

El desafío exportador de la Argentina

La perspectiva de las empresas

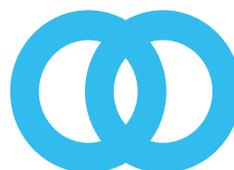
Anahí Amar
Mariana Fernández Massi



CEPAL



Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible



Consejo Económico y Social

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

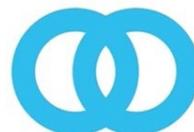
El desafío exportador de la Argentina

La perspectiva de las empresas

Anahí Amar
Mariana Fernández Massi



NACIONES UNIDAS



Consejo
Económico
y Social

Este documento fue preparado por Anahí Amar, Asistente Superior de Asuntos Económicos de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Argentina, y Mariana Fernández Massi, Consultora de la CEPAL, con la colaboración de Horacio Cepeda y Ramiro Bertoni, Consultores de la CEPAL, quienes participaron en las distintas etapas del proceso de trabajo, proveyeron insumos y realizaron labores fundamentales en el trabajo de campo. El estudio también contó con la colaboración de Fernando García Díaz, Oficial de Gestión de Programas, y Valentín Álvarez, Consultor, ambos de la oficina de la CEPAL en la Argentina. La coordinación general estuvo a cargo de Martín Abeles, Director de esa misma oficina. El trabajo se realizó en el marco del proyecto de colaboración de la CEPAL y el Consejo Económico y Social (CES) de la Argentina "Hacia una estrategia de dinamización exportadora". Se agradece a Nicolás Pérez Soto, Leandro Mora Alfonsín, Pablo Sívori, Pablo Bercovich, Martín Navarro y Fernando Pioli por sus aportes y su colaboración en el proceso de preparación del trabajo de campo y la difusión de la encuesta realizada como parte del estudio. Las autoras agradecen los comentarios de Federico Pastrana y Matías Torchinsky Landau a versiones preliminares de este documento.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/167
LC/BUET/TS.2023/9
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-01046

Esta publicación debe citarse como: A. Amar y M. Fernández Massi, "El desafío exportador de la Argentina: la perspectiva de las empresas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/167-LC/BUET/TS.2023/9), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	9
I. Del análisis cuantitativo al de los actores	11
A. Criterios de selección de sectores y actores	12
1. Foco en el desempeño de las cantidades exportadas y la participación en los mercados.....	12
2. Evidencia y búsqueda de nuevos elementos explicativos	13
3. Otros criterios para la selección sectorial	14
B. Encuesta: diseño del cuestionario y operativo	16
1. Características básicas de las empresas relevadas	18
C. Entrevistas: prediagnósticos y cuestionario	19
II. Un primer abordaje sobre la mirada del sector privado	21
A. El desempeño exportador de las empresas relevadas	21
B. ¿Cuáles son los obstáculos más relevantes desde la mirada de las firmas?	23
C. Desafíos por grupos de empresas	26
III. Los desafíos de las firmas a la hora de exportar: una aproximación cualitativa	35
A. Clasificación de elementos emergentes.....	35
1. Desafíos del entorno local	35
2. Desafíos intrasectoriales.....	36
3. Desafíos comerciales.....	37
B. Un mapa de desafíos para la exportación.....	37
1. Los desafíos del entorno local.....	40
2. Los desafíos sectoriales	42
3. Los desafíos comerciales	44
C. Una mirada integral de los desafíos de la exportación.....	44
1. Los vaivenes en la política económica.....	45
2. Vicisitudes asociadas a la relevancia y priorización del mercado interno	46

3.	Diseño y cumplimiento de las regulaciones.....	47
4.	Brechas externas de productividad, inversiones y financiamiento.....	48
IV.	Conclusiones.....	51
	Bibliografía.....	55
	Anexos.....	57
Anexo 1	58
Anexo 2	68
Anexo 3	70
Cuadros		
Cuadro 1	Sectores seleccionados para indagar mediante entrevistas.....	15
Cuadro 2	Obstáculos relevados según dimensión.....	17
Cuadro 3	Muestra objetivo.....	18
Cuadro 4	Factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según intensidad del problema.....	24
Cuadro 5	Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según sector de actividad.....	27
Cuadro 6	Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según tamaño de empresa.....	29
Cuadro 7	Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según desempeño exportador.....	31
Cuadro 8	Intensidad de los desafíos de exportación por sector.....	38
Cuadro A1	Límites de ventas totales anuales máximas expresados en pesos (Resolución 220/2019 SEPYME).....	58
Cuadro A2	Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según rango de exportación.....	70
Cuadro A3	Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según región.....	71
Gráficos		
Gráfico 1	Exportaciones de la Argentina, en cantidades y en proporción a su potencial de mercado.....	12
Gráfico 2	Composición de la muestra por estrato de empresa.....	19
Gráfico 3	Distribución de empresas relevadas según participación de los diferentes destinos en sus exportaciones.....	22
Gráfico 4	Principales problemáticas que enfrentan las empresas para mejorar su desempeño exportador.....	24

Resumen

Las exportaciones argentinas medidas en dólares se recuperaron en 2021 y 2022 tras una prolongada fase de deterioro que se extendió desde 2012 hasta 2020 y que supuso, además de menores valores de ventas externas, su des-diversificación y primarización y la salida de la actividad exportadora de alrededor de 3.000 firmas (de las 12.800 que exportaban en 2011), la mayoría de ellas pequeñas y medianas. García Díaz y Álvarez (2023a) estudiaron los determinantes externos de ese desempeño, entre los que se destacan la caída de los precios internacionales de las materias primas que el país exporta y la menor demanda externa, y advirtieron sobre posibles determinantes internos, habida cuenta de la pérdida de participación argentina en los mercados externos de un conjunto de productos. Este documento se propone indagar en esos determinantes internos mediante una consulta al sector privado empresarial.

Para ello, entre los últimos meses de 2021 y los primeros de 2022 se realizó una encuesta a firmas exportadoras o con potencial para serlo y se llevó adelante una serie de entrevistas a referentes y especialistas de un conjunto de sectores productivos. En la encuesta participaron, sobre todo, empresas que, por sus valores exportados (menos de 10 millones de dólares anuales), son consideradas exportadoras pequeñas o medianas. Si bien se buscó capturar respuestas de empresas de diferentes sectores de actividad, el rubro manufacturero terminó siendo el más representado (69% de las respuestas). Desde el punto de vista de su antigüedad, aproximadamente un tercio de las firmas de la muestra (32,8%) comenzó sus actividades antes de 1990, 21,6% lo hizo durante la década de 1990 y el 45,6% en este siglo. Desde el punto de vista territorial, el 43,2% de las empresas encuestadas indicaron tener su principal planta productiva en la provincia de Buenos Aires, un 20,8% en la Ciudad de Buenos Aires (CABA), seguidas por Córdoba (10,4%), Santa Fe (5,6%) y Mendoza (3,2%). El 64% las empresas encuestadas afirmaron ser exportadoras regulares, es decir, que concretaron operaciones de exportación en forma continua durante los 5 años previos a la realización de la encuesta.

Un rasgo característico o estructural de la muestra considerada, es que aún en el caso de las firmas que afirmaban exportar de manera regular, la mayoría indicó que las exportaciones constituían una parte minoritaria (inferior al 20%) de sus ventas, cuestión que también pudo constatarse en la mayoría de las entrevistas realizadas y que resulta consistente con la proporción de la producción destinada a la exportación de buena parte de los productos o actividades productivas, según se desprende de las cuentas nacionales, y también con relevamientos empresariales que indican que son más bien excepcionales los casos en los que las ventas se destinan en más del 20% al mercado externo (INDEC 2021 y 2022; AFIP, 2022;

UIA, 2021). Ratificado en las entrevistas a actores del sector privado, las empresas tienden a dar prioridad al mercado interno sobre el externo, excepto en unos pocos sectores orientados a la exportación, sumamente relevantes por su aporte a las exportaciones, pero de baja representatividad en el universo de firmas exportadoras.

Esa mayor centralidad del mercado interno explica que el andamiaje regulatorio e institucional a nivel nacional y subnacional esté mayoritariamente enfocado en el ordenamiento del mercado interno. En ese marco, aun cuando se han desplegado en los últimos años del período analizado estrategias para jerarquizar la exportación, la trama de regulaciones existente puede incidir en la competitividad externa de la economía. Expresión de ello son, por ejemplo, dentro de la trama impositiva local, los impuestos en cascada y/o superpuestos. Hay también regulaciones diseñadas para garantizar el abastecimiento local de determinados bienes que, aun en actividades con gran potencial exportador, son percibidas por las empresas como desincentivos a la exportación. Superar este tipo de desafíos para potenciar las exportaciones sin dañar al mercado interno exige una fuerte coordinación y generación de consensos entre los sectores privado y público en sus distintos niveles de gobierno que permitan definir prioridades y establecer incentivos que tengan como contrapartida compromisos y metas cuantificables de exportación.

Atendiendo a estas tensiones estructurales —entre el mercado interno y externo— deben interpretarse las respuestas obtenidas. Más allá de las obvias dificultades derivadas de la incertidumbre macroeconómica, buena parte de las firmas encuestadas identificó a las cuestiones logísticas (tanto dentro como fuera del país) y a la escasez de financiamiento como los dos principales obstáculos para exportar más. A pesar de la magnitud de los esfuerzos que supone atender cada una de estas problemáticas —asumiendo que se alcanzan previamente los consensos para su priorización—, el relevamiento permitió, en principio, interpretar las principales expectativas de las firmas que exportan. En lo que respecta a la dimensión logística, la necesidad de ampliar la cobertura de la red de ferrocarriles fue planteada como cuestión de primer orden, así como la de ampliar la capacidad y mejorar el funcionamiento de los puertos. En la dimensión del financiamiento, aun reconociendo la existencia de restricciones de índole estructural, fueron muy valorados por parte del sector privado los esfuerzos realizados por el sector público mediante líneas de crédito subsidiado para inversiones productivas, en particular aquellas que suponen metas y compromisos para las firmas.

Otras dificultades relacionadas con las órbitas productiva, tecnológica, comercial, administrativa e impositiva también fueron mencionadas en las encuestas, aunque en menor medida. La importancia asignada a cada una de ellas varía de acuerdo con el sector de actividad y tamaño de las firmas. En materia productiva, por ejemplo, las microempresas advirtieron mayores problemas internos (vinculados con la falta de tecnificación o de suficiente escala operativa) en comparación con las demás empresas (medianas y grandes), que tendieron a focalizarse en las dificultades relacionadas con el contexto (externo a las firmas) en el que se desempeñan.

A la hora de profundizar sobre estas dificultades en la fase de entrevistas, se reconocieron situaciones de atraso tecnológico o la presencia de ciertos elementos idiosincráticos inherentes a las propias firmas: cuestiones vinculadas con la reticencia al recambio generacional o las formas de producir con relación a la producción de frutas, lácteos, carnes de pollo y de cerdo; la prevalencia de escalas productivas bajas —en su comparación internacional— surgió como uno de los rasgos característicos de los sectores de alimentos y petroquímico; dificultades para embeber tecnologías a la producción y para producir de forma masiva y estandarizada fueron mencionados con más frecuencia en rubros como los de bienes de capital o maquinaria agrícola; una excesiva focalización en actividades de gestión de procesos de relativamente baja agregación de valor apareció como una preocupación en la industria del software; y, finalmente, la pérdida de capacidades y potencial competitivo surgió como uno de los principales desafíos a superar en el sector automotor.

La necesidad de tornar a la producción más sustentable, acorde a las necesidades de las comunidades locales y mercados de destino, así como a reducir la huella de carbono, se presentó en la mayoría de los sectores, aunque con mayor intensidad en algunos de ellos como la forestoindustria, el sector automotor y

la petroquímica, por el rol que deben desempeñar en la agenda de reducción de emisiones. La preocupación por la disponibilidad y calidad del agua fue advertida por empresas de productos regionales en las que se reconoce la necesidad de hacer un uso más eficiente y sustentable de este recurso. Si bien las acciones para abordar la problemática del cambio climático avanzan aceleradamente a nivel global, al momento de efectuar el relevamiento, no se identificaba todavía a nivel local una agenda demasiado activa por parte de las empresas en ese sentido, situación que posiblemente se esté modificando a partir de los crecientes requerimientos por parte de los clientes en el exterior que deben dar cuenta de la sustentabilidad de todo su proceso productivo, incluido el de los insumos.

En materia comercial, las empresas micro y pequeñas subrayaron las dificultades para entablar vínculos con los mercados de destino, mientras el segmento de empresas medianas/grandes puso más énfasis en la presencia de barreras tarifarias y no tarifarias, como, por ejemplo, la obtención de certificaciones o la adecuación a determinadas normativas impuestas en los destinos. Además de las dificultades asociadas al acceso a determinados mercados, entre los desafíos comerciales se destaca la preocupación por la internacionalización de las firmas, desde la habilitación de establecimientos y la armonización regulatoria (como en los casos de la carne de cerdo, la carne avícola, el sector químico-petroquímico o los productos cosméticos) a la necesidad de brindar servicios de postventa en los destinos (como en el sector de maquinaria agrícola).

Más allá de los desafíos puntuales que enfrenta cada sector, segmento empresarial o región, la consulta puso de relieve algunos aspectos que interpelan al ecosistema exportador de forma sistémica. La priorización del mercado interno que se manifiesta, en la práctica, en las estrategias de buena parte del sector privado empresarial y en el andamiaje regulatorio e institucional, puede entorpecer el despliegue de una agenda exportadora más efectiva. En ese sentido, el reconocimiento de que ese andamiaje —identificado frecuentemente por las propias empresas privadas como uno de los obstáculos a la hora de expandir los mercados externos del país— es el resultado de sucesivas necesidades y demandas de sectores y firmas que no han ido necesariamente en una misma dirección resulta fundamental para asumir la corresponsabilidad que demanda cualquier estrategia de desarrollo exportador a futuro.

Más allá de este panorama desafiante, es de destacar que existe en la Argentina un consenso bastante amplio acerca de la necesidad de incrementar y diversificar las exportaciones como se refleja, por ejemplo, en el Plan Productivo Argentina 2030 (que incluye a la duplicación de las exportaciones entre sus principales metas como condición necesaria para superar la restricción externa al crecimiento del país), y en una serie de iniciativas que nacían hacia el cierre de este documento como el Programa Desafío Exportador, para promover las capacidades exportadoras de las PyMEs; la formación y capacitación a las firmas en comercio exterior; la plataforma *Argentina Trade Net*, para acceder a informes de inteligencia comercial sobre oportunidades en los mercados externos; la conformación del Consejo Público Privado para la Promoción de Exportaciones (CPPPE) para la elaboración del Plan de Promoción de Exportaciones; la asistencia a PyMEs “exportadoras dinámicas”; y el sostenimiento y fortalecimiento de acciones de promoción externa (ferias, misiones y agendas de negocios en el exterior), entre otras.

En las encuestas y entrevistas realizadas se ha podido corroborar que las tensiones que se evidencian en una serie de sectores (entre su atención al mercado local y externo) dan cuenta de la necesidad de sostener y reforzar las iniciativas mencionadas, además de definir y consensuar horizontes productivos para cada sector, sobre todo en aquellos que son de relevancia para la canasta de consumo interna y contar con un diseño regulatorio e institucional que permita volverlo operativo y sostenible. Esto exige encontrar los mejores mecanismos para incentivar las inversiones necesarias, cerrar las brechas productivas existentes y trabajar de forma más efectiva en la apertura de nuevos mercados, incluso en los sectores que son a la vez sujetos de las políticas para el mercado interno.

Las firmas necesitan del Estado, pero el Estado no puede encarar esta tarea de manera unilateral. La política de dinamización de exportaciones debe ser diseñada en conjunto con los sectores productivos, e incluir instrumentos de política pública de distinto orden y alcance, coordinación interjurisdiccional (en sus distintos niveles), planificación y consenso de prioridades (contemplando a las dimensiones

de infraestructura y logística y a la de financiamiento) y establecer una serie de incentivos que tengan como contrapartida compromisos del sector privado, incluyendo metas cuantificables de exportación. A favor de ello, el relevamiento permitió constatar que las estrategias basadas en incentivos por parte del Estado con compromisos por parte de las firmas de las últimas décadas, en los casos en que ello se pudo establecer, fueron en general exitosas para alcanzar las metas planteadas. Ejemplos de ellas fueron las establecidas para los sectores de servicios basados en conocimiento o para sectores tan disímiles como el farmacéutico y el de carne aviar, por mencionar solo algunos. En el primer caso, sobre la base de un nuevo marco regulatorio y, en los dos últimos, a partir de mecanismos de financiamiento que, aun en contextos económicos complejos, permitieron ampliar y elevar las capacidades productivas y el potencial exportador.

Introducción

El valor de las exportaciones argentinas, tras alcanzar un máximo histórico en 2011, sufrió un declive muy importante. El mayor deterioro se produjo entre 2011 y 2015, piso a partir del cual comenzaron a recuperarse los volúmenes exportados y más tarde, gradualmente, los precios de los principales productos de exportación, cuya tendencia alcista se consolidaría en 2021 y se aceleraría en 2022. La caída de las ventas externas de bienes medidas en dólares había alcanzado al 32% en 2015, se acortó al 18% en 2019 y al 11% en 2021 y se revirtió definitivamente en 2022, cuando pudo romperse aquel techo de 2011 y superarse en un 6,6%, sobre todo a partir del fuerte dinamismo que evidenciaron los precios internacionales en la salida de la pandemia de la COVID-19 exacerbado por las dificultades en el abastecimiento global causadas por la guerra en Ucrania, mientras que los volúmenes exportados permanecieron (un 6,1%) por debajo de los de 2011.

De acuerdo con García Díaz y Álvarez (2023a), la merma en las exportaciones observada en la segunda década de los años 2000 estuvo incidida por un contexto internacional y regional desfavorable. Aun así, el desacople de las exportaciones argentinas, con un descenso bastante más pronunciado que el del resto de los países de la región y el mundo, sugiere la presencia de factores de índole interna. De ahí el interés por indagar en ellos en este documento. Sin perder de vista la relevancia que, sin dudas, adquieren las condiciones macroeconómicas locales, existen elementos de carácter estructural y microeconómico, propios del funcionamiento de los sectores productivos y las firmas y de su interacción con el sector público que, como se indaga en las próximas páginas, han incidido sobre la dinámica exportadora.

Alcanzar una mejor comprensión de los desafíos que la Argentina presenta para ampliar exportaciones, así como de las razones que llevaron a muchas firmas a reducir sus exportaciones o abandonar la actividad exportadora es la principal motivación de este estudio. El mismo ha sido realizado en el marco de la colaboración entre la CEPAL y el Consejo Económico y Social (CES), que incluye otros dos estudios (García Díaz y Álvarez, 2023a y 2023b) que aportan evidencia empírica y análisis sobre el desempeño exportador del país entre 2011 y 2019 y las oportunidades de expansión en base a las capacidades existentes. El presente estudio parte de los resultados obtenidos en esos dos documentos —que, entre otras cosas, permitieron seleccionar con más precisión los sectores y segmentos empresarios priorizados en el trabajo de campo realizado— y añade como elemento distintivo la mirada de los actores y, en particular, los del sector privado. Esta fue captada, por un lado, mediante una serie de entrevistas a referentes clave (de empresas, cámaras, observatorios) y expertos de un conjunto de sectores productivos y exportadores del país y, por otro, una encuesta a firmas exportadoras (o con potencial para serlo).

La consulta indagó sobre los desafíos originados en el entorno local, incluyendo cuestiones de financiamiento y logística, pero puso el énfasis en problemas microeconómicos o estructurales, en la política comercial externa de las firmas y en cuestiones regulatorias. Con relación a los obstáculos originados en el ámbito internacional, la indagación se centró en las dificultades para el acceso a mercados y la logística internacional (y sus costos).

El período de referencia para la consulta (realizada de manera virtual en los últimos meses de 2021 e inicios de 2022) es 2011-2019, por lo que algunos de los desafíos identificados pueden haber sido atendidos por la política pública y estar en proceso de resolución. Otros pueden estar sesgados por la complejidad del contexto global (la pandemia y su incidencia en las cadenas de suministro y en las fluctuaciones de la demanda internacional) y nacional (estancamiento económico, altos niveles de endeudamiento y una fuerte tensión del sector externo de la economía) en el período en el que se recabó la información. Pese a esto, los resultados resultan de utilidad para evaluar la adecuación de las estrategias empresariales, así como de las distintas políticas públicas e instrumentos de fomento exportador del país.

El documento se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la primera sección describe la estrategia seguida para realizar el trabajo de campo y la forma en que éste se vinculó con los resultados analíticos de los dos estudios precedentes de esta serie. La segunda sección brinda una caracterización de las firmas que participaron de la encuesta e identifica los desafíos prioritarios indicados por la mayoría de las empresas, así como los elementos salientes por grupos de firmas, en función de su sector, tamaño y otras características. La tercera ofrece una síntesis de los hallazgos de las entrevistas y las hipótesis que de ellas se derivan para comprender las problemáticas específicas de cada sector y aquellas de tipo transversal. La cuarta y última sección expone las conclusiones del trabajo y sugiere algunos lineamientos generales que podrían ser contemplados en una estrategia público-privada que busque potenciar el desempeño exportador del país.

I. Del análisis cuantitativo al de los actores

Esta nueva instancia de la cooperación entre la CEPAL y el CES que se suma a los dos trabajos previos busca complementar los análisis disponibles sobre el desempeño exportador con un abordaje de orden meso y microeconómico, tomando como principal unidad de análisis a las propias empresas. El objetivo es relevar su percepción del entorno económico local en las dimensiones macro, meso y microeconómica, enfatizando en las dos últimas y contemplando las dificultades que enfrentan y los esfuerzos que realizan internamente para mejorar su desempeño exportador. Con ese propósito se llevó a cabo un relevamiento a través de una encuesta a firmas, que se complementó con una serie de entrevistas semiestructuradas a representantes de sectores, empresas y otros informantes clave. La preparación de ambas fases del trabajo fue posible luego de recopilar y analizar documentos de diagnóstico y estudios referidos a estrategias y herramientas de promoción de exportaciones elaborados a nivel gubernamental, de cámaras empresarias y otros actores de la sociedad civil, que sirvieron de insumo para el abordaje de campo¹.

Las dos instancias (la encuesta y las entrevistas) avanzaron prácticamente en forma paralela. La realización de las entrevistas requirió de la definición previa de los sectores e interlocutores y de la elaboración de cuestionarios y prediagnósticos para cada sector. El diseño de la encuesta contempló las dimensiones emergentes en las primeras entrevistas y se materializó en un cuestionario cerrado que fue distribuido a través de diferentes canales, facilitados en el marco del CES.

Esta sección detalla los criterios para la selección de sectores y actores a entrevistar que, como se verá, contemplan los resultados de los estudios cuantitativos precedentes en esta serie y otros factores relevantes que se detallarán, así como los insumos de análisis sectoriales elaborados para la realización de las entrevistas. Presenta también las pautas que guiaron la confección del cuestionario de la encuesta y describe el modo en que ésta fue operacionalizada para poder diferenciar problemas transversales y específicos y aplicarse a empresas de diferente tamaño de un amplio abanico de sectores de actividad.

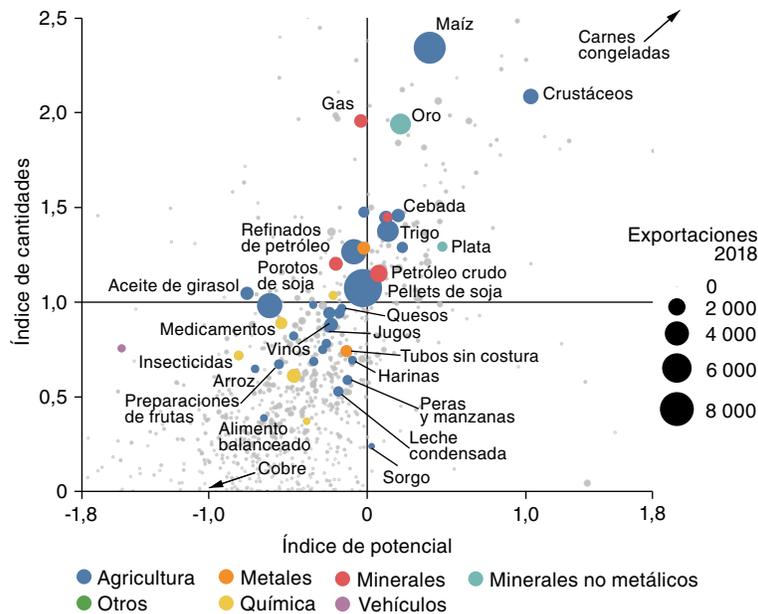
¹ Se analizaron los tres planes formulados desde ámbitos estatales durante los últimos años: Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (2014-2015); Plan Argentina Exporta (2018); Plan integral para el Desarrollo Federal Exportador PyME (2020-2021). Además, se analizaron las propuestas formuladas por dos cámaras empresarias: Aportes para la Estrategia Nacional Exportadora de la Argentina, de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA, 2019), y el Plan Productivo 20/23, de la Unión Industrial Argentina (UIA, 2019). Por último, se relevaron los principales aportes de informes y documentos elaborados por el Centro de Economía Internacional (CEI), la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) y el Ministerio de Desarrollo Productivo, que ofrecen una aproximación sectorial a la dinámica exportadora, identificando problemas y potencialidades específicas.

A. Criterios de selección de sectores y actores

1. Foco en el desempeño de las cantidades exportadas y la participación en los mercados

El débil desempeño exportador del país en el lapso 2011-2019, evaluado tanto en términos de los volúmenes comercializados como de la pérdida de mercados, fue decisivo para la preselección de actividades prioritarias a indagar en el trabajo de campo. El análisis cuantitativo realizado por García Díaz y Álvarez (2023a) previamente mencionado permitió identificar, además del magro desempeño general de las exportaciones medidas en dólares a partir de 2011, la caída de las cantidades exportadas y el fenómeno de la pérdida de mercados externos. Un ejercicio complementario consistió en cruzar estas dos trayectorias para los diferentes productos de exportación. El resultado se plasma en el gráfico 1, en el que el desempeño de las cantidades exportadas se refleja en el eje vertical, la evolución de la participación en los mercados externos respecto a su potencial en el eje horizontal y el tamaño de las esferas indica la participación de los productos en la estructura exportadora. En el cuadrante superior derecho aparecen aquellos productos cuyas ventas externas medidas en cantidades se expandieron y que, además, ampliaron su participación en los mercados externos. La ubicación en el cuadrante inferior izquierdo indica la combinación opuesta y, en los dos restantes, situaciones intermedias en las que el desempeño de las cantidades no evolucionó en el mismo sentido que la participación de los productos argentinos en los mercados externos.

Gráfico 1
Exportaciones de la Argentina, en cantidades y en proporción a su potencial de mercado
(En números índice, base 2011=1. Año 2019)



Fuente: CEPAL (2023a) sobre la base de COMTRADE-Atlas of Economic Complexity (2021) e INDEC.

Como puede apreciarse, son pocos los productos ubicados en la posición que se podría denominar “virtuosa”: carne bovina, crustáceos (langostinos), cereales (maíz, trigo, cebada), metales preciosos (oro, plata), aluminio en bruto, legumbres, petróleo crudo y vehículos para el transporte de mercancías. Exportaciones de muchos otros productos, aun habiéndose recuperado respecto de años anteriores, mostraban una simultánea disminución de cantidades y pérdida de mercados. Es el caso de los porotos

de soja, las frutas frescas y secas, los jugos y otros preparados de fruta, los vinos, la carne aviar, la harina de trigo, la leche en polvo, el queso, entre los productos agroindustriales; el cobre entre los mineros; autopartes, productos químicos (biodiesel, insecticidas y fungicidas, medicamentos), tubos sin costura, entre los manufactureros²; todos ellos ubicados en el cuadrante inferior izquierdo. Otro grupo de productos, entre los que se identifican los combustibles, productos petroquímicos, aceite de soja y girasol, pellets de soja, no tuvo caídas significativas en los volúmenes exportados, pero sí pérdida de participación en los mercados externos, situados todos ellos en el cuadrante superior izquierdo. Finalmente, no se observa un número significativo de productos cuyas cantidades exportadas hayan retrocedido sin observar pérdida de mercados.

2. Evidencia y búsqueda de nuevos elementos explicativos

Algunas trayectorias exportadoras encuentran su explicación (o parte de ella) en dinámicas sectoriales locales o de socios comerciales específicos. Este es el caso del desempeño de las exportaciones del complejo oleaginoso, el sector automotor, la maquinaria y otras manufacturas industriales, el cobre, la leche en polvo y el biodiesel.

En el caso del complejo oleaginoso, cuya demanda global tendió a expandirse, el desempeño exportador negativo se vincula con una menor oferta exportable del país, además de eventos climáticos adversos que afectaron la producción en períodos puntuales³. Con una superficie productiva que habría encontrado límites a su expansión, la menor disponibilidad de soja obedeció también al efecto sustitución en el uso de la tierra que operó entre las diversas producciones agropecuarias. En el período analizado la producción de soja se vio parcialmente desplazada por la de cereales (trigo y maíz) y carne bovina a partir del cambio en el esquema de incentivos⁴ que operó a favor de la producción y exportación de productos agropecuarios distintos de la soja (Bona, 2021). La mayor incorporación de soja proveniente de otros países para su industrialización no habría sido lo suficientemente significativa para compensar la menor disponibilidad del grano a nivel local, lo cual afectó las exportaciones de aceites y otros subproductos.

El sector automotor, que junto con el de oleaginosas explica la mayor parte de la retracción exportadora medida en términos absolutos en el período bajo análisis, redujo fuertemente sus volúmenes de exportación en el marco de una fuerte contracción del mercado brasileño, principal destino de la producción argentina. De todas formas, los efectos de la recesión brasileña fueron parcialmente atenuados debido a que las mayores restricciones impuestas por Brasil al ingreso de productos provenientes de orígenes extra-MERCOSUR permitieron preservar la participación de productos argentinos en ese mercado. Las exportaciones del rubro metalmecánico también se vieron fuertemente afectadas por la retracción del nivel de actividad de Brasil en la fase analizada y su menor nivel de importaciones, siendo este uno de sus destinos principales. Esta tendencia, que contribuye a explicar la caída de las cantidades exportadas, no necesariamente justifica las pérdidas de mercado verificadas, que estarían asociadas a pérdidas de competitividad de las exportaciones argentinas frente a las de otros países del mundo.

La disminución de las exportaciones mineras se explica, fundamentalmente, por el agotamiento de los recursos de cobre en el que fue el mayor establecimiento minero del país (Bajo de la Alumbra), localizado en la provincia de Catamarca. Ello derivó en una drástica caída de las exportaciones de cobre y, lógicamente, una pérdida de la participación en los mercados externos, cuya reversión dependerá del progreso de la exploración y explotación de nuevos yacimientos de éste y otros productos mineros. Las exportaciones de hidrocarburos también tuvieron una tendencia descendente relacionada con el agotamiento de los recursos tradicionales que se remonta al año 2008 y que comenzó a revertirse en 2019 tras el inicio de la explotación de los recursos no convencionales.

² Las aeronaves también aparecen en este grupo, pero al tratarse de reexportaciones no se contemplan en el análisis.

³ Como fue la sequía del período 2017-2018.

⁴ Eliminación de derechos de exportación entre 2016 y 2018 (excepto para la soja y sus derivados), su restitución posterior con límites de 3 o 4 pesos por dólar exportado (también exceptuando a la soja que mantuvo un esquema arancelario, aunque con una gradual disminución de alícuotas) y el incremento en los reintegros a la exportación para la carne vacuna.

En el caso de los productos químicos, una parte importante de la merma se asocia a las menores ventas de biodiesel, siendo éste un producto que sufrió varios reveses en su acceso a mercados externos. Desde el año 2013 comenzó a cerrarse el mercado europeo a raíz de la aplicación de medidas antidumping, que rigieron hasta el año 2018. Algo similar ocurrió con el mercado peruano, en el que se establecieron derechos antidumping y compensatorios sobre las exportaciones argentinas desde 2016, situación que aún no se ha revertido y que regirá al menos hasta 2025. Desde 2017 también se vieron afectadas las exportaciones a Estados Unidos frente a la imposición de derechos compensatorios y antidumping establecida por ese país⁵, limitando fuertemente las exportaciones argentinas de biodiesel, lo que se vio solo parcialmente compensado por la reapertura del mercado europeo.

En el caso de los productos lácteos las exportaciones se habían potenciado hacia el año 2011 sobre la base de los crecientes volúmenes demandados por Venezuela, en un período de intenso crecimiento económico que se sostenía en el auge de los precios internacionales de los hidrocarburos exportados por ese país. Agotada esa fase y tras los severos problemas de sostenibilidad externa que le sobrevinieron, se produjo un drástico recorte de sus importaciones, incluso en productos de primera necesidad, como la leche en polvo (principal producto lácteo exportado por la Argentina a ese país). Esta caída en la demanda de Venezuela ayuda a explicar una parte del mal desempeño exportador argentino en el rubro lácteo (y alimenticio, en general), pero no toda la contracción observada.

En otras actividades, las determinantes del desempeño exportador negativo (medido en cantidades y participación en los mercados externos) no son tan evidentes y, aun cuando puedan considerarse hipótesis transversales (de financiamiento, logísticas, etc.), no es claro en qué medida pueden haber operado en cada caso. Es la situación observada, por ejemplo, en las frutas y los jugos, alimentos elaborados—incluidos los lácteos—, productos forestoindustriales, una variedad de productos químicos y petroquímicos, medicamentos, productos de perfumería y aseo, maquinaria y el equipamiento eléctrico. Todos ellos fueron especialmente priorizados a la hora de definir el universo a contemplar en las entrevistas, a los fines de comprender con mayor precisión las determinantes de su desempeño exportador en el período bajo análisis.

3. Otros criterios para la selección sectorial

Los casos en los que el débil desempeño exportador pudiera ser atribuible a las circunstancias específicas previamente relatadas, sin ser excluidos del relevamiento, no fueron considerados prioritarios. A la selección realizada se añadieron los siguientes criterios: i) actividades con participación relevante en la estructura exportadora en el año base (2011) y con deterioro posterior; ii) actividades o sectores con tradición productiva en el país y experiencia en el comercio internacional, pero con ventas externas mermadas/estancadas; iii) actividades o sectores orientados al mercado interno que resultan de interés por su posición dentro del entramado productivo o sus mayores niveles relativos de I+D, que podrían expandirse en el comercio internacional sobre la base de bienes o servicios que cuentan con demanda potencial; iv) actividades o sectores se suelen ser identificados (por la literatura o el sector público) por su potencial exportador, pero que no han alcanzado un lugar clave en la estructura exportadora argentina. Como resultado de la aplicación combinada de estos criterios se seleccionó un conjunto de actividades a ser indagadas mediante referentes o informantes clave. La selección y los factores contemplados a esos efectos se presentan en el cuadro 1, a continuación.

⁵ Con motivo de la disminución de los derechos de exportación para el biodiesel definida por el gobierno argentino, no equiparada con una baja similar en los derechos de exportación pagados por la soja, principal insumo para la elaboración del biodiesel. Esta medida fue interpretada por la Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos como un subsidio innecesario a la producción de biodiesel argentino. Si bien esa medida fue modificada por la Argentina, las restricciones de acceso impuestas no fueron removidas.

Cuadro 1
Sectores seleccionados para indagar mediante entrevistas

Sector/segmento	Factores de Selección
Cereales y subproductos	<ul style="list-style-type: none"> - Peso en las exportaciones. - Proyecto de Ley de Promoción de la Producción y las Exportaciones. - Vinculaciones con otros sectores productivos.
Semillas (biotecnología)	<ul style="list-style-type: none"> - Alto impacto en la competitividad de la cadena agroindustrial. - Intensivo en I+D y con potencial en la vinculación con el sistema científico tecnológico. - Posibilidades de expandir la internacionalización.
Alimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de dinamismo exportador. - Sector con alto potencial en alimentos procesados. Empresas internacionalizadas.
Lácteos	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones ambientales que brindan alta potencialidad competitiva. - Producción estancada desde hace una década y deterioro en el entramado empresarial.
Vinos	<ul style="list-style-type: none"> - Exportaciones estancadas con alto potencial en el mercado externo. - Reconocimiento internacional con nicho bien definido.
Peras, manzanas y jugos	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones ambientales que brindan una gran potencialidad competitiva. - Crisis en el sector de manzanas y estancamiento en el sector de peras. - Problemas estructurales y potencialidad de reinserción en los mercados externos.
Cítricos y jugos	<ul style="list-style-type: none"> - Heterogeneidad: excelente inserción externa en limones y alta potencialidad en cítricos dulces. - Peso relevante en economías regionales.
Pollos	<ul style="list-style-type: none"> - Alto crecimiento sectorial con estancamiento de las exportaciones. - Potencialidad para una mayor expansión internacional.
Cerdos	<ul style="list-style-type: none"> - En proceso de sustitución de importaciones. - Alta competitividad potencial. - Alta demanda internacional. - Planteos del sector público sobre la posibilidad de expansión de las exportaciones.
Petroquímica	<ul style="list-style-type: none"> - Producción estancada y exportaciones en caída. - Nuevas oportunidades a partir de la producción de gas no convencional en Vaca Muerta.
Farmacéutica	<ul style="list-style-type: none"> - Tradición exportadora y alta incidencia de I+D en el sector. - Salida de multinacionales con caída de la producción y exportaciones.
Maquinaria agrícola	<ul style="list-style-type: none"> - Sector con desarrollo endógeno. - Alto potencial de exportación a la región y países en vías de desarrollo. - Oportunidades de innovación y difusión tecnológica. Posibilidades de una mayor interacción público-privada para la internacionalización y/o expansión de mercados internacionales.
Bienes de capital	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de capacidad exportadora. - Nichos competitivos con desarrollo de ingeniería local. - Potencialidad de recuperación de mercados regionales.
Madera/celulosa/papel	<ul style="list-style-type: none"> - Producción estancada y exportaciones en caída. - Altas posibilidades a partir de las ventajas absolutas naturales. - Disponibilidad de recursos que no compiten con otros usos.
Automotor	<ul style="list-style-type: none"> - Peso en las exportaciones. - Progresiva pérdida de capacidades ingenieriles y segmentos productivos/exportadores.
Productos de limpieza y perfumería	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de volumen por redistribución regional de la producción. - Potencialidad de exportación de nicho a la región.
Software	<ul style="list-style-type: none"> - Alta expansión productiva con estancamiento de la exportación. - Alta potencialidad de desarrollo en el sector externo. - Promoción sectorial estatal.
Otros SBC	<ul style="list-style-type: none"> - Alta expansión productiva con estancamiento de la exportación. - Alta potencialidad de desarrollo en el sector externo. - Promoción sectorial estatal
Textil	<ul style="list-style-type: none"> - Baja inserción exportadora, excepto en fibras naturales con baja transformación. - Pérdida de exportaciones. - Alguna potencialidad en insumos difundidos textiles.

Fuente: Elaboración propia.

B. Encuesta: diseño del cuestionario y operativo

La principal hipótesis que surgió del relevamiento de antecedentes y del análisis preliminar de las entrevistas es que las empresas enfrentan obstáculos comunes en una serie de dimensiones, pero que su expresión e intensidad varían en función del sector de actividad, el estrato de empresa y su ubicación geográfica. Por ello, en el cuestionario se buscó, por un lado, jerarquizar los principales obstáculos identificados por las empresas, y por otro, evaluar el grado en que cada uno de los problemas relevados afecta a cada empresa, para luego interpretar los resultados a la luz de la caracterización general de las mismas.

El cuestionario se estructuró en cinco bloques de preguntas, cuyos objetivos se detallan a continuación:

- i) **Datos básicos:** Este bloque comprende dos tipos de preguntas. Por un lado, con un carácter no obligatorio, se incluyeron preguntas que permitieran identificar la empresa y la persona que respondió la encuesta con el propósito de tener un dato de contacto en caso de detectar inconsistencias en las respuestas o datos faltantes. El procesamiento de la encuesta contempla la anonimización de los datos (por tanto, estas preguntas son luego eliminadas de la base de datos final). Por otro lado, se incluyeron aquí aquellas preguntas referidas a la caracterización básica de la empresa (sector de actividad, localización geográfica y tamaño), que sirven como variables de control en el análisis, así como también para calibrar la muestra. En este bloque se incluyó una pregunta final sobre el carácter exportador de la empresa, que permite filtrar aquellas empresas que no han exportado ni han intentado hacerlo en los últimos cinco años.
- ii) **Desempeño exportador:** Este bloque busca caracterizar el desempeño exportador reciente de la empresa, así como también las expectativas para los tres años posteriores al relevamiento. Las opciones se presentan en rangos que permiten compatibilizar las respuestas con las bases de datos cuantitativas que se utilizan en otras etapas de este mismo estudio, y se indaga también en los principales productos exportados y los destinos.
- iii) **Obstáculos para exportar o expandir exportaciones:** Este bloque contiene las principales preguntas de interés para el estudio, referidas a los problemas que encuentran las firmas al momento de exportar, y se organiza en dos partes. Una primera parte que busca identificar cuáles son los problemas más relevantes en base a un listado que contempla diferentes dimensiones (de las cuales la persona que completó la encuesta debió elegir hasta tres). Esta parte permite jerarquizar las dimensiones recogidas en las etapas previas del estudio, así como también poner a prueba una de las principales hipótesis: que, más allá de los problemas transversales, la intensidad de estos varía según los sectores de actividad y estratos de empresa. Por otro lado, una segunda parte explora los diferentes problemas asociados a cada dimensión. Para esta parte se recurrió a escalas de Likert, de modo que cada uno de los problemas debía clasificarse según la intensidad en que se presente.
- iv) **Esfuerzos exportadores realizados:** Aquí se relevan diferentes aspectos que buscan reflejar los esfuerzos realizados por las empresas para mejorar su desempeño exportador. Se contemplaron aspectos organizativos, como contar con un área o personal especializado, participación en redes o acciones conjuntas, tramitación de certificaciones, disponibilidad de financiamiento específico para las operaciones de comercio exterior, entre otras. Este bloque, en conjunto con el bloque 2, permite conocer la situación específica de la empresa para contextualizar los tipos de obstáculo que se identificaron en el bloque 3.
- v) **Evaluación de políticas públicas:** Finalmente, el cuestionario indaga en el grado de conocimiento, uso y eficacia de las políticas públicas vigentes para acompañar el desarrollo exportador de las empresas argentinas. Con este fin se elaboró un listado de 18 herramientas/acciones a partir del relevamiento de programas vigentes y la consulta con diferentes agencias del sector público, y se pidió a las personas encuestadas que seleccionen para cada una entre cinco opciones según el conocimiento del instrumento, su uso y, si correspondiera, el éxito asociado a su utilización. Estas preguntas sirven no solo para complementar la caracterización de las políticas destinadas al desarrollo exportador, sino también como un diagnóstico relevante para aquellas oficinas gubernamentales que han colaborado con el estudio y son las encargadas de implementarlas. Este bloque incluye

además otras dos preguntas tendientes a relevar qué tipo de herramientas/programas requieren las empresas, distinguiendo aquellas que pueden tener un impacto inmediato en el desempeño exportador, de aquellas que lo pueden generar en un mediano/largo plazo.

El cuadro 2 presenta el modo en que, en el tercer bloque de la encuesta, se operacionalizó cada tipo de obstáculo a partir de: i) problemas generales, para los cuales se solicitó a la persona encuestada que identifique los tres más relevantes; y ii) problemas específicos, que la persona encuestada debió evaluar con un puntaje de 1 a 5 en función de cuán crítico resulta o resultó para la empresa.

Cuadro 2
Obstáculos relevados según dimensión

Dimensión	Problemas generales (jerarquización)	Problemas específicos (intensidad)
Logística	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos/dificultades logísticas en el territorio nacional. • Altos costos/dificultades logísticas fronteras afuera (ej. costo flete marítimo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos logísticos internos. • Infraestructura de transporte interno inadecuada/insuficiente. • Escasez de frecuencias en los puertos locales • Altos costos/dificultades logísticas en el exterior del país.
Productiva/tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • Atraso tecnológico y/o baja escala de producción. • Oferta no suficientemente acorde a la demanda internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades de tecnificación. • Baja escala de producción. • Dificultades en el abastecimiento de insumos. • Inadecuación de su oferta a la demanda internacional. • Escasez de recursos humanos calificados. • Falta de plan estratégico público-privado consistente para el sector.
Macroeconomía y factores externos	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos competidores. • Inestabilidad cambiaria/tipos de cambio múltiples. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos oferentes/competidores (o más países con autoabastecimiento). • Inestabilidad cambiaria. • Presión tributaria local. • Tipos de cambio múltiples/existencia de brechas cambiarias.
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en el acceso a financiamiento para la inversión productiva/ampliación/transformación. • Falta de financiamiento para cubrir descalce de pagos y cobros internacionales. • Escasez de seguros de riesgo frente a falta de pagos/ inestabilidad en mercados de destino. • Alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes. • Demora en los cobros de los reintegros.
Comercial/ regulación del comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Trabas administrativas para exportar (autorizaciones/permisos, etc.). • Barreras no arancelarias en mercados de destino (normas técnicas/ barreras fitosanitarias/etc.). • Dificultades para obtener las certificaciones necesarias. • Falta de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de personal capacitado para realizar operaciones de comercio exterior (en la firma). • Escasez de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino. • Falta de vinculación con los mercados de destino. • Barreras tarifarias en mercados de destino (aranceles a la importación). • Barreras culturales/jidiomáticas. • Dificultades administrativas locales (autorizaciones/ permisos, etc.). • Dificultades para obtener certificaciones y/o para adecuarse a las normativas técnicas vigentes para el sector. • Costo de certificaciones. • Trabas de acceso a los mercados de destino (licencias de importación/cuotas/normas técnicas/ barreras sanitarias o fitosanitarias/etc.).

Fuente: Elaboración propia.

El relevamiento se realizó entre diciembre de 2021 y abril de 2022 a través de una plataforma online, con la colaboración en la difusión por parte de organismos públicos y cámaras empresariales participantes del CES. Dado que en la difusión de la encuesta colaboraron diferentes organismos públicos y entidades empresarias no fue posible definir ex ante la muestra a relevar. La estrategia adoptada consistió en establecer una muestra ideal en base a las estadísticas disponibles sobre empresas exportadoras en la Argentina y establecer luego las ponderaciones acordes a la misma. Se buscó asegurar la representatividad en términos de cantidad de empresas exportadoras, no en función del nivel de exportaciones, por ese motivo la muestra se concentra fundamentalmente en micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras. Esta muestra objetivo se basa en la clasificación de empresas exportadoras en 2019 por monto exportado en 4 tramos. A su vez, dado que el interés de la encuesta fue comprender los obstáculos a la exportación, era preciso recoger la perspectiva no solo de aquellas empresas que exportaron en 2019, sino también de aquellas que tenían alguna experiencia exportadora pero no lo hicieron ese año. Para calcular la participación esperada de ese estrato se incorporó al cálculo la cantidad de empresas que exportaban en 2011 pero ya no lo hacían en 2019. Sin embargo, es preciso advertir que este segmento se encuentra subrepresentado en la muestra obtenida y, en este sentido, como suele ocurrir en este tipo de estudios, hay un sesgo hacia aquellas empresas que han tenido experiencias recientes de exportación pues resulta más difícil acceder a aquellas que han discontinuado sus exportaciones o incluso su producción. El cuadro 3 presenta la distribución de cantidad de empresas por monto exportado, y la distribución de las respuestas recolectadas.

Cuadro 3
Muestra objetivo
(En cantidad y en porcentajes)

Estrato de empresas (según monto total exportado de 2019)	Base de comercio exterior (INDEC)		Encuesta CEPAL-CES	
	Empresas		Participación en exportaciones	Respuestas válidas (29 de abril de 2022)
	(En cantidad)	(En porcentajes)		
Más de USD 1000 M (Cúpula)	16	0,1	49,4	1 1,1
Entre USD 1000 y 10 M (Grandes)	499	3,9	40,8	4 4,2
Entre USD 10 M y 50 mil (Pymex)	6 337	49,4	9,7	54 56,8
Menos de USD 50 mil (Micro)	3 001	23,4	0,1	32 33,7
No exportó en 2019	2 985	23,3		4 4,2

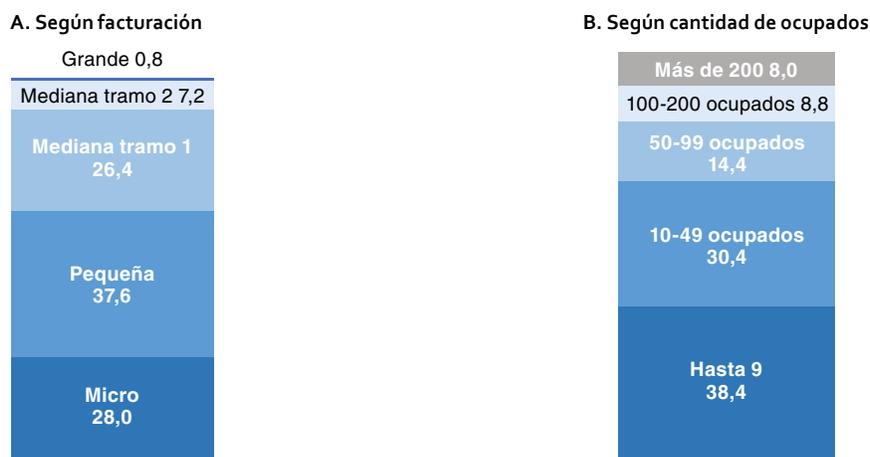
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Encuesta CEPAL-CES.

Dado que se trata de un cuestionario autoadministrado, para reducir errores de carga las preguntas se elaboraron con respuestas cerradas, de tipo nominales o cardinales. En aquellas variables de tipo cuantitativas se establecieron rangos, con el propósito de simplificar la información que la persona encuestada debiera suministrar y asegurar, de ese modo, una mejor tasa de respuesta.

1. Características básicas de las empresas relevadas

- El 68,8% de las empresas encuestadas se dedica a la actividad industrial, 11,2% al comercio, 10,4% a los servicios y 9,6% a actividades primarias.
- En términos de tamaño de empresa, la muestra está compuesta fundamentalmente por empresas micro, pequeñas y medianas. El 8% de las empresas relevadas supera el tramo 2 establecido por la Secretaría PyME; y esa misma proporción de la muestra cuenta con más de 200 ocupados que, en términos de la estructura empresarial local, puede considerarse una gran empresa.

Gráfico 2
Composición de la muestra por estrato de empresa
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

- Aproximadamente un tercio de la muestra (32,8%) comenzó sus actividades antes de 1990, 21,6% lo hizo durante la década de 1990 y el 45,6% en este siglo (25,6% durante 2000-2009 y 20,0% luego de 2010).
- El 77,6% de las empresas encuestadas tiene establecimientos en una única provincia, mientras que el 17,6% tiene establecimientos en 2 o 3 jurisdicciones diferentes. El 43,2% de las empresas encuestadas tienen su principal planta productiva en la provincia de Buenos Aires, mientras que un 20,8% en la Ciudad de Buenos Aires (CABA), y el resto se ubican en Córdoba (10,4%), Santa Fe (5,6%), Mendoza (3,2%), San Juan (2,4%), Tucumán (2,4%), Entre Ríos (2,4%), Neuquén (1,6%), La Pampa (1,6%), Salta (1,6%), San Luis (1,6%), Chaco, Corrientes, Río Negro y Tierra del Fuego.
- El 64% las empresas encuestadas son exportadoras regulares, es decir, han exportado en forma continua durante los últimos 5 años. Un 29,6% son exportadoras ocasionales, ya que no exportaron durante todos los últimos 5 años, y solo 6,4% no han exportado en los últimos 5 años, pero planean hacerlo.

C. Entrevistas: prediagnósticos y cuestionario

Para cada uno de los sectores seleccionados se confeccionó una ficha cuantitativa con la evolución de los valores y cantidades exportados de cada producto, por destino y el número de firmas participando en la exportación a lo largo del período analizado. También se elaboró un diagnóstico sobre la configuración del sector en el país (tipo de actores e interrelaciones), su grado de maduración, su evolución en términos de inversiones, producción y exportaciones y otras características relevantes.

El cuestionario general confeccionado para las entrevistas incluyó un conjunto de categorías y preguntas "tipo" sobre dimensiones coyunturales y estructurales (ver Anexo 2 para mayor detalle). A su vez, los diagnósticos sectoriales permitieron adaptar parcial y selectivamente las preguntas a las especificidades de cada actividad. De este modo se buscó tener un criterio homogéneo de aproximación que a su vez tuviera flexibilidad para incorporar las particularidades sectoriales.

Las dimensiones captadas en la guía de preguntas fueron las siguientes:

- Desempeño reciente del sector (en términos de actividad, exportaciones e inversiones);
- diagnóstico general de los problemas para la exportación;

- desafíos comerciales (penetración en mercados específicos, promoción, etc.);
- logística;
- regulación;
- financiamiento;
- producción/productividad;
- balance de políticas comerciales/sectoriales.

En síntesis, el trabajo de campo, en su instancia de entrevistas, priorizó la participación de informantes clave de sectores con volúmenes de exportación mermados y pérdida de mercados externos. La selección incluyó también a sectores relevantes en la estructura exportadora que, con menor o mayor tradición en el comercio internacional, verificaran ventas externas estancadas o en descenso, y otras actividades de interés por su interacción con resto de la trama productiva, por su capacidad para la difusión conocimiento y cambio técnico o por su potencial para expandirse en base a una demanda global en ascenso. Otros sectores fueron incorporados al relevamiento por su rol gravitante en las exportaciones, de modo de contar con una muestra representativa de la estructura exportadora. Los temas abordados en las entrevistas abarcaron la situación del sector en su interacción con las condiciones del entorno local —incluidas las cuestiones regulatorias, de financiamiento, logísticas—, sus condiciones productivas, desafíos comerciales y un balance de políticas públicas generales y sectoriales.

El diseño de la encuesta buscó captar esas mismas dimensiones, e incluir preguntas sobre otras características de las firmas que permitieran analizar los resultados en función del sector de actividad, el tamaño de la organización, su ubicación geográfica o su desempeño exportador reciente. Una primera mirada de las respuestas obtenidas indica que la cobertura de la muestra guarda relación con la estructura efectiva de empresas exportadoras, con una mayor participación de firmas medianas y pequeñas más que de grandes (con la desventaja de que éstas son las que aportan los mayores valores exportados). A continuación, en la Sección II, se brindan los principales resultados de la encuesta y en la Sección III el análisis cualitativo realizado a partir de las entrevistas.

II. Un primer abordaje sobre la mirada del sector privado

Esta sección presenta los principales resultados de la encuesta. Como primer paso se caracteriza el desempeño exportador de las empresas que participaron del relevamiento, considerando tanto sus resultados como los esfuerzos que han desplegado para incrementar sus ventas externas. En segundo lugar, se brinda un panorama de los factores que las firmas consideran obstáculos para lograr un mejor desempeño exportador. En tercer lugar, se analiza la intensidad/frecuencia con la que estos se manifiestan estos obstáculos, según las características de las empresas relevadas.

A. El desempeño exportador de las empresas relevadas

La mayoría de las empresas que participaron del relevamiento son pequeñas exportadoras, para las cuales la exportación es un complemento de las ventas al mercado interno y cuyo principal mercado externo son los países de la región. Estas empresas recurren fundamentalmente al autofinanciamiento para afrontar los gastos asociados a las operaciones de comercio exterior, y más de la mitad han participado en ferias comerciales, misiones comerciales y cuentan con alguna certificación para exportar. La evolución reciente de las exportaciones ha sido, en general, positiva. El 42,2% de las personas encuestadas indicaron que las exportaciones aumentaron, sea de forma constante (12,9%) o bien oscilando con una tendencia positiva (29,4%) en el período 2015-2019. Solo el 11,8% de las empresas relevadas indicó una caída continua y el 18,8% señaló que sus exportaciones oscilaron con tendencia negativa.

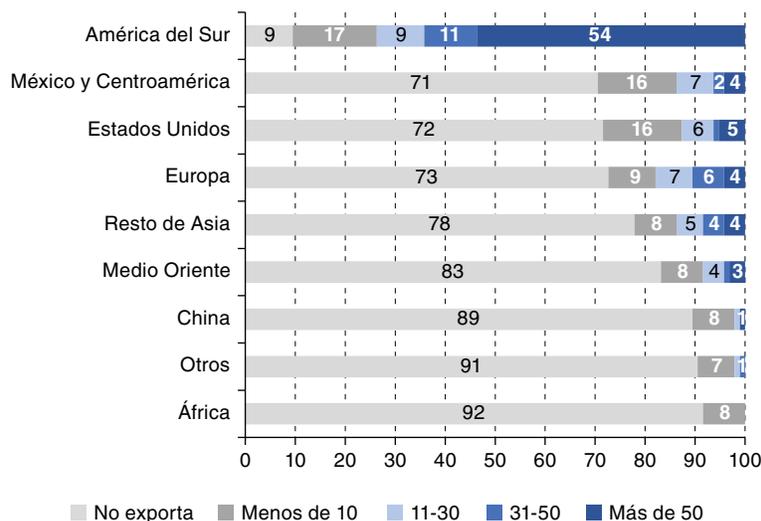
A continuación, se presenta un detalle de la composición de la muestra en función del desempeño exportador de las firmas participantes.

Nivel de exportaciones, destinos y concentración de la canasta exportadora

- El 69,5% de las empresas encuestadas exportó por primera vez antes de 2010, 13,7% lo hizo entre 2010-2015, 11,6% entre 2016-2019 y 5,3% después de 2019.
- Al preguntar por el mejor período reciente para sus exportaciones, el 50,5% de la muestra indica que fue el período 2010-2015, y el 49,5% responde que fue el período 2016-2019. Esta evaluación del desempeño, vale recordar, recoge fundamentalmente la observación de representantes de firmas que, aun en un marco de deterioro exportador general, se mantuvieron produciendo y exportando, a pesar de los desafíos que en cada caso pudieran identificarse.

- Para 66,3% de las empresas las exportaciones realizadas en 2019 representaron menos del 20% del total de ventas, mientras que para el 13,7% de las empresas representó más del 60%. Este resultado expresa que para una gran mayoría de las empresas exportadoras las ventas externas son un complemento, pero no el destino principal de su producción, y es verificado también en otras encuestas realizadas a empresas exportadoras argentinas (CEU-UIA, 2021).
- Las empresas relevadas son, en su mayoría, micro o pequeñas exportadoras: el 33,7% exportó en 2019 menos de USD 50 mil, y el 56,8% exportó entre USD 50 mil y USD 10 millones. Solo una de las empresas relevadas exportó por una suma superior a USD 100 millones.
- La gran mayoría de las empresas relevadas exporta parte de su producción a América del Sur (90,5%). Menos de 1/3 de las empresas relevadas exporta a México y Centroamérica, Estados Unidos y Europa. Excepto para las exportaciones hacia América del Sur, los demás destinos explican para la mayoría de las empresas menos del 10% del total de exportaciones.

Gráfico 3
Distribución de empresas relevadas según participación de los diferentes destinos en sus exportaciones
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

- El 45,3% de las empresas relevadas concentran sus exportaciones en un único capítulo del Nomenclador Común del MERCOSUR (NCM), y para el 61,1% el principal capítulo exportado explica más del 80% del total de sus exportaciones⁶.

Esfuerzos realizados para mejorar el desempeño exportador

- El 61,5% de las empresas encuestadas cuenta con un departamento o un área específica de comercio exterior. De esas empresas, en el 51,7% de los casos trabaja más de una persona dedicada específicamente al tema, mientras que el 74,2% de aquellas empresas que no cuentan con un área específica de comercio exterior cuenta, al menos, con una persona dedicada específicamente a este tema. Además, el 47,3% de las empresas recurren al área de comercio exterior de alguna cámara empresaria. En este sentido, pese a ser una muestra concentrada en pequeñas y medianas empresas, buena parte de las empresas encuestadas tiene desarrollada cierta capacidad de gestión interna vinculada específicamente al comercio exterior.

⁶ El detalle del principal producto exportado y su participación en las ventas externas totales era una pregunta no obligatoria que fue respondida por el 44,2% de las empresas relevadas. De ese conjunto, el 47,6% indicó que ese principal producto representa más del 90% del total de exportaciones, y solo en el 21,4% de los casos el principal producto explica menos del 50%; pudiendo inferir que predomina un alto grado de concentración de la canasta exportadora.

- Otro indicador de la capacidad de gestión referida al comercio exterior es contar con normas de certificación internacional que permitirían atender otros mercados. Más de la mitad de la muestra cuenta con alguna certificación ya otorgada (41,8%) o en trámite (14,3%)⁷. Dentro del 43,9% de empresas que no han tramitado una certificación, 18,7 pp. corresponden a empresas que la requerirían para acceder con sus productos a determinados mercados y 3,2 pp. a empresas que no saben si se requiere alguna certificación, mientras que las demás respondieron que no la requieren.
- El 28,6% de las empresas posee una estrategia de inserción internacional basada en inteligencia comercial. A su vez, el 59,4% de las empresas ha participado en más de una misión comercial en el exterior, y el 57,2% ha participado al menos una vez de ferias sectoriales entre 2015-2019 (44 de esos 57,2 pp. lo hicieron más de una vez).
- Solo el 10,9% de las empresas encuestadas financia los gastos asociados a operaciones de comercio exterior a través de clientes o proveedores y el 15,4% recurre a financiación bancaria. La principal fuente de financiamiento para estos gastos es la autofinanciación (89,0%). Este resultado puede comprenderse a la luz de las entrevistas realizadas, de las que surge que aun cuando existen programas de financiamiento público, las empresas tienen dificultades para cumplimentar todos los requisitos y solicitarlos.
- Las principales acciones que han llevado adelante las empresas encuestadas para mejorar su desempeño exportador han sido la búsqueda de nuevos destinos (52,7%), el incremento en la inversión (40,7%), la reducción de costos (27,5%), la diversificación de la producción (26,4%) y el uso de plataformas de comercio electrónico (23,1%).
- Las acciones a las que las empresas han asignado mayor cantidad de recursos en 2015-2019 han sido la innovación de procesos/productos, la adquisición de maquinarias, el mantenimiento o ampliación de oficinas y/o plantas y el pago de deudas.

B. ¿Cuáles son los obstáculos más relevantes desde la mirada de las firmas?

Al indagar sobre los principales problemas que, según las firmas encuestadas, enfrenta el sector privado para mejorar su desempeño exportador se destaca, en primer lugar, la inestabilidad cambiaria y la existencia de tipos de cambio múltiples⁸. En segundo y tercer lugar aparecen los altos costos y las dificultades logísticas, tanto fronteras afuera (42,4%) como fronteras adentro (40,2%). Los primeros tres obstáculos hacen referencia a problemáticas que tienen un carácter transversal a diferentes sectores de actividad y estratos de empresas. El cuarto factor más mencionado por las empresas (32,6%) ha sido la existencia de trabas administrativas para exportar. Fueron menos mencionados los factores productivos o de gestión propios de las empresas, como el atraso tecnológico o baja escala de producción, la inadecuación de la oferta de la empresa respecto a la demanda internacional o las dificultades para obtener las certificaciones necesarias. Este es un resultado esperable en encuestas a empresas, en las que se tiende a ponderar más los aspectos extra-muro respecto a las deficiencias intra-muro de la propia empresa y/o de otras empresas del sector.

⁷ Si bien para la mayoría son obligatorias, en algunos casos estas certificaciones son voluntarias.

⁸ Que se han verificado a lo largo del período estudiado en tanto estuvo mediado por restricciones en el acceso a divisas (de intensidad fluctuante) que ha dado lugar al surgimiento de cotizaciones paralelas. En ciertos casos, esta situación se expresó, por ejemplo, en precios de insumos mayores a los que se corresponderían con el tipo de cambio oficial, fuera por motivos justificados o precautorios.

Gráfico 4
Principales problemáticas que enfrentan las empresas para mejorar su desempeño exportador
(Porcentaje de la muestra que identificó la problemática como principal)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

Tras identificar las principales problemáticas, las firmas encuestadas evaluaron cuán críticos o intensos resultaban los diferentes factores para su desempeño exportador. El cuadro 4 presenta el puntaje promedio de cada factor, con un mínimo de 1 cuando resulta poco o nada crítico, y un máximo de 5 cuando el factor es considerado muy crítico. Los **factores macroeconómicos** son los que obtuvieron un mayor puntaje, en sus distintas expresiones: tanto la inestabilidad cambiaria como la existencia de múltiples tipos de cambio y la presión tributaria son los factores que las firmas encuestadas consideraron más críticas como limitantes al crecimiento de exportaciones. Los cambios en el mercado mundial, vinculados con el surgimiento de nuevos competidores o de mercados que logran su abastecimiento, son considerados menos críticos que los factores macroeconómicos locales.

Cuadro 4
Factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según intensidad del problema

Dimensión	Puntaje (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))
Macro y factores externos	3,8
Nuevos oferentes/competidores (o más países con autoabastecimiento)	2,7
Inestabilidad cambiaria	4,2
Presión tributaria local	4,2
Tipos de cambio múltiples/existencia de brechas cambiarias	4,1
Financiamiento	3,1
Dificultades en el acceso a financiamiento para la inversión productiva/ampliación/transformación	3,3
Falta de financiamiento para cubrir descalce de pagos y cobros internacionales	3,1
Escasez de seguros de riesgo frente a falta de pagos/inestabilidad en mercados de destino	2,5

Dimensión	Puntaje (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))
Alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes	3,4
Demora en los cobros de los reintegros	3,6
Logísticos	2,8
Altos costos logísticos internos	3,3
Infraestructura de transporte interno inadecuada/insuficiente	2,5
Escasez de frecuencias en los puertos locales	2,5
Altos costos/dificultades logísticas en el exterior del país	3,1
Productivos	2,6
Necesidades de tecnificación	2,6
Baja escala de producción	2,5
Dificultades en el abastecimiento de insumos	3,0
Inadecuación de su oferta a la demanda internacional	2,3
Escasez de recursos humanos calificados	2,3
Falta de plan estratégico público-privado consistente para el sector	3,4
Comerciales/Regulación del comercio	2,5
Falta de personal capacitado para realizar operaciones de comercio exterior (en la firma)	1,9
Escasez de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino	2,6
Falta de vinculación con los mercados de destino	2,7
Barreras tarifarias en mercados de destino (aranceles a la importación)	2,8
Barreras culturales/idiomáticas	1,9
Dificultades administrativas locales (autorizaciones/permisos, etc.)	2,8
Dificultades para obtener certificaciones y/o para adecuarse a las normativas técnicas vigentes para el sector	2,7
Costo de certificaciones	2,6
Trabas de acceso a los mercados de destino (licencias de importación/cuotas/normas técnicas/barreras sanitarias o fitosanitarias/etc.)	2,6

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

La falta de **financiamiento** es la segunda dimensión con mayor puntaje. La demora en los cobros de reintegros es el factor con mayor puntaje. Se trata de un instrumento fiscal que restituye parcialmente impuestos locales a la producción exportable, y la demora en su cobro opera en la práctica como un problema financiero en tanto produce un descalce de plazos en los ingresos percibidos por la exportación. Este instrumento, previsto como un incentivo para las empresas exportadoras, puede verse desvirtuado si existe incertidumbre respecto a su efectivización. En segundo y tercer lugar, otros factores que, siempre desde el punto de vista de las firmas, resultan particularmente críticos, son las altas tasas de interés de los instrumentos financieros existentes y la falta de acceso a financiamiento para la inversión productiva. Estos factores ya habían sido identificados en el relevamiento de los diagnósticos realizados por distintos organismos públicos y cámaras empresarias, y los resultados obtenidos confirman su importancia.

Las dificultades vinculadas a **costos logísticos**, que en el relevamiento de antecedentes fue uno de los aspectos menos mencionados, aparece aquí en tercer lugar, destacando especialmente los altos costos logísticos internos y los altos costos y las dificultades logísticas en el exterior. Si bien ambos aspectos son considerados críticos, es preciso distinguirlos y resaltar la relevancia que los primeros tienen para traccionar, mediante las exportaciones, las economías regionales, que son las más afectadas por los costos de transporte interno. Ahora bien, el problema central que surge de las respuestas obtenidas no

está asociado (o al menos no directamente) a la falta de infraestructura (cuyo puntaje promedio es bajo), sino a los costos asociados al transporte (que pueden estar incididos por la existencia y/o disponibilidad de ciertos tipos de transporte)⁹. Este resultado debe leerse en relación con el contexto en el que se realizó el relevamiento, caracterizado por importantes aumentos en los costos del transporte a nivel mundial y dificultades logísticas (mayores requisitos y trámites, demoras en los puertos, cadencia en el arribo de embarcaciones y contenedores, etc.) como consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

Los **factores productivos** obtuvieron un puntaje similar a los logísticos. Se destaca, según las firmas encuestadas, la incertidumbre sobre el rumbo del propio sector en un horizonte de mediano-largo plazo. Dificultades asociadas al abastecimiento de insumos también fueron ponderadas entre los aspectos más críticos, lo que debe ser enmarcado en la coyuntura en la que la encuesta se realizó, caracterizada por faltantes de productos a raíz de la pandemia de la COVID-19 y el racionamiento de divisas derivado de las restricciones del sector externo de la economía argentina. El resto de los factores productivos, asociados a la baja escala productiva, falta de tecnificación y la inadecuación de la oferta a la demanda internacional obtuvieron un puntaje intermedio.

Finalmente, los aspectos vinculados a la **política comercial y la regulación del comercio** obtuvieron el menor puntaje promedio. Sin embargo, se destacan como factores críticos las barreras tarifarias y otras barreras de acceso a mercados de destino, las dificultades administrativas locales y aquellas para obtener certificaciones y/o adecuarse a las normativas técnicas vigentes y la falta de vinculación con los mercados de destino.

Más allá de los obstáculos identificados, al momento de realizar el relevamiento, las perspectivas a futuro eran optimistas: el 70,6% proyectaba aumentar sus exportaciones en los siguientes tres años y solo 6,3% proyectaba una reducción. El 57,9% de las empresas preveía exportar hacia nuevos destinos, mientras que el porcentaje restante no planeaba hacerlo (14,7%) o no lo había definido aún (27,4%). Además, el 52,6% de las empresas proyectaba diversificar su oferta exportable en los siguientes tres años. Finalmente, al consultar por la capacidad de enfrentar un incremento de la demanda local y/o internacional, el 74,7% de las empresas respondió que tendría capacidad para abastecerla, evidenciando que contaban con cierta capacidad instalada o en proceso de ampliación para expandir sus ventas.

C. Desafíos por grupos de empresas

Uno de los propósitos centrales de este estudio ha sido comprender en qué medida los obstáculos identificados tienen una relevancia transversal o específica para ciertos segmentos de empresas. A tal fin, se replicó el esquema de semáforo de problemas diferenciando las empresas según sector de actividad, tamaño, rango de exportaciones y región. Las principales diferencias se observan al distinguir las empresas relevadas por sector de actividad y por tamaño.

En cuanto a las **diferencias sectoriales**, en las actividades del sector primario la puntuación otorgada a los diferentes problemas es, en general, más alto que en las actividades industriales y de servicios. Es el único sector, además, en el cual los problemas de financiamiento fueron los distinguidos como de mayor gravedad, por sobre los macroeconómicos. En la industria manufacturera se mantiene la misma jerarquización de problemas observada para el total de empresas, pero, con la excepción de los factores macroeconómicos, la distancia entre las demás dimensiones de obstáculos se acorta, dando cuenta del carácter multidimensional de los desafíos enfrentados. En las empresas dedicadas al comercio y a otros servicios los obstáculos de tipo productivo fueron los que obtuvieron un puntaje más bajo, mientras que los factores comerciales y de regulación del comercio aparecieron más mencionados que en las demás actividades (en las que ocupan el último lugar en importancia).

⁹ Podría ser el caso del transporte por ferrocarril, cuya infraestructura y disponibilidad, al ser insuficientes, elevan los costos de las firmas al tener que recurrir al transporte automotor.

El problema identificado como más relevante en cada dimensión varía entre sectores. En particular, esto se observa al interior de las dimensiones macroeconómica, de financiamiento y de regulación del comercio. En cuanto a los problemas macroeconómicos, en las actividades primarias se destaca la presión tributaria local y la existencia de brechas cambiarias, y en la industria a esos dos problemas se suma, con igual nivel de importancia, la inestabilidad cambiaria. Esto último adquiere especial sentido al considerar, por un lado, la relevancia de los insumos, piezas y partes de origen importado involucrados en la producción industrial, más que en otros rubros, y, por otro lado, que su competitividad precio se ve más afectada por variaciones del tipo de cambio. En las actividades terciarias encontramos dos patrones diferentes: en comercio los problemas identificados como más graves son la inestabilidad cambiaria y la presión tributaria local, mientras que en otros servicios es la existencia de brechas cambiarias. Como se verá, este resultado coincide con lo captado a partir de las entrevistas, en la medida en que la existencia de tipos de cambio múltiples afecta la capacidad de las firmas de emplear personal calificado y sostenerlo en el tiempo.

En la dimensión de financiamiento, tanto para las empresas del sector primario como las de comercio, el principal problema identificado por las firmas es la alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes. En cambio, en otras actividades de servicios resulta ser la dificultad en el acceso a financiamiento para la inversión y, en la industria manufacturera, la demora en el pago de reintegros. Estas diferencias expresan el acceso a diferentes alternativas de financiamiento en cada uno de estos sectores.

Finalmente, en lo que respecta a la regulación del comercio, tanto las empresas del sector primario como del sector industrial destacaron como aspecto más preocupante la existencia de barreras tarifarias en los mercados de destino, en cambio para las empresas de comercio y de otros servicios el principal problema está vinculado a dificultades administrativas locales. En esta dimensión se observa también que la falta de personal propio capacitado para realizar operaciones de comercio exterior es un problema de gravedad media-alta para las empresas de actividades primarias, pero de gravedad media-baja para empresas de los demás sectores.

Cuadro 5
Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según sector de actividad

Dimensión	Puntaje por sector (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))			
	Actividades primarias	Industria manufacturera	Comercio	Puntaje
Macro y factores externos	● 4,1	● 3,8	● 3,6	● 4,0
Nuevos oferentes/competidores	● 2,9	● 2,8	● 2,2	● 2,7
Inestabilidad cambiaria	● 4,1	● 4,1	● 4,3	● 4,3
Presión tributaria local	● 4,6	● 4,1	● 4,3	● 4,3
Tipos de cambio múltiples/existencia de brechas cambiarias	● 4,7	● 4,1	● 3,5	● 4,8
Financiamiento	● 4,3	● 2,9	● 3,5	● 3,1
Dificultades en el acceso a financiamiento para la inversión productiva/ampliación/transformación	● 4,3	● 3,1	● 3,7	● 3,5
Falta de financiamiento para cubrir descalce de pagos y cobros internacionales	● 4,1	● 3,0	● 3,0	● 3,3
Escasez de seguros de riesgo frente a falta de pagos/inestabilidad en mercados de destino	● 3,9	● 2,3	● 3,1	● 2,3
Alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes	● 4,7	● 3,2	● 4,1	● 3,2
Demora en los cobros de los reintegros	● 4,3	● 3,7	● 3,1	● 3,0

Dimensión	Puntaje por sector (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))			
	Actividades primarias	Industria manufacturera	Comercio	Puntaje
Logísticos	● 3,8	● 2,8	● 2,8	● 2,4
Altos costos logísticos internos	● 3,9	● 3,4	● 3,3	● 2,5
Infraestructura de transporte interno inadecuada/insuficiente	● 3,6	● 2,5	● 1,8	● 2,3
Escasez de frecuencias en los puertos locales	● 3,9	● 2,3	● 2,8	● 2,3
Altos costos/dificultades logísticas en el exterior del país	● 3,7	● 3,1	● 3,1	● 2,5
Productivos	● 3,3	● 2,7	● 2,2	● 2,0
Necesidades de tecnificación	● 3,6	● 2,6	● 2,8	● 1,9
Baja escala de producción	● 3,6	● 2,6	● 1,6	● 2,1
Dificultades en el abastecimiento de insumos	● 3,3	● 3,3	● 2,9	● 1,8
Inadecuación de su oferta a la demanda internacional	● 2,9	● 2,3	● 1,6	● 2,3
Escasez de recursos humanos calificados	● 3,4	● 2,3	● 2,0	● 2,1
Falta de plan estratégico público-privado consistente para el sector	● 3,7	● 3,5	● 3,3	● 2,8
Comerciales/regulación del comercio	● 2,9	● 2,4	● 2,6	● 2,4
Falta de personal capacitado para realizar operaciones de comercio exterior (en la firma)	● 2,9	● 1,8	● 2,0	● 1,8
Escasez de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino	● 2,6	● 2,5	● 3,0	● 2,8
Falta de vinculación con los mercados de destino	● 2,7	● 2,7	● 2,6	● 2,6
Barreras tarifarias en mercados de destino	● 3,3	● 2,8	● 2,8	● 2,5
Barreras culturales/idiomáticas	● 2,1	● 1,9	● 2,4	● 1,8
Dificultades administrativas locales	● 2,9	● 2,7	● 3,5	● 3,3
Dificultades para obtener certificaciones y/o para adecuarse a las normativas técnicas vigentes para el sector	● 3,0	● 2,7	● 2,8	● 2,5
Costo de certificaciones	● 2,7	● 2,6	● 2,3	● 2,6
Trabas de acceso a los mercados de destino	● 2,4	● 2,6	● 2,5	● 2,3

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

Al analizar las problemáticas por **tamaño de empresa** se observa, en primer lugar, que las microempresas solo otorgaron puntaje más alto que las empresas pequeñas, medianas y grandes a los aspectos productivos. En todos los segmentos las dos problemáticas más relevantes son la macroeconómica y la de financiamiento. Respecto a esta última dimensión, la demora en el pago de reintegros es relevante en todos los segmentos, pero menos intenso para las microempresas; y las altas tasas de interés también son un desafío relevante en todos ellos, pero más intenso para el de empresas medianas y grandes. Esta diferencia puede explicarse porque las microempresas tienen menor acceso a crédito y políticas de reintegro, y por ende perciben con menor gravedad el problema de demora en los pagos; y las medianas y grandes son las que tienen mejor acceso al sistema financiero (y por ende perciben más las altas tasas).

Para el segmento micro, los problemas logísticos y comerciales/regulatorios fueron los menos mencionados; mientras que en los segmentos de empresas pequeñas y medianas/grandes las dimensiones menos ponderadas fueron la productiva y la comercial/regulatoria.

En general, se observa que al interior de cada dimensión en los tres segmentos se pondera de forma muy similar cada problema. Solo en dos dimensiones no ocurre esto: en la dimensión productiva y la de regulación del comercio. Entre los problemas asociados a aspectos productivos en el segmento micro se destacan dos problemas que en los demás segmentos tuvieron ponderación baja: las necesidades de tecnificación y la baja escala de producción. En lo referido a aspectos comerciales y regulatorios, tanto las empresas micro como las medianas/grandes destacan como principal problema las dificultades administrativas locales. La falta de vinculación con los mercados de destino es uno de los problemas más relevantes para el segmento de empresas micro y de empresas pequeñas; mientras que las barreras tarifarias en los mercados de destino y las dificultades para obtener certificaciones o adecuarse a la normativa lo son para los segmentos de empresas pequeñas y medianas/grandes.

Cuadro 6
Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según su tamaño

Dimensión	Puntaje por sector (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))		
	Micro	Pequeña	Mediana y grande
Macro y factores externos	3,5	4,0	3,8
Nuevos oferentes/competidores	2,6	2,9	2,6
Inestabilidad cambiaria	3,8	4,5	4,1
Presión tributaria local	3,7	4,4	4,3
Tipos de cambio múltiples/existencia de brechas cambiarias	3,8	4,3	4,2
Financiamiento	2,8	3,2	3,2
Dificultades en el acceso a financiamiento para la inversión productiva/ampliación/transformación	3,3	3,4	3,3
Falta de financiamiento para cubrir descalce de pagos y cobros internacionales	2,8	3,2	3,2
Escasez de seguros de riesgo frente a falta de pagos/inestabilidad en mercados de destino	2,0	2,6	2,8
Alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes	3,2	3,4	3,6
Demora en los cobros de los reintegros	3,3	3,6	3,8
Logísticos	2,4	3,0	3,0
Altos costos logísticos internos	2,9	3,4	3,4
Infraestructura de transporte interno inadecuada/insuficiente	2,3	2,6	2,5
Escasez de frecuencias en los puertos locales	2,0	2,6	2,7
Altos costos/dificultades logísticas en el exterior del país	2,4	3,3	3,3
Productivos	2,8	2,7	2,4
Necesidades de tecnificación	3,1	2,5	2,3
Baja escala de producción	3,0	2,6	2,0
Dificultades en el abastecimiento de insumos	2,8	3,3	2,9
Inadecuación de su oferta a la demanda internacional	2,2	2,3	2,3
Escasez de recursos humanos calificados	1,8	2,3	2,7
Falta de plan estratégico público-privado consistente para el sector	3,3	3,4	3,5

Dimensión	Puntaje por sector (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))					
		Micro		Pequeña		Mediana y grande
Comerciales/regulación del comercio		● 2,2		● 2,6		● 2,5
Falta de personal capacitado para realizar operaciones de comercio exterior (en la firma)	●	1,6	●	2,0	●	2,0
Escasez de información sobre oportunidades comerciales/ mercados de destino	●	2,4	●	2,8	●	2,6
Falta de vinculación con los mercados de destino	●	2,5	●	2,9	●	2,5
Barreras tarifarias en mercados de destino	●	2,3	●	2,9	●	2,9
Barreras culturales/idiomáticas	●	1,7	●	2,1	●	2,0
Dificultades administrativas locales	●	2,6	●	2,7	●	3,2
Dificultades para obtener certificaciones y/o para adecuarse a las normativas técnicas vigentes para el sector	●	2,3	●	2,8	●	2,9
Costo de certificaciones	●	2,2	●	2,9	●	2,5
Trabas de acceso a los mercados de destino	●	1,8	●	2,7	●	2,9

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

Al distinguir las empresas según su **rango de exportación medido en valor** se observa que los factores macroeconómicos y los aspectos financieros, en particular la demora en el pago de reintegros, son igualmente relevantes para todos los grupos (cuadro A2). En la dimensión macroeconómica el grupo de grandes exportadoras otorgó el máximo puntaje al problema asociado a la existencia de tipos de cambios múltiples, destacando este problema en particular respecto a los demás enunciados en la dimensión —algo que no ocurre en los grupos con menor valor exportado—.

En general, se observa que el grupo de grandes firmas exportadoras (más de USD 10 millones anuales) otorgó mayor puntaje a ciertos problemas asociados con los mercados de destino. En la dimensión de financiamiento los grandes exportadores destacaron la escasez de seguro de riesgo ante falta de pago o inestabilidad en los mercados de destino, un problema con menor ponderación para los demás grupos. En la dimensión regulatoria los dos problemas a los que otorgaron mayor puntaje son las barreras tarifarias y las trabas de acceso en los mercados de destino.

Finalmente, al comparar las empresas según la **región** en la cual está radicada su planta u oficina principal, se observa que en la región pampeana se atribuyen los obstáculos a cuestiones macroeconómicas o externas. En Cuyo, los factores macroeconómicos, de financiamiento y logísticos tienen una ponderación similar. En cambio, para las empresas radicadas en la Patagonia los obstáculos más fuertes son aquellos de tipo logístico, tanto por los altos costos internos como por la escasez de frecuencia en los puertos locales; y para las empresas del Norte los principales problemas son aquellos asociados al financiamiento (cuadro A3).

Más allá de las diferencias en términos de sector de actividad, tamaño o rango exportador y región, la percepción de las empresas en torno al tipo de obstáculo que enfrentan puede variar en función de cuál es su desempeño exportador general. Para analizar este aspecto se agruparon las empresas relevadas a partir de un conjunto de variables: el rango exportador, la participación del mercado regional en el total de sus exportaciones, la concentración de su canasta exportadora, la evolución reciente de sus exportaciones y los esfuerzos realizados para explorar nuevos mercados. A partir de estas variables, mediante un análisis de clúster jerárquico¹⁰, se obtuvieron tres grupos de empresas: aquellas que, con un buen desempeño

¹⁰ Los métodos de aglomeración, entre ellos los métodos de clúster jerárquico, tienen por objetivo identificar agrupamientos existentes entre casos que no resultan evidentes a simple vista, tal que estos grupos presenten alta homogeneidad interna y alta heterogeneidad entre grupos. Los métodos jerárquicos consisten en agrupar casos en grupos (*clusters*) de forma sucesiva tal que se minimice la distancia entre casos dentro de los grupos y se maximice la varianza entre los grupos. Para este análisis se utilizó el método jerárquico más difundido, que es el de Ward. El mismo consiste en minimizar la pérdida de varianza de los casos, es decir: que los grupos se conformen de forma tal que se pierda la menor cantidad posible respecto a la diferencia entre los casos.

exportador reciente, destinan su producción fundamentalmente a América del Sur (Grupo 1; con 46 casos); otras que han tenido un peor desempeño exportador reciente y también se concentran en el mercado regional (Grupo 2; con 16 casos); y un tercer grupo cuyos mercados de destino son más diversificados y la exportación intrarregional no supera el 30% del total de ventas externas (Grupo 3; 33 casos).

Cuadro 7
Intensidad de los factores que limitan el desenvolvimiento exportador de las empresas según desempeño exportador

Dimensión	Puntaje por sector (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))					
	Fuera de América del Sur		Buen desempeño hacia América del Sur		Mal desempeño hacia América del Sur	
	Índice	Puntaje	Índice	Puntaje	Índice	Puntaje
Macro y factores externos		3,8		3,5		4,0
Nuevos oferentes/competidores		2,6		2,4		3,4
Inestabilidad cambiaria		4,2		3,8		4,3
Presión tributaria local		4,1		4,0		4,2
Tipos de cambio múltiples/existencia de brechas cambiarias		4,4		3,7		4,2
Financiamiento		2,9		3,1		3,0
Dificultades en el acceso a financiamiento para la inversión productiva/ampliación/transformación		3,2		3,3		3,2
Falta de financiamiento para cubrir descalce de pagos y cobros internacionales		2,9		3,1		3,1
Escasez de seguros de riesgo frente a falta de pagos/inestabilidad en mercados de destino		2,4		2,5		2,6
Alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes		3,1		3,4		3,4
Demora en los cobros de los reintegros		3,2		3,6		3,8
Logísticos		3,0		2,6		2,6
Altos costos logísticos internos		3,5		2,9		3,4
Infraestructura de transporte interno inadecuada/insuficiente		2,6		2,3		2,2
Escasez de frecuencias en los puertos locales		2,8		2,2		2,1
Altos costos/dificultades logísticas en el exterior del país		3,2		2,9		2,9
Productivos		2,5		2,5		2,6
Necesidades de tecnificación		2,6		2,5		2,1
Baja escala de producción		2,4		2,4		2,4
Dificultades en el abastecimiento de insumos		2,7		3,0		3,4
Inadecuación de su oferta a la demanda internacional		2,1		2,2		2,4
Escasez de recursos humanos calificados		2,2		2,3		2,2
Falta de plan estratégico público-privado consistente para el sector		3,2		3,2		3,8
Comerciales/regulación del comercio		2,4		2,4		2,6
Falta de personal capacitado para realizar operaciones de comercio exterior (en la firma)		1,8		1,9		1,7

Dimensión	Puntaje por sector (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))					
	Fuera de América del Sur		Buen desempeño hacia América del Sur		Mal desempeño hacia América del Sur	
Escasez de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino	●	2,5	●	2,5	●	2,9
Falta de vinculación con los mercados de destino	●	2,5	●	2,5	●	2,8
Barreras tarifarias en mercados de destino	●	2,7	●	2,5	●	3,3
Barreras culturales/idiomáticas	●	1,8	●	2,1	●	1,6
Dificultades administrativas locales	●	2,9	●	2,8	●	2,4
Dificultades para obtener certificaciones y/o para adecuarse a las normativas técnicas vigentes para el sector	●	2,5	●	2,8	●	2,3
Costo de certificaciones	●	2,3	●	2,6	●	2,5
Trabas de acceso a los mercados de destino	●	2,5	●	2,5	●	2,4

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

Las respuestas de las empresas respecto a los obstáculos que enfrentan son similares entre los tres grupos. Si bien en los tres casos los principales desafíos se atribuyen a la dimensión macroeconómica, aparecen algunas diferencias en las demás, aunque menores que en la comparación sectorial o por tamaño de empresa. Para el grupo 3, que exporta fundamentalmente fuera de América del Sur, la dimensión logística tiene una gravedad mayor que para los otros dos grupos, y supera incluso la ponderación que el grupo hace de los problemas financieros, ordenamiento que pudo estar incidido por intermitencia en los servicios de transporte marítimo en el contexto de la pandemia (y la multiplicación de sus costos). El problema logístico más acuciante es el referido a los costos logísticos internos y al que asignan menor gravedad es al de la inadecuación de la infraestructura de transporte. El grupo 2, que comprende empresas que no logran consolidarse como exportadoras regulares o cuyas exportaciones han caído en los últimos años, otorga el mismo puntaje a los problemas logísticos, productivos y comerciales. Para estas empresas las últimas dos dimensiones resultan más graves que para los otros dos grupos.

La encuesta permitió conocer la percepción de un grupo relevante de empresas sobre las dificultades que enfrentan para mejorar su desempeño exportador. Estos resultados deben interpretarse a la luz de la caracterización general de estas empresas: se trata fundamentalmente de micro y pequeñas exportadoras (el 91% de la muestra exportó en 2019 menos de USD 10 millones); la mitad de las cuales destina más del 50% del total exportado a América del Sur; y para 2/3 de la muestra las exportaciones representan menos del 20% de su facturación. Sin embargo, excepto en sectores muy específicos en los cuales el país tiene una larga tradición exportadora, esta muestra replica la estructura empresarial argentina, que cuenta con un amplio conjunto de empresas que exportan, pero cuya actividad no está abocada fundamentalmente a los mercados externos.

De este relevamiento se desprenden tres conclusiones generales. En primer lugar, la centralidad que las empresas tienden a atribuir a los factores extra-firma, a pesar de que, al indagar sobre las perspectivas a futuro, las personas encuestadas se mostraron optimistas: no solo proyectaban un incremento de las exportaciones, sino también diversificar destinos y su oferta exportable. A su vez, la mayoría de las personas encuestadas indicó que la empresa tendría capacidad para expandir sus ventas.

En segundo lugar, si bien el ordenamiento de dimensiones problemáticas es bastante homogéneo entre firmas, aparecen diferencias en el modo en que esas dimensiones se expresan. Por ejemplo, el principal problema de financiamiento planteado por las firmas dedicadas a actividades primarias son las altas tasas de interés, para las dedicadas a la industria manufacturera el descalce de plazos por la demora en el pago de reintegros, y para las de servicios la falta de líneas de financiamiento específicas para la inversión.

Finalmente, la distinción de las empresas según su desempeño exportador reciente arroja resultados bastante homogéneos respecto a la gravedad de las dificultades que las firmas dicen enfrentar. En cambio, surgen algunas diferencias al distinguir las empresas según su sector de actividad, región y tamaño. Este resultado sugiere que, si bien las problemáticas planteadas tienen un carácter transversal, adquieren intensidades y formas específicas diferentes según la especialización sectorial y la escala de la firma.

III. Los desafíos de las firmas a la hora de exportar: una aproximación cualitativa

El trabajo de campo incluyó, además de una encuesta a las firmas, la realización de 22 entrevistas con referentes de los 19 sectores contemplados en el análisis de acuerdo con los criterios de selección planteados en la Sección II.A. En la mayoría de los casos se realizó un único encuentro (virtual), pero en otros se requirió de encuentros adicionales para abordar interrogantes no resueltos en el primero de ellos. Cuando fue posible, en una misma entrevista se reunió a un conjunto diverso de referentes de cada sector. A continuación, se presenta una clasificación de los diversos desafíos emergentes y se brinda un panorama general de la priorización que cada sector confirió a cada uno de ellos. Luego se presenta una mirada integral que incorpora otros de los elementos captados en el relevamiento que no han podido clasificarse de acuerdo con la taxonomía propuesta, sino que interpelan al ecosistema exportador de forma más sistémica.

A. Clasificación de elementos emergentes

A partir de las entrevistas se identificaron tres grandes conjuntos de desafíos: i) los vinculados con el entorno local, que pueden afectar a cualquiera de los sectores relevados; ii) los específicos, vinculados con las lógicas que operan al interno de cada sector (o “intrasectoriales”) y iii) los que plantean dificultades fronteras afuera (“comerciales”). A su vez, cada una de estas dimensiones tiene distintas formas de expresarse, como se describe a continuación.

1. Desafíos del entorno local

Macroeconómicos

Se vinculan con el entorno macroeconómico del país. Esto incluye a variables como el tipo de cambio real (nivel, variabilidad y brecha cambiaria); la tasa de interés (real, la nominal y su variabilidad); la duración e intensidad de los ciclos económicos (expansión/recesión); la disponibilidad de divisas; y la dinámica de los precios.

De financiamiento

Contempla la oferta de crédito comercial disponible para capital de trabajo, inversión, prefinanciación y financiación de exportaciones, y el nivel de la tasa de interés nominal y real para cada una de esas categorías para el corto, mediano o largo plazo.

Impositivos

Abarca la presión impositiva nacional y subnacional (incluidas las tasas municipales); los procedimientos administrativos y requerimientos de información asociados al pago de impuestos; la superposición de gravámenes; y los costos laborales no salariales.

Regulatorios

Incluye normas de calidad, reglamentos técnicos, registros, normas laborales; ordenamiento de la normativa y eventuales contraposiciones o superposiciones de las regulaciones de los distintos organismos de registro y operación.

Logísticos

Cuestiones vinculadas con los sistemas de transporte interno (de carretera, ferroviario, naval y aéreo) y su interoperatividad, incluidos los costos y disponibilidad y la infraestructura; grado de transparencia en los procedimientos y los costos asociados (por ejemplo, en los puertos); transporte externo en sus distintas variantes, sus costos y disponibilidad.

Institucionales

Considera el relacionamiento con el sector público (nacional, provincial y municipal; organismos descentralizados o dependientes) y organizaciones vinculadas a la actividad productiva, exportadora o al desarrollo científico-tecnológico; la coordinación inter e intrainstitucional; la superposición o contraposición de instrumentos/incentivos; la disponibilidad y/o calidad de los servicios/prestaciones brindadas por las organizaciones públicas o privadas.

Operativos

Dificultades para operativizar regulaciones laborales, de transporte, ambientales, entre otras, que generen sobrecostos o pérdidas de competitividad; complejidad y/o superposición de procedimientos administrativos de organismos nacionales, provinciales, municipales o descentralizados e incluso los vinculados con organizaciones privadas.

2. Desafíos intrasectoriales**Productivos**

Aspectos vinculados con la productividad sectorial y empresaria: disponibilidad de insumos, bienes de capital, mano de obra, energía, etc.; la estructura de mercado de los productos ofrecidos y/o de la cadena (el vínculo con proveedores/clientes); el grado de actualización del equipamiento; las instalaciones; las prácticas productivas y las formas de organización de la producción.

Ambientales

Cuestiones relacionadas con el impacto ambiental de determinadas actividades, incluyendo la eficiencia en el uso de los recursos naturales y la energía, las exigencias de las comunidades y de los clientes/mercados, la legitimidad social (independientemente del impacto ambiental específico) y desafíos emergentes de los compromisos internacionales asumidos por el país.

Idiosincráticos

Elementos de la propia organización y/o práctica productiva/comercial que no se necesariamente se conciben con las mejores prácticas internacionales. Esto puede incluir desde el tamaño de las empresas,

su distribución geográfica, el relacionamiento entre los diferentes eslabones de la cadena y de estos con otras cadenas, hasta las estructuras de mercado, posiciones dominantes y dificultades vinculadas con el recambio generacional.

3. Desafíos comerciales

De información

Corresponden a las dificultades de las empresas para acceder a información particularizada de los mercados objetivo o potenciales. Se trata de una dificultad que suelen enfrentar las MiPyMEs debido a la escasez de infraestructura interna para abordar mercados externos. El sector público puede jugar en ese sentido un rol clave brindando información general o particular de mercados/productos, oportunidades comerciales y hacer inteligencia comercial.

De gestión

Se trata de limitaciones de las propias empresas para abordar procesos de exportación, la ausencia (o falta de experiencia) de áreas especializadas dentro de las firmas para gestionar las etapas del proceso. Esta también constituye una limitación más frecuente en las MiPyMEs y la respuesta del sector público pasa por la promoción de consorcios de exportación, capacitación de los recursos humanos dentro de las firmas, apoyo de los bancos oficiales facilitando las operaciones comerciales, entre otros.

De la órbita arancelaria

Dificultades de las empresas para acceder a mercados por la existencia de aranceles que operan como limitantes, dadas las competitividades relativas. Contempla también la presencia de competidores en países que han suscripto a acuerdos de preferencias comerciales por los que enfrentan aranceles reducidos o nulos. Las empresas solicitan, en estos casos, que se realicen las gestiones/negociaciones comerciales para lograr la reducción/exención de los aranceles vigentes o la obtención de cuotas con aranceles reducidos/nulos.

De la órbita no arancelaria

Se trata de normas sanitarias, fitosanitarias, requisitos ambientales u obstáculos técnicos al comercio que limitan el acceso a determinados mercados. Esto implica que en algunos casos haya que conseguir un determinado estatus sanitario, habilitaciones de plantas, trazabilidad de productos, certificaciones de productos y/o procesos, etc. Las empresas solicitan en estos casos que se realicen negociaciones comerciales para reducir la exigencia de los requerimientos o para tramitar el reconocimiento de estatus sanitarios, la habilitación de plantas o bien el cuestionamiento de algunas normas por ser obstáculos no justificados al comercio.

B. Un mapa de desafíos para la exportación

A la hora de sintetizar la información recopilada en las entrevistas, se buscó una visión del conjunto de los sectores y las áreas identificadas como desafíos. Sin embargo, al tratarse de información cualitativa, la interpretación de la profundidad de los desafíos admite una mirada sectorial pero no necesariamente la comparación entre sectores. El cuadro 8 sintetiza la información emergente de las entrevistas procurando advertir la intensidad con la que opera —según la valoración del propio sector y lo interpretado por quienes realizaron las entrevistas— cada uno de los desafíos para expandir/sostener exportaciones. Los matices resultan aplicables para su análisis al interno de cada sector (a lo largo de cada fila, con tonalidades que van del naranja intenso—mayores desafíos— al amarillo—advirtiendo sobre potenciales desafíos—) más que para comparar la intensidad con la que operan los desafíos entre sectores. El objetivo del cuadro es plasmar, para cada sector, las dimensiones más desafiantes (y los retos en cada una de ellas). La falta de tonalidad de las celdas responde a que ciertos elementos no fueron presentados como problemáticos en las instancias de entrevistas, lo que no debe ser interpretado como la ausencia absoluta de desafíos.

Cuadro 8
Intensidad de los desafíos de exportación por sector^a

Sector	De entorno local						
	Macroeconómicos	Financiamiento	Impositivos	Regulatorios	Logísticos	Institucionales	Operativos
Peras y manzanas							
Cerdo							
Forestindustria							
Automotor							
Maquinaria Agrícola							
Lácteos							
Química y petroquímica							
<i>Software</i>							
Semillas							
Pollo (carne)							
Farmacéutica							
Vinos							
SBC							
Bienes de capital							
Cosmética y Perfumería							
Cereales y oleaginosas							
Alimentos elaborados							
Cítricos							
Textil							

Sector	Sectoriales			Comerciales			
	Productivos	Ambientales	Idiosincráticos	Información	Gestión	Órbita arancelaria	Órbita no arancelaria
Peras y manzanas	Intenso	Medio	Medio			Medio	Intenso
Cerdo	Intenso	Medio	Medio		Intenso		Intenso
Forestindustria	Medio	Medio	Medio			Medio	Medio
Automotor	Intenso	Medio				Medio	Medio
Maquinaria Agrícola	Intenso			Intenso	Intenso	Medio	Medio
Lácteos	Intenso		Intenso	Medio		Medio	Medio
Química y petroquímica	Intenso	Medio				Intenso	Intenso
Software	Intenso				Medio		Medio
Semillas	Medio	Medio					
Pollo (carne)	Intenso			Intenso	Intenso	Medio	Medio
Farmacéutica	Medio		Medio		Medio	Medio	Medio
Vinos	Intenso	Intenso	Medio			Medio	Medio
SBC	Intenso				Medio		
Bienes de capital	Intenso						Medio
Cosmética y Perfumería	Medio	Medio			Intenso	Intenso	Intenso
Cereales y oleaginosas	Medio	Medio					
Alimentos elaborados	Intenso			Intenso	Intenso	Intenso	Intenso
Cítricos	Medio				Medio	Medio	Medio
Textil	Medio		Medio				Medio

Fuente: Elaboración propia.

^a El nivel de intensidad va de menor (amarillo) a mayor (naranja intenso).

1. Los desafíos del entorno local

Dejando a interés del lector una observación pormenorizada del cuadro línea por línea, cabe advertir algunos rasgos salientes. Las cuestiones macroeconómicas, sin haber sido eje central de la consulta, aparecieron con regularidad, aunque percibidas con distinto nivel de intensidad según el sector. El desafío del financiamiento fue el manifestado con mayor preocupación en la mayoría de las entrevistas realizadas, en línea con los resultados de la encuesta presentados en la sección precedente. Es interesante notar que los desafíos de índole productiva, no tan destacados en la encuesta, aparecieron con bastante centralidad en las entrevistas a través de los sectores, lo que en alguna medida se relaciona con las dificultades para el financiamiento —en particular, aquel para fondear inversiones para mejoras productivas—, pero también con rasgos propios de sectores y firmas. Otros desafíos específicos aparecieron de forma menos sistemática entre rubros.

En cuanto a las cuestiones del entorno local, la **macroeconómica**, siendo transversal, fue advertida con distinto énfasis entre los sectores y, de acuerdo con lo relevado, opera de diferente manera según el caso y la coyuntura específica. Por ejemplo, al momento de realizar el relevamiento, los referentes de los sectores de servicios informáticos y otros servicios basados en conocimiento, identificaron a la dimensión cambiaria como factor determinante de las dificultades para la consolidación y ampliación de las capacidades empresariales, advirtiendo además sobre sus efectos en los niveles de subregistro de las operaciones de exportación, asunto que adquirió una dimensión tal que derivó en la implementación de esquemas de liquidación de divisas más flexibles para estos rubros^{11 12}. En el caso de varias de las actividades manufactureras, como la producción de maquinaria agrícola, por ejemplo, la volatilidad del tipo de cambio —más que su nivel o la brecha— fue la principal preocupación planteada, por su incidencia en la previsibilidad de los costos de los insumos y, por lo tanto, para firmar contratos de mediana o larga duración con clientes del exterior. Las firmas del sector agropecuario, por su parte, pusieron el acento en el nivel del tipo de cambio.

La escasez de **financiamiento** y/o las elevadas tasas de interés también emergieron en las entrevistas como factores que, desde la mirada empresaria, comprometen la expansión de las exportaciones de las firmas a través de los sectores y, particularmente, entre pequeñas y medianas de capital nacional. Más allá de las restricciones de acceso y el costo del financiamiento, que al momento del relevamiento procuraban ser parcialmente compensadas por líneas de financiamiento productivo y para la exportación ofrecidas o reguladas por el sector público¹³, algunos representantes de sectores y firmas plantearon la necesidad de implementar nuevos instrumentos para la inserción externa, como la financiación a clientes o el manejo de riesgo en el exterior. Se hizo referencia a herramientas como las que pudo tener en el pasado el BNADE (por ejemplo, con financiamiento país-país) o líneas de financiación de comercio exterior vinculadas a redescuentos, como supo tener el BCRA y que actualmente algunos de los países competidores instrumentan. Estas necesidades fueron planteadas, particularmente, por sectores cuyos procesos de producción y exportación son relativamente más prolongados y que, por lo tanto, conllevan un riesgo mayor, como puede ser el caso, por ejemplo, del sector productor de bienes de capital. Por otra parte, de acuerdo con algunos de los referentes consultados, hay proyectos sectoriales específicos que permitirían generar aumentos significativos en las exportaciones totales, pero que requerirían del

¹¹ En junio de 2022 el BCRA dispuso un esquema especial de liquidación de divisas dirigido a trabajadores independientes y firmas de sectores de servicios, que prevé que estos puedan disponer de una parte de las divisas generadas en la exportación en cuentas en entidades financieras locales sin requisito de liquidación y conversión a pesos.

¹² Si bien el objetivo del relevamiento fue captar desafíos de orden estructural, inevitablemente emergieron dificultades de la coyuntura, algunas de las cuales persistían al momento de redactar este documento. Entre ellas estuvo presente la problemática de la restricción externa y el establecimiento de un esquema de administración de divisas que ha dado lugar a una brecha entre el tipo de cambio oficial y otros paralelos. Aun advirtiendo que esta brecha constituye un rasgo más coyuntural que estructural, el contraste en la relevancia dada por este sector a ésta respecto de otras dimensiones de la cuestión cambiaria en las que han puesto el énfasis otros sectores justifica algunas menciones a lo largo del documento.

¹³ A través de la cartera de producción, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), el Banco de la Nación Argentina (BNA), el resto de la banca pública o bien líneas reguladas por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y ofrecidas por la banca privada.

desarrollo de inversiones de gran envergadura para el tamaño del sistema financiero local, lo que exigiría financiamiento externo —vía Inversión Extranjera Directa— o algún mecanismo que permita aunar en el sistema financiero local los volúmenes de fondos requeridos¹⁴.

La **cuestión impositiva**, si bien no fue puesta en el centro de las conversaciones, emergió en algunas de ellas. Más allá de los niveles de tributación, percibidos como elevados por algunos sectores, se planteó la preocupación por la falta de armonización de los regímenes de recaudación entre jurisdicciones subnacionales, lo que en ciertos casos genera múltiples imposiciones sobre una misma transacción, producto o servicio. También por la incidencia de los impuestos en cascada, siendo el caso más controvertido, dada su relevancia, el del impuesto sobre los ingresos brutos. Respecto de lo primero, durante la elaboración de este documento, se estaban desplegando un conjunto de iniciativas a los fines de armonizar e integrar el esquema tributario de la nación y el conjunto de las provincias¹⁵, con distintos niveles de avance según el caso¹⁶. En cuanto a lo segundo, si bien los ingresos originados en exportaciones no están directamente expuestos al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, los sectores que exportan lo absorben en sus compras intermedias de insumos, piezas o partes, cuyos precios (incluyendo al impuesto) se trasladan al valor del producto final exportado, reduciendo su competitividad externa. Si bien existen mecanismos de compensación de este tipo de impuesto (como pueden ser el bono de bienes de capital o los reintegros), desde la óptica de algunos referentes sectoriales, la falta de previsibilidad en su percepción produce que, en muchos casos, esa carga se termine reflejando en los precios. Algunas referencias cupieron también en las entrevistas para la coexistencia de tributos similares a nivel local y en el destino de exportación, situaciones que, de acuerdo con la clasificación propuesta en este documento, caen dentro de la órbita de las negociaciones internacionales requeridas para contar con un mayor y mejor acceso a los mercados externos¹⁷.

Siguiendo con los desafíos planteados por el entorno local, referentes de algunas actividades manifestaron dificultades o trabas para ampliar exportaciones derivadas de la **regulación y su operativización**. En la forestoindustria, por ejemplo, los actores consultados se refirieron a una serie de desafíos vinculados con la regulación respecto de la tenencia de la tierra¹⁸ y la regulación del empleo¹⁹. En los sectores de alimentos elaborados en general, incluido el lácteo (consultado en forma separada a los fines de este estudio), existen regulaciones del mercado interno (precios y abastecimiento) y de la exportación (derechos de exportación), que desde la mirada de las firmas constituyen desincentivos a la exportación²⁰. Entre estos últimos, las firmas contemplan también dificultades operativas y/o asociadas con el funcionamiento de las instituciones que intervienen en los procesos de exportación. Al respecto, los referentes sectoriales mencionaron requerimientos superpuestos entre organismos o bien trámites

¹⁴ Salvando las distancias entre ambos, serían los casos, por ejemplo, del financiamiento necesario para montar una nueva planta celulósica en el país o para desarrollar el sector porcino de manera sustentable con fines de exportación.

¹⁵ Entre los que se inscriben el Monotributo Unificado, el Registro Único Tributario, la adhesión de las provincias a los diferentes sistemas de recaudación existentes (SIRCRES, SIRTAC, SIRPEI, SIRCAR, SIFERE) y la armonización de los sistemas de presentaciones del Impuesto sobre los Ingresos Brutos Locales.

¹⁶ La adhesión de cada provincia a los diferentes ámbitos de armonización tributaria federal puede consultarse en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/armonizacion>.

¹⁷ Esta preocupación fue planteada, por ejemplo, por el sector de servicios basados en conocimiento, que ha hecho referencia al cobro de impuestos subnacionales, incluso en países de destino con los que existen convenios país-país para evitar la doble tributación, como es el caso de Brasil. En este caso particular, cabe mencionar que la liberalización del comercio de servicios dentro del MERCOSUR, en agenda, podría contemplar estos aspectos contribuyendo a profundizar los intercambios de servicios entre los países del bloque.

¹⁸ Cuestión que aplica exclusivamente en los casos de empresas de capital extranjero o multinacional.

¹⁹ Específicamente en la Provincia de Misiones, en la que mediante la Ley IX - N° 7 (antes Ley 4.438) se declaró insalubre a la industria de pasta celulosa, papel y cartón, criterio que no rige en el resto del país.

²⁰ En contextos de subas significativas de los precios Internacionales de productos clave para la canasta de consumo local se ha recurrido, alternativamente al uso de derechos de exportación, a mecanismos como los fideicomisos para aislar parcialmente los precios internos de los internacionales (como el que rige para el aceite o el constituido más recientemente para el trigo —Fondo Estabilizador del Trigo Argentino, implementado a raíz del crecimiento del precio internacional del cereal, tras el inicio de la guerra en Ucrania) mediante los cuales se busca compensar a las firmas que ofrezcan su producción en el mercado local a precios menores a los de exportación. En situaciones más extremas en las que no se lograron acuerdos de ese tipo, se adoptaron medidas transitorias más controvertidas para garantizar la oferta local y aislar parcialmente los precios locales de los internacionales, como fue la suspensión transitoria de exportaciones de carne a mediados de 2021.

complejos y costosos, en particular para las firmas de menor tamaño²¹. El sector de cosmética y perfumería advirtió que las regulaciones para la importación de insumos (incluso muestras o catálogos) generan dificultades para completar las líneas de productos que deben despacharse al exterior²². El de bienes de capital, por su parte, sostuvo la existencia de fuertes desincentivos para exportar (producto de “excesos regulatorios”²³) y un marco normativo para la compra pública que desde la óptica de las firmas no prioriza lo suficiente la producción nacional frente a la competencia extranjera en el mercado local (como estrategia de apalancamiento a sectores con potencial exportador). El sector semillero, por su parte, relacionó los menores rendimientos agrícolas (y, por lo tanto, exportaciones) de la Argentina respecto a los de sus principales competidores²⁴ a inferiores niveles de inversión en I+D, que los referentes del sector atribuyen al esquema de propiedad intelectual vigente, considerado demasiado laxo²⁵.

Algunas referencias adicionales referidas a las condiciones de entorno caben para los **desafíos logísticos e institucionales**. Si bien las dificultades logísticas aparecieron en la mayoría de las entrevistas, lo hicieron con mayor frecuencia en las actividades con mayores volúmenes de carga o cuyo traslado es más complejo y costoso, como puede ser el rubro petroquímico, pero también las producciones alejadas o de difícil acceso a puertos, como el caso de la de vino y otros productos regionales. Un elemento manifestado por el sector privado con especial énfasis fue la dificultad para sortear cuellos de botella en las zonas portuarias, generando demoras y costos adicionales cuya determinación no resulta lo suficientemente transparente a los usuarios. Más allá de la agudización de estas situaciones al momento de realizar el relevamiento²⁶, tanto la capacidad de los puertos como la transparencia de su gestión han sido planteadas como cuestiones más bien estructurales. Otras preocupaciones manifestadas por los referentes del sector privado fueron el funcionamiento de la Hidrovía Paraguay-Paraná, las dificultades causadas por una red de transporte por ferrocarril considerada insuficiente y con deficiencias en su funcionamiento y los altos costos de la logística interna por camión²⁷.

En lo que respecta al funcionamiento y la articulación institucional, además de la superposición o contradicción de requerimientos en los procesos de exportación que fueron mencionados por las personas entrevistadas, resulta particularmente interesante mencionar que, aun frente importantes desafíos en materia de productividad y la necesidad de adoptar nuevas y mejores formas de producción, varios referentes sectoriales mencionaron una limitada vinculación y compleja articulación con el sistema científico tecnológico nacional, lo que no necesariamente se relaciona con el volumen de recursos disponibles sino más bien con incentivos y plazos de trabajo diferentes entre las firmas y los centros de generación de conocimiento.

2. Los desafíos sectoriales

En cuanto a los **desafíos sectoriales**, los de índole productiva, si bien no aparecieron como problemas prioritarios en la encuesta, sí se pusieron de relieve de forma bastante generalizada en las entrevistas. Los factores que los originan, siendo muy variados entre sectores, se manifiestan en la mayoría de ellos

²¹ Si bien estas dificultades aparecieron en diversas entrevistas se manifestaron con particular énfasis en los rubros de producción de alimentos.

²² Se trata de una problemática transversal a los sectores productivos, propia de una coyuntura de escasez y racionamiento de divisas en el período del relevamiento, que fue mencionada por varios referentes sectoriales, con la particularidad para el rubro cosmético de exportar líneas de productos que no pueden ser comercializados en forma individual. Sin perjuicio de las dificultades que puede lógicamente conllevar dicho racionamiento a los diferentes sectores, deben reconocerse los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de gestión de divisas para priorizar su utilización con fines productivos y a un tipo de cambio diferenciado.

²³ Se hizo referencia, por ejemplo, al costo y tiempo que conlleva la tramitación del régimen de admisión temporaria para la importación de piezas y partes no producidas localmente, que, de acuerdo con la mirada empresaria, lo torna prácticamente inaplicable para el sector. También, al marco regulatorio para la exportación de plantas llave en mano que exige para cada exportación contratos que surjan de licitaciones internacionales o concursos de precios que no siempre ocurren.

²⁴ Estados Unidos y Brasil.

²⁵ En referencia a la Ley de Semillas.

²⁶ Con motivo de la pandemia por la COVID-19, contexto en el que se redujeron las frecuencias del transporte marítimo y los costos se multiplicaron al menos cuatro veces.

²⁷ Al respecto cabe advertir el retroceso que verificó la red de transporte en el país y, en particular, del transporte ferroviario, enmarcado en un conjunto más amplio de políticas mediante las cuales se operacionalizó el paradigma “liberalizador” que supuso un mejor funcionamiento de las fuerzas productivas en contextos de menor presencia del estado y que tuvo oportunamente un grado amplio de apoyo.

en persistentes o crecientes brechas de productividad externa (respecto de producciones similares en otros países) que derivan en una gradual pérdida de competitividad y exportaciones. En el interior de algunos sectores, además, se ha dado cuenta de una heterogeneidad importante entre firmas. Déficits tecnológicos y organizacionales se han detectado en varios de los sectores consultados —nuevamente, con situaciones heterogéneas entre firmas— como por ejemplo en la producción regional de frutas frescas (excepto el limón) o para industrializar, lácteos, carnes de pollo y de cerdo. Algunas actividades de alta competitividad externa en el pasado han ido perdiéndola a partir de escalas productivas que se han mantenido frente a competidores internacionales que las han expandido, lo que ocurre en el sector de alimentos —aun contando en muchos casos con grandes ventajas de costos y localización, por la cercanía, el acceso y la calidad de los insumos—, pero también en el sector petroquímico, encontrándose las escalas productivas argentinas muy lejos de las de los países competidores. Otras actividades como pueden ser la producción de bienes de capital o maquinaria agrícola cuentan con el beneficio de la presencia de las firmas demandantes a nivel local —lo que mejora ampliamente la capacidad de captación de las necesidades— y personal capacitado que permite el diseño de productos a la medida de las necesidades de quien demanda, pero “déficits” en términos tecnológicos —en materia de digitalización, pero también para la incorporación de procesos electrónicos— y para producir de forma masiva y estandarizada, lo que reduce su eficiencia frente a la competencia internacional. En el caso de los servicios informáticos —no necesariamente en otras actividades intensivas en conocimiento— los referentes mencionaron el desafío de contar con firmas que ingresen en segmentos de producción de mayor valor agregado —desarrollos propios más que servicios de soporte— y tengan una mayor articulación con la matriz productiva local que permita, además de exportar en forma directa, embeber *software* en otros bienes y servicios de exportación, lo que actualmente se importa. Finalmente, cabe una referencia para el sector automotor que, de acuerdo con lo relevado, en la medida que las firmas que operan en el país fueron relegando las fases de desarrollo ingenieril local, las que tendieron a concentrarse en otros países, se relegó también la transferencia de tecnologías entre terminales y proveedores —lo que se manifestó en una gradual pérdida de proveedores— y, por lo tanto, de capacidades y potencial competitivo²⁸.

A nivel sectorial, además de los desafíos de índole productiva, fueron planteados los referidos al **ambiente** y aquellos vinculados con **idiosincrasias** en las formas de producir y organizar la actividad productiva. Entre los primeros aparece el caso de la forestoindustria y la necesidad de generar una mayor legitimidad social en su vínculo con los ecosistemas y comunidades locales para desarrollarse sobre la base de la transparencia y una serie de garantías sobre su sustentabilidad²⁹. En las conversaciones con el sector automotor también se advirtió sobre la necesidad de avanzar en una senda productiva compatible con las metas ambientales, por un lado, y con la disponibilidad de energías renovables y no renovables en el país y la región, por otro³⁰. En el diálogo con el sector petroquímico apareció también la necesidad de adaptar la producción a los nuevos patrones de consumo (hay productos cuyo consumo se reduce a medida que hay una mayor conciencia social sobre el daño ambiental que conllevan), además del desafío de darle mayor sustentabilidad a la producción, en línea con las crecientes exigencias establecidas por algunos países socios y los compromisos internacionales asumidos. Desafíos vinculados al ambiente fueron planteados también por representantes de firmas que elaboran productos regionales, con relación a la disponibilidad y calidad del agua y a la eficiencia en el uso del recurso, como es el caso de la producción de frutas para su venta en fresco o industrializada (en forma de jugos, vinos u otros)³¹.

²⁸ Al respecto de la retracción del sector automotor argentino en las cadenas de producción globales y en el intercambio con sus principales socios puede consultarse Sturgeon (2022). Esta tendencia, captada en el relevamiento, se confirma al observar la balanza comercial sectorial y también el análisis cuantitativo sobre su integración productiva (Amar y García Díaz, 2018).

²⁹ Necesidad que se refuerza con el creciente compromiso social con el cuidado del ambiente y las comunidades y que ha escalado en el caso argentino luego de la conflictividad social generada en torno a la posibilidad de instalación de una planta de celulosa a orillas del Río Uruguay en el año 2008.

³⁰ En referencia a la necesidad de adaptar los planes de mediano y largo plazo de las automotrices que operan en el país y la región a la disponibilidad de recursos energéticos que puedan contribuir en la transición hacia energías más limpias como el gas y los biocombustibles, hasta tanto pueda masificarse el uso de energía eléctrica o eventualmente el hidrógeno verde.

³¹ En algunas regiones del país como, por ejemplo, en el Alto Valle de Río Negro, existe una preocupación creciente por la contaminación del agua utilizada en las plantaciones. A la vez, en ciertos casos, como en la producción vitivinícola, se reconoce que hay un amplio margen para hacer un uso más eficiente del agua, lo que puede exigir mayores costos de incorporación de nuevas tecnologías y servicios asociados (como la energía eléctrica, por ejemplo) que no todas las empresas estarían dispuestas a asumir.

Entre los desafíos de orden idiosincrático, actores de la cadena láctea plantearon su preocupación por la expansión del fenómeno de la informalidad en los segmentos tanto industrial como primario, por su impacto negativo sobre la competencia entre firmas y como factor que reduce las posibilidades de beneficiarse de políticas de expansión de la productividad, incluidas las financieras u otros mecanismos de apoyo. También emergieron desafíos de orden idiosincrático para ampliar la producción y las exportaciones en la conversación con referentes de la producción de frutas y vinos. Se planteó que, mientras una parte de los establecimientos se ha renovado a partir del recambio generacional de las firmas familiares, otra mantiene tecnologías y formas de producir que no se ajustan a las buenas prácticas internacionales, dando lugar a grandes heterogeneidades productivas entre establecimientos. En los casos de las firmas nacionales de producción de bienes de capital y maquinaria agrícola también se reconocieron elementos idiosincráticos que afectan el potencial exportador, como la excesiva integración vertical que, en ciertos casos, inhibe el crecimiento de la productividad (y competitividad de los productos) y el desarrollo de un entorno innovador que fomente la cooperación tecnológica³².

3. Los desafíos comerciales

Los **desafíos comerciales** o de acceso a mercados fueron planteados por varios de los referentes sectoriales entrevistados, aunque con especificidades según el caso. Por ejemplo, en el sector porcino, la expansión de la producción y las exportaciones estaría sujeta (además de a cuestiones de financiamiento) a la habilitación de los establecimientos productivos nacionales por parte de los clientes en el exterior y esto, a su vez, requeriría esfuerzos mancomunados de firmas y organismos públicos para alcanzar un mayor relacionamiento externo. La industria de perfumería y cosmética reveló dificultades para sostener y/o expandir sus exportaciones por las trabas para el acceso a ciertos mercados, lo que demandaría trabajar para alcanzar una mayor armonización regulatoria con los países de destino, en su mayoría de América Latina y el Caribe. Por su parte, el sector automotor manifestó la necesidad de homogeneizar los requerimientos técnicos con los países de destino, en particular con Brasil, principal destino de la producción nacional. El sector químico y petroquímico, en su segmento de *commodities*, planteó dificultades para sostener el acceso a sus mercados más tradicionales, en particular el mercado brasileño³³ y, en el segmento de especialidades químicas, para tramitar y costear las certificaciones requeridas en los países de destino. El sector de maquinaria agrícola manifestó especial interés en contar con acompañamiento del Estado en una agenda de internacionalización de las firmas que contemple las gestiones necesarias para abrir ventanillas en el exterior frente a la necesidad de brindar servicios de postventa y/o la búsqueda de firmas socias en el exterior, para ejercer eventualmente ese rol de “ventanillas” en el exterior, incluso contemplando la posibilidad de tercerizar en ellas procesos de armado/terminación de los productos en los destinos.

C. Una mirada integral de los desafíos de la exportación

Este estudio se propuso resaltar especialmente aquellos desafíos para expandir exportaciones asociados a la naturaleza de los sectores y las firmas y de su interacción con el sector público que, aunque con especificidades, aparecieron de manera regular en el proceso de entrevistas y que podrían ser atendidos en el marco de políticas productivas (incluidas las de financiamiento), comerciales, cambios regulatorios o mejoras institucionales, pero sobre todo, sobre la base de acuerdos y compromisos público-privados de largo alcance. Además de los desafíos manifestados por los referentes de firmas y sectores clasificados previamente, a continuación, se reflexiona sobre una serie de elementos emergentes que interpelan el accionar de los sectores público y/o privado de forma más sistémica.

³² Se reconoce un déficit en el relacionamiento con firmas del sector tecnológico en el afán de integrar las fases de diseño e incorporación de nuevas tecnologías, lo que resulta en productos que van perdiendo competitividad por no adaptarse a los estándares ofrecidos desde otros países. En ciertos casos el resultado es la sustitución o incorporación de partes por otras con mayor contenido tecnológico producidas por firmas multinacionales, por lo general, importadas.

³³ Cambios frecuentes en las listas de excepciones de Brasil al arancel externo común del MERCOSUR han tendido a anular la preferencia (arancelaria) por los bienes provenientes de la Argentina, lo que ha exigido a las firmas locales una rápida relocalización de la producción en otros mercados.

1. Los vaivenes en la política económica

En las entrevistas hubo referencias recurrentes a los vaivenes en la política económica, incluida la política comercial externa. En una mirada retrospectiva, la Argentina pasó de una estrategia industrializadora relativamente planificada en cuanto a sus objetivos entre las décadas de 1950 y mediados de la de 1970 a una mucho más regida, de ahí en más, por las leyes del mercado. Como resultado de esas experiencias, en el primer caso hubo un cambio en la estructura productiva en favor del sector manufacturero, que amplió su participación en el valor agregado y las exportaciones, y, en el segundo, se produjo una veloz desindustrialización y un avance de los sectores primarios y de servicios de baja productividad. Desde principios del siglo XXI, luego de la crisis económica y social más grande de la historia del país, no ha habido un horizonte claro en términos de su inserción externa. Esta falta de definición, que podría ser atribuida a administraciones que no fueron lo suficientemente hegemónicas para instalar cabalmente estrategias acordes con una tradición de pensamiento más “desarrollista” o “liberal” (Abeles y Amar, 2017) y en cierta medida a inercias institucionales, ha ido consolidando una suerte de acumulación de “capas geológicas” de instrumentos de política (concepto acuñado por Baruj y Porta, 2006, y recuperado por Lavarello y Sarabia, 2017), resultante de sucesivas demandas sectoriales que no necesariamente se amalgamaron en estrategias direccionadas y en las que además se han superpuesto estrategias nacionales y subnacionales.

El esquema de incentivos vigente es, por lo tanto, el resultado de capas de instrumentos que buscaron oportunamente satisfacer determinadas demandas y que no necesariamente revelan objetivos claros con relación a un sendero de mediano y largo plazo para la inserción externa del país. El margen de acción de la política económica, en ese sentido, en las últimas dos décadas, se acotó a modificaciones en la política comercial externa (sobre todo, de los derechos y reintegros a la exportación) y, en alguna medida, al manejo de la política cambiaria, las que efectivamente tuvieron sucesivos cambios y redireccionamientos, en el afán de alterar los incentivos vigentes o atender las urgencias planteadas por determinadas coyunturas. Estos cambios en la orientación de la política han sido cuestionados por las firmas exportadoras en el relevamiento por la menor previsibilidad que suponen para sus estrategias exportadoras.

En ese reclamo, la responsabilidad se deposita en el Estado o en determinadas administraciones sin contemplar que el andamiaje regulatorio e institucional se ha forjado sobre la base de necesidades y requerimientos, muchas veces contrapuestos, del sector privado. Los posicionamientos de las firmas con relación a la estrategia de inserción internacional ponen en evidencia la presencia de demandas difíciles de conciliar en una misma agenda. Puntualmente, se identifica una cuestión dual en lo que refiere a las negociaciones de acuerdos comerciales o de preferencias con socios comerciales, habiendo sectores que se perciben de alta competitividad —en general, los que cuentan con ventajas naturales— y demandan avanzar en acuerdos de liberalización comercial que los pongan en igualdad de condiciones con sus competidores, frente a otros que, o son reactivos a la negociación de acuerdos de esta naturaleza o plantean la necesidad de que estos sean equilibrados —los menos competitivos, entre los que se hallan diversas ramas industriales—, es decir, que logren ciertas cuotas de acceso al tiempo que preserven al mercado interno de la competencia externa.

En la medida que no se imponga una mirada lo suficientemente hegemónica respecto de la política económica en sus distintas dimensiones, incluida la política comercial externa, con sus implicancias en materia de estructura productiva, perfil de inserción internacional y distributivas (entre sectores y entre capital y trabajo), parece difícil imaginar la posibilidad de diseñar un nuevo andamiaje normativo e institucional que vaya en una dirección definida y reduzca los cambios de política a su mínima expresión. Pero asumir la corresponsabilidad de trabajar en una estrategia de inserción internacional es no solo deseable, sino también necesario, considerando que la previsibilidad es un factor importante para las firmas y sobre todo para aquellas que exportan o tienen oportunidad de hacerlo. Desde la mirada de los referentes consultados, al ser el desarrollo de los negocios de exportación una construcción de largo plazo en la que el cumplimiento de los contratos con los clientes en el exterior y la permanencia en los mercados genera prestigio, fuertes cambios en las reglas de juego que obliguen a las firmas a modificarlos pueden producir incumplimiento de dichos contratos y afectar ese prestigio, con pérdidas de mercados

valiosos que luego sea muy trabajoso recuperar. De acuerdo con lo que se pudo relevar, si bien esta es una realidad que aplica a todas las actividades exportadoras, se torna más relevante cuanto mayor es la complejidad de los bienes y servicios exportados y su valor agregado, debiendo atenderse una serie de requerimientos por parte de los clientes, lo que no ocurre en mercados más “commoditizados”. Por ello, consensos previos en torno de determinados objetivos, admitiendo cierto margen para ejercer modificaciones en las políticas, serán fundamentales en cualquier esquema de desarrollo exportador.

Por último, con relación a los cambios en materia de política comercial externa, se pudo advertir en base a las consultas realizadas que, por ser la exportación justamente un proceso de largo aliento, establecer incentivos de corto plazo no necesariamente supone una respuesta rápida por parte de las firmas exportadoras. La velocidad para dar respuesta a los incentivos suele ser menor en las firmas que ofrecen bienes más complejos y con mayor agregación de valor (la mayoría de ellas, pequeñas y medianas empresas). Esto puede significar, entonces, que las intervenciones de corto plazo, sobre todo si son de carácter horizontal, se traduzcan en transferencias de ingresos hacia firmas y sectores consolidados (de mayor tamaño y capacidad para procesar los beneficios) sin que esto redunde en resultados claros sobre el perfil exportador ni el desempeño general de las exportaciones.

2. Vicisitudes asociadas a la relevancia y priorización del mercado interno

En el relevamiento pudo constatarse que la gran mayoría de los sectores productivos prioriza el mercado interno sobre el externo, con muy pocas excepciones, lo que resulta consistente con las estadísticas oficiales a nivel de actividades y productos (AFIP, 2021; INDEC 2021 y 2022)³⁴ y con relevamientos realizados específicamente para el sector industrial (UIA, 2021). Como resultado y sobre un andamiaje de normas e instituciones que se ha ido construyendo en base a necesidades específicas del sector privado en sus distintas expresiones, la mayor parte de las regulaciones —incluidas las de la política comercial externa— e instituciones intervinientes en su cumplimiento a nivel nacional y subnacional está enfocada en el mercado interno. Sus cambios en el tiempo pueden afectar la competitividad externa, a pesar de los esfuerzos más/menos enfáticos y sistemáticos por jerarquizar el rol de las exportaciones —como de hecho ocurrió en el período que transcurrió durante la elaboración de este estudio en el que, además de las iniciativas incluidas en el Plan Productivo 2030³⁵, se revisó el esquema de derechos y reintegros de exportación en el sentido de fomentar las exportaciones con mayor agregado de valor, las de economías regionales, y aquellas realizadas por MiPyMEs³⁶, además de la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas y el fortalecimiento de otras existentes orientadas a mejorar las capacidades exportadoras de las firmas³⁷. Sin embargo, la percepción de la dimensión de los obstáculos para ganar competitividad por parte de las firmas no se había modificado sustancialmente al momento de redactar este documento.

³⁴ En el universo de sectores relevado, las exportaciones de las firmas difícilmente superan el 20% de las ventas. Las excepciones son el sector automotor, el sector limonero y los complejos cerealero y sojero, que se desarrollaron con objetivos de exportación, lo que se refleja en la proporción de las ventas destinadas al mercado externo por sector que se deduce de los anuarios de estadísticas tributarias publicados por la AFIP (véase, por ejemplo, AFIP, 2021), así como por la participación de las exportaciones en la demanda final de los bienes producidos que se obtiene de los Cuadros de Oferta y Utilización publicados por el INDEC (INDEC 2021 y 2022).

³⁵ Que incluyó entre sus metas la duplicación de las exportaciones, pero sobre todo objetivos de ampliación de exportaciones en un espectro de rubros con distinto grado de madurez y tradición exportadora (véase: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/argentina-productiva-2030/misiones-argentina-productiva-2030/10-duplicar-las>).

³⁶ Desde la entrada en vigor del Decreto 230/2020 por el cual se incrementaron los derechos de exportación a los productos del complejo soja y se redujeron los de otros productos agroalimentarios, hubo sucesivas modificaciones (a la baja) que incluyeron la eliminación/reducción del tributo para exportaciones de MiPyMEs según los montos exportados y para las exportaciones incrementales del sector automotor (Decretos 789/20, 1060/20, 302/21, 410/21, 754/21 y 576/22). En el mismo período se elevaron las alícuotas de los reintegros a la exportación, lo que implicó el pasaje de 5% a 7% para un amplio universo de productos.

³⁷ Se lanzaron el programa Desafío Exportador (2020) para promover las capacidades exportadoras de las PyMEs, mediante el que se asistió a 456 empresas en 2021 y 877 durante 2022 en la confección de planes de exportación, además de otras asistencias técnicas; cursos de formación y capacitación a las firmas en comercio exterior; la plataforma Argentina Trade Net, para acceder a informes de inteligencia comercial sobre oportunidades en los mercados externos; se conformó el Consejo Público Privado para la Promoción de Exportaciones (CPPPE) en 2020 a cargo del cual está la elaboración del Plan de Promoción de Exportaciones; asistencia al segmento de PyMEs “exportadoras dinámicas”; y el fortalecimiento de acciones de promoción externa (ferias, misiones y agendas de negocios en el exterior), acciones.

Un ejemplo de aquellas situaciones en las que las reglas de orden local pueden afectar la competitividad, lo constituye la legislación y operacionalización de determinados tributos internos, cuya definición y cambios en el tiempo no necesariamente prevén sus implicancias en términos del desempeño exportador y la competitividad externa siendo que, por lo general, las firmas que operan en el mercado externo también lo hacen —centralmente— en el mercado interno. El caso quizá más emblemático en este sentido, sin ser el único, es el de los impuestos en cascada y, típicamente, el impuesto a los ingresos brutos. Este, si bien no se aplica directamente sobre las exportaciones, se acumula en los costos de producción y en el valor final de los bienes exportados —por estar contenido en el precio de los bienes y servicios intermedios—, sin poder necesariamente recuperarse por completo por la vía de los reintegros³⁸. Un agravante adicional de este tipo de impuesto, que ha emergido en las conversaciones con el sector privado, es que inhibe la posibilidad de intensificar los vínculos productivos entre firmas locales, en la medida que en cada nuevo eslabón productivo añade una carga tributaria adicional, acumulativa. En ciertos casos esto deriva en la búsqueda de una mayor internalización de fases productivas en las firmas (lo que no siempre es eficiente) o bien en la búsqueda de sustitutos de insumos, piezas o partes de origen extranjero, atentando contra la posibilidad de forjar mayores encadenamientos productivos a nivel nacional.

El relevamiento ha permitido captar también otros ejemplos en los que ciertos beneficios fiscales definidos en una determinada instancia jurisdiccional (nacional, provincial o municipal) luego se ven compensados por mayores cargas a otro nivel de gobierno, anulando el incentivo original. También pueden afectar la competitividad externa las regulaciones orientadas a garantizar el abastecimiento local ya mencionadas. Estas situaciones refuerzan la necesidad planteada previamente de definir horizontes consensuados a nivel sectorial con esfuerzos compartidos del sector privado y el sector público en sus distintos niveles de gobierno.

3. Diseño y cumplimiento de las regulaciones

La consulta captó ciertas insatisfacciones del sector privado referidas al sistema regulatorio. Estas, sin embargo, parecen exponer un desafío más profundo que hace a la falta de conciliación sobre el rol que debe desempeñar cada sector en los mercados interno y externo para el buen funcionamiento de la economía en su conjunto. Esta falta de conciliación se expresa en expectativas diferentes sobre la orientación que debe asumir el esquema de normas y regulaciones. De hecho, uno de los principales planteos de los referentes entrevistados fue que las regulaciones se diseñan con foco en el mercado interno y las necesidades de abastecimiento de clientes locales sin priorizar los mercados externos.

A otro nivel de discusión, las empresas manifestaron dificultades de orden operativo vinculadas con la complejidad de ciertos sistemas de gestión, superposición o contradicción de normas o con sistemas de administración que pueden quedar desactualizados respecto de los criterios que las empresas usan regularmente para operar con el exterior. En definitiva, se trata de elementos para los que es posible hallar soluciones en el marco de una mayor simplificación de procedimientos que incluso permitan evitar ciertas cargas administrativas onerosas, en particular para las firmas de menor porte, o responsabilidades del sector privado sobre tareas de control³⁹.

Lo mismo se advierte para los problemas que, según los referentes consultados, se derivan de modalidades o exigencias heterogéneas dependiendo de las agencias involucradas y el tipo de producto del que se trate, lo que puede ser particularmente relevante para los sectores que operan con reglamentos técnicos (u otros requisitos). Lo aludido por esos referentes fue que, en ciertos casos, los problemas de control se derivan de problemas de diseño de las normas y, en otros, de la escasez de

³⁸ Según se deriva del esquema de alícuotas de reintegros introducida mediante el Decreto 789/20, en algunas actividades exportadoras manufactureras los reintegros teóricos compensarían la carga del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y otros tributos (Créditos y Débitos en Cuenta Corriente y otros impuestos específicos sobre los productos), pero esto no ocurriría de manera generalizada en las demás.

³⁹ Un ejemplo de ello es la derivación en las empresas del control de proveedores y clientes en materia de facturación, tornándolas corresponsables en caso de existir facturas apócrifas, aun las previamente avaladas por el fisco.

recursos (económicos, de personal, de capacitación, etc.) por parte de las agencias o bien de cuestiones idiosincráticas que pueden generar demoras en la gestión y/o aprobación de trámites, todas cuestiones que a priori se suponen atendibles mediante la jerarquización y el fortalecimiento de capacidades de los organismos públicos intervinientes.

4. Brechas externas de productividad, inversiones y financiamiento

El relevamiento cualitativo alertó sobre la gradual y persistente pérdida de competitividad en los mercados externos a raíz de crecientes brechas de productividad respecto de otros países (y no solamente de aquellos que utilizan las mejores prácticas internacionales). Esto emergió, particularmente, en los rubros de exportación de bienes relativamente más complejos y en menor medida aquellos más “commoditizados”. Esto resulta compatible con lo hallado en los otros trabajos de esta serie, en los que se identifica que parte de la tendencia negativa de las exportaciones del período bajo análisis estuvo explicada por pérdidas de competitividad o insuficiente expansión (o caída) de los volúmenes producidos (García Díaz y Álvarez, 2023a).

Representantes de múltiples sectores reconocieron problemas derivados de la falta de inversión y sus implicancias en términos de la productividad de las compañías. En este sentido, se hizo referencia a la escasez de plantas modernas con escalas acordes a las mejores prácticas productivas internacionales. Se trata de capacidades productivas que en muchos casos no se han expandido o renovado por más de diez años. Esa falta de inversiones se expresa en bajas escalas de producción con respecto a firmas competidoras extranjeras y mayores costos unitarios que dificultan la competencia internacional, sobre todo en los segmentos de mayor valor agregado, con una demanda externa más exigente en precio y calidad. En definitiva, la falta de inversiones de envergadura ha afectado la capacidad de las firmas para ampliar (o sostener) exportaciones.

Las firmas consultadas tendieron a atribuir este comportamiento a la escasez de financiamiento y sus costos. Las dificultades para el acceso a financiamiento, así como para afrontar las tasas que rigen en el mercado de crédito se presentó en el relevamiento como un desafío para las firmas en general y, en particular, para las de capital nacional que se financian exclusivamente en el mercado local⁴⁰, aun cuando han podido constatar un conjunto de esfuerzos desde el sector público para compensar esas dificultades durante el período de elaboración de este estudio. Desde la mirada de las empresas, ante las dificultades para acceder a financiamiento comercial, los procesos de inversión de las firmas nacionales muchas veces están supeditados a la posibilidad de autofinanciarse (lo que es más factible en contextos de alta rentabilidad) o bien, disponer y acceder a líneas de crédito promocionales, financiadas o subsidiadas por el Estado. En este sentido, pudo captarse que, si bien existe una restricción al financiamiento de naturaleza estructural, está se agudiza según el tamaño de la firma y el origen del capital y puede tornarse una barrera sustancial para la expansión de las exportaciones —como fue mencionado, por ejemplo, por referentes de los sectores de maquinaria agrícola o *software*—, al competir con firmas del exterior que cuentan con mecanismos de financiación, financiación a clientes o con sistemas oficiales de crédito y seguro de crédito a la exportación.

En este sentido, la necesidad de una mayor disponibilidad de líneas de financiamiento productivo, sobre todo en contextos en los que las tasas que rigen el sistema de crédito se tornan demasiado elevadas para las rentabilidades de las firmas, fue destacada por varios de los actores entrevistados. Las líneas de financiamiento productivo de los años 2000⁴¹ fueron especialmente valoradas por las personas entrevistadas, por ejemplo, por los sectores farmacéutico y de carne avícola. Salvando las diferencias entre ambas actividades, en ambos casos se destacó que el financiamiento del Estado pudo ser aprovechado para ampliar y mejorar las capacidades productivas y exportadoras sobre estrategias, metas y compromisos definidos de antemano.

⁴⁰ A diferencia de las trasnacionales o multinacionales, que pueden, eventualmente, recurrir a financiamiento del exterior o de sus casas matrices.

⁴¹ En particular las “Líneas de crédito del bicentenario”.

El relevamiento también permitió detectar que, cuando el financiamiento fue más bien “de emergencia” y no estuvo guiado por metas ni compromisos por parte del sector productivo ni exigencias del sector público (como, por ejemplo, la cobertura de sucesivas situaciones de crisis en la producción de fruta en el Alto Valle de Río Negro), el esfuerzo fiscal no fue necesariamente capitalizado ni se expresó en la ampliación de capacidades o mejoras de la productividad. Otro conjunto de sectores reconoció el apoyo financiero del sector público mediante las líneas mencionadas previamente, así como de otras dispuestas por la cartera de desarrollo productivo⁴² vigentes al momento de las entrevistas, aun advirtiendo su insuficiencia para generar las transformaciones requeridas.

Ahora bien, aun cuando los bajos niveles de inversión puedan encontrar sustento en las dificultades para contar con financiamiento u otros desafíos planteados por el entorno local, en las entrevistas se ha podido detectar un elemento adicional vinculado con las expectativas de rentabilidad de las empresas a la hora de invertir. Los actores consultados manifestaron una suerte de sobre valoración de las rentabilidades de la fase de recuperación post crisis 2001-2002, período en el que los salarios se hallaban aún muy retraídos en términos reales y la rentabilidad media de los sectores exportadores se situaba, inversamente, en niveles muy elevados sobre la base de un tipo de cambio real sostenidamente alto. Después del año 2006, una vez que el nivel de actividad económica retornó a sus niveles precrisis, los salarios comenzaron a recomponerse en términos reales y se fue achicando esa ganancia de competitividad derivada del tipo de cambio real alto, y las rentabilidades para un conjunto amplio de actividades, comenzaron a moderarse⁴³. En ese marco, como pudo constatarse en las conversaciones con referentes de diversos sectores, un conjunto amplio de firmas tendió a privilegiar al mercado interno —relativamente protegido, sea por barreras naturales o arancelarias— y a reducir sus aspiraciones de participar en los mercados externos⁴⁴, reforzando el punto sobre la priorización del mercado interno planteado anteriormente. Este reconocimiento que, por supuesto, no debe ser generalizado a todos los rubros ni firmas, alerta sobre los niveles de rentabilidad pretendidos y su compatibilidad con un modelo de desarrollo que, además de priorizar las exportaciones, sea inclusivo. Se trata de elementos que deben ser contemplados y consensuados a la hora diseñar esquemas de incentivos y compromisos que favorezcan el desarrollo exportador, no solamente por el aporte que este podría brindar en términos de crecimiento económico y generación de divisas, también como mecanismo para el fortalecimiento continuo de las capacidades competitivas de todo el entramado de firmas locales⁴⁵.

Lo cierto es que un conjunto amplio de referentes sectoriales reconoció como desafío la incorporación de mejoras productivas, incluyendo prácticas y tecnologías que se utilizan en otros países del mundo y que no han sido aun adoptadas por las firmas argentinas de manera extendida, incluyendo formas de producción más eficientes (industria 4.0) y aquellas que atienden el desafío del cuidado del ambiente. Estas pueden efectivamente requerir importantes inversiones en equipamiento, insumos, gestión de la producción y formación de recursos humanos. Sin embargo, salvando algunas excepciones, en el relevamiento no se identificó una agenda demasiado activa por parte del sector privado en ese sentido, lo que se refleja en los bajos niveles de I+D privada respecto del PIB en el país⁴⁶. En este sentido, se ha detectado la existencia de un gran campo de acción para la mejora de la vinculación de las firmas con el Sistema Científico Tecnológico Nacional, lo que demanda mayores esfuerzos de articulación y coordinación institucional para aprovechar los recursos existentes. Pero, nuevamente, esa articulación debe desarrollarse sobre la base de metas y agendas consensuadas que involucren a los sectores público y privado y permeen en las prácticas institucionales de los organismos involucrados.

⁴² Ministerio de Desarrollo Productivo al momento de hacer el relevamiento, organismo que durante la redacción de este documento pasó a formar parte, como Secretaría, del Ministerio de Economía de la Nación.

⁴³ No necesariamente las del sector agropecuario, con precios internacionales que aun no habían alcanzado su techo, lo que no es indiferente a la pretensión de rentabilidades de los demás sectores de la economía.

⁴⁴ Algunos referentes reconocieron la existencia de empresas que, pudiendo exportar, no tienen o han perdido sus aspiraciones exportadoras dado el mayor esfuerzo que implica respecto de operar en el mercado local.

⁴⁵ Fueron varios los referentes consultados los que mencionaron la relevancia de sostener determinado coeficiente de exportaciones (destinando una parte de sus ventas al mercado externo) como mecanismo para sostener altos estándares productivos.

⁴⁶ De acuerdo con la evolución de los indicadores de inversión en investigación y desarrollo (I+D) (disponibles en: https://argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/06/jid_indicadores_dic21.xlsx) el valor más alto de la serie de I+D privada en relación con el PIB se identifica en el año 2020 cuando alcanzó el 0,21%, nivel que está muy por debajo de lo invertido por los países más desarrollados, pero también es inferior al de otros países en desarrollo.

En la medida que se espera que el Estado aporte soluciones a los desafíos existentes vinculados al financiamiento, a la apertura de mercados, al acompañamiento en el proceso exportador y, en particular en lo referido a las inversiones requeridas en materia de infraestructura —lo que requiere un esquema de priorización en función de los objetivos propuestos—, la búsqueda de consensos debe contemplar la definición del rol del Estado y la dimensión que éste debe asumir en una eventual estrategia de desarrollo exportador, cuestión que no está todavía ni dirimida ni saldada.

Esta sección procuró plasmar los elementos salientes del intercambio con un conjunto de referentes del sector privado respecto del desempeño exportador de las firmas y sus principales desafíos. Más allá de la innegable injerencia de una serie de elementos del entorno económico, que suelen ser los más aludidos por las firmas, se añadieron una serie de problemáticas cuya determinación no se agota allí. Se reconocieron déficits de productividad asociados a situaciones de atraso tecnológico, elementos idiosincráticos inherentes a las firmas más que a su entorno —como la resistencia a cambios en las formas de producir u organizar la producción, el exceso de integración vertical, la reticencia al recambio generacional, etc.—, o ciertos desafíos ambientales que, de no considerarse en su real dimensión, pueden reducir el potencial productivo y exportador. Situaciones de atraso tecnológico, sin ser homogéneas al interior de los sectores, fueron detectadas en la producción de frutas, lácteos, carnes de pollo y de cerdo. Escalas productivas bajas con relación a las que operan internacionalmente se reconocieron en el sector de alimentos y el sector petroquímico. Dificultades para embeber procesos electrónicos y digitales y para producir de forma masiva y estandarizada emergieron en los rubros de bienes de capital y maquinaria agrícola. El desarrollo de productos propios con mayor valor apareció como un desafío clave en la industria del *software* y, finalmente, el reconocimiento de la pérdida de capacidades y potencial competitivo en el sector automotor —a causa de haber relegado los procesos de ingeniería que se desarrollaban localmente— fueron identificados entre los déficits productivos salientes.

Los desafíos ambientales, si bien han pasado a constituir un tema central en la agenda de la mayoría de los sectores, debido a la necesidad de tornar su producción más sustentable, aparecen con mayor intensidad en algunos de ellos. En la forestoindustria, aparece la necesidad de generar una mayor legitimidad social para su desarrollo sobre la base de la transparencia y una serie de garantías sobre su sustentabilidad; en el sector automotor de una senda productiva compatible con las metas ambientales y acorde con las fuentes de energía disponibles en el país y la región en el marco de la transición energética; en la petroquímica la adaptación a nuevos patrones de consumo y ganar sustentabilidad en su producción; y, por último, en las producciones regionales de frutas y derivados, incluido el vino, se enfrenta el desafío de la escasez y calidad del agua, así como el de ganar eficiencia en el uso del recurso.

Los desafíos regulatorios se expresaron en muchas de las entrevistas. Sin perjuicio de los procedimientos operativos para su cumplimiento que pudieran ser mejorados, los demás parecen revelar la existencia de desafíos que involucran al ecosistema exportador en su conjunto, relacionados con las expectativas sobre el rumbo de cada sector en los planos interno y externo y el rol que desempeñan y el que podrían desempeñar en un futuro. Esto demanda de acuerdos público-privados para el diseño de agendas productivas y exportadoras de mediano y largo plazo que permitan conciliar las perspectivas exportadoras con el abastecimiento interno de productos centrales para el consumo y/o la producción; identifiquen oportunidades y retos; establezcan metas; y generen incentivos y regulaciones acordes. Destacan en este sentido las actividades de las cadenas agroalimenticias (incluyendo alimentos preparados, carnes, lácteos, frutas) de enorme potencial exportador, pero también otras con menores ventajas naturales directas que cuentan con un conjunto de condiciones muy favorables y fuertes capacidades locales —como, por ejemplo, la producción de maquinaria y equipo.

IV. Conclusiones

Las exportaciones argentinas, luego de alcanzar un máximo en 2011, iniciaron una fase de contracción que se extendió en toda la segunda década de los años 2000. Recién en 2022 volvieron a superar aquel máximo a partir de la mejora de los precios internacionales de los bienes exportados y una gradual recomposición de las cantidades. La baja de los precios internacionales y la merma de la demanda proveniente de los socios regionales en el período 2014-2019 explicaron parcialmente ese desempeño. Los problemas de oferta y la pérdida de competitividad internacional de los productos argentinos, verificada a partir de su descenso en la participación en el mercado internacional, permiten comprender la porción restante. La retracción de las exportaciones se observó en un amplio espectro de sectores, siendo especialmente pronunciada en aquellos relativamente más complejos.

El trabajo de campo realizado mediante una serie de entrevistas a referentes del sector privado y una encuesta a firmas exportadoras entre los últimos meses de 2021 y los primeros de 2022 buscó recoger la mirada de las firmas respecto de los principales determinantes de índole interna que propiciaron esa pérdida de competitividad. Las entrevistas se focalizaron en aquellos sectores productivos con desempeños más preocupantes en términos de la evolución de sus volúmenes de exportación, así como de su pérdida de participación en los mercados de destino, sin perder de vista la representatividad de los sectores en la canasta exportadora (sección I.A). La encuesta, por su parte, procuró llegar a la mayor cantidad de firmas exportadoras posible y, como resultado, las respuestas provinieron en su mayoría de empresas que sostuvieron la actividad exportadora, aunque con desempeño heterogéneo.

Como se presentó en la sección I.B, ésta fue respondida sobre todo por micro y pequeñas exportadoras (el 90,5% de la muestra exportó en 2019 menos de USD 10 millones). Si bien la muestra incluye empresas de diferentes sectores de actividad, el manufacturero fue el mejor representado (siendo el 68,8% de las firmas encuestadas). Las empresas relevadas articulan ventas internas y externas, con un peso menor de estas últimas que, en general, no alcanzan al 20% de la facturación. Aunque se trata de firmas que exportan, en su mayoría, en forma continua, su desempeño depende, centralmente, de las ventas al mercado interno y sus exportaciones tienen una fuerte concentración regional: la mitad de las firmas participantes del relevamiento destinan más del 50% de sus exportaciones a países de América del Sur.

La encuesta buscó hacer foco en las dificultades exportadoras e intentó jerarquizarlas en base a la priorización de las propias firmas. Estas tendieron a ponderar especialmente desafíos del entorno

económico más que del interior de las firmas o los sectores, independientemente del rubro o tamaño de la empresa. Aun así, llamativamente por el momento en que se desplegó el relevamiento (en el contexto de salida de pandemia y tensiones en el frente externo de la economía), las perspectivas exportadoras de las firmas eran optimistas: el 70,6% proyectaba aumentar sus exportaciones en los tres años posteriores y solo 6,3% proyectaba una reducción, tal como se expuso en la sección II.A. A su vez, la mayoría de las firmas preveía exportar hacia nuevos destinos (57,9%) y diversificar su oferta exportable (52,6%) en el mismo período. Con el propósito de mejorar el desempeño exportador, un 52,7% de las empresas revelaron haber emprendido acciones para hallar nuevos destinos, para lo cual incrementaron la inversión (40,7%) y/o diversificaron la producción (26,4%) o implementaron acciones para reducir sus costos (27,5%).

Como se plasma en la sección II.B, las firmas tendieron a evaluar la gravedad de los desafíos de manera similar. En ese ordenamiento aparecieron las cuestiones macroeconómicas, de financiamiento y logísticas en los primeros lugares. Sin embargo, los problemas específicos aludidos en cada una de esas dimensiones variaron de acuerdo con el sector y tamaño de las firmas. A modo de ejemplo, con relación a las condiciones macroeconómicas, las empresas del sector primario otorgaron mayor relevancia a la presión tributaria y los tipos de cambio múltiples, las firmas industriales a la inestabilidad cambiaria y las empresas de servicios a las brechas cambiarias respecto del tipo de cambio oficial.

En la dimensión de financiamiento, mientras que para las actividades primarias el principal problema resultó ser el nivel elevado de las tasas de interés, para los servicios lo fue la carencia (o insuficiencia) de líneas de financiamiento específicas para la inversión. Para la industria, el eje estuvo puesto en la demora en el pago de reintegros. Estos, sin ser un instrumento financiero, de funcionar de forma más aceitada, pueden entrar en la ecuación financiera de las firmas aliviando la presión que muchas veces ejercen los impuestos en cascada en los costos de producción, en particular en los sectores con mayor integración de insumos/piezas/partes nacionales. En esta dimensión se observaron también diferencias según el tamaño de la firma: la demora en el pago de reintegros fue considerada relevante en todos los segmentos, pero menos intensa para las microempresas; y las altas tasas de interés, siendo un obstáculo muy importante para todo el espectro de firmas, fue planteado como más intenso por las empresas medianas y grandes, que tienen mejor acceso al crédito bancario.

Las cuestiones logísticas, agravadas en el período del relevamiento por las intermitencias en los servicios de transporte local y externo (y el crecimiento exponencial de sus costos), emergió como un tema de carácter estructural, planteado con especial preocupación por los referentes de las producciones regionales más alejadas de las zonas portuarias (vinos, frutas) y por aquellos sectores que, por la naturaleza de las mercaderías que ofrecen, requieren mayores volúmenes de carga (por ejemplo, el sector petroquímico o el de granos). La insuficiente capacidad del transporte ferroviario y el reconocimiento de la menor eficiencia y los mayores costos del transporte por camión fue un tema planteado recurrentemente. Así también, los cuellos de botella en las zonas portuarias y la incertidumbre respecto de los plazos de carga y descarga en los puertos y sus costos asociados.

El análisis de las problemáticas meso y microeconómicas fue de especial interés para este estudio, considerando que su superación podría contribuir a un mejor desempeño exportador, más allá del contexto económico general que se atraviese. Al igual que en las dimensiones ya mencionadas, el ordenamiento hecho por las firmas sobre la gravedad de los problemas fue transversal, aunque, nuevamente, se captaron diferencias en cuanto al principal problema considerado dentro de cada dimensión según el sector y tamaño de la firma. Entre los desafíos comerciales y regulatorios, por ejemplo, mientras que las empresas de los sectores primario e industrial destacaron como principal preocupación las barreras en los mercados de destino, para las empresas de comercio la principal traba estaba dada por dificultades administrativas locales. En tanto que, siendo el escollo central para el segmento de empresas micro y pequeñas la falta de vinculación con los mercados de destino, para el segmento de empresas medianas/grandes las principales problemáticas estaban dadas por las barreras tarifarias y no tarifarias, en particular las dificultades para obtener certificaciones o adecuarse a normativas.

Es interesante notar que, luego de los elementos del entorno económico general, los asuntos de índole productiva, poco enfatizados por las firmas en la encuesta, fueron los que emergieron en las entrevistas con mayor regularidad, como se plasma en la sección III.B. Estos, si bien pueden guardar cierta relación con las restricciones de financiamiento —que podrían justificar bajos niveles de inversión y, por lo tanto, de tecnificación—, se reconocieron también un conjunto de elementos de orden idiosincrático de las firmas o sectores, como resistencias para renovar las formas de producir (incluidas aquellas para reducir el impacto ambiental), la excesiva integración vertical y, en ciertas actividades, un protagonismo creciente de la informalidad, que erosionan o amenazan con erosionar la competitividad externa de la producción local.

La dimensión ambiental fue un tema especialmente consultado en todas las entrevistas. Al respecto, aun reconociendo la importancia de adoptar nuevas estrategias —sea por la conciencia sobre la necesidad de tener funciones de producción más eficientes y ambientalmente sostenibles o anticipando la urgencia en adaptarse a las nuevas y mayores exigencias en los mercados de destino—, no se identificó en las conversaciones con los referentes del sector privado una agenda demasiado activa. Si bien es tema central de agenda de sectores como el forestoindustrial, el automotor, el petroquímico o las producciones regionales, todavía no ha adquirido en el conjunto de sectores exportadores el nivel de atención que estos desafíos —y las nuevas exigencias de los socios comerciales— demandan.

Otros elementos de orden meso y microeconómico emergieron en las entrevistas de modo menos sistemático y con manifestaciones más específicas. Se pudo identificar, por ejemplo, la existencia de una agenda amplia de asuntos de la dimensión comercial a ser abordados sector por sector para recuperar y/o potenciar exportaciones, como la armonización de normas y reglamentos técnicos; las gestiones diplomáticas para la apertura de nuevos mercados, incluyendo la habilitación de establecimientos locales para la exportación; la internacionalización de aquellos sectores que necesitan tener mayor presencia en los mercados de destino, entre otros.

Fuera de los desafíos específicos, la consulta expuso elementos que, muchas veces expresados como desafíos de índole regulatoria, interpelan al ecosistema exportador de forma más sistémica, considerando al sector privado y público en todos sus niveles de gobierno e instancias de intervención institucional y que debieran ser atendidos en forma conjunta para generar mejores condiciones para la inserción externa. En este sentido, como se expuso en la sección III.C, dada la centralidad que tiene el ordenamiento del mercado interno en el esquema de políticas y regulaciones en la Argentina —lo que se asocia con la orientación de la producción y la relevancia que las propias firmas le dan al mercado interno al destinar allí la mayor parte de sus ventas— aun cuando se realicen esfuerzos para jerarquizar el rol de las exportaciones, ese esquema puede incidir en la competitividad externa de las firmas que exportan.

El reconocimiento de que ese andamiaje, aludido frecuentemente por las firmas como un obstáculo a la hora de expandir exportaciones, es el resultado de sucesivas necesidades de gestión de la política pública y también de las demandas de sectores y firmas que no han ido necesariamente en una misma dirección, resulta fundamental para asumir la corresponsabilidad que demanda cualquier estrategia de desarrollo exportador futura. En este sentido, se ha podido constatar que las tensiones que se evidencian en una serie de sectores expresan la necesidad de consensuar y definir horizontes productivos y exportadores para cada uno de ellos, sobre todo en aquellos que son de relevancia para la canasta de consumo interna y contar con un diseño regulatorio e institucional que permita volverlo operativo.

Por estas razones, el diseño de una estrategia de desarrollo exportador, cualquiera sea su orientación, no puede recaer exclusivamente en el Estado. Las políticas de dinamización de exportaciones deben ser diseñadas en conjunto con los sectores productivos e incluir instrumentos de distinto orden y alcance, coordinación interjurisdiccional, planificación y consenso respecto de las prioridades de los esfuerzos públicos —incluyendo cuestiones de infraestructura, logística y financiamiento— y privados. El establecimiento de una serie de incentivos que tengan como contrapartida compromisos del sector privado y contemplen metas cuantificables de exportación resulta crucial. A favor de ello, el relevamiento permitió constatar que las estrategias basadas en incentivos por parte del Estado con compromisos por parte de las firmas, en los casos que ello se pudo establecer, fueron en general exitosas para alcanzar las metas planteadas.

Bibliografía

- AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) (2022), Anuario estadísticas tributarias 2021 [en línea] <https://contenidos.afip.gob.ar/institucional/estudios/archivos/estadisticasTributarias/Estadisticas-Tributarias-2021.zip>.
- Amar y Abeles (2017), "La industria manufacturera argentina y su encrucijada", *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (eds.), Libros de la CEPAL(LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- Amar, A. y F. García Díaz (2018), "Integración productiva entre la Argentina y el Brasil. Un análisis basado en metodologías de insumo-producto interpaís", Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.
- Baruj, G y F. Porta (2006), "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR", Documentos de Proyecto N° 93 (LC/W.93), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Bona, L. (2021), "Tendencias recientes en los cultivos y la producción ganadera en la provincia de Buenos Aires. Una mirada desde sus regiones productivas", *Ciencia, docencia y tecnología*, 32 (62), mayo-agosto 2021.
- Carciofi, I., J. P. Guevara Lynch, L. Cappelletti, N. Maspi y S. López (2021), "Economías regionales: red de actores, procesos de producción y espacios para agregar valor. Algunos lineamientos de política para el impulso de las exportaciones en cadenas productivas ligadas a la agroindustria", Documentos de Trabajo del CCE N° 10, junio de 2021, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina.
- CERA (2019), Aportes para la Estrategia Nacional Exportadora de la Argentina. Disponible en: https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=4988.
- García Díaz, F. y V. Álvarez (2023a), "El desafío exportador de la Argentina. Evaluación del desempeño reciente", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/10), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.
- ____ (2023b), "El desafío exportador de la Argentina. Explorando el potencial de corto y mediano plazo", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/10), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2022a), "Índices de precios y cantidades del comercio exterior. Cuarto trimestre de 2021" [en línea] https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipcext_o2_22A4BAA5D901.pdf.

- _____ (2022b), "Informe de avance del nivel de actividad. Primer trimestre de 2022", Informes técnicos. Vol. 6, nº114 [en línea] https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_o6_223DB97C9F39.pdf.
- _____ (2022c), Cuadro de oferta y utilización 2019 [en línea] <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-114>.
- _____ (2021), "Cuadro de oferta y utilización (COU) 2018" [en línea] https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/cou_2018_o8_21.pdf.
- Lavarello, P. y E. Goldstein (2011), "Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina", *Revista Problemas del Desarrollo*, 166 (42), julio-septiembre 2011.
- Lavarello, P. y M. Sarabia (2017), "La política industrial en la Argentina durante la década de 2000", *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (eds.), Libros de la CEPAL(LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- López G. y G. Oliverio (2019), "Complejo granario argentino. Desafíos y amenazas para la próxima década", Fundación Producir Conservando, [en línea] https://2b9b8547-25d5-4510-83fa-632b4db1fc8a.filesusr.com/ugd/a6f400_625fa89fdbac4d29956a3cf6e9a77e12.pdf.
- Sturgeon, T (2022), "The Reconfiguration of Automotive GVCs - Implications for Latin America", Sector Study, Inter-American Development Bank, September 2022.
- UIA (2021), "Informe especial. III Encuesta UIA", septiembre 2021 [en línea] <https://www.uia.org.ar/centro-de-estudios/3808/informe-especial-v/>.
- _____ (2019), Plan Productivo 20/23. Una plataforma para generar y exportar valor al mundo. Disponible en: <https://www.uia.org.ar/publicaciones/3517/plan-productivo-2023-una-plataforma-para-generar-y-exportar-valor-al-mundo>.

Anexos

Anexo 1 Cuestionario de la encuesta

Ventana 1 Datos básicos

- 1.1 Nombre de la empresa: (campo libre)
- 1.2 CUIT de la empresa: (campo libre)
- 1.3 Nombre de quien completa la encuesta: (campo libre)
- 1.4 Cargo dentro de la empresa: (campo libre)
- 1.5 Correo electrónico: (campo mail)
- 1.6 Teléfono: (campo número)
- 1.7 Año de inicio de actividades: (campo libre formato XXXX)
- 1.8 ¿En cuántas provincias tiene plantas productivas/oficinas? (en número)
- 1.9 Provincia donde se encuentra la principal planta productiva de la empresa: (desplegable)
- 1.10 Actividad principal de la empresa (lista desplegable, CIU 2 dígitos)
- 1.11 Actividad secundaria de la empresa (lista desplegable, CIU 2 dígitos)
- 1.12 Ventas anuales –en monto- (2019):

Cuadro A1
Límites de ventas totales anuales máximas expresados en pesos (Resolución 220/2019 SEPyme)

Categoría	Construcción	Servicios	Comercio	Industria y minería	Agropecuario
Micro	12 710 000	6 740 000	23 560 000	21 990 000	10 150 000
Pequeña	75 380 000	40 410 000	141 680 000	157 740 000	38 180 000
Mediana Tramo 1	420 570 000	337 200 000	1 190 400 000	986 080 000	272 020 000
Mediana Tramo 2	630 790 000	481 570 000	1 700 590 000	1 441 090 000	431 450 000

- Micro
 - Pequeña
 - Mediana tramo 1
 - Mediana tramo 2
 - Grande
- 1.13 Cantidad de ocupados (2019):
- Hasta 9
 - 10-49
 - 50-99
 - 100-200
 - Más de 200

1.14 La empresa es

- Productora/Manufacturera
 - Proveedora de servicios
 - Empresa de comercio internacional (Trading company)
 - Otra
- o ¿Cuál? (campo libre)

1.15 La empresa es:

- Exportadora regular (exportó cada uno de los últimos 5 años)
- Exportadora ocasional (exportó en alguno de los últimos 5 años, pero no en todos)
- No exportadora con intenciones de exportar (nunca realizó exportaciones/no exportó en los últimos 5 años, pero busca hacerlo)
- No exportadora sin intenciones de exportar (nunca realizó exportaciones/no exportó en los últimos 5 años y no planea hacerlo)

Ventana 2

Desempeño exportador

2.1 ¿Cuál fue el primer año que la empresa exportó?

- Antes de 2010
- Entre 2010-2015
- Entre 2016-2019
- Después de 2019

2.2 ¿Cuál fue el mejor período para sus exportaciones en términos de cantidades exportadas?

- 2010-2011
- 2012-2013
- 2014-2015
- 2016-2017
- 2018-2019

2.3 La participación de las exportaciones en el total de ventas de la empresa para el año 2019 fue:

- Menos del 10%
- Entre 10% y 20%
- Entre 21% y 40%
- Entre 41% y 60%
- Más de 60%

2.4 Indique el rango correspondiente al valor de sus exportaciones 2019:

- Menos de USD 50 mil
- Entre USD 50 mil y USD 10 millones
- Entre USD 10 millones y USD 100 millones
- Entre USD 100 millones y USD 1.000 millones
- Más de USD 1.000 millones
- No exportó en 2019

2.5 Indique el porcentaje aproximado de sus exportaciones anuales correspondientes al año 2019, para cada uno de los siguientes destinos. *(solo seleccione el porcentaje en aquellos destinos hacia los cuales exporta). Para cada destino se despliegan las opciones: Menos del 10%; 11%-30%; 31%-50%; Más del 50%*

- América del sur
- México y Centroamérica
- Estados Unidos
- Europa
- China
- Medio Oriente
- Resto de Asia
- África
- Otros

2.6 ¿Ha explorado nuevos mercados en busca de oportunidades?

- Sí
- No
- No sabe

2.7 Indique a qué capítulos corresponden los principales productos exportados en 2019 –seleccione los productos por su participación en las ventas externas totales. *Indique los porcentajes de modo tal que la suma de valores sea igual o menor a 100:*

- Capítulo principal: (lista desplegable) Porcentaje de sus exportaciones: (completar número hasta 100)
- Capítulo secundario (si corresponde): (lista desplegable) Porcentaje de sus exportaciones: (completar número hasta 100)

Si conoce el número de partida de los principales productos exportados:

- Producto 1: porcentaje de sus exportaciones: (completar número hasta 100)
- Producto 2: porcentaje de sus exportaciones: (completar número hasta 100)
- Producto 3: porcentaje de sus exportaciones: (completar número hasta 100)

2.8 Indique cuál ha sido la evolución del valor exportado por la empresa en los últimos 5 años:

- Aumentó de forma constante
- Osciló con tendencia positiva
- Se mantuvo constante
- Osciló con tendencia negativa
- Cayó de forma constante
- No es exportador regular

2.9 Durante los últimos cinco años, ¿cómo operó en los mercados externos? (indique todas las opciones que considere necesarias):

- Licencias o franquicias
- A través de minoristas o agentes de venta
- Venta Directa
- Como integrante de consorcio de exportación
- Como integrante de asociaciones temporales para exportar
- Venta a través de empresa de comercio internacional (Trading Companies)
- Venta a intermediarios internacionales
- NS/NR

2.10 Indique cuál es la expectativa de la firma con relación a la evolución de sus exportaciones (en cantidades) para los próximos 3 años:

- Expandir exportaciones
- Mantener exportaciones
- Reducir exportaciones

2.11 En los próximos 3 años, ¿la empresa prevé exportar hacia nuevos destinos?

- Sí
- No
- No sabe

2.12 En los próximos 3 años, ¿la empresa prevé diversificar su oferta exportable?

- Sí
- No
- No sabe

2.13 Si la empresa se enfrentara a un aumento de la demanda local y/o internacional, ¿tendría la capacidad para abastecerla?

- Sí
- No
- No sabe

Ventana 3

Obstáculos para exportar o expandir exportaciones

3.1 ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas que enfrenta la empresa para mejorar su desempeño exportador? (seleccione hasta 3):

- Altos costos/dificultades logísticas en el territorio nacional
- Altos costos/dificultades logísticas fronteras afuera (ej. costo flete marítimo)
- Atraso tecnológico y/o baja escala de producción
- Oferta no suficientemente acorde a la demanda internacional
- Nuevos competidores
- Inestabilidad cambiaria/tipos de cambio múltiples
- Falta de financiamiento
- Trabas administrativas para exportar (autorizaciones/permisos, etc.)
- Barreras no arancelarias en mercados de destino (normas técnicas/barreras fitosanitarias/etc.)
- Dificultades para obtener las certificaciones necesarias
- Falta de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino
- Otra (Indicar)

3.2 ¿Cuál es la relevancia de cada uno de los siguientes factores para limitar las exportaciones de la empresa? (Grilla: 5 muy grave, 1 menos (poco) grave)

Logísticos

- Altos costos logísticos internos
- Infraestructura de transporte interno inadecuada/insuficiente
- Escasez de frecuencias en los puertos locales
- Altos costos/dificultades logísticas en el exterior del país

Productivos

- Necesidades de tecnificación
- Baja escala de producción
- Dificultades en el abastecimiento de insumos
- Inadecuación de su oferta a la demanda internacional
- Escasez de recursos humanos calificados
- Falta de plan estratégico público-privado consistente para el sector

Macro y factores externos

- Nuevos oferentes/competidores (o más países con autoabastecimiento)
- Inestabilidad cambiaria
- Presión tributaria local
- Tipos de cambio múltiples/existencia de brechas cambiarias

Financiamiento

- Dificultades en el acceso a financiamiento para la inversión productiva/ampliación/transformación
- Falta de financiamiento para cubrir descalce de pagos y cobros internacionales
- Escasez de seguros de riesgo frente a falta de pagos/inestabilidad en mercados de destino
- Alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes
- Demora en los cobros de los reintegros

Comerciales/Regulación del comercio

- Falta de personal capacitado para realizar operaciones de comercio exterior (en la firma)
- Escasez de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino
- Falta de vinculación con los mercados de destino
- Barreras tarifarias en mercados de destino (aranceles a la importación)
- Barreras culturales/idiomáticas
- Dificultades administrativas locales (autorizaciones/permisos, etc.)
- Dificultades para obtener certificaciones y/o para adecuarse a las normativas técnicas vigentes para el sector
- Costo de certificaciones
- Trabas de acceso a los mercados de destino (licencias de importación/cuotas/normas técnicas/barreras sanitarias o fitosanitarias/etc.)

Ventana 4**Esfuerzos exportadores realizados**

- 4.1 ¿Cuenta la empresa con departamento/área de Comercio Exterior?
- Sí
- No
- 4.2 ¿Recurre al área de comercio exterior de alguna cámara empresaria?
- Sí
- No
- 4.3 ¿Cuántas personas trabajan en área de comercio exterior o dedicadas específicamente a ese tema?
- 0
- 1
- 2 a 5
- +5
- 4.4 Los productos que exporta ¿requieren certificaciones obligatorias para ingresar a los mercados en los que opera?
- Sí
- No
- No sabe

- 4.5 ¿Posee la empresa alguna norma de certificación Internacional (obligatoria o voluntaria)?
- Sí, tiene
 - En trámite
 - No ha tramitado certificaciones
- 4.6 ¿Posee la empresa una estrategia de inserción internacional basada en inteligencia comercial)?
- Sí
 - No
 - No sabe
- 4.7 ¿Ha participado en misiones comerciales en el exterior?
- Nunca
 - 1 vez
 - +1 vez
- 4.8 ¿Ha participado en ferias sectoriales en los últimos 5 años?
- No
 - 1 vez
 - +1 vez
- 4.9 ¿Cómo afronta los gastos asociados a las operaciones de comercio exterior (de apertura de mercados, posicionamiento de marca, instalación de oficinas de postventa, viajes, etc.)?
- Financiación Bancaria
 - Auto- financiación
 - Clientes
 - Proveedores
 - Otra
- 4.10 Durante los últimos cinco años, ¿ha adoptado alguna medida para mejorar el desempeño exportador? (indique todas las opciones que considere necesarias)
- Mayor inversión
 - Uso de plataformas de comercio electrónico
 - Diversificación de la producción
 - Búsqueda de nuevos destinos
 - Reducción de costos (laborales y/o no laborales)
 - Transformación digital productiva (industria 4.0)
 - Todas las anteriores
 - Ninguna de las anteriores

- 4.11 Durante los últimos cinco años, ¿a qué acciones la empresa ha asignado mayores recursos para su funcionamiento general? (seleccione hasta 5, indicando el orden de importancia en orden creciente según la asignación de recursos, siendo 5 el de mayor asignación de recursos):

	5 (Más recursos)	4	3	2	1 (Menos recursos)
Adquisición de maquinaria					
Mantenimiento/ ampliación/expansión de plantas/oficinas					
Innovaciones de procesos/productos					
Sistemas de información					
Investigación de mercado/estrategias de comercialización domésticas					
Investigación de mercado/estrategias de comercialización externas					
Pago de deudas					
Distribución de utilidades					
Otra (especificar)					

Ventana 5 Evaluación de las políticas públicas

- 5.1 ¿Qué instrumentos de fomento de exportaciones conoce y/o ha utilizado en los últimos 5 años? (para cada instrumento indicar la respuesta más adecuada)

	No lo conozco	Lo conozco pero nunca lo utilicé	Intenté utilizarlo sin éxito/no tuvo el resultado esperado	Lo utilicé pero fue insuficiente	Lo utilicé con buen resultado
Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)					
ExportaSimple					
Plataforma Export Argentina					
Hubs logísticos					
Asistencia técnica de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI)					
Capacitaciones de la AAICI					
Ferias internacionales organizadas por la AAICI					
Rondas comerciales organizadas por la AAICI					
Misiones comerciales organizadas por la Cancillería					
Informes de mercado elaborados por Cancillería/ AAICI					
Oportunidades de negocios en el exterior difundidas por la Cancillería /AAICI					
Programa Competitividad de Economías Regionales (PROCER)					

	No lo conozco	Lo conozco pero nunca lo utilicé	Intenté utilizarlo sin éxito/no tuvo el resultado esperado	Lo utilicé pero fue insuficiente	Lo utilicé con buen resultado
Programa Marcas Sectoriales					
Sello Buen Diseño					
Prefinanciación de exportaciones					
Posfinanciación de exportaciones					
Financiamiento de planes exportadores del BNA/BICE					
Financiamiento/garantía SePyME					

5.2 Si durante los últimos 5 años ha utilizado instrumentos de fomento a las exportaciones promovidos por organismos provinciales indique cuáles (campo abierto).

5.3 ¿Qué medidas de política pública considera que tendrían más impacto **en el corto plazo** en el desempeño exportador de su empresa? (seleccione entre 3 y 5):

- Mejora en la infraestructura (rutas, ferrocarriles y puertos)
- Reducción de costos logísticos
- Mejora en el funcionamiento/administración de los puertos, aduanas, intervención de terceros organismos
- Acceso a financiamiento para gastos específicos vinculados a la exportación
- Acceso a financiamiento para certificación de productos
- Acceso a financiamiento para la inversión productiva
- Disponibilidad de líneas de financiación a clientes
- Mejora en el régimen de reintegros
- Políticas cambiarias
- Reducción de impuestos y/o derechos a las exportaciones
- Medidas de facilitación al comercio (simplificación, armonización, estandarización e informatización de procedimientos)
- Consolidación del MERCOSUR
- Acuerdos comerciales con terceros países
- Acuerdos tributarios con otros países (evitar la doble tributación)
- Apoyo para la participación y/o stand-país/pabellón nacional en ferias internacionales.
- Rondas de negocios virtuales
- Agregados comerciales en el exterior/gestiones comerciales oficiales
- Asistencia en inteligencia comercial
- Asistencia técnica/Capacitaciones para realizar operaciones de comercio exterior
- Otra (indique cuál)

5.4 ¿Qué medidas de política pública considera que tendrían más impacto **de mediano/largo plazo** en el desempeño exportador de su empresa? (seleccione entre 3 y 5):

- Mejora en la infraestructura (rutas, ferrocarriles y puertos)
- Reducción de costos logísticos
- Mejora en el funcionamiento/administración de los puertos, aduanas, intervención de terceros organismos
- Acceso a financiamiento para gastos específicos vinculados a la exportación
- Acceso a financiamiento para certificación de productos
- Acceso a financiamiento para la inversión productiva
- Disponibilidad de líneas de financiación a clientes
- Mejora en el régimen de reintegros
- Políticas cambiarias
- Reducción de impuestos y/o derechos a las exportaciones
- Medidas de facilitación al comercio (simplificación, armonización, estandarización e informatización de procedimientos)
- Consolidación del MERCOSUR
- Acuerdos comerciales con terceros países
- Acuerdos tributarios con otros países (evitar la doble tributación)
- Apoyo para la participación y/o stand-país/pabellón nacional en ferias internacionales.
- Rondas de negocios virtuales
- Agregados comerciales en el exterior/gestiones comerciales oficiales
- Asistencia en inteligencia comercial
- Asistencia técnica/Capacitaciones para realizar operaciones de comercio exterior
- Otra (indique cuál)

Anexo 2

Guía de preguntas para las entrevistas

Desempeño reciente del sector (en términos de actividad, exportaciones e inversiones)

1. ¿Cómo evalúa el desempeño reciente del sector en la Argentina? ¿Qué elementos considera necesario mencionar sobre la reconfiguración reciente del sector?
2. ¿Cómo evalúa el desempeño exportador del sector?

Desafíos generales para la exportación

3. ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta el sector para aumentar sus exportaciones? ¿Qué factores estima que son intra sectoriales, de entorno productivo y cuáles intrafirma?
4. ¿Cómo evalúa la competitividad de los productos locales?

Esfera comercial (penetración de mercados, promoción, etc.)

5. ¿En qué mercados el sector cuenta con oportunidades para exportar?
6. ¿Qué barreras regulatorias encuentra el sector para entrar a los mercados de destino? ¿Existe algún mercado en el que este factor adquiera mayor importancia? ¿Son barreras salvables para el propio sector o requieren el accionar de negociaciones oficiales?
7. ¿Es adecuada la red de servicios de habilitación (servicio público/sistemas de certificación/etc.)?
8. ¿Cómo afecta a la penetración en los mercados la red de acuerdos comerciales con que cuentan los países competidores?
9. ¿Existen posibilidades de incrementar las exportaciones de productos diferenciados y/o instalar marcas argentinas en el exterior?

Logística

10. ¿Cuánto pesan los costos ex fábrica (transporte, portuarios, etc.) en la competitividad del sector? ¿Hay cuellos de botella específicos en la infraestructura de exportación? ¿cuáles son?

Aspectos regulatorios

11. Las certificaciones y la trazabilidad de los procesos de producción/exportación ¿son condición para ampliar los mercados externos?
12. ¿Cómo analiza el impacto de la medición de la huella de carbono y nuevas categorías de certificación de productos (organicidad de productos/procesos; productos veganos; productos libres de ciertas sustancias) en la conquista de mercados?

Financiamiento

13. ¿Existen restricciones financieras para expandir las exportaciones del sector? ¿y para la expansión productiva?

Situación productiva

14. ¿Cómo entiende que se encuentra la industria a nivel tecnológico y/o organización respecto de las mejores prácticas internacionales?

Balance de las políticas comerciales/sectoriales y contexto internacional

15. ¿Cuáles han sido las principales políticas/programas direccionados al complejo productivo (incluidos los marcos regulatorios, el tratamiento impositivo, el financiamiento, etc.) para ampliar exportaciones o superar los obstáculos a la exportación en que enfrenta el sector?
16. ¿Fueron efectivas? ¿Qué obstáculos presentaron?
17. ¿Qué oportunidades y qué riesgos surgen del contexto internacional?
18. En ese contexto ¿Cuáles considera que serían las políticas públicas que podrían dar mayor impulso a las exportaciones del sector?

Anexo 3

Factores que limitan el desempeño exportador según región y rango exportador

Cuadro A2
Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según rango de exportación

Dimensión	Puntaje por rango de exportación (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))							
	No exportó en 2019		Menos de USD 50 mil		Entre USD 50 mil y USD 10 millones		Puntaje	
Macro y factores externos		2,5		3,6		4,0		4,0
Nuevos oferentes/competidores		1,5		2,8		2,8		2,4
Inestabilidad cambiaria		3,3		3,9		4,4		4,2
Presión tributaria local		2,5		3,9		4,5		4,4
Tipos de cambio múltiples/existencia de brechas cambiarias		2,8		4,0		4,3		5,0
Financiamiento		2,3		3,0		3,2		3,5
Dificultades en el acceso a financiamiento para la inversión productiva/ampliación/transformación		2,5		3,2		3,5		3,4
Falta de financiamiento para cubrir descalce de pagos y cobros internacionales		2,3		2,9		3,3		3,2
Escasez de seguros de riesgo frente a falta de pagos/inestabilidad en mercados de destino		1,5		2,5		2,5		3,8
Alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes		2,8		3,4		3,4		3,6
Demora en los cobros de los reintegros		2,5		3,7		3,6		3,8
Logísticos		2,5		2,6		3,0		3,2
Altos costos logísticos internos		3,3		3,0		3,4		3,8
Infraestructura de transporte interno inadecuada/insuficiente		2,3		2,4		2,6		2,2
Escasez de frecuencias en los puertos locales		2,0		2,1		2,7		3,4
Altos costos/dificultades logísticas en el exterior del país		2,5		2,9		3,3		3,2
Productivos		2,4		2,5		2,7		2,4
Necesidades de tecnificación		3,3		2,4		2,6		2,6
Baja escala de producción		3,0		2,6		2,4		2,2
Dificultades en el abastecimiento de insumos		2,3		2,8		3,3		2,8
Inadecuación de su oferta a la demanda internacional		1,0		2,3		2,3		2,0
Escasez de recursos humanos calificados		1,5		1,9		2,6		3,0
Falta de plan estratégico público-privado consistente para el sector		1,8		3,5		3,4		3,6

Dimensión	Puntaje por rango de exportación (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))							
	No exportó en 2019		Menos de USD 50 mil		Entre USD 50 mil y USD 10 millones		Puntaje	
Comerciales/regulación del comercio		2,1		2,6		2,4		2,6
Falta de personal capacitado para realizar operaciones de comercio exterior (en la firma)		1,8		1,8		1,9		2,0
Escasez de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino		2,3		3,0		2,5		2,4
Falta de vinculación con los mercados de destino		2,8		2,8		2,5		2,6
Barreras tarifarias en mercados de destino		1,8		2,8		2,8		3,4
Barreras culturales/idiomáticas		2,0		1,8		2,0		1,6
Dificultades administrativas locales		2,3		2,9		2,9		2,2
Dificultades para obtener certificaciones y/o para adecuarse a las normativas técnicas vigentes para el sector		2,0		2,4		3,0		2,4
Costo de certificaciones		1,8		2,5		2,7		2,2
Trabas de acceso a los mercados de destino		1,3		2,4		2,6		3,4

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

Cuadro A3
Intensidad de los factores que limitan el desempeño exportador de las empresas según región

Dimensión	Puntaje por región (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))							
	Norte		Pampeana		Cuyo		Patagonia	
Macro y factores externos		4,3		3,8		3,4		3,3
Nuevos oferentes/competidores		2,4		2,8		2,3		2,3
Inestabilidad cambiaria		4,8		4,2		4,0		3,3
Presión tributaria local		5,0		4,2		3,3		3,8
Tipos de cambio múltiples/existencia de brechas cambiarias		5,0		4,1		4,0		3,8
Financiamiento		4,5		3,0		3,3		3,5
Dificultades en el acceso a financiamiento para la inversión productiva/ampliación/transformación		4,6		3,2		4,0		4,0
Falta de financiamiento para cubrir descalce de pagos y cobros internacionales		4,4		3,0		3,7		3,0
Escasez de seguros de riesgo frente a falta de pagos/inestabilidad en mercados de destino		3,8		2,5		1,3		3,0
Alta tasa de interés de las líneas de financiamiento existentes		5,0		3,3		4,0		4,0
Demora en los cobros de los reintegros		4,6		3,6		3,7		3,0
Logísticos		3,0		2,7		3,3		4,2
Altos costos logísticos internos		3,0		3,2		4,0		4,5
Infraestructura de transporte interno inadecuada/insuficiente		3,2		2,4		2,7		3,8
Escasez de frecuencias en los puertos locales		3,2		2,3		3,0		4,8
Altos costos/dificultades logísticas en el exterior del país		2,4		3,1		3,3		3,8

Dimensión	Puntaje por región (De 1 (menos grave) a 5 (más grave))			
	Norte	Pampeana	Cuyo	Patagonia
Productivos	● 2,8	● 2,5	● 3,0	● 3,1
Necesidades de tecnificación	● 2,6	● 2,5	● 3,7	● 3,0
Baja escala de producción	● 2,6	● 2,4	● 3,3	● 3,3
Dificultades en el abastecimiento de insumos	● 2,6	● 3,0	● 3,3	● 3,8
Inadecuación de su oferta a la demanda internacional	● 3,2	● 2,2	● 1,7	● 2,3
Escasez de recursos humanos calificados	● 3,0	● 2,4	● 1,3	● 1,8
Falta de plan estratégico público-privado consistente para el sector	● 4,6	● 3,3	● 2,3	● 4,0
Comerciales/Regulación del comercio	● 2,8	● 2,5	● 2,4	● 2,6
Falta de personal capacitado para realizar operaciones de comercio exterior (en la firma)	● 1,8	● 1,9	● 1,7	● 2,0
Escasez de información sobre oportunidades comerciales/mercados de destino	● 3,0	● 2,6	● 2,3	● 2,3
Falta de vinculación con los mercados de destino	● 2,4	● 2,6	● 3,0	● 3,0
Barreras tarifarias en mercados de destino	● 3,8	● 2,7	● 2,7	● 3,3
Barreras culturales/idiomáticas	● 3,0	● 1,9	● 2,0	● 2,0
Dificultades administrativas locales	● 4,8	● 2,8	● 1,7	● 2,0
Dificultades para obtener certificaciones y/o para adecuarse a las normativas técnicas vigentes para el sector	● 3,8	● 2,7	● 2,3	● 2,5
Costo de certificaciones	● 2,8	● 2,6	● 3,0	● 2,5
Trabas de acceso a los mercados de destino	● 3,2	● 2,5	● 1,7	● 3,3

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CEPAL-CES.

El declive exportador de la Argentina a lo largo de la década de 2010 reflejó, además de la incidencia negativa del ciclo de los precios internacionales, el estancamiento de los volúmenes exportados, en un contexto de ampliación de los mercados externos. En este documento se indaga en los determinantes meso- y microeconómicos de ese estancamiento a partir de una consulta realizada a empresas con inserción exportadora. Entre los desafíos se incluyen cuestiones logísticas —particularmente relevantes en un país de gran extensión territorial—, de financiamiento, productivas, tecnológicas, comerciales, administrativas e impositivas. Dada la centralidad del mercado interno para la mayoría de las empresas, se puso de relieve la necesidad de lograr consensos público-privados sobre los horizontes productivos y exportadores de las distintas actividades económicas, en particular de aquellas relevantes para el mercado interno, y contar con un diseño regulatorio e institucional que permita volverlos operativos y sostenibles. Más allá de la envergadura de estos desafíos, el estudio de campo permitió constatar que las estrategias basadas en incentivos del Estado con compromisos por parte de las empresas implementadas en las últimas décadas, en los casos en que ello se pudo establecer, fueron en general exitosas para alcanzar las metas planteadas.

