones académicas sobre los esquemas de promoción de exportaciones de los países bajo estudio. Adicionalmente, se considera la cantidad de embajadas, consulados y representaciones en el exterior de cada país. Esto es relevante dado que, según Rose (2005), las representaciones diplomáticas en el exterior juegan un importante papel en la promoción de exportaciones y, de hecho, un aumento de éstas tiene un impacto positivo en la evolución de las exportaciones bilaterales. La fuente de información a utilizar para comparar la cantidad de representaciones diplomáticas en el extranjero de todos los países de la muestra será el directorio de embajadas, consulados y otras representaciones diplomáticas Embassy Pages⁷. También se tendrán en cuenta otras iniciativas estatales de apoyo e impulso a la actividad exportadora, como la provisión de líneas de crédito preferenciales y coberturas de riesgo, disminución o eliminación de los tributos a la importación de insumos, desarrollo de la marca país, entre otras iniciativas. A modo de sistematizar la información se construye la **tabla 3**, donde puede observarse qué países ofrecen a sus empresas exportadoras y potencialmente exportadoras cada diferente servicio de promoción de exportaciones.

A su vez, los servicios ofrecidos por las APE a las empresas nacionales detallados en las 19 filas de la Tabla 3 pueden dividirse en 7 categorías de servicios de acuerdo a su propósito principal y estas, en dos grandes grupos de servicios según si están dirigidos a todas las empresas por igual sin importar su tamaño – transversales – o si existe un objetivo, manifiesto o no, de que los destinatarios de dichos servicios sean las empresas pequeñas y medianas – aquí se incorporan servicios que por ejemplo, las empresas grandes o con experiencia exportadora no necesitan, debido a que ya los han desarrollado de forma autónoma –. Estas categorías pueden observarse en la **tabla 4**.

⁷ Disponible en: <https://www.embassypages.com/es>

Tabla 3.
Servicios y prestaciones de las APE y demás organismos de los países de la muestra.

Servicios	China	India	Vietnam	Malasia	Camboya	Arabia Saudita	Croacia	Rumania	Estonia	Chile	Colombia	Argentina
1. Sub-agencias regionales	50	17	2	5			19			15	21	
2. Sub-agencias Sectoriales	23	34										
3. Representación propia en el mundo	19		1	46	1	14	2		10	55	23	
4. Cantidad de representaciones en el mundo	263	238	104	153	46	117	153	316	220	285	155	140
5. Realización de exhibiciones y misiones comerciales inversas	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x
6. Apoyo en la participación en ferias y exhibiciones internacionales	x	x		x		x		x		x		x
7. Desarrollo de Marca País		x	x	x				x	x	x	x	x
8. Investigaciones e informes de mercado	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
9. Información sobre las normativas legales en los países de destino						x			x	x	x	
10. Apoyo en la búsqueda de socios comerciales		x		x	x		x	x	x	x	x	x
11. Apoyo en el desarrollo de mercados		x		x					x	x	x	x
12. Catálogo de oferta exportable		x	x	x				x	x	x	x	x
13. Subsidios a la exportación	x								x			
14. Capacitación y talleres	x	x	x	x		x				x	x	x
15. Apoyo en el desarrollo de e-commerce				x						x		
16. Apoyo financiero	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
17. Importaciones preferenciales de insumos para exportación	x	x			x		x					
18. Cámara de arbitraje internacional	x						x	x	x			
19. Patentes internacionales y propiedad intelectual	x				x							

Fuente: elaboración propia. APEs relevadas durante 2017

Tabla 4.
Categorías de Servicios ofrecidos por las APEs

Servicio	Propósito Principal	Tipo de empresa destinataria
1. Sub-agencias regionales	Institucional	Transversal
2. Sub-agencias Sectoriales	Institucional	Transversal
3. Representación propia en el mundo	Institucional	Transversal
4. Cantidad de representaciones en el mundo	Institucional	Transversal
5. Realización de exhibiciones y misiones comerciales inversas	Promoción comercial	Transversal
6. Apoyo en la participación en ferias y exhibiciones internacionales	Promoción comercial	Transversal
7. Desarrollo de Marca País	Promoción comercial	Transversal
8. Investigaciones e informes de mercado	Información	Transversal
9. Información sobre las normativas legales en los países de destino	Información	Transversal
10. Apoyo en la búsqueda de socios comerciales	Asistencia directa	PyMes
11. Apoyo en el desarrollo de mercados	Asistencia directa	PyMes
12. Catálogo de oferta exportable	Asistencia directa	PyMes
13. Subsidios a la exportación	Asistencia directa	PyMes
14. Capacitación y talleres	Creación de capacidades	PyMes
15. Apoyo en el desarrollo de e-commerce	Creación de capacidades	PyMes
16. Apoyo financiero	Asistencia Financiera	Transversal
17. Importaciones preferenciales de insumos para exportación	Asistencia Financiera	Transversal
18. Cámara de arbitraje internacional	Otros	Transversal
19. Patentes internacionales y propiedad intelectual	Otros	Transversal

Fuente: elaboración propia sobre la base de Tabla 3. APEs relevadas durante 2017.

El promedio de servicios ofrecidos de los países de la muestra es de 10,41. Hay 6 países que ofrecen servicios por encima del promedio – Chile, China, India, Malasia, Colombia y Estonia, en orden descendente – y 6 países que ofrecen servicios por debajo del promedio – Vietnam, Croacia, la Argentina, Rumania, Camboya y Arabia Saudita, en orden descendente –. Todos los países ofrecen más servicios de los considerados como transversales que de los que se enfocan principalmente en PyMes, no obstante, hay 6 países cuya proporción de servicios para PyMes sobre

el total es cercana al 40% – India, Malasia, Estonia, Chile, Colombia y Argentina –, muy por encima de los otros 6 países, cuya proporción es del 20 por ciento.

En cuanto a la presencia institucional de las APE dentro de sus propios países, se destaca China, como el país cuya APE posee mayor cantidad de sub-agencias regionales, seguido por Colombia, Croacia, India y Chile.

Por el lado de la especialización de las APE mediante sub-agencias destinadas específicamente a satisfacer las necesidades de los diversos sectores económicos del país, se destaca que de los países de la muestra sólo China e India cuentan con estas sub-agencias, China tiene 23 e India 34, cubriendo así un amplio espectro de sectores económicos con políticas de promoción de exportaciones especializadas para estos sectores. A pesar de que este tipo de sub-agencias no está difundida entre los países de la muestra, sí es una opción interesante a tener en cuenta cuando se quiere dar importancia al desarrollo exportador de aquellos sectores económicos que cada país considera estratégicos.

La mayoría de las APE de los países analizados cuenta con oficinas propias en el mundo, destacable es el caso de Chile, con 55 oficinas propias en el exterior, y de Malasia, con 46. Estas agencias son de relevancia tanto para la coordinación local de eventos y misiones comerciales y de la participación de las empresas del país en ferias y exhibiciones internacionales, como para la búsqueda de demandas de productos y servicios y realizar el contacto con los potenciales oferentes de dichas necesidades de cada país. De los países de la muestra Vietnam, Camboya y Croacia presentan un déficit en este aspecto, al tener 1 o 2 oficinas propias en el exterior, mientras que India, Rumania y la Argentina no poseen ninguna.

Finalmente, la cantidad de representaciones en el mundo que posee cada país puede observarse, de manera desagregada, en la **tabla 5**. Allí puede observarse la cantidad de embajadas, consulados y otras representaciones que cada país posee en el extranjero. El promedio de embajadas es de 83 y el promedio de consulados es de 98. Los casos destacables son Chile, Rumania, China, India y Estonia por su alta cantidad de representaciones totales.

Tabla 5.
Representaciones en el mundo

País	Embajadas	Consulados	Otras representaciones	Cantidad total de representaciones en el mundo
China	195	62	6	263
India	122	108	8	238
Vietnam	71	32	1	104
Malasia	82	69	2	153
Camboya	23	23		46
Arabia Saudita	98	18	1	117
Croacia	55	98		153
Rumania	93	220	3	316
Estonia	37	182	1	220
Chile	72	211	2	285
Colombia	59	96		155
Argentina	86	52	2	140

Fuente: elaboración propia sobre la base de Embassy Pages. Relevado durante 2017.

Luego de lo concerniente a su presencia institucional, se realiza el análisis de los servicios que ofrecen las APE. En primera instancia, la realización de exhibiciones en sus países y la coordinación de misiones comerciales tanto hacia los mercados extranjeros como inversas, es un servicio que ofrecen la mayoría de las APE de los países bajo estudio, con similares características. En algunos casos se brinda principalmente apoyo financiero – por ejemplo, Vietnam o Colombia –, mientras que en otros casos el apoyo es más íntegro, con coordinación de agendas de reuniones, misiones especializadas por sector económico, acciones promocionales, entre otras – por ejemplo, Chile –. Arabia Saudita y Estonia por su parte son los únicos países de la muestra que no ofrecen este servicio a sus empresas.

Un servicio que también es muy ofrecido por las APE de la muestra es el apoyo en la participación de ferias y exhibiciones internacionales en países del extranjero, esto puede darse tanto mediante apoyo económico para solventar los gastos – como es el caso de Rumania – o a través de la participación de la APE con un estand pro-

pio en representación de su país, el cual alberga espacios dedicados a cada una de las empresas que participa del evento bajo el apoyo de la APE, en estos casos se suele apoyar económicamente a la empresa, mediante el costo de participación subsidiado – por ejemplo la Argentina –, junto con ayuda para la concreción de una agenda de negocios, apoyo logístico para el envío de muestras, apoyo en el seguimiento post-venta, entre otros servicios –por ejemplo Chile–.

El desarrollo de una Marca País que comprenda dentro de su alcance la representación de las cualidades de los productos y servicios del país, es una actividad bastante difundida entre los países analizados. En la mayoría de los casos estudiados, la Marca País es una única imagen que se comparte entre las diferentes áreas promocionadas – comercio, turismo, inversiones, entre otras – y se utiliza como sello de calidad en los mercados internacionales. En otros casos, como en Chile, se crean marcas sectoriales, por ejemplo, Vinos de Chile, Salmón de Chile, entre otras, para promocionar en el exterior sectores estratégicos o específicos de forma diferenciada de la imagen general del país. Muchos de estos esquemas poseen un mecanismo de autorización de la utilización de las marcas país, exigiendo que los productos o servicios que utilicen este sello cumpla con los requisitos y exigencias pautados, para no perjudicar la imagen de marca construida en los mercados internacionales.

Otro servicio de los más presentes dentro de los países y APE de la muestra es la puesta a disposición de las empresas de las investigaciones y publicaciones que realizan las APE, especialmente los informes de mercados de destino dinámicos e interesantes, los reportes y fichas de los países, los análisis de las tendencias del comercio global, estudios sectoriales, entre otras publicaciones. Interesantes son los casos de China e India, que al contar con sub-agencias de especialización sectorial, realizan investigaciones específicas de los sectores para los que trabajan. La APE de Chile también comparte estudios de mercado enfocados en los sectores económicos que ellos desean promover estratégicamente. Otro formato interesante de este servicio es el de la APE de Malasia, que cuenta con un centro permanente de información sobre otros mercados y países, con personal dedicado además de sus informes y publicaciones. El único país de la muestra que no ofrece este servicio es Rumania.

Sólo cuatro de las APE de los países de la muestra tienen un servicio especialmente dedicado a brindar a las empresas información detallada y actualizada sobre los requerimientos de acceso a los mercados de destino, especialmente sobre los requisitos técnicos, fitosanitarios, normativos y legales, las certificaciones necesarias y los organismos nacionales e internacionales que pueden emitirlos. La cobertura de estas cuatro APE es diversa, Chile se enfoca más en las certificaciones no obligatorias que ofrecen diferenciación a sus productos estratégicos, mientras que Colombia ofrece información sobre las condiciones de acceso a los mercados de destino que son de su mayor interés promocionar.

La mayoría de las APE estudiadas ofrece mecanismos para concretar contactos con potenciales compradores o socios comerciales de sus empresas exportadores y potencialmente exportadoras. Estos pueden ser esquemas pasivos, por ejemplo, listados de las oportunidades de negocio – es decir, solicitudes de productos o servicios – que llegan a la APE a través de su portal, oficinas internacionales, misiones comerciales u otras posibles vías – como es el caso de la APE de Colombia – o pueden ser esquemas más activos donde las oficinas internacionales o agentes especialmente dedicados a esa tarea – por ejemplo, los consejeros comerciales de Camboya – se dedican a la búsqueda de demandas de productos y servicios que puedan ser satisfechas con la oferta exportable del país y al posterior acercamiento comercial de las empresas en cuestión. De los países de la muestra no brindan estos servicios China, Vietnam, Arabia Saudita y la Argentina.

La mitad de las APE de la muestra brinda algún tipo de apoyo a las empresas en el desarrollo de mercados externos. En general estos programas son de amplio alcance, acompañando a las empresas en los primeros pasos – acondicionamiento de productos, cálculos de costos y precios de exportación –, en la investigación y selección de los mercados objetivo, en la confección de un plan de desarrollo de mercado y mercadeo internacional y en la aplicación de dicho plan con misiones comerciales y visitas a ferias y exhibiciones internacionales, la concreción de contactos comerciales y las primeras exportaciones y el seguimiento posterior a la venta. Un caso destacable de este servicio íntegro son los planes de la APE de Chile ya descriptos, otra modalidad interesante es el apoyo financiero a las empresas para que emprendan el desarrollo de mercados externos, tanto con especialistas

de la APE como mediante la contratación de profesionales externos, como lo hace la APE de Malasia.

Otro servicio bastante difundido entre las APE de la muestra es la puesta a disposición de las potenciales empresas contraparte del exterior de un catálogo de la oferta exportable, de productos y servicios, del país. Estos catálogos están ordenados según industria, sector económico o tipo de producto y tienen los datos de contacto de cada empresa. Hay catálogos que están concentrados en los productos y servicios primero y en las empresas productoras de esos productos o servicios después, como es el caso de Chile; otros que están concentrados en las empresas primero, por industria, y los productos que realizan luego, por ejemplo, Estonia; y otros que adicionan algún tipo de esquema de calificación o de confiabilidad de la empresa oferente, ya sea mediante un puntaje, un ranking de operaciones con el exterior o mediante una certificación previa a la incorporación al catálogo, como es el caso de India.

De los países de la muestra sólo se han detectado dos casos de subsidios directos y explícitos a la producción para la exportación, estos son China y Estonia. Debido a las regulaciones de los organismos multilaterales, como la OMC, que prohíben este tipo de actividad, estas prácticas no están muy difundidas, al menos de forma explícita. En cuanto a China, dado que su estructura productiva está fuertemente controlada por el Estado y las empresas estatales, las transferencias de dinero que el estado realiza a estas empresas pueden ser consideradas subsidios a la producción, en este caso se aplica a la producción destinada a la exportación. El caso de Estonia es particular debido a que el subsidio se da solamente a lo que su APE define como “industrias creativas”, con énfasis en la actividad exportadora de servicios de innovación productiva y de creación de conocimiento.

Un servicio muy difundido entre las APE de la muestra es la formación de los recursos humanos de las empresas mediante ciclos de capacitación y talleres, tanto sea con foco en dar los primeros pasos en el proceso de internacionalización como para profundizar en sus exportaciones existentes. Destacables son los casos de Arabia Saudita y Colombia que hacen énfasis en la construcción de capacidades exportadoras permanentes en las empresas a través del seguimiento y el apoyo, con

talleres de trabajo y de implementación de lo aprendido. De los países de la muestra, Camboya, Croacia, Rumania y Estonia no ofrecen estos servicios.

Chile y Malasia poseen las únicas APE que brindan apoyo a las empresas de sus países en el desarrollo de plataformas digitales de venta internacional. Malasia ofrece asignaciones financieras no reembolsables, asesoramiento de especialistas y capacitación en su programa “eTRADE”, por su lado, Chile ofrece seminarios de capacitación y talleres prácticos en su programa “Exporta Digital”. Chile cuenta con un programa adicional, llamado “Exporta Fácil” que consiste en un tratamiento preferencial, tanto administrativo como económico, en la utilización de Correos Chile para envíos internacionales.

Exceptuando a Camboya, todos los países de la muestra poseen algún esquema de apoyo financiero a la exportación. En principio existen entidades financieras – bancos, fideicomisos, etc. – dedicadas exclusivamente al comercio exterior y a promover el emprendimiento exportador. En algunos casos una entidad cubre todas las necesidades financieras, con créditos preferenciales, garantías internacionales, seguros de crédito y seguros de riesgo internacional, como en Croacia o Rumania. Mientras que en otros países existe más de una entidad que ofrece servicios financieros, como es el caso de Colombia.

Cuatro de los países de la muestra poseen esquemas de tratamiento arancelario e impositivo preferencial para las importaciones de insumos exclusivos para la producción exportadora. Estos son China, India, Camboya y Croacia. Estos esquemas no son los más tradicionales reintegros de impuestos a todas las exportaciones, *drawbacks* o reintegros a la exportación, sino que están específicamente destinados a la importación de bienes que se utilizarán exclusivamente para la producción de productos que serán exportados, generalmente por empresas que operan en las denominadas zonas especiales o zonas francas.

En relación con las cuestiones legales, cuatro de los países de la muestra – China, Croacia, Rumania y Estonia – poseen cámaras o cortes de arbitraje comercial nacional e internacional, para dirimir sus posibles disputas en las compra-ventas internacionales. El caso más destacable es el de China, cuya cámara es reconocida en

el nivel internacional y además posee un área especializada en las cuestiones referidas a los contratos de sus empresas con las líneas marítimas, navieras y demás transportistas internacionales.

Adicionalmente, de los países analizados solo China y Camboya ofrecen a sus empresas una oficina de patentamientos y protección de la propiedad intelectual con alcance internacional, dedicada a hacer valer los registros de marcas, productos, servicios, tecnología, etc., de sus empresas en el exterior, junto con la realización de los litigios y procesos judiciales necesarios en caso de detectados incumplimientos.

Propuestas para la Argentina

El esquema de promoción de exportaciones de la Argentina, en comparación con los demás países analizados, presenta características similares para algunos servicios considerados, deficiencias de diferente grado para otros y algunos con los que el país no cuenta dentro de su oferta de servicios de promoción de exportaciones. A continuación, se realiza un análisis específico de la oferta argentina para cada servicio de promoción de exportaciones, con recomendaciones de política teniendo en consideración las mejores o más habituales prácticas de los países analizados en el apartado anterior.

Una primera apreciación que debe realizarse sobre el entramado institucional que lleva adelante las políticas de promoción de exportaciones de la Argentina es la existencia de diversas instancias que realizan este tipo de actividades, por separado. Existen instituciones tanto públicas como privadas, con alcance nacional o con alcance regional/provincial y con dependencia de los estados nacional o provinciales, de cámaras empresariales o bancos privados. Esta diversidad de instituciones que realizan actividades de promoción de exportaciones presenta un considerable nivel de solapamiento funcional, por ejemplo, se ha dado el caso de que dos instituciones asistieron por separado a la misma feria internacional. Por lo tanto, se considera necesario y se presenta aquí como la primera recomendación de política, establecer una coordinación central de todas las actividades de promoción de exportaciones del país, preferentemente a través de una APE nacional, que

establezca la planificación de la promoción de exportaciones del país, la forma y esquema de utilización de los diversos instrumentos disponibles, el manejo del presupuesto dedicado a cada actividad y que posea dedicación exclusiva a la promoción de exportaciones. La Argentina cuenta con una APE, recientemente renombrada Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), que es la principal agencia encargada de la promoción de exportaciones, y la única sobre la cual versará el análisis del presente trabajo, con la intención de que la AAICI sea la agencia que cumpla este importante rol de coordinación central.

En lo relativo al armado institucional particular de la AAICI, ésta no cuenta con sub-agencias regionales. Al considerar el amplio territorio de la Argentina –el tercer país más extenso de la muestra– y la existencia de producciones especializadas en sus diferentes regiones geográficas –lo que se conoce laxamente como “economías regionales”– es de suma relevancia contar con la presencia física de sub-agencias de la AAICI especializadas en la inserción internacional de las producciones regionales en el mundo.

Adicionalmente, la Argentina no cuenta con sub-agencias especializadas por sector económico. Esta particularidad sólo está presente en dos de los países estudiados, no obstante, debido a la considerable especialización geográfica que puede observarse en la producción argentina, es interesante considerar la posibilidad de que las sub-agencias regionales a crear cuenten con personal o departamentos especializados en el sector económico característico de la región que abarcan.

A su vez, la AAICI no cuenta con oficinas ni representaciones propias en el extranjero, práctica muy difundida entre las APEs de los países estudiados. Es importante desarrollar este componente del esquema institucional de la APE, con la recomendación de considerar dos líneas de acción que pueden tanto facilitar como aumentar la probabilidad de éxito de realizar este agregado a la AAICI. Por un lado, existe una amplia cobertura internacional de la red de embajadas y consulados que posee la Argentina en el extranjero, estos organismos no se encargan de la promoción de exportaciones de la misma forma que lo puede hacer una APE con dedicación exclusiva a esta tarea, pero sí puede utilizarse su estructura, tanto de personal como de instalaciones, para hacer más sencilla y menos costosa la creación de re-

presentaciones u oficinas propias de la AAICI en el extranjero, al menos en los mercados más importantes y estratégicamente más interesantes para el país. En efecto, la línea de acción recomendada es analizar cuáles son los mercados estratégicos más dinámicos e interesantes para iniciar el proceso de internacionalización de la AAICI, con oficinas o representaciones propias, en aquellos mercados seleccionados con esta metodología.

Los países analizados poseen, en promedio, 83 embajadas y 98 consulados en el extranjero. La Argentina se encuentra por sobre el promedio de embajadas, con 86, pero por debajo del promedio en consulados, con 52. Considerando que, según Rose (2005), un aumento de las representaciones diplomáticas en el exterior tiene un impacto positivo en la evolución de las exportaciones bilaterales, es recomendable analizar la posibilidad de incrementar la presencia internacional argentina exclusivamente para actividades de carácter comercial -la búsqueda de potenciales contrapartes, la detección de demandas de la oferta exportable argentina, la organización de exhibiciones, ferias o misiones comerciales, entre otras actividades-. Esto debe suceder en conjunto con la posible ampliación institucional internacional de la AAICI detallada en el párrafo anterior.

En cuanto a los servicios ofrecidos por la AAICI y demás organismos del país, la organización de misiones comerciales al exterior y de misiones comerciales inversas, generalmente en el marco de exhibiciones o eventos promocionales llevados a cabo en el país, está en línea con los estándares internacionales. No obstante, podría pensarse en la realización de misiones comerciales especializadas en los sectores económicos que se desee fomentar, visitando los mercados más interesantes en términos estratégicos, apoyando a las empresas en la coordinación de agendas de reuniones y contactos con potenciales contrapartes previamente segmentados para el sector económico en cuestión y realizando eventos publicitarios y de promoción de los productos o servicios del país. Unos ejemplos interesantes de este tipo de misiones comerciales son las realizadas por ProChile, llamadas “Chilean Wine Tour” y “Sabores de Chile”.

La AAICI también cuenta con un servicio de apoyo a la participación de las empresas en ferias y exhibiciones internacionales en otros países, que consta de un

espacio específico de la empresa dentro del pabellón de la AAICI que representa al país, a un valor económico subsidiado. Dentro de las prácticas de las demás APE que ofrecen este servicio se encuentran algunas prestaciones adicionales que se recomienda la AAICI tome en consideración para hacer más fructífera la participación de las empresas que están iniciando su proceso de internacionalización – que, según Seringhaus y Rosson (1998) son las que más se benefician de recibir este apoyo –, en las ferias internacionales. Tales prácticas son: la ayuda a la empresa a concretar agendas de reuniones con potenciales contrapartes comerciales – que puede ir de la mano de un esquema de constante búsqueda de potenciales demandantes de los productos y servicios argentinos, a través del desarrollo de la presencia internacional de la APE, cual arriba descripto –, la ayuda en el cálculo de costos y precios de exportación específicos para el país de destino, brindar información detallada sobre los requisitos y normativa de importación al país en cuestión y sobre las tendencias del mercado y las posibles formas de ingreso y diferenciación, como pueden ser algunas certificaciones no obligatorias.

La Marca País como medio de identificar las cualidades de los productos y servicios del país en los mercados internacionales es otra acción ampliamente difundida entre los países de la muestra. La marca país de la Argentina está a cargo del Ministerio de Turismo y posee un enfoque amplio, alcanzando la imagen del país como destino turístico, destacando su cultura, arte y demás características propias, por sobre la cuestión comercial. Referente a esto último, existe un listado de empresas que pueden hacer utilización de la marca país para potenciar su imagen en los mercados internacionales, no obstante, no parece existir un esquema de control sobre su utilización – existente en otros de los países de la muestra, como Malasia o Vietnam –, que se recomienda aplicar, buscando que la marca país sea una certificación de calidad de los productos y servicios que la portan y la confianza de las empresas oferentes.

La AAICI pone a disposición de las empresas, en su biblioteca de publicaciones, reportes estadísticos y de comercio exterior, informes de mercado y de países y estudios sectoriales, de los sectores de interés de la agencia en los mercados internacionales de destino más dinámicos e interesantes. Por más que las publicaciones existentes son adecuadas en comparación con las demás APE estudiadas, pueden

realizarse las siguientes recomendaciones referidas al detalle y profundidad de sus contenidos: enfocar las investigaciones y posteriores publicaciones en aquellos sectores económicos que estratégicamente se decida fomentar; profundizar el análisis y la información expuesta en los informes de países en lo concerniente a los requisitos de importación, normativas legales y barreras técnicas y no arancelarias vigentes; realizar informes de costos logísticos, aduaneros y de ingreso a los países estudiados, con recomendaciones sobre las mejores modalidades de comercialización para cada sector económico o tipo de producto o servicio.

La Argentina no ofrece un servicio exclusivamente dedicado a brindar información a las empresas sobre los requisitos de importación – barreras no arancelarias, normas técnicas, certificaciones, entre otros – de los potenciales países de destino. Por más que esta no sea una práctica ampliamente difundida entre los países de la muestra, sin duda es un servicio de suma importancia a ser brindado por la AAICI, siendo la falta de información sobre el acceso a los mercados uno de los principales problemas que enfrentan las empresas que desean internacionalizarse, como destacan Yunus (2006), Leonidou (1994) o Dhillon (2013). Por lo tanto, se recomienda a la AAICI implementar un servicio de información especializado sobre las normativas, requisitos y barreras de ingreso a los potenciales mercados de destino de las empresas argentinas. Esto puede hacerse tanto como un cuerpo de personal especializado que actúe frente a la demanda de las empresas, o demás áreas del organismo -por ejemplo, ante solicitudes de las sub-agencias regionales especializadas- o un ente con mayor autonomía, que realice investigaciones y publique informes de forma constante. Ambas modalidades no son excluyentes, sino que se pueden dar en simultáneo. A su vez, se recomienda que este cuerpo haga énfasis en ayudar preferencialmente a las empresas ya exportadoras a identificar y hacer uso de las certificaciones internacionales no obligatorias que permiten diferenciar, sofisticar y agregar valor a los productos y servicios de la oferta exportable argentina -ver, por ejemplo, ProChile-.

A través del portal Argentina Trade Net, la Argentina pone a disposición de sus empresas las demandas de productos o servicios que son detectadas por la sección económica y comercial de sus representaciones en el exterior, catalogadas por tipo de producto y con los datos de contacto de la empresa demandante. Este servicio

está muy difundido entre las APEs analizadas, con diferente alcance según el caso. Los esquemas como el argentino son habituales entre los países de la muestra. No obstante, se considera que el esquema es inferior por su pasividad frente a otras opciones posibles, aunque actualmente se encuentran fuera del alcance institucional con el que cuenta la AAIICI. Tales opciones implican realizar un proceso activo de unión de la demanda internacional detectada, preferentemente por las oficinas o representaciones propias en el exterior que cuenten con profesionales especializados, con la oferta de productos y servicios existente en el país, que puede ser alcanzada a través de las sub-agencias regionales o sectoriales o mediante una mayor difusión de la herramienta y su incorporación en todos los demás programas de impulso a la exportación de la APE. Este enfoque de búsqueda de la potencial demanda internacional además puede realizarse con una especialización sectorial.

En relación con el apoyo a las empresas en el desarrollo de mercados internacionales, ya sea nuevos mercados o la profundización de las exportaciones ya existentes, la AAIICI solo presenta un programa para grupos o consorcios exportadores. Este programa es íntegro en cuanto a su contenido y alcance – apoyando al grupo de empresas en todo el proceso exportador mediante la financiación de un consultor profesional y la puesta a disposición de todos los servicios de la APE – pero sólo se aplica a conformaciones de empresas y no a empresas particulares. La obligatoriedad de formar parte de un consorcio de exportación para acceder a este servicio deja afuera a empresas que no están en condiciones o no desean participar en estas agrupaciones, indiferentemente de los aspectos positivos que posee el asociativismo como modalidad de exportación. Esto agrega un nivel de complejidad al servicio de desarrollo de mercados externos que parece innecesario. Como recomendación, la AAIICI debe ofrecer el paquete íntegro de servicios de desarrollo de mercados a empresas individuales, ampliando así considerablemente el alcance de este servicio entre las empresas argentinas. La creación de consorcios de exportación no debe ser por esto desmerecida, sino que, por lo contrario, debe ser un servicio más de los brindados por la AAIICI, pero de manera complementaria o adicional al de desarrollo de mercados internacionales.

A través del portal Argentina Trade Net se pone a disposición de los potenciales demandantes internacionales un catálogo de la oferta exportable argentina, con información de contacto de las empresas exportadores, según sus productos. Por

más que el portal cumple con su objetivo, se pueden realizar dos recomendaciones para su mejora. Por un lado, el catálogo no incluye servicios. Existen clasificaciones internacionales de servicios, por ejemplo, la clasificación CIU, que pueden utilizarse para ampliar este catálogo al total de la oferta exportable argentina – ver, por ejemplo, los catálogos de ProChile o ProColombia –. Por el otro lado, el portal digital no es de fácil acceso para empresas extranjeras (al momento de realización del presente trabajo no existe versión en otros idiomas), la forma de acceder al catálogo no está señalizada y este no aparece en los demás portales de la AAICI.

La Argentina no ofrece subsidios a la exportación como lo hacen China y Estonia, no obstante, debido a que esta práctica se encuentra prohibida por los acuerdos multilaterales de la OMC, se considera que es correcto que este servicio no forme parte de las prestaciones de la APE argentina, por lo que no se realizan recomendaciones de política en este aspecto.

En línea con la mayoría de las APE analizadas, la AAICI brinda capacitaciones a las empresas sobre temáticas relevantes al negocio internacional, divididas en tres niveles según el grado de experiencia exportadora de la firma participante. Este servicio está dentro del estándar internacional, aun así puede recomendarse por un lado, incrementar el énfasis en el seguimiento de la empresa a lo largo de todo el ciclo de capacitación, logrando que a medida que gana experiencia en los mercados internacionales complementa ese crecimiento con las capacitaciones del nivel al que ha accedido, y por el otro la realización de talleres prácticos de aplicación de lo aprendido, para generar capacidades propias permanentes en las empresas y facilitar y acelerar su proceso de internacionalización, generando continuidad exportadora y reduciendo el nivel de deserción del proceso de exportación.

Al igual que la mayoría de las APE analizadas, la AAICI no cuenta con un servicio de apoyo a las empresas en la generación de plataformas de comercio digital. Al considerar las tendencias de los mercados internacionales, las facilidades otorgadas por los avances tecnológicos y lo simple que resulta actualmente la tarea de desarrollar, mantener y utilizar una plataforma de ventas digital, es sumamente recomendable para la AAICI implementar un servicio de apoyo a las empresas para

que implementen esta modalidad de ventas, tanto nacionales como internacionales. La modalidad puede ser con capacitaciones y talleres, como ProChile, o mediante financiación para el desarrollo de las plataformas digitales, como otorga MaTrade. A su vez, siguiendo el ejemplo de ProChile, es interesante analizar la posibilidad de generar acuerdos con empresas de correo, nacional e internacional, para reducir los costos logísticos de los envíos pequeños – aplicables al régimen aduanero de envíos por correo – y hacer más atractiva esta modalidad de venta.

Como mecanismo de financiación de exportación, nuestro país cuenta con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), que ofrece líneas de crédito de corto y de largo plazos para las ventas al exterior. Este servicio es común entre los países analizados, junto con los tradicionales servicios bancarios de medios de pago internacional – cartas de crédito, cobranzas, entre otros –, y otros servicios financieros como garantías con validez internacional y seguros internacionales de riesgo y comerciales, que en la Argentina no son ofrecidos por el BICE sino por los demás bancos comerciales, en su mayoría privados. Como recomendación, se debe generar una línea de crédito con tasas o condiciones preferenciales exclusivamente destinada a las actividades exportadoras. No a financiar la exportación en sí, servicio que ya existe, sino a permitir inversiones productivas, adquisición de bienes de capital, ampliación de instalaciones y otras actividades clave, a tasas de interés y condiciones que se acerquen a las vigentes en los mercados internacionales.

Respecto de las importaciones preferenciales de bienes que son utilizados exclusivamente como insumos para la producción exportadora, la Argentina no cuenta con un régimen especial a tal respecto, como sí sucede en India o Croacia. Si bien los regímenes de *drawback*⁸ o de *importación temporal*⁹ pueden entenderse como mecanismos aduaneros que permiten un trato preferencial a los bienes im-

⁸ El drawback es un régimen aduanero mediante el cual se restituyen en forma total o parcial los importes abonados en concepto de tributos que hayan gravado a la importación para consumo, siempre y cuando los mismos bienes fueren exportados para consumo.

⁹ La importación temporal es un tipo de destinación aduanera que permite la importación de bienes en forma temporal (que luego deben ser re-exportadas, habiendo o no ocurrido una transformación de esos bienes en el territorio nacional), no estando sujetas a la imposición de tributos, con excepción de las tasas retributivas de servicios.

portados que luego se re-exportan, estos tienen ciertas restricciones que hacen que no sean regímenes de promoción a la actividad exportadora por medio de preferencias en la importación de insumos, por ejemplo, el régimen de importación temporal establece plazos máximos para la reexportación de los bienes importados temporalmente, lo que implica un límite en la escala de las operaciones que se puedan realizar de esta manera. Por lo tanto, se recomienda implementar un régimen preferencial de importación de insumos para la actividad exportadora más integral y de fácil utilización.

La Argentina no cuenta con una cámara de arbitraje comercial de alcance internacional ni con una oficina de patentamientos y protección de la propiedad intelectual, también de alcance internacional. Estos dos organismos están presentes sólo en unos pocos países de los analizados en el presente trabajo –4 y 2 respectivamente– por lo que su creación no es una prioridad y es cuestionable que sea necesario. No obstante, es interesante facilitar el acceso de las empresas a los cuerpos y organismos legales ya existentes en el país y a la vez promover la especialización en las compra-ventas internacionales, los seguros y contratación de servicios y la gestión y protección de la propiedad intelectual de estos organismos.

Conclusiones

La historia económica contemporánea muestra cómo los países que han logrado transitar senderos exitosos de desarrollo y crecimiento económico lo hicieron mediante la implementación de instrumentos de política económica de diverso tipo, alcance y profundidad. Dos características del contexto actual deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar una estrategia de crecimiento y desarrollo económico basada sobre la producción industrial. Por un lado, la fragmentación, tanto técnica como geográfica, de los procesos productivos y el surgimiento de las corporaciones globales y las cadenas globales de valor –CGV–, lo que implica una modificación de los caminos posibles de inserción en los mercados internacionales, y por el otro, las restricciones a la aplicación de políticas comerciales debido a las cláusulas y disposiciones de los acuerdos internacionales y las reglas establecidas por los organismos multilaterales.

Por consiguiente, es menester la aplicación de un esquema de política industrial y comercial que considere tanto los instrumentos de protección frente a las importaciones permitidos por la regulación y de aplicación viable, como aquellos destinados a la promoción de exportaciones que contemplen la complejidad del mercado internacional y las posibles formas de inserción en él. Es por ello que el presente trabajo analiza las agencias de promoción de exportaciones –APE–. Los objetivos de las APE en general son ambiciosos en materia de promoción de la internacionalización de las empresas y refieren a ayudar a las empresas nacionales a encontrar oportunidades de negocio internacional y concretar potenciales operaciones de exportación, que de otra forma estarían fuera de su alcance. La literatura especializada ha encontrado que las APE tienen un impacto positivo en la evolución tanto del volumen total exportado como de la diversificación de las exportaciones -cantidad de productos diferentes exportados y cantidad de mercados de destino-.

Para seleccionar la muestra de países, y sus APE, a estudiar, se considera el desempeño de las exportaciones de bienes industriales de los países, según diferentes bases de datos del comercio internacional, su pertenencia a los diferentes espacios económico-geográficos del mundo y sus diferentes niveles de desarrollo económico e industrial.

En cuanto al esquema de promoción de exportaciones de la Argentina en comparación con los demás países analizados, presenta características similares para algunos servicios considerados, deficiencias de diferente grado para otros y algunos con los que la Argentina no cuenta dentro de su oferta de servicios de promoción de exportaciones. Debido a ello, a partir de un análisis específico de la oferta argentina para cada categoría de servicio de promoción de exportaciones, se realizan recomendaciones de política teniendo en consideración las mejores o más habituales prácticas de los países analizados.

Como primera recomendación, se considera necesario establecer una coordinación central de todas las actividades de promoción de exportaciones del país, a través de la APE nacional, la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional (AAICI), que establezca la planificación de la promoción de exportaciones

del país, la forma y esquema de utilización de los diversos instrumentos disponibles, el manejo del presupuesto dedicado a cada actividad y que posea dedicación exclusiva a la promoción de exportaciones.

A su vez, se entiende como primordial desarrollar la presencia institucional de la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional –AAICI– en el nivel regional, preferentemente especializadas sectorialmente en las producciones características de cada región, e internacional, mediante oficinas o representaciones propias. Un camino es utilizar la estructura ya existente de embajadas y consulados. Asimismo, se puede considerar la realización de misiones comerciales especializadas por sector económico y potenciar el apoyo a las empresas en la participación en ferias y exhibiciones internacionales, con ayuda para la concreción de agendas de reuniones, el cálculo de costos y precios de exportación, los requisitos y normativa de importación al país en cuestión y las posibles formas de ingreso.

Otras falencias a subsanar son: la implementación de un servicio de información especializada sobre las normativas, requisitos y barreras de ingreso a los potenciales mercados de destino de las empresas argentinas; la realización de un proceso activo de unión de la demanda internacional detectada con la oferta de productos y servicios existente en el país; el seguimiento de la empresa a lo largo de todo el ciclo de capacitación, complementando éste con talleres prácticos de aplicación; y la generación de una línea de crédito con tasas o condiciones preferenciales exclusivamente destinada a las actividades exportadoras.

Bibliografía

- Aker, J., 2010. Information from markets near and far: Mobile phones and agricultural markets in Niger. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(3), pp. 46-59.
- Allen, T., 2011. *Information Frictions in Trade*. New Haven: Yale University.
- Álvarez, R., 2004. Sources of export success in small and medium-sized enterprises: the impact of public programs. *International Business Review*, Issue 13, pp. 383-400.

- Álvarez, R. E. y Crespi, G. T., 2000. Export performance and promotion instruments: Chilean empirical evidence. *Estudios de Economía*, 27(2), pp. 225-241.
- Anderson, J. E. & van Wincoop, E., 2004. Trade Costs. *Journal of Economic Literature*, 42(3), pp. 691-751.
- Belloc, M. y Di Maio, M., 2011. Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries. s.l.:Working Paper. International Growth Centre (IGC).
- Chang, H.-J., 2002. *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, H.-J., 2009. *Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?* Seoul: ABCDE (Annual World Bank Conference on Development Economics).
- Chang, H.-J., 2010. *23 Things They Don't Tell You about Capitalism*. London: Penguin Books Ltd.
- Cruz, M., 2014. *Do Export Promotion Agencies Promote New Exporters? Policy Research Working Paper, Issue 7004*.
- DiCaprio, A. y Gallagher, K., 2006. *The WTO and the Shrinking of Development Space. How big is the Bite?* s.l.:Global Development and Environment Institute. Tufts University.
- Dosi, G., J. E. S. y M. C., 2008. *The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development*. s.l.:Oxford University Press.
- Francis, J. y Collins-Dodd, C., 2004. Impact of export promotion programs on firm competencies, strategies and performance. The case of Canadian high-technology SMEs. *International Marketing Review*, 21(4/5), pp. 474-495.
- Freeman, C., 1995. The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, Issue 19, pp. 5-24.
- Gereffi, G. y Korzeniewicz, M., 1994. *Commodity Chains and Global Capitalism*. London: Praeger.
- Hayakawa, K., Lee, H.-H. y Park, D., 2011. Do Export Promotion Agencies increase ex-

- ports? Institute of Developing Economies - Discussion Paper, Issue 313.
- Kang, K., 2011. Overseas network of export promotion agency and export performance: the Korean case. *Contemporary Economic Policy*, 29(2), pp. 274-283.
- Kaplinsky, R., 2005. *Globalization, Poverty and Inequality: Between a Rock and a Hard Place*. Cambridge: Policy Press.
- Lederman, D., Olarreaga, M. y Payton, L., 2008. *Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't*. s.l.:World Bank.
- Mohr, D. y otros, 2013. *The road to 2020 and beyond. What's driving the global automotive industry?* s.l.: McKinsey & Company, Inc.
- Rampinini, A., 2016. *El impacto de las Licencias No Automáticas en el sector Muebles y en la Cadena Foresto Industrial de Argentina durante el periodo 2009 al 2012*. s.l.: pendiente de publicación.
- Rangan, S. & Lawrence, R., 1999. Search and deliberation in international exchange: Learning from international trade about lags, distance effects, and home bias. NBER Working Paper, Issue 7012.
- Rodrik, D., 2004. *Industrial policy for the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University.
- Rodrik, D., 2010. Diagnostics before Prescription. *Journal of Economic Perspectives*, 24(3).
- Rose, A. K., 2005. *The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion*. Berkeley, CA: University of California.
- Rovelli, H., 2013. El problema de la restricción externa en la economía argentina (2003-2013). *Estado y Políticas Públicas*, Issue 1, pp. 82-96.
- Santos, A., 2012. Carving Out Policy Autonomy for Developing Countries in the World Trade Organization: The Experience of Brazil y Mexico. *Virginia Journal of International Law*, Volumen 52.
- Schorr, M. y Wainer, A., 2013. *Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad*, Instituto de Altos Estudios Sociales - UNSAM.

- Schteingart, D., 2016. La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013. *Revista Argentina de Economía Internacional - CEI*, Issue 5.
- UNCTAD, 2013. *World Investment Report*. s.l.:UNCTAD.
- Volpe Martincus, C., 2010. *Odyssey in International Markets. An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean. Special Report on Integration and Trade*. s.l.:Inter-American Development Bank.
- Volpe Martincus, C. y Carballo, J., 2008. Beyond the average effects: The distributional impacts of export promotion programs in developing countries. *Journal of Development Economics*, Volumen 92, pp. 201-214.
- Volpe Martincus, C. y Carballo, J., 2010a. Is Export Promotion Effective in Developing Countries? Firm-Level Evidence on the Intensive and Extensive Margins of Exports. *IDB Working Paper Series*, Issue IDB-WP-201.
- Volpe Martincus, C. y Carballo, J., 2010c. Entering New Country and Product Markets: Does Export Promotion Help? *IDB Working Paper Series*, Issue IDB-WP-203.
- Volpe Martincus, C. y Carballo, J., 2010b. Export Promotion Activities in Developing Countries: What Kind of Trade Do They Promote? *IDB-WP-202*.
- Westphal, L. E., 1992. La Política Industrial en una economía Impulsada por las exportaciones: lecciones de la experiencia de Corea del Sur. *Pensamiento Iberoamericano*, Volumen 21.