

PROGRAMA DE INVESTIGADORES

POLÍTICA COMERCIAL, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO

EJE TEMÁTICO B. ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN



HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA LA ARGENTINA

FUNDAMENTOS, OPCIONES Y HERRAMIENTAS DE POLÍTICA

Andrés López¹
Paulo Pascuini¹

RESUMEN

Existe amplio consenso respecto de que la Argentina debe profundizar su integración en la economía mundial. Asimismo, se requiere diversificar y mejorar la “calidad” del patrón exportador, a la vez que proveer de tiempo y asistencia a los sectores que requieren reconvertir su configuración en un escenario de mayor apertura. En un contexto caracterizado por profundas heterogeneidades en el aparato productivo local, las estrategias de integración deben atender las diferentes realidades de cada actividad en cuanto a la distancia con la frontera internacional, el tipo de agentes dominantes y las morfologías y formas de competencia en el mercado, entre otros factores. Dichas estrategias también han de considerar los impactos esperados no solo sobre el comercio exterior, sino también sobre la dinámica de la productividad y el cambio tecnológico, así como sobre el empleo y la equidad. Este trabajo apunta a contribuir al debate sobre estos temas a través de un análisis del panorama de la economía global y del modo en que la Argentina se integra en ella, así como mediante la elaboración de un tablero que identifica acciones de política en diversas áreas que tienen impacto sobre la forma en que una economía se inserta en el mundo. Asimismo, revisamos tres casos internacionales relevantes por sus similitudes en cuanto a dotación factorial con la Argentina, evaluando el marco de políticas que acompañó sus procesos de integración. Finalmente, utilizamos el tablero de políticas para identificar prioridades de acción en distintos tipos de sectores y aportamos ideas acerca de los aspectos institucionales involucrados en la definición e implementación de una nueva estrategia de inserción internacional para la Argentina.

Cita de la fuente—Se sugiere citar estos documentos como: López, Pascuini, 2018, *Hacia una nueva estrategia de inserción internacional para la Argentina: fundamentos, opciones y herramientas de política*, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°5

¹Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas/CONICET. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES). Buenos Aires, Argentina.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN, MOTIVACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	4
2. EL PANORAMA GLOBAL	7
2.1 El nuevo escenario de la economía internacional: principales características	7
2.2 El comercio y la inversión en el mundo: tendencias, principales actores, perspectivas	10
2.2.1 Comercio	10
2.2.2 Inversión Extranjera Directa	14
2.3 Políticas comerciales y negociaciones internacionales	15
3. EL “TABLERO DE POLÍTICAS” DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL	18
3.1 Consideraciones generales	18
3.2 Los impactos de la apertura: una breve discusión	20
3.3 Los determinantes de la inserción internacional	24
3.3.1 Política comercial y los costos del comercio	24
3.3.2 Apoyo a las exportaciones	26
3.3.3 Regulación y promoción de la IED	27
3.3.4 Desarrollo productivo e innovación	29
4. LA ARGENTINA EN EL MUNDO Y EN LA REGIÓN: UN BREVE DIAGNÓSTICO	31
4.1 El patrón de comercio e inversiones: evolución y principales características	32
4.1.1 El comercio de bienes	32
4.1.2 El comercio de servicios	35
4.1.3 Los flujos de inversión extranjera	35
4.2 Instituciones y políticas públicas con impacto directo o indirecto sobre la integración	36
4.2.1 Política comercial y los costos del comercio	36
4.2.2 Apoyo a las exportaciones	39
4.2.3 Regulación y promoción de la IED	39
4.2.4 Desarrollo productivo e innovación	40
5. ANÁLISIS DE CASOS	41
5.1 Australia: servicios a la minería	42
5.2 Nueva Zelanda: alimentos	45
5.3 Canadá: muebles	48
6. EL TABLERO DE POLÍTICAS DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL: OPCIONES PARA LA ARGENTINA	50
BIBLIOGRAFÍA	58
ANEXO ESTADÍSTICO	84

1. INTRODUCCIÓN, MOTIVACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO²

Más allá de la reciente desaceleración del comercio global, la economía mundial se ha integrado cada vez más estrechamente en las últimas décadas, tanto a nivel del movimiento de bienes y de capitales como de tecnología. Esto fue resultado, por un lado, de los procesos de desregulación y apertura llevados adelante a escala multilateral (Organización Mundial del Comercio), regional/bilateral (tratados de integración, comercio e inversiones) y nacional (iniciativas unilaterales) en los cuales se embarcaron la mayor parte de los países del globo. Por otro lado, la mayor integración fue promovida por la caída en los costos de transporte y los avances tecnológicos que facilitaron el movimiento de bienes, servicios, dinero, información y conocimiento. Ambos fenómenos confluyeron finalmente para que ya en los '00s se comenzara a hablar de las “cadenas globales de valor” (CGV), fenómeno que alude a la creciente fragmentación espacial de la producción y a la especialización de firmas y países en determinadas etapas de esas cadenas ya no solo en base a su dotación factorial o sus costos, sino también a sus capacidades competitivas distintas.

Si bien la Argentina participó activamente de las tendencias integradoras en los '90s, desde la mitad de la pasada década se observó una progresiva reversión de esa estrategia, con la extendida adopción de medidas restrictivas y la paralización de la agenda negociadora externa. Al presente hay un consenso bastante amplio respecto de la existencia de serios problemas de competitividad en buena parte del sector productivo, y una insatisfacción también compartida respecto del modo en que la Argentina se integra al mundo como exportadora. Lo que no está tan claro es la dirección ni la velocidad de la nueva estrategia a adoptar para lidiar con los problemas existentes en ambos frentes.

Pese a la emergencia de algunos nuevos “descubrimientos” exportadores en las últimas décadas (e.g. automóviles, servicios basados en conocimiento, vino), el país está escasamente integrado en la dinámica de las CGV y su patrón de especialización ha cambiado muy poco en las últimas décadas. Pongamos solo un número: en 2016 más del 70% del valor de las exportaciones de bienes correspondía a complejos productivos basados en recursos naturales (RRNN), y el grueso de esas exporta-

ciones tenía bajos niveles de procesamiento y/o diferenciación. Esta forma de integración expone a la economía a un nivel de volatilidad alto (en función de los ciclos de precios), a la vez que no son evidentes sus impactos sobre el empleo y la dinámica de la innovación. Más aún, en el caso argentino los eslabonamientos generados por esas actividades, tanto “aguas arriba” (e.g. equipos, insumos, servicios) como “aguas abajo” (e.g. procesamiento) son relativamente limitados. Esto contrasta con la experiencia de otros países (e.g. Australia, Canadá, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia) que han montado, en base a sus dotaciones de RRNN, plataformas de exportación de maquinarias, servicios sofisticados y bienes procesados y/o dirigidos a mercados *premium*.

A su vez, hay actividades que sobreviven fundamentalmente gracias a la existencia de mecanismos de control de las importaciones o que verían amenazada su situación si la Argentina extendiera su red de acuerdos comerciales. Para la política pública, la continuidad de esas industrias es relevante en particular desde el punto de vista del empleo. Pero esa protección al mismo tiempo genera costos tanto para consumidores como para actividades aguas abajo que utilizan los productos de las respectivas industrias como insumos para sus propios procesos productivos. Adicionalmente, la necesidad de protección de ciertos sectores no deja de generar conflictos con socios comerciales, e incluso pone trabas para el avance de nuevas negociaciones comerciales.

En este contexto, no sorprende que en 2015 la Argentina haya sido el tercer país más cerrado del mundo en el ranking que suma exportaciones e importaciones de bienes y servicios contra el PBI (con poco menos del 23%), solo superando a Nigeria y Sudán (datos del Banco Mundial). Pero esto no es algo novedoso: en 1998 la posición del país en ese mismo ranking era la sexta (y con el mismo 23% de exportaciones e importaciones sobre el PBI). En 2008, en la cresta de la ola de los precios de los *commodities*, el país alcanzó el décimo puesto (y el ratio llegó al 40%). En cualquier caso, así medido, el cerramiento es una característica de la economía argentina más estructural que coyuntural, aunque puede variar en intensidad en función de la coyuntura cambiaria y macroeconómica, los avatares de la política comercial o las fluctuaciones de los precios de los bienes exportables.

Aunque no hay estudios que permitan conocer con precisión los factores determinantes de esta situación, digamos que, por un lado, está la geografía natural: la Argentina está lejos de los principales *hubs* del comercio global (este obstáculo pesa menos, en cambio, para los servicios que viajan por Internet). Por otro lado, el país no cuenta con amplias dotaciones de mano de obra de bajos salarios, lo cual restringe el ingreso al mundo de las CGV a la manera en que lo hicieron muchos países del Este Asiático o de América Central. En tanto, en nuestra vecindad, no hay una economía líder que articule cade-

² Este trabajo fue realizado a pedido de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE). Se agradecen los comentarios recibidos en diversas reuniones organizadas por la CNCE, tanto de parte de sus funcionarios y especialistas como de expertos convocados oportunamente a las mismas.

nas regionales de valor, tal como lo hacen Alemania o EEUU en sus zonas de influencia³, y el nivel de complementariedad de dotaciones factoriales y capacidades competitivas adentro de la región es mucho menor que en América del Norte, Europa o Asia Oriental⁴. También influye en este sentido el hecho de que las estructuras exportadoras de los países de América del Sur están muy focalizadas en *commodities* y la existencia de barreras topográficas en un contexto de serias debilidades en la infraestructura de transporte en la región.

A este contexto se le suman las decisiones de política. Por un lado, el país pertenece al MERCOSUR, una asociación que en los '00s avanzó muy poco en la concreción de acuerdos de comercio con nuevos socios (a diferencia de otras naciones de la región como Chile, Colombia o Perú), e incluso retrocedió en cuanto al libre movimiento de bienes al interior del bloque. Por otro lado, de acuerdo a datos del *Global Trade Alert*, la Argentina es el cuarto país en cuanto a número de medidas restrictivas del comercio aplicadas desde 2009 a la fecha, solo detrás de EEUU, Rusia e India, un hecho derivado tanto de la creciente falta de divisas en el tramo final de la administración previa como de las amenazas a diversos sectores productivos locales, en particular los trabajos intensivos.

En el plano de la inversión también emergen signos de una escasa integración al mundo. Mientras que en los '90s la Argentina recibió alrededor de un 25% de los flujos de inversión extranjera directa (IED) arribados a América del Sur, en los últimos 15 años, en promedio, esa participación no pasó del 10%. En tanto, el peso del país como emisor de IED en la región también cayó de más de 30% en los '90s a alrededor de un 5% en los últimos quince años. Esto sugiere que el país tiene muy pocas empresas capaces de liderar cadenas de valor a escala supranacional.

En este escenario, parece claro que la Argentina debe dar pasos para que su economía se integre más al mundo. Lo que no es tan obvio es cómo hacerlo. En efecto, la integración es un medio y no un fin *per se* y las estrategias en esa materia pueden generar impactos diversos sobre un conjunto de dimensiones que deberían ser objeto de atención por parte de los tomadores de decisión, más aun en un mundo donde el comercio crece lentamente y hay un visible ascenso del proteccionismo.

La primera de estas dimensiones se vincula con la sustentabilidad del sector externo. Por un lado, cuando no se generan las divisas necesarias para afrontar la demanda de importaciones emergen las conocidas restriccio-

nes al crecimiento. Por otro, el sector externo impacta sobre el crecimiento a través de la volatilidad, un tema importante cuando el patrón exportador se concentra en *commodities* sujetos a ciclos de precios de difícil previsión en cuanto a amplitud y duración.

En segundo lugar, la integración al mundo debería ayudar a mejorar la dinámica de la productividad y la innovación de la economía. Por un lado, permite incorporar tecnología en forma tangible (e.g. maquinaria, insumos sofisticados) e intangible (e.g. licencias, *know how*). Por otro, la competencia en el mercado interno debería incentivar a los productores a elevar su eficiencia y mejorar sus productos; a la vez, la apertura contribuiría a bajar costos vía importaciones más baratas de bienes intermedios. Tercero, exportar ayuda a aprender sobre mejores prácticas comerciales y productivas e incentiva la adopción de nuevas tecnologías; en particular, el ingreso a las CGV supone el acceso a redes de circulación y generación de conocimiento e información económicamente valiosos. Finalmente, hay un canal que va desde la estructura productiva hacia la productividad y la innovación (por la vía de rendimientos crecientes, complementariedades, externalidades, etc.); en consecuencia, hay que ver cómo impacta la estrategia de integración sobre los diferentes tipos de sectores (o más bien sobre los distintos tipos de tareas adentro de las cadenas de valor). En efecto, si antes se pensaba la transformación productiva en el sentido de fabricar bienes de mayor valor agregado o "calidad", en el marco del enfoque de cadenas de valor la podemos asimilar también a un avance en el grado de "complejidad" de las tareas que se llevan adelante en esas cadenas.

La tercera dimensión es la del empleo y la equidad. Si desde el punto de vista de la eficiencia asignativa y del bienestar de los consumidores proteger a sectores "ineficientes" parece irracional, cuando esos sectores son intensivos en trabajo (el caso argentino), emerge un aspecto a atender con cuidado. Una economía más abierta tal vez generará nuevos empleos en sectores "competitivos", pero no necesariamente las personas desplazadas desde las industrias afectadas podrán ocuparlos. En otras palabras, tanto desde la teoría como desde la evidencia empírica (como se desarrolla más abajo para los casos de Brasil, EEUU y la Unión Europea) sabemos que hay ganadores y perdedores en la liberalización comercial. Los tomadores de decisión deberían estar conscientes de que existen fricciones y límites para la relocalización de la fuerza de trabajo, lo cual tiene impactos tanto de nivel como de composición sobre el empleo (si, por ejemplo, esas personas acaban trabajando en el sector informal). La integración también puede tener efectos distributivos por el lado de la brecha salarial (*skill premium*), en tanto afecta de manera diferente a trabajadores con distintos niveles de calificación. La mirada territorial también es relevante, en particular en un país con amplias heterogeneidades regionales en materia de niveles de ingreso y bienestar como la Argentina.

³ Ver Beaton *et al* (2017).

⁴ De acuerdo a estimaciones de Cadestin *et al* (2016), el porcentaje de valor agregado extranjero en las exportaciones latinoamericanas con origen en la propia región es apenas 9%, contra 40-50% en Asia o Europa.

Finalmente, la última de las dimensiones alude al impacto de la integración sobre la sustentabilidad. Aquí emergen cuestiones de gestión y preservación del “capital natural”, así como del impacto ambiental de las actividades exportadoras. Comercio y medio ambiente están cada vez más interrelacionados, tanto por la creciente presencia de regulaciones nacionales e internacionales (e.g. Acuerdo de París 2015), como por la también creciente relevancia de las preocupaciones ambientales en la conducta de los consumidores. Pero el *bottom line* es este: si discutimos una estrategia de integración, pensamos en el largo plazo, y no hay nada que se asocie más con el largo plazo que la sustentabilidad. Entre los aspectos a considerar en este sentido incluimos las tendencias previsibles de la demanda de distintos tipos de RRNN (e.g., reemplazo de energías fósiles por otras renovables, presiones para el reciclaje o reutilización de materiales, etc.), la evolución de los compromisos internacionales en el ámbito del cambio climático, la repercusión ambiental de las actividades exportadoras en nuestro territorio (diversas formas de impacto local sobre el agua, el suelo, etc.) y la atención a la equidad inter-generacional (i.e. preservación del capital natural). Aunque en este trabajo no haremos foco en esta dimensión, de todos modos es central remarcar su relevancia para la definición e implementación de una estrategia de integración.

Los instrumentos específicos de la política comercial no pueden atender ni lidiar con todas estas dimensiones; sin embargo, tampoco le pueden ser indiferentes. Dada la complejidad de los problemas a atender, y considerando la posible existencia de *trade-offs* entre las distintas dimensiones mencionadas, una estrategia de integración tiene que ser acompañada por acciones en otras áreas de política. En consecuencia, el debate sobre dicha estrategia debe ser abordado no a partir de *a priori* teóricos o ideológicos, sino desde un enfoque pragmático, que tome en cuenta los condicionantes internos (económicos, sociales y políticos) y externos (diferentes coyunturas y tendencias en la producción, el comercio, la tecnología y las negociaciones internacionales), así como la incertidumbre (¿cada vez más exacerbada?) sobre el futuro de la economía global.

Este documento no apunta a proponer una determinada forma de abordar los desafíos involucrados en este proceso, sino a proporcionar un conjunto de elementos que ayuden a delinear una estrategia de integración que tome en cuenta la multiplicidad y complejidad de dichos desafíos. Para tal propósito, tomaremos como dados los factores que pertenecen al ámbito de la “macro” (e.g. tipo de cambio, tasas de interés) y lo fiscal (e.g. niveles y tipos de impuestos). Obviamente no pensamos que sean aspectos poco importantes; por el contrario, tienen una influencia determinante sobre las posibilidades y resultados de cualquier estrategia de integración. Pero las políticas macroeconómicas y fiscales tienen impac-

tos que van mucho más allá de la integración al mundo, y la lógica de la decisión en esas áreas es gobernada por objetivos de crecimiento, estabilidad y/o equidad, cuyo análisis queda por fuera de los objetivos de este trabajo.

Aclarados los límites del trabajo, describimos brevemente su sustancia. En nuestra perspectiva, el primer problema que debe abordar una estrategia de inserción internacional hoy en la Argentina es uno de economía política: los intereses “defensivos” son conocidos, sus representantes están bien organizados y en muchos casos tienen un alto impacto en términos de empleo; en cambio, los intereses “ofensivos”, no son identificables con la misma certidumbre y/o carecen de la capacidad organizativa y de presión de los primeros. La definición de una estrategia de inserción internacional debe partir de este escenario para: a) delinear un sendero de transición en el cual se aliente la reconversión de las empresas/sectores con intereses defensivos (o bien se asista a los trabajadores potencialmente afectados por un eventual achicamiento de esos sectores); y b) avanzar hacia una mejor identificación de las empresas/sectores competitivos, o potencialmente competitivos y se los ayude no solo a mejorar su acceso a mercados vía negociaciones comerciales, sino también a incrementar sus capacidades a través de políticas de desarrollo productivo, exportador y tecnológico. La existencia de fallas de mercado y fallas de coordinación, junto con la presencia de fricciones y otro tipo de obstáculos que dificultan la movilidad de factores, justifican *per se* la necesidad de instrumentos que faciliten los procesos arriba mencionados. En este escenario, los objetivos del trabajo son: a) construir un “tablero de políticas” en el cual se puedan identificar los distintos componentes de las estrategias potencialmente disponibles, así como sus interacciones, jerarquías y secuencias; b) aportar ideas acerca de los aspectos institucionales involucrados en la definición e implementación de una nueva estrategia de inserción internacional.

En función de estos objetivos, el trabajo se ordena del siguiente modo. En la sección 2 se analizan las principales características del nuevo escenario global, así como las tendencias visibles en materia de comercio e inversiones y en la arena de las negociaciones internacionales. La sección 3 comenta la evidencia disponible sobre los impactos de la apertura comercial e introduce un marco analítico para integrar los distintos componentes de política que conforman e impactan sobre la estrategia de inserción internacional y sus resultados. La sección 4 comienza con un breve diagnóstico del actual modo de inserción de la Argentina en la economía mundial y luego presenta el marco de políticas vigente que directa o indirectamente influye sobre dicho modo de inserción. En la sección 5 se discuten algunos casos internacionales que pueden ser útiles para pensar alternativas de política para la Argentina. Finalmente, el objetivo de la sección 6 es ayudar a elaborar el mencionado tablero de políticas que está detrás de las diferentes estrategias

de inserción internacional disponibles para la Argentina. Los cuadros y gráficos se incluyen en un anexo.

2. EL PANORAMA GLOBAL

2.1 EL NUEVO ESCENARIO DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

En las últimas décadas se produjeron cambios de enorme magnitud en la economía global. El **primero**, es el notorio **aumento del peso de los países en desarrollo (PED)**. Los PED representaban cerca de 20% del PBI mundial entre los '70s y los '90s (datos de UNCTADStat). En los '00s su participación creció al 26%. Entre 2011 y 2015 el avance se aceleró y representaron 37% del PBI global, a lo cual podemos sumar el 4% de las llamadas "economías en transición"⁵. Estas tendencias resultan de un proceso que combina el menor crecimiento en los países centrales (tras la crisis *subprime*), junto a la notable expansión de China y otras naciones del Este y Sur de Asia. En los '70s dicho continente representaba 10% del PBI global; entre 2011 y 2015 esa cifra se elevó hasta un 26%.

Si tomamos los datos del PBI medido en paridad de poder adquisitivo (fuente IMF Data), de las 5 economías más grandes, 3 son asiáticas: China, la mayor del mundo, India (3°) y Japón (4°). Otros 6 países de dicho continente están entre las 20 economías de mayor tamaño (Irán, Arabia Saudita, Corea del Sur, Turquía, Indonesia y Tailandia). Es evidente, entonces, que hay un "cambio de mando" y que Asia se ha convertido en el polo de mayor dinamismo de la economía global. Como veremos, esto no ha dejado de reflejarse también en los flujos de comercio e inversión internacionales. Una conclusión relevante para nuestro análisis es la necesidad de pensar las estrategias de integración en un mundo multipolar en términos de negociaciones y mercados potencialmente atractivos.

Este cambio de mando ha venido de la mano de la llamada globalización, el proceso de creciente integración de las economías nacionales a través de flujos de comercio, inversión y tecnología. Uno de los datos que ilustra la potencia de este proceso es el dramático aumento del peso del comercio en el PBI global (gráfico 2.1.1). Si

bien en los últimos años esta dinámica parece haberse detenido (el llamado *trade slowdown*, cuyas probables causas discutimos más abajo), la economía global hoy se halla mucho más integrada que en cualquier momento pasado de la historia. ¿Cuál es la relación entre este fenómeno y el mayor peso de los países emergentes? Por un lado, una parte importante del aumento del comercio en la primera década de este siglo se debió tanto a la emergencia de China como al boom de precios de los *commodities* que benefició a muchos países exportadores de RRNN. Por otro, y esta es la cuestión más estructural a atender, los crecientes volúmenes de comercio fueron resultado también en gran medida de la tendencia a la **fragmentación de los procesos productivos y la difusión de las CGV (el segundo cambio global** que queremos enfatizar aquí). Muchos PED se integraron activamente a dicho proceso, generalmente en base a la disposición de mano de obra, de diversos niveles de calificación según el caso, a costos competitivos.

Una posible definición del concepto de cadena de valor es la siguiente: "*the full range of activities that are required to bring a product from its conception, through its design, its sourced raw materials and intermediate inputs, its marketing, its distribution and its support to the final consumer*"⁶. Si bien esta definición podría sugerir que las cadenas de valor se organizan siempre de forma secuencial (lo que Baldwin (2010), llama *snakes*), muchas cadenas funcionan con múltiples fuentes de componentes que luego son ensamblados en un lugar único (*spiders* en la clasificación de Baldwin).

En las últimas décadas la fragmentación de estas cadenas se ha hecho cada vez más global, gracias a la baja de los costos de transporte (incluidos los regulatorios, como aranceles y otras barreras al comercio) y a la enorme reducción de los costos y tiempos requeridos para coordinar actividades llevadas adelante en lugares remotos, resultante del acelerado desarrollo y expansión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) -lo que Baldwin (2016) llama *the second unbundling*. Sin embargo, el grueso del comercio en las cadenas es aún de carácter regional, y se organiza al presente en torno a redes establecidas en América del Norte, Asia Oriental y Europa.

Para ilustrar el avance de este proceso, citemos el trabajo de Timmer *et al* (2014), quienes analizan 40 países y 14 cadenas manufactureras que representan alrededor del 25% del PBI global. Según los autores, entre 1995 y 2008 el contenido de valor agregado extranjero se elevó en un 85% de dichas cadenas, y el peso promedio (no ponderado) del contenido extranjero pasó del 28 al 34%. Dollar y Kidder (2017), en tanto, estiman que un 60-66% del comercio global se organiza en torno a cadenas de valor.

⁵ Rusia, las naciones independizadas tras el colapso de la URSS y otras ex socialistas no integradas a la UE.

⁶ <http://www.globalvaluechains.org/concepts.html>

Este conteo incluye el comercio en cadenas “simples”, donde los bienes intermedios cruzan la frontera una sola vez (e.g. acero chino empleado en una fábrica europea) y “complejas”, donde esos bienes cruzan la frontera más de una vez, (e.g. componentes japoneses usados para ensamblar juguetes en China que luego se exportan al resto del mundo). Queda afuera el comercio “tradicional”; este comercio puede involucrar negociaciones con empresas líderes en determinadas cadenas de valor (e.g. venta de alimentos a supermercados), pero en este caso los bienes respectivos viajan una sola vez entre países, a diferencia de lo que ocurre en las CGV simples o complejas.

Según muestran Timmer *et al* (2014), durante el período mencionado el peso del trabajo de baja y media calificación en el valor agregado de las CGV manufactureras cayó 4% en ambos casos, compensado por una suba del capital (6,5%) y el trabajo de alta calificación (1,5%). Estas tendencias pueden ser explicadas por: i) los procesos de relocalización industrial hacia países con menores salarios (que debilitan a su vez el poder de negociación de los trabajadores en las naciones ricas); ii) cambio tecnológico (automatización de tareas, nuevas tecnologías que requieren trabajo calificado para su uso); y iii) el mayor peso del “capital intangible” en la dinámica de la competencia global.

El creciente rol de CGV hace que comercio e inversión extranjera se encuentren cada vez más vinculados, y potencia el papel de las grandes corporaciones multinacionales que organizan la división del trabajo al interior de esas cadenas. De hecho, en muchas industrias el ingreso a las CGV (y el “escalamiento” en la complejidad de las tareas que se desempeñan dentro de ellas) parece ser una condición tanto para sobrevivir en los mercados de exportación, como para progresar en materia de productividad, tecnología o calidad, gracias a la inserción en las redes de circulación de conocimiento e información que se crean dentro de dichas cadenas.

Para analizar estas dimensiones es útil referirnos al concepto de *governance*, que refiere al poder de decisión sobre los vínculos comerciales que se establecen dentro de las CGV. Este poder de decisión podrá concentrarse, por ejemplo, en los agentes que realizan las primeras etapas de producción o bien en aquellos que se encuentran en las fases finales de distribución y comercialización. Ampliando esta perspectiva, Gereffi *et al* (2005) esquematizan los diferentes modelos de *governance* de las CGV de acuerdo a tres factores: i) el grado de complejidad de la información y de la transferencia de conocimiento requeridas para entablar las transacciones, en particular en lo que respecta a las especificaciones de producto y de proceso; ii) las posibilidades de codificar la información y el conocimiento necesarios para las transacciones; y iii) las capacidades de los actuales y potenciales proveedores. De este modo aparecen cinco ti-

pologías, a saber: i) mercado -donde lo que predominan son relaciones autónomas entre proveedores y clientes; ii) jerárquica -la firma totalmente integrada-; iii) CGV modulares; iv) CGV relacionales -en ambos casos el nivel de complejidad de la información y el conocimiento es elevado y los proveedores tienen fuertes capacidades, pero en las cadenas modulares las posibilidades de codificación son mayores; y v) CGV cautivas -donde la firma líder ejerce un fuerte control sobre sus proveedores, los cuales suelen realizar tareas rutinarias y tener bajas capacidades. Entender el modo en que funciona cada cadena es clave para identificar los requerimientos para integrarse dentro de ellas.

A su vez, la ubicación de un país y de sus empresas en una CGV determina las posibilidades de *upgrading*. Pese a que el término es difuso y ha sido objeto de críticas (ver Morrison *et al* (2008)), el mismo refiere al proceso que permite pasar a desarrollar actividades más complejas -y presumiblemente de mayor valor agregado- dentro de la cadena. En general, las firmas aspiran a realizar algún tipo de *upgrading* en la medida en que esto presupone alejarse de aquellas actividades en donde la competitividad depende de los costos y en las que, en general, las barreras de entrada son bajas (Giulani *et al* (2005)). Este fenómeno puede incluir la producción a través de métodos más eficientes (*process upgrading*), la fabricación de bienes más complejos (*product upgrading*), el desplazamiento hacia tareas más sofisticadas (*functional upgrading*) o la aplicación de las capacidades adquiridas a otras actividades (*intersectoral upgrading*). Las posibilidades de *upgrading* dependen de muchos factores, incluyendo la estabilidad macroeconómica e institucional y la disponibilidad de capital humano e infraestructura. También influyen las capacidades tecnológicas y de absorción de las empresas locales, así como la existencia de políticas públicas de apoyo y las estrategias de las ET que dominan las respectivas CGV. En cualquier caso, si bien la participación en las CGV abre oportunidades atractivas para exportar y generar empleo, no necesariamente garantiza que se materialicen otros impactos positivos tales como la generación de derrames de conocimiento o la acumulación de capacidades tecnológicas (López, Ramos, & Torre, 2009).

Anotemos algunas derivaciones relevantes de la discusión sobre CGV: i) los exportadores eficientes generalmente se abastecen de insumos (bienes y servicios) provenientes de diversas localizaciones, en otras palabras, para exportar hay que importar; ii) un país puede adquirir relativamente rápido la capacidad para desarrollar una cierta tarea dentro de una CGV (e.g. vía transferencia de tecnología desde una multinacional) en tanto ya no es necesario dominar el conjunto de saberes y realizar las inversiones requeridas para fabricar un producto en su totalidad; iii) a su vez, ese desarrollo productivo es más *foot/loose* que en el pasado ya que los agentes que organizan las cadenas buscan continuamente nuevas y

mejores fuentes de abastecimiento en procura de elevar la eficiencia del conjunto; iv) esto genera una presión para la búsqueda de estrategias de inserción en eslabones o tareas en donde la competitividad no provenga de bajos costos laborales, sino, por ejemplo, de capacidades diferenciadas de difícil replicabilidad; v) esos eslabones no siempre corresponden a la actividad manufacturera definida en sentido estricto, sino que crecientemente se ubican sea aguas arriba (e.g. I+D, diseño, *procurement*) o aguas abajo (e.g. *marketing*, manejo de marcas, logística). Esto lleva a autores como Baldwin (2011) a hablar de una nueva forma de división del trabajo en la economía mundial entre las *headquarter economies* y las *factory economies*.

Un **tercer cambio** relevante en el escenario global alude a las **transformaciones en las dinámicas tecno-productivas de los sectores de servicios y los basados en RRNN**. Los servicios son cada vez más relevantes en la economía global, tanto desde el punto de vista de la producción y el empleo como del comercio y las inversiones. ¿Cuáles son los factores detrás de esta tendencia?: i) las corporaciones se focalizan cada vez más en sus *core business*, tercerizando actividades previamente realizadas *in house*; ii) al presente una parte sustancial del valor agregado de un producto industrial, agroindustrial o primario es generado por servicios (I+D, diseño, software, logística, *branding*, *marketing*, etc.) –la “servificación” de la economía–; iii) las empresas enfrentan cada vez con más frecuencia requerimientos en materia de calidad, trazabilidad, sanidad, medio ambiente, relaciones laborales, etc.; en consecuencia deben adoptar sistemas que garanticen y acrediten el cumplimiento de los mismos, los cuales son certificados por firmas de servicios; iv) *pari passu* el crecimiento de la población y la elevación de sus niveles de ingreso y de la esperanza de vida, se incrementan las demandas por salud y educación y por nuevos servicios vinculados al entretenimiento y la cultura; v) el explosivo desarrollo de los medios audiovisuales y las redes de comunicación ha llevado a la emergencia de nuevos patrones de consumo e interacción social mediados por TICs y fuertemente intensivos en servicios; vi) hay un proceso de “desmaterialización” que hace que objetos que antes eran elaborados en establecimientos industriales (e.g. un libro) ahora se conviertan en intangibles que no requieren producción física; y vii) el propio despliegue de las CGV requiere el desarrollo de servicios de finanzas, transporte, logística y comunicaciones altamente eficientes.

Dentro del sector servicios, ha venido creciendo el peso de un grupo de actividades altamente dinámicas, portadoras de ganancias de productividad y con elevadas tasas de innovación. Se trata de los llamados servicios basados en conocimiento (SBC), que además de ser sectores que absorben, generan y difunden conocimiento hacia el conjunto de la economía, hoy son fácilmente exportables gracias a las TICs. Los principales factores

de competitividad en estos sectores son los costos laborales y la disponibilidad de capital humano; otros factores relevantes son la infraestructura TIC, la similitud de husos horarios y la afinidad cultural entre mercados de origen y destino, el contexto institucional y regulatorio, y la disponibilidad de capacidades en el sistema nacional de innovación (para un *survey* de este tema, ver López y Ramos (2014)).

Según la definición de Eurostat, entre los sectores de SBC de mercado⁷ se incluyen los servicios empresariales y profesionales (e.g. contables, legales, de gestión y asesoramiento), arquitectura, telecomunicaciones, ingeniería, audiovisuales, software y servicios informáticos, publicidad, investigación y desarrollo (I+D) y algunas actividades financieras, de transporte y culturales. La expansión de estos sectores ha venido de la mano del surgimiento o crecimiento de empresas especializadas en la prestación de esos diversos tipos de servicios (y/o de la reconversión total o parcial de firmas con base manufacturera previa), con las consiguientes ganancias de productividad para la economía en su conjunto y la posibilidad de desarrollar innovaciones de producto y proceso para un mercado cada vez más amplio; en otras palabras, una nueva vuelta de tuerca al viejo proceso de división del trabajo del que ya hablaba Adam Smith hace casi 250 años (López & Ramos, 2014) –de hecho, la especialización se da incluso al interior de firmas manufactureras que establecen filiales dedicadas a prestar determinados servicios al interior de la corporación–.

En tanto, en los sectores basados en RRNN se han producido también transformaciones de relevancia, incluyendo: i) la emergencia de innovaciones de gran alcance, que incluyen, por ejemplo, la masiva aplicación de las herramientas de la biotecnología al agro, el desarrollo de formas no convencionales de explotación de petróleo y gas, la automatización creciente de las tareas de explotación minera y la incorporación creciente de tecnologías informáticas y de comunicación que han dado surgimiento a nuevas formas de producción (e.g. agricultura de precisión); ii) la creciente “descommoditización” de muchos mercados de alimentos en los que se definen segmentaciones basadas en propiedades nutricionales, procesos productivos, origen geográfico, etc. (Marín, Navas-Aleman, & Perez, 2012); iii) el despliegue de la llamada “bioeconomía”, que apunta a la utilización de la biomasa para la producción no solo de alimentos y energía, sino también de compuestos químicos y nuevos materiales; iv) las presiones para el reemplazo de energías fósiles por otras de carácter renovable y para maximizar el aprovechamiento de los residuos y la reutilización de materiales (“economía circular”), de lo cual surge que a futuro los mercados de recursos no renovables desace-

⁷ Los SBC que no son de mercado en esa definición incluyen fundamentalmente educación y salud.

lerarían su ritmo de crecimiento, a favor de aquellos de carácter renovable o biológico.

El cruce entre los cambios tecnológicos en las cadenas basadas en RRNN y los SBC se da en torno al proceso de “desverticalización” de las formas de organización productiva en las actividades agropecuarias, mineras y petrolíferas. Esto ha dado como resultado la emergencia de *clusters* de proveedores de servicios especializados (e.g. ingeniería, I+D, software y servicios informáticos, calidad, trazabilidad, logística, comunicaciones, asesoramiento y consultoría profesional y otros diversos servicios profesionales y técnicos específicos a cada cadena) que en naciones como EEUU, Australia, Noruega o Canadá han alcanzado niveles de desarrollo significativos.

Cuarto, el esquema de gobernanza de la economía global ha sufrido también cambios profundos marcados por el estancamiento del multilateralismo, la tendencia a la creación de mega-acuerdos regionales (ahora con interrogantes abiertos en la era Trump y post Brexit), la proliferación de acuerdos bilaterales de comercio e inversión y la creciente incorporación de nuevos temas, más allá de barreras comerciales, en la agenda de negociaciones, en pos de lo que se denomina “integración profunda” (armonización de regulaciones en materia de inversiones, estándares, derechos de propiedad intelectual, compras públicas, políticas de competencia, etc.). Esta última es una condición requerida para un más fluido tránsito de las mercancías y factores productivos que “viajan” al interior de las cadenas globales de producción (Antras & Staiger, 2012).

Mientras que el peso de los aranceles como barrera al comercio ha descendido en las últimas décadas, se ha difundido el uso de medidas técnicas y sanitarias que muchas veces juegan el mismo rol. De hecho, el acceso a mercados está cada vez más condicionado al cumplimiento de requisitos de calidad, seguridad, sanidad, trazabilidad, sustentabilidad y laborales. Dos cuestiones son importantes aquí. La primera es que muchos de estos estándares son privados y usualmente son fijados por los compradores líderes de cada cadena (aunque en ciertos casos terminan siendo internalizados por la política pública). La segunda es que si bien en ocasiones permiten acceder a segmentos *premium* con primas de precio, en otras son simples barreras para operar en el mercado.

Finalmente, la **quinta nota distintiva** del actual escenario es la **tendencia a la automatización de tareas**, que además de poner en riesgo un gran número de puestos de trabajo (en particular aquellos más fácilmente “rutinizables” según los informes conocidos hasta el momento), podría alterar significativamente la dinámica del comercio global. Uno de los canales principales de impacto sería la pérdida de ventajas competitivas basadas en salarios bajos, al calor del menor peso del fac-

tor trabajo en la estructura de costos de las cadenas en donde progresen con mayor fuerza las tendencias a la automatización. En el resto de este trabajo no vamos a focalizar la atención en las expectativas respecto de la posible extensión de este proceso y sus eventuales impactos, ya que si bien es claro que una nueva oleada de automatización está en marcha, no es posible predecir con certeza ni su velocidad ni sus características específicas. En consecuencia, desde el punto de vista de este trabajo, tomamos su existencia como un dato, pero preferimos no entrar a discutir sobre cómo podría alterar el actual cuadro de opciones de integración disponibles para la Argentina. Esto no implica, por cierto, que no se deban monitorear con atención las tendencias en la materia y evaluar periódicamente sus posibles consecuencias sobre la estructura productiva y exportadora local. Lo mismo vale, en general, para los posibles impactos de otras tecnologías disruptivas, como la impresión 3D por ejemplo. Hechas estas aclaraciones, el resto de este capítulo profundiza, por un lado, en las nuevas dinámicas del comercio y la inversión y, por otro, en el actual estado y perspectivas de las negociaciones globales y regionales, a fin de enmarcar el contexto en el cual se plantean hoy las alternativas de inserción internacional de la economía argentina.

2.2 EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EN EL MUNDO: TENDENCIAS, PRINCIPALES ACTORES, PERSPECTIVAS

2.2.1 COMERCIO

Entre 1985 y 2007 el comercio de bienes y servicios creció, en promedio, dos veces más rápido que el PBI global (medido en términos reales). En lo que va de la década, en contraste, el crecimiento del comercio apenas ha mantenido el ritmo de aumento del PBI, o incluso ha sido más lento si el cálculo se hace en valores nominales (gráfico 2.1.1). Esto implica una significativa reducción de la elasticidad del comercio al PBI, la cual pasó de un 1,5 promedio entre 1970 y 2010 a alrededor de 1 entre 2011 y 2016 (con un pico de más de 2 a mediados de los '90s) (Borin, Di Nino, Mancini, & Sbracia, 2017). La declinación en el ritmo de crecimiento del comercio abarcó a la mayor parte de los países, y se observó tanto en bienes como en servicios, aunque con menor intensidad en este último caso (gráfico 2.2.1).

Hay que aclarar, sin embargo, que no hay un estancamiento generalizado del intercambio. El comercio mundial de bienes medido en volúmenes, tras el *impasse* durante la crisis sistémica de la pasada década, retomó un ritmo ascendente, que incluso parece haberse ace-

lerado en los meses recientes (gráfico 2.2.2). La cuestión es saber si retornarán las tasas de crecimiento pre-crisis.

En otras palabras, la pregunta es si estamos frente a una desviación temporal *vis a vis* las tendencias previas, o bien ingresamos a una “nueva normalidad” menos intensiva en comercio. De acuerdo a European Central Bank (2016), hay dos factores centrales a explorar en este sentido: i) efectos composición resultantes de que están creciendo más las economías menos abiertas al comercio, o bien están creciendo más las actividades menos intensivas en comercio (por ejemplo, los servicios); y ii) una reversión de la tendencia hacia una mayor liberalización en el ámbito de las políticas públicas o transformaciones más profundas en la dinámica de las CGV. Según las estimaciones del mencionado trabajo, al menos la mitad de la caída en la elasticidad del comercio puede ser atribuida a efectos composición (fundamentalmente, el mayor crecimiento de economías emergentes que tienen menores ratios de apertura comercial, como el caso de China).

En tanto, un informe del IMF (2016) sugiere que una parte importante de la desaceleración del comercio se origina en la propia reducción del ritmo de crecimiento del PBI global –ver también Borin *et al* (2017), y en particular de la debilidad de la inversión (que es más dependiente del comercio que el consumo). Pero mientras que este argumento sugeriría que una recuperación de la economía global elevaría nuevamente la elasticidad del comercio, hay otros que indican la influencia de factores más estructurales, los cuales podrían poner un techo a dicho ascenso.

Aquí entra en juego la evolución del proceso de fragmentación productiva en las CGV. Timmer *et al* (2016) y Degain *et al* (2017) documentan una fuerte expansión de dicho proceso hasta 2008, una caída significativa en 2009-2010, una recuperación también potente en 2011, y luego una leve declinación hasta el presente. Degain *et al* (2017) estiman que hasta 2008 el crecimiento del comercio fue empujado tanto por la expansión de las cadenas “simples” como de las “complejas”. En cambio, a partir de 2011 ambos tipos de comercio cayeron levemente y ganó peso el intercambio tradicional (exportaciones consumidas directamente en el país de destino, e.g. vinos o ropa).

Según los citados autores, hay tres factores que pueden explicar las tendencias recientes: i) el menor compromiso de los gobiernos con la liberalización comercial; ii) la sustitución de importaciones de bienes intermedios por producción local en economías emergentes como China; y iii) los cambios tecnológicos que pueden haber dado lugar a un *reshoring* de tareas hacia naciones avanzadas como EEUU o Japón. A esto se suman otros elementos, tales como el ascenso de los costos de la mano de obra en muchas economías emergentes y la dificultad para progresar en mayores reducciones de

costos de transporte a nivel global. Adicionalmente, Wang *et al* (2017) sugieren que la intensidad del co-movimiento entre las CGV complejas y el PBI global es más fuerte que en otros tipos de comercio.

Tomando el conjunto de estos argumentos, hay coincidencia en señalar que aunque el comercio, como ya ha ocurrido en el último año, recupere fuerza, probablemente no volverá a crecer al ritmo al cual lo hacía hasta 2008, al menos en el futuro cercano. Así, la más lenta expansión de los mercados globales parece constituirse en una nueva normalidad, y es probable que las tendencias a la fragmentación productiva global hayan alcanzado un cierto máximo, al menos, lo cual plantea desafíos adicionales para las economías que pretenden expandir su inserción exportadora.

En tanto, como parte del mencionado cambio de mando de la economía global y del despliegue de las CGV, los PED han elevado fuertemente su presencia en los mercados internacionales. Entre los años '70s y los '90s dichos países aportaban en torno al 25-30% de las exportaciones globales de bienes (gráfico 2.2.3). En lo que va de esta década esa cifra subió al 44%, y sumando a las economías en transición se acercó al 50%. Nuevamente Asia (excluyendo Asia Occidental⁸) encabeza el movimiento, con un 30% de las exportaciones entre 2011 y 2016 (datos de UNCTADStat).

Las tendencias en materia de importación son simétricas. El mundo en desarrollo absorbía poco más del 20% de las importaciones mundiales en los '70s y '80s, contra un 40% entre 2011 y 2016 (gráfico 2.2.4). Asia (de nuevo excluyendo Asia Occidental) se llevaba el 27% del total de importaciones en ese período. En 2016 China generaba cerca de 15% de las exportaciones globales –encabezando el ranking respectivo– y demandaba el 10% de las importaciones (detrás de EEUU, con el 14%).

¿Cuál es el rol de América Latina en este escenario? Algunos países de América Central y México se han integrado activamente al mundo de las cadenas de valor como ensambladores de insumos y partes extranjeras que se procesan en sus territorios para luego re-exportar bienes finales con EEUU como destino principal. Las ventajas en juego aquí son los costos salariales, la cercanía geográfica con EEUU y la existencia de acuerdos comerciales con dicho país (más instrumentos de política que generan condiciones tributarias y aduaneras preferenciales, como el régimen de maquila en México o las zonas francas en América Central). En cambio, en América del Sur la vía principal de integración en las cadenas de valor es la exportación de materias primas o bienes basados en RRNN con bajo grado de procesamiento que luego son utilizados como insumos en los mercados de des-

⁸ Naciones árabes, Irán y Turquía.

tino (Blyde, 2014; Cadestin, Gourdon, & Kowalski, 2016). En consecuencia, no extraña que la evolución de las economías de la región esté atada fuertemente a la de los precios de los *commodities* en los mercados globales.

En el gráfico 2.2.5, que cubre el período 1970-2015, se observa que los precios de los minerales (para este caso un promedio del cobre, hierro, oro y plata) y el petróleo crudo alcanzaron un pico histórico hacia 2012. En tanto, los bienes de origen agrícola como los cereales y oleaginosas (maíz, trigo, soja) también registraron aumentos de precios, pero lejos de los récords observados en los años setenta. Una de las causas fundamentales del aumento de los precios hasta 2012 fue la expansión de la economía china. La fuerte demanda de materias primas de ese país lo llevó a convertirse en el principal importador mundial de muchos de estos productos, para cubrir tanto las necesidades de su industria como las crecientes demandas de consumo de sus ciudadanos. La expansión de otros países emergentes, fundamentalmente asiáticos, también contribuyó en el mismo sentido. A esto se sumaron otros factores, tales como la depreciación del dólar a partir de 2003, que elevó los precios de los bienes primarios por la vía del efecto numerario (dado que esos productos se cotizan en dólares, el menor valor del dólar se traslada a mayores precios nominales de los mismos) y también por la caída concomitante en las tasas de interés en los EEUU, que hace que los inversores se inclinen a buscar otras alternativas de negocios, generando una demanda adicional de *commodities*.

Este ciclo de precios altos llegó a su fin en 2014 debido a una combinación de factores que incluyen menores tasas de crecimiento en China, aumentos en la oferta de ciertos productos (e.g. petróleo, por la emergencia de fuentes no convencionales como el *shale*), la desaceleración de la economía global y la apreciación del dólar. Para los próximos años no se esperan grandes cambios, con una leve recuperación del precio del petróleo y estabilidad en minería y agricultura (World Bank, 2017).

Siguiendo la trayectoria de los precios de los *commodities*, los términos de intercambio que enfrentó América del Sur entre 2004 y 2013 fueron casi 40% mayores a los vigentes entre 1990 y 2003 (la comparación para el caso argentino es similar). En 2015, en tanto, estaban 20% debajo del pico de 2012, aunque todavía 25% por arriba del promedio 1990-2013 (en la Argentina la caída fue más leve debido al cambio de signo del balance comercial en el sector energético). Acompañando este ciclo, los países de la región tuvieron en general un buen desempeño macroeconómico hasta 2013, pero a partir de 2014, según el caso, desaceleraron fuertemente su ritmo de crecimiento, ingresaron en recesiones o, como en Venezuela y Brasil, sufrieron fuertes caídas de su PBI.

Más allá de la relación directa entre términos de intercambio y nivel de actividad, otro canal a través del cual

los precios de los *commodities* impactan sobre el crecimiento es vía volatilidad (Loayza, Rancièrè, Servén, & Ventura, 2007; Raddatz, 2007; Jansen, 2004; Blattman, Hwang, & Williamson, 2003; Koren & Tenreyro, 2007; Van der Ploeg & Poelhekke, 2009). El gráfico 2.2.6 permite observar con claridad la mayor volatilidad de los precios de los minerales y la energía (y en menor medida de la agricultura), *vis a vis* los industriales, una tendencia que se ha mantenido de manera sostenida a lo largo de los últimos cuatro siglos (Jacks, O'Rourke, & Williamson, 2009). Esta volatilidad, a su vez, se traduce en volatilidad del PBI, lo cual impacta negativamente sobre las tasas de crecimiento (Hnatkovska & Loayza, 2004; Loayza, Rancièrè, Servén, & Ventura, 2007).

El último elemento que queremos destacar en esta sub-sección es el dinamismo del comercio de servicios, y en particular de los SBC. Antes de comentar los números respectivos, una nota técnica. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés), firmado en 1995, estableció los siguientes cuatro modos de provisión de servicios: i) Comercio transfronterizo (modo 1): el servicio cruza la frontera (e.g., un arquitecto argentino envía un plano por mail a un cliente en Brasil); ii) Consumo en el exterior (modo 2): el cliente viaja al país donde se provee el servicio (e.g. un turista argentino de visita en Brasil durante sus vacaciones); iii) Presencia comercial (modo 3): el proveedor establece una presencia comercial en el exterior (por ejemplo, un estudio de arquitectura argentino abre una oficina en Brasil); y iv) Movimiento de personas físicas (modo 4): el proveedor del servicio se mueve temporalmente al territorio de otro país para proveer el servicio (e.g. un arquitecto argentino viaja a Brasil para supervisar una obra en construcción). Los datos que mostramos abajo reportan básicamente estimaciones respecto del comercio vía modo 1 (podrían también reflejar transacciones vía modos 2 y 4, pero raramente las mismas se informan de manera separada en la balanza de pagos por las dificultades de estimación). En tanto, el modo 3 se refleja en las estadísticas de IED. En otras palabras, las cifras que comentamos tienen un alcance parcial a la hora de estimar el comercio de servicios y su rol en las CGV, en particular porque no consideran ni la presencia comercial directa (importante en casi todos los sectores de servicios) ni el movimiento de personas (particularmente relevante en software y ciertos servicios profesionales y técnicos).

Más aún, la naturaleza intangible del comercio de servicios (no existen aduanas que registren su prestación fuera del país), la presencia de elevados niveles de comercio intra-firma⁹ -que complican las estimaciones dada la posibilidad de usar precios de transferencia, mecanismos

⁹En 2010, en base a los datos sobre importaciones de servicios en EEUU elaborados por el *US Bureau of Economic Analysis*, podemos estimar que el peso del comercio intra-firma en las importaciones de servicios de consultoría y gestión, computación e información e I+D llegaban al 87%, 75% y 80% respectivamente.

de compensación de divisas intra-corporativos, etc.- y la falta de acuerdos sobre cómo medir y registrar los intercambios existentes en diversas actividades, generan también dificultades para obtener estimaciones precisas. A su vez, las estadísticas disponibles, basadas en datos de la balanza de pagos de cada país y recolectadas a nivel global por organismos como la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) y la OMC, son muy agregadas, lo cual hace difícil conocer el tipo específico de servicios que se exportan en cada caso¹⁰. Tampoco resulta simple conocer el destino final real de las exportaciones de SBC ya que, por ejemplo, una filial de una empresa estadounidense en la Argentina puede facturar un proyecto dirigido al mercado mexicano a su casa matriz en EEUU (o a otra tercera filial) debido sea a normas contables internas o a la intención de reducir la carga impositiva global para la corporación. Sin embargo, pese a estas limitaciones, es útil echar una mirada a estos datos, los cuales reflejan claramente la expansión del comercio de servicios.

Al presente, los servicios representan aproximadamente el 23% de las exportaciones mundiales en valores brutos (contra alrededor del 21% entre 2005 y 2010). Pero mientras que así medida la participación de los servicios apenas ha cambiado en los últimos 40 años, en términos de valor agregado la misma pasó de menos del 30 a más del 40% entre los años '80s y fines de la década pasada (Heuser & Mattoo, 2017). De hecho, el grueso del aumento de las exportaciones de servicios calculadas en valor agregado corresponde al creciente peso de los servicios en las exportaciones de bienes. Por ejemplo, en 2011 casi el 40% del valor agregado contenido en las exportaciones globales de vehículos de transporte o químicos provenía de sectores de servicios¹¹ y en promedio ese porcentaje giraba en torno al 35% para el conjunto del sector industrial (Heuser & Mattoo, 2017); en agricultura y petróleo las cifras rondaban el 25%, mientras que en minería llegaba a apenas al 11%, aunque en Australia ese porcentaje ascendía al 24%¹². Si se descompone la participación de los servicios en tres categorías, a saber, distribución, servicios empresariales (software, I+D, consultoría, servicios profesionales, telecomunicaciones, etc.) y otros (transporte, finanzas, construcción, salud, educación, audiovisuales, etc.), encontramos que cada una de ellas aportaba alrededor de un tercio de las exportaciones totales de servicios medidas en valor agregado.

¹⁰ Por ejemplo, mientras que usualmente todos los servicios de software e informática quedan agrupados en una sola línea de la balanza de pagos, hay 9 posiciones diferentes dentro del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías para un rubro tan específico como máquinas de impresión.

¹¹ Datos para las 58 economías incluidas en la base TIVA (Trade in Value Added) de la OECD-OMC, las que representan alrededor del 95% del PBI mundial.

¹² La participación de los servicios sería mayor si se agregaran funciones que se desarrollan dentro de establecimientos de otros sectores y que podrían ser tercerizados eventualmente (en la manufactura se estima que alrededor de la mitad de los empleados realizan tareas de servicios, Heuser y Mattoo (2017)).

A su vez, el aumento del peso de los servicios fue mayor en el caso de los de origen extranjero *vis a vis* los locales (reflejando que la fragmentación de la producción también alcanzó a este sector). Nótese que la presencia extranjera aquí estimada se basa en el comercio trans-fronterizo, y no incluye los servicios prestados por filiales de multinacionales vía presencia directa.

En cuanto a los SBC, entre 2005 y 2016 las exportaciones globales¹³ crecieron a un 7,5% anual acumulativo, contra 5,7% para el total de servicios y 4% en bienes (valores nominales con datos de UNCTAD). En 2016 el comercio de SBC superaba los USD 1,6 billones; China e India absorbían un 12% de ese comercio y más de un 40% del proveniente de los PED más economías en transición. El conjunto del mundo emergente pasó del 22 al 29% del total exportado de SBC a nivel mundial entre 2005 y 2016. Apenas 16 países generaron el 75% de las exportaciones de este grupo, de los cuales 9 son del Este y Sur de Asia, 5 del Este Europeo y 2 de sudamericanos (Brasil y Argentina).

Un último punto a subrayar en esta materia: la relevancia de los servicios, y de los SBC específicamente, como vimos, va más allá de las exportaciones directas. De hecho, juegan un rol central para mejorar la competitividad de otras actividades (Hoekman & Mattoo, 2008). En esa línea, Mulder (2017) encuentra que en los países de América Latina la participación de los servicios locales en las exportaciones manufactureras influye negativamente sobre la competitividad de estas últimas, lo cual puede deberse a los altos precios domésticos de servicios tales como finanzas, telecomunicaciones o logística. En tanto, estos altos precios podrían ser resultado de restricciones para el acceso al mercado local de proveedores extranjeros -ver Arnold *et al* (2016), quienes hallan que las reformas pro-competencia en sectores como finanzas, telecomunicaciones, seguros y transporte benefician la productividad de las firmas manufactureras y, por ende, su capacidad exportadora. En contraposición, la incorporación de SBC domésticos (e.g. I+D, servicios empresariales) influye positivamente sobre las exportaciones manufactureras -en general se trata de sectores con menores regulaciones- (Mulder, 2017). Del otro lado, los vínculos previos con actividades domésticas incrementan la posibilidad de exportar SBC (López-González, Meliciani, & Savona, 2015). Estas evidencias sugieren que las interacciones entre estos sectores y el resto del aparato productivo son importantes para mejorar la competitividad del conjunto de la economía. Volveremos sobre el tema al momento de discutir opciones de política para la Argentina.

¹³ Para este cálculo consideramos las categorías: Telecomunicaciones, Computación y Servicios de Información; Servicios Empresariales; y Servicios Personales, Culturales y Recreativos.

2.2.2 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Los flujos de IED a nivel mundial mostraron una tendencia ascendente a lo largo de los '90s, pasando de alrededor de USD 200.000 millones en 1990 a cerca de USD 1,4 billones en 2000. A comienzos de la década siguiente se produjo una abrupta caída, que comenzó a revertirse a partir de 2004, dando lugar a un nuevo pico de IED global en 2007, con más de USD 1,87 billones. *A posteriori*, la crisis sistémica en los países desarrollados dio lugar a un nuevo colapso de la IED, la cual ha venido mostrando tendencias fluctuantes, moviéndose en una banda entre USD 1,2 y 1,8 billones anuales desde entonces (gráfico 2.2.7) –todos valores corrientes. Una manera de ver el peso relativo de la IED en la economía global es comparando los flujos anuales de inversión con el PBI mundial. Si bien ese ratio hoy está lejos del pico del 4% alcanzado a fines de los '90s, es aun alto en una comparación de largo plazo, ubicándose en un 2,5% en 2015 (gráfico 2.2.8).

Cuando se analizan las tendencias desagregando por región receptora, vemos que en los últimos años los PED han venido ganando peso como destino de la IED. Esto se observa en primer lugar en el gráfico 2.2.7; en el escenario antes descrito la IED arribada a dichos países alcanzó su máximo nivel histórico en 2015, con alrededor de USD 765 mil millones. En el cuadro 2.2.9 se observa lo mismo en términos porcentuales. En los últimos 25 años la participación de los PED en la IED global estuvo en torno a un tercio del total salvo en dos períodos: en 1996-2000 (cayó a 24%) y en el cuatrienio 2011-2015 (se elevó al 46%), y por primera vez desde que se llevan registros casi igualó a la de los países desarrollados (de hecho, incluyendo a las economías en transición, suman el 50% del total).

En el contexto antes descrito del cambio de mando de la economía global, no sorprende que el mayor peso del mundo emergente en la recepción de IED haya venido motorizado por Asia, región que en 2015 absorbió 30% de los flujos de inversión. En 2015 hubo 5 PED entre los 10 primeros receptores de IED, y 4 de ellos fueron asiáticos (China, Hong Kong, Singapur e India), con solo un país de América Latina en esa lista (Brasil).

Yendo a los datos y pronósticos más recientes, el último World Investment Report (UNCTAD, 2017), sugiere que tras una caída de 2% en 2016, los flujos de IED podrían aumentar un 5% tanto en 2017 como en 2018. Mientras que la baja de 2016 se concentró fuertemente en Asia (14% de reducción frente a 2015), esa región encabezaría la recuperación, la cual abarcaría a todas las zonas geográficas con excepción de América Latina y el Caribe.

Cuando se analiza el origen de los flujos globales de IED, si bien los países desarrollados, tal como ha ocurrido históricamente, son el principal aportante, la participación

de los PED también ha venido creciendo. Esta tendencia se observa con claridad en el gráfico 2.2.10 y en términos porcentuales se evidencia en el hecho de que mientras que entre 2000 y 2002 los países avanzados contribuyeron con más del 90% de la IED global, entre 2013 y 2015 ese porcentaje bajó al 65%.

Claramente son de nuevo los países asiáticos quienes han liderado el ascenso del mundo emergente en la emisión de IED. En 2015 ellos aportaban cerca del 90% de toda la IED originaria de PED. China es el principal país emisor, seguido de Hong Kong, Singapur, India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Corea. Este liderazgo refleja la potencia de sus procesos de desarrollo productivo y la continua aparición de empresas asiáticas con capacidades financieras, tecnológicas, productivas y comerciales de alcance global. Las inversiones de estas empresas están motivadas no solamente por la búsqueda de RRNN, como podría ser el caso predominante en la IED china (Dussel Peters, 2013), sino también por la búsqueda de mercados y de mayor eficiencia en el marco de la competencia en las CGV.

En cuanto a la distribución sectorial de la IED, los servicios pasaron del 55 al 65% de los flujos entre comienzos de los '90s y 2010-12 (cuadro 2.2.11). Replicando este movimiento, en 2015 había 34 empresas de servicios entre las mayores 100 multinacionales, contra apenas 14 en 1990 (UNCTAD, 2017). El aumento del peso de los servicios se explica por varios factores, incluyendo: i) la menor transnacionalización relativa que exhibía el sector servicios hasta pocas décadas atrás; ii) el peso creciente de los servicios en el PBI de casi todas las economías; iii) los procesos de desregulación y privatización que liberalizaron el acceso de la IED a sectores de servicios previamente restringidos; y iv) los cambios tecnológicos, productivos y regulatorios que facilitaron el desarrollo de los procesos de *offshoring* de servicios, en particular de los SBC (UNCTAD, 2014)¹⁴.

Finalmente, *pari passu* el crecimiento de los flujos de IED, el rol de las empresas transnacionales (ET) en la economía global se ha venido expandiendo fuertemente en las últimas décadas. A comienzos de los '90s existían alrededor de 37.000 multinacionales con 170.000 filiales en el exterior; en 2004 la cifra había trepado a 70.000 con 690.000 filiales en el extranjero –la mitad de ellas en los PED– y hacia fines de la pasada década se contaban alrededor de 80.000 ET globales con 800.000 filia-

¹⁴ Los datos arriba mencionados sobre-estiman la verdadera relevancia del sector servicios en los flujos de IED, ya que reflejan, por ejemplo, las actividades de filiales que actúan como holdings de activos dentro de una determinada corporación. Por otro lado, hay que considerar que la agregación de datos que realiza UNCTAD se basa en información de los países receptores, por lo cual una inversión de una multinacional alimentaria que instala un centro de back-office en un tercer país es clasificada en el sector servicios. Más allá de las dudas metodológicas que estos comentarios instalan, de todos modos las tendencias al aumento de peso del sector servicios son concretas, aunque los niveles absolutos puedan estar sobrevaluados.

les en el extranjero (Loewendahl, 2009). Según UNCTAD (2017), mientras que en 1990 el empleo en las filiales de ET apenas superaba los 20 millones de personas, para 2016 pasaba de los 80 millones. En ese mismo período, las ventas de las filiales extranjeras se multiplicaron en más de 7 veces, el valor agregado en casi 8 veces y las exportaciones en 4,7 veces, aunque la tasa de crecimiento del proceso de internacionalización decayó post 2010. Distintas estimaciones sugieren que las filiales de ET concentraban el 10% del producto (UNCTAD, 2006), generaban la mitad del gasto global en I+D y explicaban las dos terceras partes del comercio mundial –de las cuales la mitad es intra-firma.

2.3 POLÍTICAS COMERCIALES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

En el pasado la herramienta por excelencia para regular el comercio exterior eran los aranceles. Sin embargo, su relevancia ha venido decreciendo a lo largo del tiempo, entre otras razones, debido al avance de las sucesivas rondas de negociación multilateral en el marco del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), donde los países fueron adoptando compromisos de reducción de aranceles. Según datos del Banco Mundial, la tasa arancelaria estimada como promedio ponderado según el volumen de comercio alcanzaba, a nivel mundial, menos de 3% en 2012, contra, por ejemplo, el 14% observado en 1990. Las mismas tendencias declinantes se verifican también a nivel de la protección efectiva (Diakantoni & Escaith, 2014).

En los EEUU, la Unión Europea (UE) y Japón, el promedio ponderado de los aranceles nominales rondaba el 1,5% en 2012 (los promedios no ponderados eran algo mayores, y giraban en torno al 5% en la UE y 3,5% en los EEUU). En el mundo en desarrollo los niveles arancelarios promedio son mayores, especialmente en el sur de Asia y África Sub-Sahariana. Sin embargo, pese a esta tendencia general, siguen existiendo fenómenos tales como los “picos” (tarifas mayores al 15%) y los “escalamientos” arancelarios (protección mayor para bienes finales que para bienes intermedios o materias primas), los cuales afectan especialmente a sectores tales como agricultura, productos animales, textiles, productos de cuero, vestimenta y madera y sus derivados, así como, en menor medida, automóviles, maquinaria eléctrica y metalmecánica (UNCTAD, 2016). En particular, si bien las tarifas promedio aplicadas a la agricultura a nivel global han bajado entre 2 y 3 puntos entre 2008 y 2015, aún se ubican en torno al 15% (tanto en promedio simple como ponderado), contra 4-6% (promedio ponderado y simple respectivamente) de la industria (UNCTAD, 2016). La minería metálica y el petróleo son

los sectores con menores restricciones arancelarias para el comercio global.

Pari passu el menor recurso a los aranceles como instrumento de protección, se ha extendido el uso de herramientas no arancelarias, incluyendo medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos, licencias no automáticas y restricciones cuantitativas, entre otras. La presencia de este tipo de medidas se ha reforzado en años recientes al calor de las consecuencias de la crisis sistémica; en particular, ha crecido fuertemente el uso de las restricciones técnicas y las barreras sanitarias y fitosanitarias (que se concentran especialmente en derivados de la agricultura y la ganadería), las cuales pueden tener justificaciones basadas en la protección al consumidor, la salud, la sanidad animal y vegetal o al medio ambiente, pero también servir a propósitos proteccionistas. De hecho, un estudio de UNCTAD (2016) muestra que el impacto de las barreras no arancelarias vigentes en los países del G-20 sobre las exportaciones de las naciones menos desarrolladas es del doble de tamaño que el de los aranceles¹⁵. Asimismo, estas barreras afectan más a las PyMEs (International Monetary Fund, 2017).

Si bien las estimaciones disponibles son fragmentarias, un trabajo de la UNCTAD (2016) sugiere que un 30% de las líneas de producto a 6 dígitos del Sistema Armonizado y un 70% del comercio global están afectados por alguna forma de barrera técnica al comercio; la UE, Brasil, China y Australia son los países que más intensamente usan estas medidas. Las medidas de control de precios o cantidades y las sanitarias y fitosanitarias cubren alrededor de 15 y 10% del comercio global respectivamente.

En tanto, las medidas de defensa comercial (*antidumping*, derechos compensatorios y salvaguardas), alcanzaron un pico de casos iniciados en 2013 (más de 300 a nivel global), y si bien descendieron en 2014-15, todavía están por encima del nivel pre-crisis. EEUU, la UE, China, Argentina, Brasil y Turquía son los países más activos en este campo (UNCTAD, 2016). En cuanto a sectores, los más afectados son siderurgia y químicos, seguidos de metal-mecánica, textiles, plásticos y minerales no metálicos.

Un dato clave a tener en cuenta para entender la evolución reciente del escenario comercial global y sus perspectivas a futuro es que el tablero de las negociaciones multilaterales se encuentra estancado desde hace varios años. En 2001 se lanzó la llamada Ronda Doha de la OMC, de la cual rápidamente tuvieron que excluirse algunos temas controvertidos, incluyendo inversiones, defensa de la competencia y transparencia en la contratación pública. Pese a este recorte en las ambiciones, al presente no se han concluido las negociaciones respectivas (aunque ha

¹⁵ Para un análisis de impacto de las medidas no arancelarias sobre el comercio, ver Ghodsi et al (2017).

habido algún avance en temas muy puntuales, tal como ocurrió con la facilitación del comercio en las negociaciones concluidas en 2013 en Bali), y no se espera que ello pueda ocurrir en el corto plazo, dada la existencia de posiciones encontradas en una serie de temas críticos.

Dichos temas incluyen, entre otros: i) agricultura: como es sabido, hay una permanente demanda de países que son productores agrícolas eficientes para que se reduzcan subsidios y se mejore el acceso al mercado en países que mantienen diferentes tipos de ayuda a la agricultura doméstica, incluyendo la UE, Japón y EEUU; ii) la necesidad de un trato especial y diferenciado para los PED en cuanto a la adopción de compromisos en áreas sensibles, como por ejemplo propiedad intelectual, y la ampliación de su “espacio de políticas” en pos de alcanzar los objetivos del desarrollo y la diversificación productiva. A la vez, los países desarrollados no están conformes con las ofertas en materia de apertura de los mercados industriales y de servicios que hacen algunos PED.

En el caso específico de la agricultura, los subsidios al sector todavía representan el 40% del presupuesto de la UE según las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Si bien los subsidios hoy vigentes en ese y otros mercados mayormente están desvinculados de los niveles de producción o de los precios, generan de todos modos menos oportunidades de exportación para los productores eficientes tanto en los países proteccionistas como en terceros mercados. Para citar apenas una estimación, según Giordano, Nogués y Piñeiro (2010), la liberalización del comercio agrícola en el seno de la OMC beneficiaría a América Latina con un incremento de sus ingresos reales de entre USD 900 millones y USD 3.100 millones, según el grado de ambición de las reformas que finalmente se adopten. Los países del Cono Sur serían los principales beneficiarios. En modelos dinámicos que toman en cuenta los efectos potenciales sobre la acumulación de capital y la innovación tecnológica, el impacto sería aún más significativo.

En este contexto, en los últimos años han proliferado acuerdos de carácter bilateral y regional que, si bien profundizan el nivel de apertura entre los países firmantes, conllevan el riesgo de una creciente fragmentación de las normas que rigen el comercio global (lo que la literatura ha llamado *spaghetti bowl*). Adicionalmente, el estancamiento de las negociaciones multilaterales es particularmente preocupante para los PED, ya que dificulta que puedan negociar en conjunto temas de interés común. Recordemos asimismo que en el ámbito de la OMC existen mecanismos de solución de controversias que permiten a dichos países defender mejor sus intereses y derechos.

El número de acuerdos preferenciales de comercio vigentes ha pasado de alrededor de 150 en 2005 a poco menos que 290 en 2015. El porcentaje del comercio

global cubierto por dichos acuerdos pasó de alrededor de 43% en 2005 a casi 50% en 2015; el impulso mayor vino de los acuerdos “profundos”, que hoy abarcan casi un tercio del comercio (UNCTAD, 2016). Otro dato clave es que mientras que en 2005 apenas 50 acuerdos cubrían bienes y servicios (el resto era solo sobre bienes), casi la mitad de los vigentes en 2015 abarca ambos tipos de sectores. Esto es relevante porque las restricciones al comercio de servicios son de naturaleza diferente a las observadas para bienes, ya que incluyen no solo regulaciones o prohibiciones a la importación y a la presencia de proveedores extranjeros, sino también divergencias regulatorias entre jurisdicciones.

Un elemento relativamente nuevo en esta dinámica es la emergencia de lo que se conoce como mega-acuerdos regionales, cuyas características son en diversos sentidos distintas de los acuerdos comerciales tradicionales. Hablamos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés)¹⁶, la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés)¹⁷ y el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP)¹⁸. La agenda de temas a negociar en estos acuerdos va mucho más allá de aranceles y barreras no arancelarias, e incluye, en consonancia con las dificultades para avanzar en estas dimensiones a escala global, cuestiones tales como comercio de servicios, propiedad intelectual, compras públicas, regulaciones de flujos de capital e inversión extranjera, política de competencia, regulaciones ambientales y laborales, movimiento de personas, convergencia regulatoria, comercio electrónico y uso de datos, entre otros.

Los mega-acuerdos regionales están asociados al fenómeno de las CGV. En efecto, para facilitar la coordinación de actividades y el movimiento de bienes y factores al interior de dichas cadenas se requiere una fuerte convergencia regulatoria en materia de reglamentos y normas técnicas y sanitarias así como en varios de los temas mencionados en el párrafo anterior. Esto genera un fuerte incentivo a integrarse en dichos acuerdos, ya que la falta de homogeneización en dichas áreas podría convertirse en un obstáculo para participar del comercio en determinadas cadenas de valor. Más aún, dado que es probable que las definiciones que se adopten en los mega-acuerdos sean tomadas como base para futuras negociaciones multilaterales o regionales, otro incentivo a participar es expresar los intereses de cada país en las diferentes áreas, antes que meramente resignarse a

¹⁶ Los países involucrados en esta negociación son Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Canadá, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam (más EEUU que se retiró este año).

¹⁷ Se trata de un acuerdo entre EEUU y la UE.

¹⁸ Los miembros del RCEP son Australia, Brunei, Camboya, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

adoptar las definiciones establecidas en aquellos. También es clave el hecho de que en los mega-acuerdos se fijarán normas de origen que pueden derivar en mayores costos o barreras a las exportaciones para los países no socios. En suma, puede emerger un *trade-off* entre participar en estos esquemas de negociación para mantener o mejorar el acceso a terceros mercados, y sacrificar parte del espacio de políticas disponible para cada país.

Sin embargo, en el actual contexto político global no sorprende que la marcha de estos acuerdos se haya desacelerado. En efecto, mientras que el TPP está en dudas luego de la salida de EEUU (las negociaciones siguen, aunque probablemente sobre un temario acotado), el RCEP continúa avanzando y al presente se cree que puede ser firmado en 2018, aunque sin avanzar en los temas más sensibles. Por su parte, las conversaciones en torno al TTIP probablemente se mantengan en suspenso por los próximos años –ver Josling (2017) para un panorama del tema.

En tanto, en materia de servicios específicamente, está en marcha la negociación del *Trade in Services Agreement* (TISA), de cuyas tratativas por ahora forman parte 23 naciones, incluyendo varias latinoamericanas como Chile, Costa Rica, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú (Uruguay abandonó las negociaciones en 2015). Se trata de un acuerdo destinado a profundizar el proceso de liberalización y convergencia regulatoria en diversos sectores de servicios. De llegar a buen puerto las negociaciones respectivas, es factible que los firmantes (entre los que se encuentran EEUU, Japón y la UE) intenten “multilateralizar” los acuerdos alcanzados a nivel de la OMC. Asimismo, los países no firmantes se enfrentan al riesgo de perder atractivo para las inversiones *vis a vis* los miembros, así como de tener que afrontar estándares en cuya definición no participaron (y más en general perder cuotas de mercado en los mercados alcanzados por el acuerdo) (Stephenson, Ragoussis, & Sotelo, 2016). Sin embargo, por el momento las negociaciones están suspendidas sin fecha concreta de reanudación.

Otra área clave en la arena de las negociaciones internacionales es la de tratados de inversión, cuyo principal objetivo es consagrar determinadas garantías jurídicas para los inversores extranjeros. Según datos del *Investment Policy Hub* de la UNCTAD, al presente se han firmado cerca de 3.000 tratados bilaterales de inversión (TBIs), de los cuales alrededor de 2.400 están en vigor (a esto hay que sumarle otros 300 acuerdos comerciales que contienen disciplinas para la IED). Si bien el número de TBIs ha venido creciendo continuamente en las últimas décadas, la cantidad anual de nuevos tratados ha caído de manera drástica. De un pico de más de 200 TBIs en 1996, se pasó a apenas 20 en 2015. En parte esta tendencia obedece a que muchos TBIs firmados en años previos aún están vigentes. Pero otro factor relevante es que dichos acuerdos han recibido diversos tipos de críticas, en

particular debido a la percepción de que existen reales o potenciales conflictos entre los intereses de las empresas multinacionales y los de las sociedades y los ciudadanos de los países receptores. El argumento es que los TBIs generan un desbalance de poder a favor de las primeras, limitando severamente la acción de los gobiernos para actuar en función de sus intereses soberanos y exponiéndolos a significativos riesgos (Hallward-Driemeier, 2003). En el mismo sentido, la operatoria de los sistemas de arbitraje internacional (e.g. CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) ha recibido críticas relativas a su transparencia, legitimidad y falta de consistencia, lo cual ha motivado la búsqueda de alternativas que pasan por la adopción de nuevos sistemas o bien por la modificación de los existentes, sea a través de reformas multilaterales o bien por iniciativas bilaterales o regionales (UNCTAD, 2012).

En este escenario, no sorprende que organismos como la UNCTAD impulsen nuevos modelos de acuerdos, donde se contemplen disposiciones relativas a la protección del medio ambiente, los derechos laborales y la salud, y la seguridad, además de dar mayor espacio para políticas regulatorias de los Estados nacionales y apuntar a minimizar el riesgo de litigios (UNCTAD, 2012). Los nuevos tratados firmados en años recientes generalmente se basan en estos nuevos modelos. Nótese además que, siempre siguiendo a UNCTAD, muchos TBIs actualmente vigentes pueden ser terminados o renegociados en cualquier momento, creando una oportunidad para su revisión y/o reemplazo (a fin de alinearlos mejor con los objetivos de desarrollo de los países signatarios) o su conclusión (en caso de que los Estados consideren que sus costos superan a sus beneficios).

Finalmente, otro punto novedoso del escenario comercial global es la creciente aplicación de estándares privados. Hablamos de requisitos en materia laboral, de calidad, seguridad, sanidad, trazabilidad o sustentabilidad que son definidos por empresas que gobiernan determinadas cadenas, o bien por consorcios de productores (como el *Global G.A.P.*¹⁹) o asociaciones no gubernamentales (e.g. *Forest Stewardship Council* –FSC–²⁰). Estos estándares aplican principalmente a alimentos, tanto de origen vegetal como animal, pero también a otras actividades como la forestal (donde el eje es la sustentabilidad), o la textil (en este caso, en torno al objetivo del *fair trade*). Los mercados con mayor difusión de este tipo de herramientas son EEUU, la UE, Canadá, Australia y Japón.

¹⁹ Global GAP es una iniciativa del sector minorista de supermercados de Europa para armonizar normas y desarrollar un sistema independiente de certificación para las buenas prácticas agrícolas.

²⁰ El FSC es una ONG cuya finalidad es promover el manejo ambiental y socialmente sustentable de los bosques, incluyendo el desarrollo de estándares de gestión.

Estos estándares reflejan, por un lado, las preocupaciones de los ciudadanos por la sustentabilidad ambiental, el respeto de los derechos laborales o las condiciones sanitarias de los bienes que consumen. También son consecuencia del deseo de muchos consumidores de acceder a bienes diferenciados en función de las características nutricionales o cualitativas de los productos. Asimismo, también vienen de la mano de la necesidad de las empresas, en un contexto de creciente tercerización de sus actividades, de garantizar el cumplimiento de determinados requisitos de desempeño por parte de sus proveedores. Si bien en algunos casos esos estándares permiten acceder a segmentos *premium* del mercado, en donde los compradores están dispuestos a pagar precios adicionales, en otros casos pueden ser simplemente barreras de acceso, aunque sean de cumplimiento voluntario (lo que impide que sean objeto de regulación por parte de la OMC).

3. EL “TABLERO DE POLÍTICAS” DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

3.1 CONSIDERACIONES GENERALES

A los fines de organizar la reflexión en torno al tema que nos ocupa, proponemos analizar los componentes de una estrategia de inserción internacional a través del tablero de políticas presentado en la tabla 1. Está claro que las políticas incluidas en los distintos casilleros tienen fuertes interacciones y complementariedades entre sí. Sin embargo, entendemos que la división planteada es útil en tanto que los instrumentos pertenecientes a cada casillero responden a lógicas particulares y tienen objetivos específicos y distintos a los de los ubicados en otros casilleros; usualmente, también son responsabilidad de diferentes organismos de gobierno.

TABLA 1: LOS COMPONENTES DE UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Política comercial y costos del comercio	Apoyo a las exportaciones
Regulación y promoción de la IED	Desarrollo productivo e innovación

El primer casillero incluye las políticas que impactan de forma directa sobre las relaciones comerciales con ter-

ceros países. Dentro del mismo incluimos la estructura arancelaria (protección nominal y protección efectiva), las medidas de defensa comercial y las barreras no arancelarias (licencias, cuotas, normas técnicas y sanitarias, *antidumping*, derechos compensatorios y salvaguardas), las iniciativas de facilitación del comercio (que buscan disminuir tiempos y costos para comerciar bienes y servicios) y los acuerdos comerciales (multilaterales, regionales y bilaterales).

La estructura arancelaria y las barreras para-arancelarias definen el esquema básico de incentivos para la asignación de recursos entre distintas actividades a través de su efecto sobre sus rentabilidades relativas (costos y precios domésticos) y asimismo impactan sobre los niveles de productividad y las posibilidades de acceso a la tecnología. En tanto, los acuerdos comerciales y de integración hacen más fluido el movimiento transfronterizo de bienes, servicios y factores productivos, según el caso, y redundan en mejores niveles de acceso a terceros mercados (a su vez que exponen a una más intensa competencia a los sectores productivos locales).

Pero también son importantes los costos de transporte, determinados por el estado de la infraestructura física y “blanda”, incluyendo la eficacia de los procedimientos aduaneros y el efecto de otras regulaciones que impactan sobre los tiempos de las operaciones de comercio. Diversos trabajos citados en Shepherd (2013a) sugieren que las demoras en esas operaciones pueden tener impactos sustanciales sobre el comercio; los retrasos impredecibles en la frontera pueden ser más perjudiciales que otros costos explícitos, y los países que garantizan el movimiento confiable y rápido de bienes son más atractivos para la IED asociada a cadenas de valor. En particular, según Mesquita Moreira *et al* (2008), los costos de transporte internacionales en la región de América Latina y el Caribe tenían mayor impacto sobre el comercio exterior (y en particular sobre el comercio intra-regional) que los aranceles. Ello era producto tanto de deficiencias en la infraestructura como de la falta de armonización de reglas y normativas a nivel intra-regional. A su vez, los costos logísticos afectan con mayor fuerza a las PyMEs exportadoras o potencialmente exportadoras (Organización Mundial del Comercio, 2016).

El segundo casillero es el de las políticas de apoyo a las exportaciones. Si bien el mismo podría considerarse como parte de las políticas de desarrollo productivo, dado que aquí estamos tratando específicamente con estrategias de internacionalización, vale la pena abordarlo por separado. En este grupo incluimos iniciativas tales como reembolsos de impuestos internos (incluyendo los aduaneros) –que buscan neutralizar la carga impositiva de las exportaciones–, exenciones y subsidios tributarios, créditos y garantías especiales, las zonas especiales para la exportación (donde se provee infraestructura dedicada, se agilizan los trámites aduaneros y, más importante, se

establecen usualmente distintos tipos de exenciones tributarias) y la provisión de distintos tipos de servicios de asistencia para los exportadores actuales o potenciales.

Estos últimos servicios usualmente son prestados por agencias especializadas e incluyen análisis de mercados externos, información sobre oportunidades comerciales, asistencia técnica y capacitación, apoyo para participar en misiones comerciales y ferias y acciones de *match-making*, entre otros. Desde el punto de vista de la teoría económica, estas intervenciones encuentran su fundamento básico en la existencia de externalidades de información/reputación que pueden generar, por ejemplo, las empresas “pioneras” en el acceso a ciertos mercados. En este contexto, el mercado no generaría suficientes estímulos a invertir en actividades de descubrimiento.

En cuanto a las exenciones tributarias y los subsidios a la exportación (en sus distintas variantes, tanto directas como indirectas), los mismos hoy juegan un rol mucho menor que en el pasado, entre otros factores debido a la existencia de regulaciones multilaterales y regionales que limitan su accionar al considerarlos una forma de competencia desleal. Los créditos y garantías preferenciales, en tanto, apuntan usualmente (o deberían apuntar en teoría) a mitigar la presencia de fallas de mercado que dificultan la exportación, especialmente para las PyMEs. Las zonas especiales de exportación, a su vez, ofrecen condiciones preferenciales en materia de regulaciones legales, infraestructura y normas fiscales, aduaneras y laborales con el fin de promover determinadas actividades exportadoras. Estas zonas son muchas veces una forma de eludir las dificultades para introducir reformas pro-competitividad en el país como un todo.

El tercer casillero es el de las políticas vinculadas a la IED, incluyendo tanto la entrante como la saliente. En un mundo donde comercio e inversiones están cada vez más inter-relacionados, las políticas de promoción de inversiones pueden tener impactos fuertes sobre el patrón exportador, tanto directos como indirectos, vía derrames y vínculos con proveedores, clientes y competidores. Por un lado, tenemos aquí las políticas que definen las condiciones de ingreso y operación de las firmas extranjeras en el territorio de un determinado país, las cuales se plasman tanto en normas internas como en acuerdos bi-nacionales (e.g. tratados bilaterales de inversión), regionales o multilaterales; estas condiciones pueden ser más o menos restrictivas y/o discriminatorias para el capital extranjero *vis à vis* el doméstico. Por otro lado, encontramos las iniciativas de promoción de la IED, las cuales pueden ir desde las simples acciones de *marketing* del país, hasta la provisión de información y servicios de asistencia. Estos servicios generalmente son prestados por agencias especializadas, que muchas veces son las mismas que proveen servicios de apoyo a la exportación. En ocasiones, estos organismos se convierten *de facto* en agencias de desarrollo cuando inclu-

yen entre sus objetivos temas tales como el desarrollo regional o la generación de vinculaciones y derrames. La caja de herramientas en este casillero también incluye la adopción de subsidios, exenciones impositivas y/o créditos preferenciales para los inversores. Crecientemente, estos incentivos se otorgan a cambio de contrapartidas específicas –e.g. inversión en ciertos sectores/tareas/regiones, formación de capital humano, eslabonamientos²¹, actividades de I+D.

Las actividades de promoción de la IED también pueden abarcar a las empresas locales que pretenden internacionalizarse, incluyendo desde la provisión de servicios de información y asistencia y el apoyo en las gestiones y negociaciones para ingresar a terceros mercados, hasta garantías y créditos específicos. La internacionalización vía IED es un mecanismo de exportación en el caso de los servicios por ejemplo, e incluso en las manufacturas puede ser una condición para penetrar en terceros mercados cuando se requiere, por ejemplo, cercanía con el cliente. Asimismo, la IED permite a las empresas acceder a conocimiento valioso en materia productiva, tecnológica y comercial. La internacionalización puede ser asimismo un canal para generar exportaciones directas e indirectas de los proveedores locales de las empresas que se convierten en multinacionales.

Finalmente, el cuarto casillero incluye las políticas de apoyo al desarrollo productivo y la innovación. El fundamento de estas políticas se basa en la existencia de fallas de mercado y coordinación que pueden dificultar la creación y expansión de empresas potencialmente dinámicas, bloquear la puesta en marcha de inversiones rentables, obstaculizar la provisión de determinados bienes públicos o limitar el desarrollo de actividades generadoras de externalidades (como la I+D). En este sentido, esas políticas pueden ser relevantes para ayudar a cerrar brechas de productividad, tecnología y/o, calidad de empresas locales potencialmente exportadoras. También pueden ser mecanismos de ayuda a sectores que deben reconvertirse para mejorar su competitividad.

Como se resume en Crespi *et al* (2014), las políticas de desarrollo productivo en general se pueden clasificar en verticales (cuando apuntan a un sector específico) u horizontales (cuando tienen alcance general). La otra dimensión de política relevante en este cuadrante es la que divide, por un lado, a la provisión de bienes públicos, que aumentan la competitividad de los sectores productivos (como las mejoras en infraestructura) y, por otro, a las intervenciones de mercado (como los subsidios), que alteran el cuadro de incentivos y conductas de los agentes privados. En general, las intervenciones hori-

²¹ Para evitar confusiones terminológicas, reservamos la palabra “eslabonamientos” para referirnos a vínculos con proveedores y clientes locales, y el término “encadenamientos” para hablar sobre la integración en CGV con esos mismos actores pero en el extranjero.

zontales y las que proveen bienes públicos están menos sujetas a fallas de gobierno (como captura²² o conductas buscadoras de rentas), mientras que las intervenciones de mercado y las políticas verticales, si bien tienen mayores chances de alcanzar efectos específicos y ayudan a focalizar esfuerzos, son más riesgosas y requieren mayores capacidades estatales para su diseño e implementación (en particular los instrumentos verticales).

Aunque caen fuera de los cuadrantes descriptos, las iniciativas de asistencia a trabajadores desplazados o en peligro de desplazamiento debido a la competencia extranjera pueden formar parte del tablero de políticas de la estrategia de inserción internacional, por razones tanto de equidad como de economía política de las reformas. El programa *Trade Adjustment Assistance* (EEUU) o el *European Globalization Adjustment Fund* ejemplifican este tipo de herramientas.

Como se dijo antes, es evidente que en la práctica estos distintos instrumentos y políticas exhiben fuertes interacciones y complementariedades. Por ejemplo, si los acuerdos de libre comercio favorecen el acceso a terceros mercados, puede ocurrir que las firmas potencialmente beneficiarias no cuenten con la información técnica y de mercado requerida para aprovechar esas oportunidades. Asimismo, si bien la llegada de IED puede favorecer el desarrollo de proveedores locales que luego se conviertan en exportadores dentro de determinadas cadenas de valor, usualmente existen fallas de mercado que dificultan la identificación de esos proveedores; o bien puede ocurrir que las firmas locales aspirantes a proveedores carezcan de determinadas competencias o habilidades tecno-productivas, o de certificaciones específicas. Más aún, al interior de cada casillero también hay complementariedades; por ejemplo, en el caso de las políticas de desarrollo productivo hay instrumentos que impactan sobre distintas etapas del ciclo de vida de una empresa, y por tanto deberían ser pensados en forma coordinada. En tanto, mecanismos defensivos de política comercial (como las normas *antidumping*) pueden ser utilizados como “palanca” para que las firmas/sectores protegidos adopten estrategias de reconversión, objetivo para el cual puede ser relevante la interacción con determinadas políticas de desarrollo productivo. También pueden existir *trade-offs*: por ejemplo, muchas veces los acuerdos que permiten mejor acceso a terceros mercados tienen como contrapartida una reducción del espacio de políticas disponible para el país.

Por consiguiente, es importante que existan mecanismos de coordinación que le den una racionalidad general a las distintas intervenciones, tanto en cuanto a sus obje-

tivos y posibles impactos, como respecto de la secuencia en que son llevadas adelante. La creación de gabinetes o consejos inter-ministeriales es una de las alternativas para avanzar en este sentido. Los mecanismos de diálogo público-privados también son una herramienta para identificar sectores potencialmente ganadores y perdedores en escenarios de mayor apertura, intercambiar información, generar consensos y diseñar estrategias e instrumentos eficaces para alcanzar las metas fijadas en cada caso.

3.2 LOS IMPACTOS DE LA APERTURA: UNA BREVE DISCUSIÓN

Hay diferentes canales a través de los cuales la apertura comercial podría tener efectos positivos sobre la productividad y el crecimiento. El primero es el tradicional de relocalización de factores, tanto a nivel sectorial (como en las teorías clásica y neoclásica), como de empresas dentro de un mismo sector (el comercio beneficia a las firmas previamente más productivas). El segundo se vincula con los impactos positivos de exportar, ya que las empresas pueden aprender de sus clientes extranjeros y verse impulsadas a mejorar sus capacidades productivas y tecnológicas (aunque la evidencia sobre este efecto es mixta, ver Crespi *et al* (2008), De Loecker, (2013)). En tercer lugar, la mayor competencia en el mercado local puede llevar a las empresas a bajar costos, innovar y concentrarse en sus capacidades “núcleo”. Finalmente, la apertura permite el acceso a insumos de menor costo, mayor calidad y/o mayor variedad y facilita la transferencia de tecnología (International Monetary Fund, 2016; Ahmad & Primi, 2017). Con relación a estos argumentos, Goldberg y Pavcnik (2016), revisando diversos trabajos empíricos sobre el tema, encuentran que la reducción de barreras proteccionistas tiene un impacto positivo sobre la productividad, tanto vía relocalización de recursos hacia las firmas más productivas como a través de mejoras de las empresas que ya eran más eficientes antes de la apertura. Sin embargo, la literatura es ambigua respecto de si estas ganancias se deben a incrementos de eficiencia o a mayores *mark-ups*. Asimismo, algunos estudios sugieren efectos positivos sobre la innovación vía acceso a insumos extranjeros, aunque hay menos evidencia respecto de si la liberalización promueve mayores niveles de I+D.

En tanto, a nivel macro, trabajos recientes han encontrado una relación positiva entre apertura (medida en base a la relación comercio/PBI) y tasas de crecimiento, aunque esa relación es más fuerte para los países avanzados (ver International Monetary Fund (2017)). Esto podría sugerir que se requieren políticas complementarias para aprovechar los beneficios del comercio, incluidas las relativas a capital humano, infraestructura física y promoción de la inversión. Warczag y Horn Welch (2003), por

²² Por captura se entienden aquellas situaciones donde determinados grupos de interés toman control o tienen influencia decisiva sobre las decisiones de política pública para volcarlas hacia sus intereses particulares.

su parte, encuentran que los episodios de liberalización comercial están asociados a mayores tasas de crecimiento, superiores niveles de inversión y mayores ratios comercio/PBI en el período posterior a la liberalización. Sin embargo, también hay fuerte heterogeneidad en los resultados cuando se consideran las experiencias a nivel país, y el autor sugiere que los casos en donde se experimentan efectos negativos de la liberalización están asociados a inestabilidad política y la adopción de políticas macro contractivas. En tanto, Estevadeorval y Taylor (2013) hallan que la liberalización promueve el crecimiento vía menores tarifas sobre bienes intermedios y bienes de capital, mientras que no encuentran efectos en el caso de las tarifas sobre bienes de consumo.

Algunos trabajos exploran los diversos canales a través de los cuales la estructura exportadora puede influir sobre el crecimiento. El trabajo del International Monetary Fund (2017) muestra, por ejemplo, que a mayor número de socios comerciales mayor el impacto sobre el crecimiento; lo mismo vale para el comercio con países avanzados y el que se desarrolla con socios regionales dentro de acuerdos específicos. En consecuencia, también sería relevante saber con quién comercia cada país. Por otro lado, diversos estudios sugieren que la concentración de las exportaciones, tanto a nivel de mercados como de productos, tiene un impacto negativo sobre el crecimiento (Lederman & Maloney, 2008; International Monetary Fund, 2014; International Monetary Fund, 2017; Dutt, Mihov, & Van Zandt, 2008; Aditya & Acharyya, 2011). Diversificar la canasta exportadora sería entonces también relevante para que el comercio contribuya al crecimiento.

Hwang (2006), por su lado, sugiere que distintos bienes tienen diferentes posibilidades de diversificación y escalamiento en la cadena de valor (*quality ladders*)²³. Por tanto, países especializados en bienes con cadenas cortas podrían tener menores posibilidades de alcanzar aumentos de productividad y ritmos de crecimiento elevados. En la misma dirección, Henn *et al* (2013) encuentran que los países que experimentan mayor crecimiento en la calidad de su canasta exportadora alcanzan mayores ritmos de crecimiento de su PBI per cápita.

En tanto, otros trabajos apuntan a analizar las relaciones entre la “complejidad” de la estructura exportadora de un país y su potencial de crecimiento. El punto de partida es la noción de “espacio de productos” (ver Hidalgo *et al* (2007)), el cual es una especie de red que conecta bienes que tienden a ser producidos y exportados por los mismos países y predice los productos que con mayor probabilidad cada país exportará en el futuro en función de su mayor o menor cercanía con la actual estructura exportadora.

En otras palabras, la posibilidad que tiene un país de exportar un nuevo producto depende de su capacidad previa para exportar productos similares (o que requieren de capacidades similares). Esto es debido a la existencia de activos específicos (conocimiento, capital humano, insumos intermedios, infraestructura, etc.) que pueden ser poco transables. El asunto es entonces, identificar cuáles son los productos *core*, los cuales tienen muchas “conexiones” (y por ende ayudarían a generar capacidades y conocimientos útiles para exportar otros bienes). Del estudio de Hidalgo *et al* (2007) surge que este grupo incluye sectores tales como maquinaria, químicos, electrónica, etc., mientras que actividades como petróleo y otras industrias primarias tienen relativamente pocas conexiones. Los países especializados en este tipo de productos “periféricos” tienen menos posibilidades de cambiar su canasta exportadora hacia bienes más complejos.

Avanzando en esta línea, Hausmann *et al* (2011) elaboraron un índice de complejidad económica, el cual depende de la sofisticación²⁴ y diversidad de los productos exportados²⁵. Si los bienes que exporta un país son vendidos por pocos países se asume que son más complejos (porque demandan una gran cantidad de conocimiento específico). Pero podría ocurrir que esa baja ubicuidad refleje la disponibilidad de RRNN escasos. Por ello los autores complementan el índice de ubicuidad con el de diversidad (si los países que producen bienes poco ubicuos exportan muchos productos, es probable que ello refleje la existencia de capacidades específicas y no de materias primas “raras”). Así, corrigen mediante un proceso de iteración los índices de diversidad y ubicuidad, a fin de conseguir una medida de complejidad económica a nivel nacional. Si un país tiene un índice de complejidad superior al que le correspondería según su PBI per cápita, su capacidad de crecimiento será mayor.

En contraposición, Lederman y Maloney (2010) sugieren que lo importante no es qué se produce, sino cómo se produce; el ejemplo obvio en este sentido es la industria electrónica y los esquemas de maquila vigentes en países como México, en los que no se generan sino muy escasamente el tipo de derrames y eslabonamientos que se esperan de las producciones *high tech* (y el contraste natural con este ejemplo son los países de Asia Oriental, donde el crecimiento de ese sector se dio en base a capacidades tecnológicas domésticas y generó amplios eslabonamientos locales). En cualquier caso, más allá de las divergencias sobre los canales específicos de impacto, la literatura sugiere que no importa únicamente el volumen del comercio, sino también su composición.

¿Cómo cambia la relación entre comercio y crecimiento

23 En general la calidad de la canasta exportadora se mide por índices de precios unitarios, corregidos por algunos factores que pueden distorsionar la relación entre ambas variables (ver Hallak (2006)).

24 Siguiendo a Hausmann, Hwang y Rodrik (2007) el grado de sofisticación de un bien (*PRODY*) depende del nivel promedio del PBI per cápita de los países que exportan dicho bien.

25 Este indicador no incluye servicios.

en un escenario dominado por CGV? Una parte de la literatura sobre el tema explora las relaciones entre importación de bienes intermedios (valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de un país, lo que se conoce como integración “hacia atrás”) y el valor agregado doméstico contenido en las exportaciones. Kowalski y López-González (Próximamente) –citado en Ahmad y Primi (2017)– estiman que en las economías en desarrollo un 1% de incremento en el contenido importado de las exportaciones lleva a un 0,1% de aumento en el valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones²⁶. Asimismo, Kowalski *et al* (2015) encuentran una relación positiva entre cambios en la participación del valor agregado extranjero en las exportaciones y el nivel de valor agregado local per cápita en aquellas; asimismo, el mayor contenido extranjero ayuda tanto a la diversificación como a la mayor complejidad de la canasta exportadora. La mayor sofisticación de los insumos importados también contribuye a mejorar los tres indicadores recién mencionados. El mensaje, entonces, sería que la incorporación de bienes y servicios intermedios importados ayuda a elevar el valor agregado local y a aumentar la calidad de la canasta exportadora, tanto por la vía de baja de costos como de mejoras de productividad e incorporación de tecnología.

Kummritz (2015) halla que la participación en las CGV tiene un impacto positivo sobre el valor agregado doméstico a nivel de sector industrial (aunque solo para países de ingreso medio y alto). En contraste, el autor no halla evidencia firme respecto de efectos positivos a través de la transferencia de tecnología (vía importación de insumos intermedios), excepto para los países con suficiente capacidad de absorción (medida a partir de variables representativas del capital humano, el ambiente institucional y los gastos en I+D). En tanto, en International Monetary Fund (2017) se presenta evidencia que sugiere que la integración “hacia adelante” (*upstream*) –como proveedor de valor agregado incorporado en productos intermedios que luego son exportados a terceros países– tiene efectos positivos sobre el crecimiento, mientras que no se encuentran efectos similares considerando la integración hacia atrás (*downstream*). La integración *upstream*, a su vez, se facilita con la disponibilidad de capital humano y sistemas de innovación eficientes. Kummritz *et al* (2017) también muestran que la integración en CGV hacia adelante contribuye más al crecimiento que la integración hacia atrás; nuevamente, el capital humano, junto con medidas que representan la difusión de estándares de calidad y los esfuerzos y capacidades tecnológicas disponibles en el país, son factores centrales para estimular especialmente el primer tipo de integración. Estos trabajos sugieren, entonces, que los beneficios de la inserción en

CGV pueden ser contingentes a la disponibilidad de capacidades locales²⁷.

Por otro lado, los efectos distributivos de la apertura y la inserción en las CGV pueden ser heterogéneos. Por un lado la apertura permite que los consumidores compren bienes más baratos; si los sectores protegidos tienen alto peso en las canastas de consumo de los grupos de menores ingresos podría tener un impacto positivo sobre la equidad distributiva (Fajgelbaum & Khandelwal, 2015) –aunque un trabajo de Galiani y Porto (2006) para la Argentina muestra efectos opuestos. Pero por otro lado, los trabajadores cuyos empleos se ven afectados pueden no encontrar ocupaciones alternativas, aun cuando estas se creen en otras industrias o regiones.

Algunos trabajos recientes aportan evidencia cuantitativa sobre este tema. Autor *et al* (2016) revisan estudios empíricos que analizan los efectos de la penetración de las importaciones de origen chino sobre el mercado laboral estadounidense. Los autores encuentran que un incremento de un punto porcentual en la penetración de las importaciones reduce el empleo industrial en 1,3 puntos logarítmicos. Esos efectos parecen ser persistentes a nivel local debido a que los ajustes en el mercado de trabajo son lentos e incompletos y la movilidad entre zonas y entre sectores es limitada. Más aún, la reducción en el empleo industrial en las zonas afectadas reduce el gasto en bienes y servicios no transables amplificando el impacto local. Siempre siguiendo a Autor *et al* (2016), se estima que el crecimiento de las importaciones chinas entre 1999 y 2011 condujo a una reducción de 2,4 millones de puestos de trabajo. Asimismo, hay efectos negativos tanto sobre el nivel de ingresos de la población adulta en general como, adicionalmente, sobre los salarios de la población empleada en las zonas afectadas. En tanto, los trabajadores en las industrias expuestas a la mayor competencia ven disminuidos de forma permanente sus ingresos y sufren mayores tasas de rotación laboral.

Paralelamente, las zonas más expuestas al comercio experimentan mayores pagos y transferencias per cápita en concepto de seguro de desempleo y ayuda del *Trade Adjustment Assistance* (TAA) –el cual incluye un pago adicional al seguro de desempleo normal para los trabajadores de industrias afectadas por las importaciones²⁸ a condición de que se mantengan en un programa de reentrenamiento u otorga un complemento monetario a aquellos trabajadores que han conseguido otro empleo con un salario inferior (además de brindar cobertura mé-

²⁶ Una nota aclaratoria general para los trabajos que estamos comentando en esta sección y la siguiente: los resultados que reportamos son muy sensibles a diferentes especificaciones y varían por tipo de país y período considerados, por lo cual deben interpretarse con cautela.

²⁷ Es interesante señalar que este trabajo también halla que mejores estándares sociales y laborales promueven la inserción “hacia adelante”, y no desalientan la integración “hacia atrás”.

²⁸ Hay un programa similar para empresas que otorga *matching grants* para financiar planes de reconversión.

dica y cubrir gastos de búsqueda y relocalización)²⁹. Asimismo, estas zonas experimentan mayor crecimiento en la asistencia médica per cápita provista por el sector público. La exposición al comercio también contribuye a un incremento en las prestaciones por discapacidad, cuya asignación suele estar asociada a la salida permanente del mercado laboral; a esto se le suma un incremento en los beneficios de retiro, lo cual sugiere la posibilidad de que los impactos sobre el mercado laboral lleven a que una mayor cantidad de empleados se retiren con anticipación. Considerando todos estos efectos, Autor *et al* (2016) calculan que por cada 100 dólares extras de exposición a las importaciones por trabajador, las transferencias se incrementan en 6 dólares per cápita.

Dix-Carneiro y Kovak (2017) analizan los efectos regionales de la liberalización comercial en el mercado laboral formal brasileño a partir de comienzos de los '90s. Los autores hallan que las regiones más fuertemente afectadas por la liberalización experimentaron lentas pero continuas caídas en el nivel de empleo comparadas con otras regiones, efectos que se estabilizaron cerca de 15 años después del inicio de la apertura. Paralelamente, encuentran evidencia de efectos negativos persistentes y crecientes sobre los salarios (dichos efectos en 2010 eran 3 veces más grandes que en el 2000). Entre las hipótesis que podrían explicar estos hallazgos se incluyen: (i) los efectos de la liberalización no fueron acompañados por la migración de la fuerza de trabajo hacia otras regiones, sino que los trabajadores se movieron hacia el sector informal en la misma región; (ii) mientras los bienes de capital y las instalaciones existentes en las zonas afectadas se deprecian lentamente, las nuevas inversiones se redirigen rápidamente a otros mercados; y (iii) los efectos negativos de la liberalización son amplificados por las economías de aglomeración ya que la salida de empresas en las regiones más afectadas reduce la productividad de las firmas que se quedan, afectando los niveles de empleo y los salarios locales. Esta evidencia sugiere no solo que los ajustes en el mercado de trabajo suelen ser más lentos que lo predicho por la teoría tradicional, sino también que los efectos de largo plazo pueden ser mayores que los de corto y medio (Dix-Carneiro & Kovak, 2017).

Paz (2017), en tanto, estudia el impacto de las importaciones, y en particular las de origen chino, sobre el mercado laboral brasileño. A través de distintas metodologías, el autor encuentra que el incremento en la penetración de importaciones, así como en la participación de las importaciones de origen chino, ha reducido el nivel de empleo en el sector industrial. Bloom, Draca y Van Reenen (2016), estudiando el caso de la UE, también hallan un impacto negativo de las importaciones chinas sobre el empleo, así

como sobre las tasas de participación de los trabajadores de menores calificaciones (ver asimismo los trabajos de Donoso *et al* (2015), y Dauth *et al* (2014), que llegan a conclusiones similares para diversos países de la UE). La reciente revisión de Pavcnik (2017) sobre el tema, en base a diferentes estudios en países en desarrollo, sugiere no solo que los efectos locales de la apertura sobre el empleo y los niveles de ingresos pueden ser duraderos, sino que se extienden a las generaciones siguientes a través de canales tales como educación, criminalidad y salud.

En suma, la evidencia sugiere que los ajustes que devienen de los shocks comerciales son procesos lentos y que sus costos, tanto en términos de empleo como de ingresos e indicadores de bienestar, se concentran en los territorios más afectados por dichos shocks y pueden generar además efectos distributivos importantes al afectar de manera heterogénea a grupos de distinta calificación. Nótese que los impactos distributivos pueden aún ser mayores considerando que las personas que trabajan en industrias o empresas exportadoras generalmente gozan de una prima salarial (Bernard *et al* (2007)). En este sentido, Shepherd (2013b), revisando la literatura empírica sobre el tema, argumenta que la participación en las CGV puede llevar a mayores brechas salariales entre trabajo calificado y no calificado en los PED. En un trabajo más reciente, Farole (2016), también revisando diferente evidencia empírica, muestra que las relaciones entre participación en CGV, empleos y salarios son heterogéneas y el sentido de la causalidad difícil de desentrañar; de todos modos, aparece de nuevo en el análisis el posible impacto distributivo de la participación en las CGV en la línea de lo mencionado por Shepherd. En tanto, los efectos sobre el empleo parecen depender, entre otras cosas, de la intensidad de los eslabonamientos locales.

En suma, parece haber un *trade-off*, entonces, entre las potenciales ganancias macroeconómicas de la apertura y los impactos persistentes de la misma sobre determinados grupos en el mercado de trabajo. En este contexto, es interesante explorar la evidencia en torno a la efectividad de las políticas laborales activas. Card *et al* (2015) realizan un meta análisis de la literatura respectiva con una muestra de 207 estudios que abarcan programas de 5 grupos de países: (i) Austria, Alemania y Suiza, (ii) Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, (iii) Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y EEUU, y dos grupos no mutuamente excluyentes de ingresos bajos y medios; (iv) países no pertenecientes a la OCDE, y (v) Latinoamérica y el Caribe. Los programas se dividen según sus objetivos/modalidades en (i) entrenamiento; (ii) asistencia a la búsqueda de empleo; (iii) subsidios al empleo privado; (iv) sanciones/amenazas (en caso de que el afectado no realice esfuerzos para incorporarse a un programa de entrenamiento o buscar empleo); y (v) subsidios al empleo público.

Entre los principales resultados, se encuentra que los efectos de los programas son relativamente pequeños en

²⁹ Guth y Lee (2017), revisando trabajos empíricos, no encuentran evidencia clara a favor de que el TAA tenga impactos sobre los empleos o salarios de los trabajadores desplazados. Sin embargo, los trabajadores que han seguido cursos de entrenamiento mejoran sus posibilidades de conseguir un nuevo empleo.

el corto plazo (menos de un año después de que concluye su aplicación), pero su magnitud crece en el mediano plazo (1-2 años luego de concluido) y en el largo plazo (más de 2 años después de concluido). La asistencia para la búsqueda de empleo y los programas de sanción generan, en promedio, impactos relativamente altos en el corto plazo. Los programas de entrenamiento y los de subsidio del empleo privado tienen impactos más pequeños en el corto plazo, pero mayores en el mediano y largo plazo. En tanto, los programas de subsidios al empleo en el sector público tienen efectos marginales o hasta negativos en los tres horizontes temporales.

En cuanto a los grupos objetivo de los programas, los impactos promedio son más grandes para las mujeres y los participantes que han estado desempleados por mucho tiempo, mientras que son menores para los trabajadores de mayor edad y para los más jóvenes. En particular se encuentra que algunos programas generan mayores impactos cuando son dirigidos a grupos con características particulares. Los programas de asistencia para la búsqueda laboral y los de sanciones tienen un éxito relativamente mayor en los participantes de grupos desfavorecidos (i.e. discapacitados, jóvenes desempleados, trabajadores de bajos ingresos, etc.), mientras que los de entrenamiento y los subsidios al empleo privado tienden a funcionar mejor para aquellos que estuvieron desempleados por mucho tiempo. En cuanto a las condiciones contextuales, los programas tienen mayor impacto en períodos de bajo crecimiento y de más alto nivel de desempleo.

En tanto, Pavcnik (2017) releva algunos estudios más recientes en países en desarrollo que muestran que las políticas laborales activas tienen un efecto muy modesto. Por ejemplo, los programas de capacitación, en promedio, hacen que 3 de cada 100 participantes consigan un empleo que no hubieran conseguido sin el programa, y sus costos per cápita son muy altos. Los subsidios al empleo tampoco tienen resultados mejores, mientras que las iniciativas de ayuda a la búsqueda de trabajo, si bien poco efectivas en promedio también, al menos tienen costos sustancialmente menores.

3.3 LOS DETERMINANTES DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

3.3.1 POLÍTICA COMERCIAL Y LOS COSTOS DEL COMERCIO

En la sección previa hemos discutido brevemente los impactos económicos y sociales de la apertura, y de la inserción en las CGV. La pregunta inmediata, entonces, es acerca de los determinantes del nivel de integración

de un país en la economía mundial, y en particular sobre la influencia de la política comercial y de los costos de comerciar con el extranjero.

El primer interrogante, en el mencionado contexto de fuerte reducción de las barreras arancelarias, es si la política comercial aún tiene impactos sobre los flujos de comercio. El survey de Goldberg y Pavcnik (2016) sugieren una respuesta positiva, pero solo cuando hablamos de comercio dentro de cadenas de valor globales o regionales. En otras palabras, los menores costos del comercio, incluidos los generados por acuerdos regionales, facilitan la especialización vertical en dichas cadenas. En el mismo sentido, Diakantoni y Escaith (2014) hallan que el mayor peso del comercio de bienes intermedios asociado a las CGV potencia el rol de los aranceles como barreras al comercio, en particular por su carácter acumulativo en tanto los bienes cruzan varias veces las fronteras. Las medidas que tienden a reducir el peso de los aranceles (como el *drawback* o las zonas especiales de exportación) no alcanzan a mitigar dicho efecto negativo.

En tanto, Hummels y Schaur (2013) estiman que el costo de un día de retraso en la entrega de un bien a los clientes finales es equivalente a entre un 0,6 y un 2,3% del arancel *ad-valorem* (costos de tiempo “directos”). Paralelamente, Baniya (2017) evalúa los costos “indirectos”, que son los que experimentan los productores que requieren insumos intermedios. Estos costos afectan principalmente a los bienes industriales, cuyos procesos productivos generalmente consisten de más etapas. La autora sugiere que los sectores más beneficiados por reducciones en el tiempo de transporte serían autos, manufacturas pesadas y químicos y metales ferrosos.

En cuanto a los acuerdos de libre comercio, Baier *et al* (2017) documentan la existencia de una fuerte heterogeneidad, tanto intra como entre acuerdos, en sus impactos, según una serie de características tanto de los países miembro como de los propios acuerdos. Un elemento interesante que surge de este análisis es que a mayor distancia entre los socios, menor el nivel de creación de comercio. Los países más grandes, así como los de menor ingreso per cápita, experimentan aumentos más intensos del comercio post-acuerdo.

Ding y Hadzi-Vaskov (2017), en tanto, estiman los determinantes de diversas medidas relativas a la composición de las exportaciones (especialización en sectores de alta tecnología, diversificación, complejidad, sofisticación) y encuentran que la eficiencia de la infraestructura, el capital humano y los aranceles bajos favorecen una mejora en la calidad de la canasta exportadora medida por esos indicadores. A su vez, hallan que los acuerdos comerciales en América en general favorecen menores niveles de concentración y mayores niveles de sofisticación exportadora.

A su vez, Cerra y Woldemichael (2017) exploran los determinantes de las “aceleraciones exportadoras”, encontrando que la estabilidad macro, el ambiente institucional, la depreciación cambiaria, la diversificación exportadora y la participación en las CGV (vía mayor contenido de valor agregado en las exportaciones) aumentan la probabilidad de que ocurran esos episodios. La pertenencia a uniones aduaneras y zonas de libre comercio y la apertura arancelaria también operan en la misma dirección. En tanto, si nos focalizamos en servicios, las aceleraciones parecen estar precedidas por mayores flujos previos de IED y desregulaciones financieras.

¿Qué ocurre con los determinantes específicos de la inserción en las CGV (y de las modalidades de esa inserción)? Kowalski *et al* (2015) encuentran que, a mayor tamaño de mercado, menores encadenamientos hacia atrás con proveedores extranjeros y mayores encadenamientos hacia adelante con procesadores/clientes en el extranjero. El peso de la estructura industrial en el PBI incide con signos opuestos (más encadenamientos hacia atrás y menos encadenamientos hacia adelante). En cambio, el nivel de PBI per cápita está asociado tanto con mayores encadenamientos hacia atrás como hacia adelante. La lejanía a los principales *hubs* del comercio conspira contra las posibilidades de integrarse en las CGV y contra la diversificación exportadora.

En tanto, Kowalski y López-González (Próximamente) hallan que los bajos costos laborales unitarios (calculados como una combinación de salarios y productividad) impulsan mayores niveles de valor agregado doméstico en las exportaciones de los PED. El nivel de demanda doméstica (aproximado por el valor agregado consumido domésticamente en una industria) también se relaciona positivamente con el volumen de valor agregado local en las exportaciones, sugiriendo que la articulación con la economía nacional también es relevante para integrarse en las CGV.

Otros trabajos sugieren que la tercerización doméstica puede ser una pre-condición para ingresar en las CGV. Beverelli *et al* (2016) presentan evidencia en esta dirección, encontrando que el nivel de fragmentación a nivel local a mediados de los '90s es un factor explicativo del grado actual de integración de los países en CGV (medido como el porcentaje de valor agregado extranjero en las exportaciones). Una vez que la empresa decide tercerizar, ya ha incurrido en un costo fijo asociado a la fragmentación que no necesita volver a pagar cuando contrata proveedores extranjeros.

¿Qué rol juega la política comercial a la hora de explicar la inserción en CGV? Kowalski *et al* (2015), encuentran que los bajos aranceles, la pertenencia a acuerdos de comercio, la apertura a la IED y las medidas de facilitación del comercio son todos factores que influyen sobre la probabilidad de insertarse en las CGV. Kummritz *et al* (2017)

también hallan efectos positivos de la apertura a la IED y al comercio, tanto de bienes y servicios, sobre la integración en CGV. Orefice y Rocha (2014), en tanto, argumentan que la relación entre la participación en redes de producción globales y la firma de acuerdos profundos es de doble vía, ya que ingresar a estos acuerdos promueve una mayor integración, a la vez que los países más integrados tienen mayor probabilidad de ser miembros.

Asimismo, es importante también tener en cuenta el peso de los costos del comercio más allá de los aranceles. Kowalski *et al* (2015) hallan que la calidad de la infraestructura es un factor determinante de la posibilidad de integrarse en CGV. El trabajo mencionado de Kowalski y López-González (Próximamente) señala que la distancia afecta negativamente el valor agregado doméstico contenido en las exportaciones de terceros países, pero ese impacto es el doble de grande en los países emergentes, lo cual podría deberse a la debilidad de la infraestructura de transporte en dichos países (Ahmad & Primi, 2017). Kummritz *et al* (2017) encuentran que la infraestructura es relevante para la integración en las CGV, pero al desagregar por tipo de infraestructura (portuaria, aérea, ferroviaria, vial) hallan distintos efectos según se trate de la integración hacia atrás o hacia adelante. En tanto, la mejor conectividad (incluye uso de Internet, desempeño logístico, eficiencia aduanera y tiempos para comerciar), influye de manera positiva sobre la integración en las CGV, aunque mientras que todos los componentes de dicha variable tienen impacto positivo sobre la integración hacia adelante, solo el desempeño logístico favorece una mayor integración hacia atrás.

Cadestin *et al* (2016), por su parte, muestran que las reglas de origen y las barreras no arancelarias tienen un impacto negativo sobre las posibilidades de integración en las CGV para los países de América Latina, tanto a nivel intra como extra-regional, y afectan en particular al comercio de bienes intermedios. Esto sugiere que negociaciones tendientes a armonizar o avanzar hacia el reconocimiento mutuo de reglas, regulaciones y estándares entre los distintos bloques comerciales en América Latina ayudarían a una mayor integración de la región en las CGV –de hecho, la incidencia negativa de estos factores es superior a la que generan los aranceles³⁰.

En suma, y siguiendo lo argumentado previamente, la política comercial entendida tradicionalmente sigue jugando un rol clave para explicar el nivel y las modalidades de la integración de los países en el comercio mundial, pero hay otros factores que son crecientemente importantes y tienen que ver con los costos asociados a debilidades en la infraestructura, ineficientes procedimientos aduaneros o logísticos, o falta de armonización

³⁰ Ver también Beaton *et al* (2017), International Monetary Fund (2017), y Ahmad y Primi (2017).

de estándares y regulaciones. Se trata entonces de un área de política central si se quiere impulsar una mejor inserción exportadora.

3.3.2 APOYO A LAS EXPORTACIONES³¹

Para acceder a terceros mercados se requiere no sólo de ciertos niveles mínimos de eficiencia productiva, sino también del cumplimiento de determinados requisitos en términos de calidad, seguridad, sanidad, trazabilidad, medio ambiente, etc. Los tiempos de entrega también juegan un rol crucial en ese sentido. Lo mismo vale para la identificación de gustos y requerimientos de los clientes, canales de comercialización, técnicas de *marketing*, etc. Incluso es preciso a veces adaptarse a nuevas modalidades de interacción con los compradores.

Las firmas que invierten en estas actividades necesarias para entrar en un nuevo mercado crean externalidades para otras empresas que luego podrían aprovechar la información y/o los efectos reputación generados por los pioneros. En efecto, existe evidencia que muestra que los pioneros cuyos nuevos productos sobreviven en los mercados extranjeros tienen seguidores que aprenden de sus éxitos y fallas (Artopoulos, Friel, & Hallak, 2010). Esto puede fundamentar la introducción de políticas públicas que tiendan a alinear costos y beneficios privados y sociales.

Otra situación que podría dar lugar a intervenciones de política son las fallas de coordinación que llevan a una provisión deficiente de ciertos bienes públicos necesarios para acceder a terceros mercados (e.g. infraestructura dedicada). Las fallas de coordinación también pueden deberse a que hay información asimétrica entre empresas que están en diferentes estadios de la cadena de valor.

Si bien en el pasado las políticas pro-exportación de los países emergentes estaban muchas veces basadas fundamentalmente en subsidios impositivos y créditos baratos, al presente aquellas prestan mucha más atención a los argumentos recién expuestos, por ejemplo, facilitando el acceso a la información, la capacitación, los servicios de asesoría o los contactos con el exterior. Las evaluaciones recientes muestran que estas actividades tienden a mejorar los resultados exportadores, particularmente en los márgenes extensivos de producto y destino. Algunos trabajos hallan en particular que las empresas que utilizan diversos tipos de servicios (asesoría, entrevistas con clientes potenciales, participación en fe-

rias y misiones) obtienen incrementos en sus exportaciones mayores que las que solo usan uno de ellos (Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014).

Como se dijo antes, estos servicios son prestados en general por agencias especializadas. Lederman *et al* (2007) sugieren que el impacto de estas agencias sobre las exportaciones es significativo. A su vez, aquel se potencia cuando hay representación privada en su dirección, cuando la promoción se focaliza en exportaciones no tradicionales o en firmas no exportadoras y cuando sus acciones se acompañan por promoción de la inversión y financiamiento de las exportaciones. Si bien el presupuesto de estas agencias exhibe rendimientos decrecientes, también hay umbrales debajo de los cuales la falta de masa crítica puede arrojar resultados poco efectivos (Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014).

Muchas veces estas agencias tienen oficinas en el exterior. Siguiendo a Crespi *et al* (2014), la instalación de estas oficinas tiene mayor impacto sobre el nivel y diversificación de las exportaciones que abrir una representación diplomática. Las oficinas en el exterior promueven las exportaciones de nuevos productos más diferenciados, mientras que las mayores exportaciones que pueden generar las representaciones están fundamentalmente vinculadas a productos homogéneos. Estas diferencias son atribuidas a que mientras que en las agencias usualmente se aplican criterios privados de gestión y hay personal especializado en promoción comercial, las representaciones muchas veces carecen tanto de mecanismos de incentivos apropiados como de dicho tipo de personal.

Otra área de política relevante en este cuadrante es la de acceso a financiamiento. Entre un 80 y un 90% de los exportadores dependen del acceso al crédito para realizar sus actividades (Felbermayr & Yalcin, 2013). Esto se debe a la existencia de elevados costos fijos para entrar a los mercados extranjeros (relacionados, por ejemplo, con inversiones en capacidad productiva, el desarrollo de redes de distribución o la adaptación a regulaciones), sumado a que los tiempos de las operaciones respectivas también son mayores (Feenstra, Li, & Yu, 2014). Diveros estudios muestran que el racionamiento del crédito afecta tanto la probabilidad como la intensidad de la actividad exportadora de las firmas afectadas -ver (Minetti & Zhu, 2011; Manova, 2012; Muûls, 2015).

En este escenario, no sorprende que muchos países ofrezcan programas de crédito para facilitar la actividad exportadora, sea vía financiamiento directo a los compradores, u ofreciendo menores tasas de interés que las vigentes en el sistema privado. La provisión de líneas especiales de financiamiento a largo plazo es particularmente relevante en actividades en las que los montos de las operaciones son usualmente grandes (e.g. industria naval, aérea, nuclear, energía o ferroviaria). Asimismo,

³¹ Salvo cuando se menciona otra fuente, esta sección se basa en Crespi, Fernández-Arias & Stein (2014).

mo, muchos países aseguran a sus exportadores contra el riesgo de *default* de sus clientes en el extranjero ante la inexistencia de instrumentos efectivos en los mercados financieros privados (Felbermayr & Yalcin, 2013). Esto es particularmente importante cuando los proyectos son grandes y complejos, o cuando existe un alto nivel de riesgo económico y/o político en el país de destino.

Finalmente, cabe mencionar el rol de las zonas de procesamiento de exportación (ZPE). Al presente más de 100 países cuentan con alguna versión de ese tipo de zonas, en las cuales el principal incentivo es la exención de aranceles para bienes intermedios e insumos (Siroën & Yücer, 2014). Muchas veces este incentivo se combina con exenciones tributarias de modo de reforzar el efecto de atracción sobre la inversión extranjera. Los impactos de estas zonas sobre el desarrollo económico son mixtos, tanto en términos de fomento al empleo y a las exportaciones (Engman, Onodera, & Pinali, 2007), como a la inversión³². Asimismo, estas zonas tienden a funcionar como enclaves con pocos eslabonamientos hacia el resto de la economía local (ver, por ejemplo, López, Niembro y Ramos (2016), para evidencia sobre el caso de Costa Rica). Algunos trabajos para China muestran que incluso cuando en esas zonas se ensamblan bienes tecnológicamente sofisticados esas exportaciones no contribuyen al crecimiento de las regiones respectivas, a diferencia de cuando el mismo tipo de bienes es fabricado por firmas locales que desarrollan sus propias capacidades tecnológicas y productivas -Jareau & Poncet (2012); Poncet y de Waldemar (2013) -. En tanto, si bien, las ZPE pueden ser consideradas como un paso intermedio hacia mayores niveles de apertura en países con fuertes barreras al comercio, los incentivos otorgados podrían ser orientados a incrementar la provisión de bienes públicos y otros activos que mejoren las condiciones generales de negocios. A su vez, la permanencia en el tiempo de estos regímenes tiende a generar una discriminación entre las empresas pertenecientes y las no pertenecientes a las ZPE (Engman, Onodera, & Pinali, 2007).

3.3.3 REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA IED

La IED puede generar tanto beneficios como costos para los países receptores. El impacto finalmente tendrá características diferentes en función del tipo de inversiones recibidas por cada país, de las respectivas estrategias y objetivos de las ET involucradas en esas inversiones, de las

capacidades de las firmas locales (competidores, clientes y proveedores), de las características económicas, sociales e institucionales de los países receptores, y de las políticas públicas en vigencia en estos últimos (Alfaro & Johnson, 2012; Alfaro & Charlton, 2013; Bruno & Campos, 2013).

La evidencia sobre impactos microeconómicos de la IED indica que las filiales de ET tienden a ser más productivas, a comerciar e innovar más -aunque no a realizar domésticamente más inversiones en I+D- y a pagar mejores salarios que las empresas nacionales. Las filiales de ET generan menos eslabonamientos con proveedores locales que sus pares de capital nacional; a su vez, las firmas locales más eficientes tienen mayores probabilidades de convertirse en proveedores. Alcanzar este status puede generar ganancias en materia de productividad, innovación y exportación, en particular cuando los proveedores reciben asistencia y transferencia de tecnología de parte de las ET.

La probabilidad de que la IED genere derrames de productividad en la economía receptora depende de las características de las filiales y las firmas locales. Los derrames son más probables cuando las primeras: (i) se establecen bajo la forma de asociaciones con empresas nacionales, y (ii) desarrollan conductas tecnológicas más pro-activas; y (iii) cuando las firmas locales cuentan con mayores capacidades de absorción, las cuales dependen de su capital humano, sus activos tecnológicos y sus habilidades empresariales fundamentalmente. Asimismo, la movilidad de personal es un canal importante de transmisión de derrames, tanto vía creación de empresas por parte de ex empleados de las filiales, como por el desplazamiento de estos últimos hacia empresas locales³³.

Con este brevísimo marco de evidencia en mente, ¿cuáles serían las políticas que los países pueden implementar en torno a la IED y sus posibles impactos? Básicamente tenemos 3 grupos: a) Normas y regulaciones; b) Incentivos; c) Servicios a los inversores.

Normas y regulaciones: en este grupo incluimos todas aquellas regulaciones que de manera directa o indirecta afectan las condiciones de entrada, permanencia y salida de los inversores extranjeros en un determinado territorio. Hablamos, por ejemplo, de cuestiones tales como la existencia o no de igualdad de trato entre inversores extranjeros y locales, restricciones al ingreso en determinados sectores, requisitos de asociación con empresas locales y garantías para la remisión de utilidades y repatriación del capital. Según datos recopilados en el *Investment Policy Monitor* de la UNCTAD, en las últimas dos décadas en torno al 80% de las medidas nacionales con impacto sobre

³² Por ejemplo, Artana y Templado (2015) analizan el régimen de zonas francas en tres países de Centroamérica (Costa Rica, Salvador y República Dominicana) y señalan que las empresas que accedieron a los incentivos tributarios no necesariamente mostraron un mejor desempeño (en ventas y/o empleo), pero sí exhibieron mayores utilidades que las que no fueron beneficiadas. Esto último permite sospechar que tal vez se favorecieron a proyectos de elevada rentabilidad que podrían haberse concretado de todas formas.

³³ Sobre los comentarios de este y el anterior párrafo, ver por ejemplo Newman et al (2015), Merlevede y Spatareanu (2014), Marin y Sashidharan (2010), Javorcik y Spatareanu (2008), Havranek e Irzova (2011; 2013), Girma et al (2015), Farole y Winkler (2015), Brambilla et al (2009), Blalock y Gertler (2009) y Javorcik (2010). Para el caso argentino en particular, ver Chudnovsky et al (2008; 2010), y Marin y Bell (2006; 2010).

la IED han sido de naturaleza liberalizadora/promotora. La racionalidad de esta tendencia parece clara: a mayor facilidad de ingreso, operación y salida, mayor el atractivo de un país para recibir inversiones. Otra herramienta dentro de este grupo son los TBIs. La literatura ofrece evidencia contradictoria sobre el rol de los mismos como determinantes de los flujos de IED. Mientras que algunos trabajos hallan una relación positiva³⁴, otros encuentran poca evidencia respecto de su efectividad³⁵.

Incentivos: pueden ser de carácter general, orientarse a un sector o tener un objetivo específico. Asimismo, pueden otorgarse de forma automática o mediante evaluación individual de los impactos potenciales de cada inversión. El argumento más relevante para justificar la aplicación de incentivos es el de fallas de mercado; en este caso, los incentivos actuarían vía el sistema de señalización, procurando cerrar la brecha entre los retornos privados y sociales. En consonancia con este principio, los incentivos crecientemente se conceden no sólo contra compromisos de inversión, sino también a cambio de que las empresas inversoras desarrollen o localicen ciertos tipos de actividades (e.g. I+D, entrenamiento de personal, etc.) o funciones (instalación de *headquarters* regionales, centralización regional de las operaciones de logística y abastecimiento, etc.) que se supone pueden generar externalidades para el país/región receptora. Por otro lado, también se aplican incentivos con vistas a promover el desarrollo de zonas rezagadas o con objetivos de transformación de la estructura productiva doméstica. Alternativamente, pueden ser utilizados como compensación por los efectos de otras políticas públicas. Muchas veces la oferta de incentivos se concentra en zonas francas o zonas económicas especiales (sobre las que hablamos en la sección previa).

El uso de incentivos puede ser criticado desde lo que la literatura denomina fallas de gobierno: i) en general, los gobiernos carecen de información sobre el valor de las externalidades asociadas con la IED, por lo cual no pueden estimar *ex-ante* la magnitud de los incentivos a conceder; ii) los incentivos pueden ser redundantes y generan espacio para acciones de *rent-seeking*; iii) cuando son otorgados de forma discrecional, pueden dar lugar a actos de corrupción; iv) existen limitaciones para que los gobiernos fiscalicen la aplicación de los incentivos que otorgan (Organización Mundial del Comercio, 1996).

Distintos trabajos muestran que, en general, los incen-

tivos fiscales tienen un impacto positivo sobre la atracción de IED³⁶; sin embargo, su incidencia difiere según las características de la firma y de la propia inversión. En particular, los impactos usualmente son mayores para la inversión *efficiency-seeking* que para las de tipo *resource* y *market-seeking*³⁷. Asimismo, la evidencia sugiere que los incentivos son influyentes para atraer proyectos de IED cuando están acompañados de otras ventajas que ofrece el país receptor (e.g. capital humano, infraestructura, entorno institucional, etc.). Una vez que las empresas han seleccionado un conjunto de potenciales localizaciones atractivas (i.e. "lista corta"), los incentivos pueden influir en la decisión final, en especial para inversiones buscadoras de eficiencia y orientadas a la exportación (ver CEPAL (2006); López *et al* (2016) ; Ons (2014)).

Servicios los inversores: en un gran número de países existen agencias especializadas que prestan diversos tipos de servicios a los inversores extranjeros. La principal razón para la creación de estas agencias es la existencia de fallas de información. En efecto, la obtención de información confiable sobre las características del país donde quieren hacer negocios puede ser un proceso costoso para los inversores. De hecho el desconocimiento o la incompreensión de aspectos regulatorios, condiciones de los mercados locales y de la cultura de negocios interna, entre otros factores, pueden generar importantes costos de aprendizaje y puesta en marcha (CEPAL, 2006).

Siguiendo a la literatura especializada³⁸, las diversas funciones de las Agencias de Promoción de Inversiones (APIs) pueden agruparse en cuatro categorías básicas: i) construcción de imagen: apunta a brindar información sobre atractivos y oportunidades de inversión; ii) generación de inversiones: se trata de identificar proyectos viables de inversión, así como inversores potenciales y posibles socios locales; iii) servicios a los inversores; y iv) recomendación de buenas prácticas de política (interacción con otros organismos del Estado a fin de transmitir la existencia de barreras o problemas que traban determinados proyectos o el aprovechamiento de ciertas oportunidades). Como ya se mencionó, en muchos casos estas agencias también tienen bajo su comando la promoción de exportaciones e incluso, en ciertas ocasiones, el desarrollo empresarial. La integración de las actividades de promoción de exportaciones y de IED no es extraña si se tienen en cuenta las ya mencionadas complementariedades entre ambas actividades (Crespi, Fenández-Arias, & Stein, 2014).

³⁴ Ver Salacuse y Sullivan (2005); Barthel *et al* (2010); Al Sadig (2011); Sosa Andres *et al* (2012); Berger *et al* (2013).

³⁵ Por ejemplo, Swenson (2009) halla que los TBIs pueden haber servido más para retener que para atraer nueva inversión. Ver también Blonigen y Piger, (2011); Antonokakis y Tondl, (2012); Eicher *et al* (2012). Falvey y Foster-McGregor (2015), en tanto, encuentran que el impacto de este tipo de tratados depende de la calidad institucional de las naciones receptoras. En cualquier caso, aunque no se compruebe la eficacia de los TBIS, puede emerger un dilema del prisionero si los mismos se generalizan, especialmente para países pequeños.

³⁶ Véase Buettner y Ruf (2007); Cleeve (2008); Klemm y Van Paris (2010); Van Parys y James (2010). Para una discusión sobre el tema en América Latina y el Caribe, véase Ons (2014) y Artana y Templado (2015).

³⁷ Ver Dunning (2002); James (2010).

³⁸ Ver Morisset y Andrews-Johnson (2004), López y Niembro (2010), UNIDO (2003) y Wells y Wint (2000).

Los servicios a los inversores incluyen actividades de pre-inversión, implementación y post-inversión. Las primeras implican, generalmente, el suministro de información necesaria para la evaluación de las condiciones de negocios y pueden también abarcar la facilitación de visitas a la región y el arreglo de reuniones estratégicas. En tanto, los servicios de implementación apoyan en la fase de consecución de permisos, aprobaciones e incentivos³⁹. Finalmente, las prestaciones post-inversión (o *aftercare*) tienen el objetivo de asistir a las empresas después de haberse establecido, procurando colaborar en la solución de los problemas que las mismas van enfrentando y en la identificación de las barreras que dificultan nuevas inversiones. De hecho, la etapa de *aftercare* es crucial para el escalonamiento de las funciones ejecutadas por las filiales en el país receptor, ya que raramente las ET deciden relocalizar de entrada ciertas actividades estratégicas (como las de I+D) -ver García (2017) para un análisis de este tema-⁴⁰. Asimismo, muchas APIs se encargan de la promoción de eslabonamientos entre los inversores extranjeros y las firmas locales a través de la provisión de información y la facilitación de contactos (*matchmaking*). En paralelo, en algunos países se crean programas para promover el desarrollo de capacidades en potenciales proveedores locales⁴¹.

Al presente, la mayor parte de las APIs emplea estrategias de *targeting* para sus tareas de promoción; en un trabajo reciente (López, 2017), donde se relevaron 90 APIs, se encontró que solo 8 de ellas carecían de un criterio explícito de *targeting*. Algunos trabajos muestran que la focalización tiene impactos positivos sobre la entrada de IED y que los sectores priorizados mejoraron la calidad de sus exportaciones *vis a vis* los no priorizados -Harding y Javorcik (2011; 2012).

Finalmente, en cuanto a la promoción de la IED de empresas domésticas en el exterior, las iniciativas que adoptan los países incluyen: i) generación y difusión de información sobre oportunidades de inversión y características de los mercados externos (e.g. regulaciones, obstáculos, normativa impositiva y laboral, ambiente de negocios, existencia de incentivos, disponibilidad de crédito); ii) incentivos fiscales (e.g. para estudios de factibilidad, gastos de pre-inversión) y financieros (e.g. préstamos preferenciales) y garantías (e.g. contra riesgo político); iii) apoyo en la comunicación con los gobiernos extranjeros

³⁹ Algunas APIs ofrecen esquemas de facilitación de acceso a infraestructura necesaria, locación de inmuebles, movilidad de trabajadores extranjeros y contratación/calificación de recursos humanos locales.

⁴⁰ Este ha sido el caso de los gerentes de proyecto en Irlanda o Nueva Zelanda, por ejemplo, quienes mediante vínculos estrechos con las subsidiarias procuran impulsar la concreción de nuevos proyectos.

⁴¹ Ejemplos de estas prácticas incluyen el Irish National Linkage Programme, la SIEPA (Serbia Investment and Export Promotion Agency), el Industry Upgrading Programme (Singapur), el Vendor Development Programme (Malasia) y el Supplier Development Programme de CzechInvest (ver López et al (2016)).

y acciones de *matchmaking* y búsqueda de socios, incluyendo misiones comerciales. Muchas veces estos servicios son ofrecidos por las mencionadas agencias de promoción de exportaciones e inversiones, así como por entidades de financiamiento a la exportación⁴².

3.3.4 DESARROLLO PRODUCTIVO E INNOVACIÓN⁴³

Las empresas más productivas tienen mayores probabilidades de convertirse en exportadoras (Bernard & Jensen, 1999; Melitz, 2003; Wagner, 2007) y también están en mejores condiciones de enfrentar la competencia extranjera en sus propios mercados. A su vez, la productividad empresarial depende de diversos factores que podemos agrupar en 3 categorías, a saber:

- i) Las actividades de innovación en procesos, productos, formas de organización y/o comercialización: la magnitud de estas actividades es en parte resultante de características propias de las empresas (e.g. tamaño, origen, especialización, formas de propiedad, capacidades gerenciales, disponibilidad de personal calificado, estrategias de negocios, inserción en formas asociativas, etc.), pero también de factores externos tales como acceso al capital humano, a la información técnica y de mercado y al financiamiento, calidad y costo de la infraestructura, existencia de redes de proveedores de bienes y servicios especializados y disponibilidad de servicios de apoyo.
- ii) La existencia de derrames: los mismos dependen de la vitalidad de los canales de transmisión del conocimiento (e.g. eslabonamientos productivos, movilidad laboral, vinculaciones inter-empresarias y entre empresas y organizaciones académicas y de investigación), así como de las capacidades de absorción de las firmas para aprovechar el conocimiento disponible fuera de su ámbito.
- iii) La dinámica de la demografía empresarial en su conjunto (tasas de nacimiento, expansión y mortalidad de distintos tipos de empresas con diferentes niveles de productividad): más allá de la propia dinámica de la competencia y de las distintas capacidades y estrategias de las unidades productivas, aquí influyen una serie de cuestiones regulatorias y de entorno que pueden favorecer o desalentar el nacimiento de empresas, como por ejemplo el acceso al crédito y a la información o la facilidad para abrir nuevos negocios. Los factores de entorno también pueden facilitar o dificultar la expansión

⁴² En algunos casos se han creado instituciones específicas, como el International Enterprise Singapore (IES), el cual tiene una red de oficinas en varios países (Kuzmińska-Haberla, 2012).

⁴³ Como se observa en las citas utilizadas en este apartado, nos basamos fuertemente en Crespi et al (2014).

de las empresas más productivas -y lo mismo vale para la subsistencia de las menos productivas- (e.g. políticas tributarias o laborales que fomentan la informalidad o premian a las empresas que se mantienen pequeñas, restricciones a la entrada y salida en los mercados).

Hay una serie de razones que sugieren que la dinámica del mercado, por sí sola, lleva a un insuficiente nivel de generación (y adopción) de nuevo conocimiento. Estas fallas de mercado incluyen: i) apropiabilidad incompleta (el fundamento central de la existencia de derechos de propiedad intelectual); ii) dificultades de acceso al crédito (en un contexto de información asimétrica) y a la información tecnológica; y iii) fallas de coordinación (cuando los procesos de innovación involucran complementariedades entre diversos agentes) -ver Crespi *et al* (2014)-.

Las fallas de mercado también afectan a las empresas que recorren sus primeras etapas debido a que: i) los riesgos no diversificables son altos; ii) las tecnologías y las funciones de producción, así como el funcionamiento de los mercados (en especial los internacionales) no siempre se comprenden apropiadamente; iii) la obtención de recursos financieros es complicada debido a la carencia de garantías y antecedentes (además de regulaciones bancarias que generalmente restringen el acceso al crédito de las empresas jóvenes); y iv) no siempre se encuentran en el mercado las diversas capacidades necesarias para generar emprendimientos exitosos. Estas fallas impactan especialmente a las empresas con alto potencial de crecimiento, a las que operan en sectores no tradicionales y a las que producen intangibles (Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014).

Asimismo, hay fallas de coordinación que operan en el mismo sentido. Mencionamos dos sugeridas en Crespi *et al* (2014): i) en mercados pequeños ciertos talentos o capacidades especializadas pueden no generarse si no existe una masa crítica por el lado de la demanda; así no se desarrollan ni las capacidades ni el sector novedoso que las requiere; y ii) el incentivo a convertirse en un emprendedor de alto riesgo es bajo cuando no hay suficientes inversores ángeles u oferta de capital semilla y de riesgo; a su vez, esta oferta de fondos no se desplegará si no hay una potencial demanda por parte de un número relativamente grande de proyectos potencialmente exitosos.

La existencia de ciertos arreglos institucionales puede amortiguar el impacto de estas diversas fallas de mercado. Por ejemplo, la pertenencia a *clusters* puede dar lugar a ganancias colectivas de eficiencia vía generación y transferencia de conocimiento, disponibilidad de personal calificado y procesos de especialización y división del trabajo al interior de aquellos (Giuliani & Bell, 2005). Otra forma de interacción relevante se da al interior de las cadenas de valor, las cuales son una vía no solo de ingreso a nuevos mercados, sino también de potenciales ganancias

de productividad gracias a la inserción en las redes de circulación y generación de conocimiento e información que se crean dentro de esas cadenas. La vinculación con empresas líderes en las cadenas de valor puede asimismo ayudar a un mayor acceso al crédito y a la asistencia técnica, así como a la difusión de mejores estándares productivos, organizativos y de comercialización (Cattaneo, Gereffi, Miroudot, & Taglioni, 2013). Sin embargo, estas vinculaciones también pueden verse obstaculizadas por la existencia de fallas de mercado (e.g. información asimétrica entre los integrantes de la cadena), o bien por la presencia de elevados costos de transacción que dificultan la acción colectiva necesaria para la cooperación horizontal.

En suma, la productividad empresarial puede verse afectada por diferentes fallas de mercado (bienes públicos, externalidades, información imperfecta, mercados incompletos o ausentes, etc.) y fallas de coordinación. Sin embargo, la mera presencia de las mencionadas fallas no justifica inmediatamente la acción estatal. Tenemos que ser capaces de identificar la política apropiada para remediarlas y contar con las capacidades institucionales para implementarla de forma eficaz.

Retomando la taxonomía mencionada más arriba, la provisión de bienes públicos horizontales incluye las iniciativas para mejorar la cantidad y calidad del capital humano y la infraestructura, la facilitación del clima y las regulaciones para hacer negocios y ciertos marcos legales básicos como los vinculados a derechos de propiedad intelectual. En cuanto a las intervenciones de mercado horizontales, uno de sus fundamentos esenciales es la necesidad de estimular, mediante subsidios o exenciones fiscales por ejemplo, actividades que, por generar externalidades positivas, tendrían un nivel de inversión privada sub-óptimo desde el punto de vista social. La capacitación de personal o la I+D son casos claros en ese sentido; también hemos visto ejemplos de este tipo de políticas en el caso de los incentivos a pioneros en nuevos mercados exportadores. Asimismo, en este cuadrante encontramos la provisión subsidiada de servicios de asistencia tecnológica, comercial, productiva y/o de gestión. También entran aquí las políticas que apoyan la colaboración entre universidades, centros tecnológicos y empresas, las cuales son elementos potencialmente útiles para ayudar a mitigar las fallas de coordinación a través no sólo del *matching* entre los distintos agentes, sino también mediante el desarrollo de reglas institucionales apropiadas para definir aspectos tales como mecanismos de gobierno, reparto de costos, división del trabajo y apropiación de resultados, entre otros. Finalmente, los programas de extensión se orientan a facilitar la difusión y adopción de tecnologías existentes con el fin de mejorar la competitividad de las empresas de menor tamaño.

Las políticas verticales abarcan esencialmente el mismo tipo de instrumentos que las horizontales, pero aplicados a sectores/cadenas específicas. La pregunta aquí se

ría cual es el criterio para elegir esos sectores. La primera respuesta posible es que, de hecho, los instrumentos horizontales son, casi siempre, indirectamente verticales en tanto que sus impactos se reparten muy desigualmente entre los distintos sectores productivos. Una segunda razón es que ciertos sectores pueden generar externalidades de conocimiento significativas. Esto podría, por ejemplo, justificar la aplicación de incentivos específicos para tecnologías de propósito general (e.g. software, biotecnología, nanotecnología). Una tercera razón es el objetivo de apoyar el proceso de diversificación y transformación productiva de una economía. En efecto, el proceso de desarrollo no ocurre solo a través del crecimiento de las actividades ya existentes, sino mediante el descubrimiento de nuevas actividades donde el país puede ser competitivo. Con relación a este último argumento, siempre siguiendo a Crespi *et al* (2014) podemos identificar dos tipos de situaciones diferentes:

a) Cuando las empresas no aprovechan oportunidades de negocios existentes. Hay 3 factores que podrían explicar esa situación, a saber: i) necesidad de bienes colectivos (e.g. infraestructura, actividades de innovación) que no son provistos, entre otras razones, por la presencia de comportamientos de *free riding*; ii) interdependencia entre actividades cuyos resultados dependen mutuamente del desempeño del resto; y iii) externalidades dinámicas (*learning by doing*) –sectores con ventajas comparativas latentes que no emergen porque ninguna empresa tiene los incentivos para afrontar los costos que implica recorrer la curva de aprendizaje, ya que luego los seguidores podrían beneficiarse de sus esfuerzos sin compartir los riesgos. Mientras que en los dos primeros casos hay una falla de coordinación que impide la creación de esos bienes colectivos, o dificulta la generación de inversiones complementarias, en el tercero hay un problema de apropiación de los resultados derivados de las inversiones necesarias para desarrollar nuevas capacidades.

b) Cuando las empresas no avanzan hacia actividades que podrían favorecer la transformación productiva a futuro. Este caso corresponde a situaciones en las que una empresa debe desarrollar capacidades específicas para ingresar a una determinada nueva actividad que luego facilitan a su vez, “à la Hausmann”, que terceras empresas ingresen en otras industrias valiosas.

Claramente, las políticas verticales son apuestas más riesgosas. Sin embargo, como lo muestra la experiencia de diversos países (comenzando por algunos asiáticos como Corea o Taiwán por ejemplo), la focalización de los instrumentos de promoción (que no equivale necesariamente, como vimos, a seleccionar ganadores) puede resultar exitosa si se cuenta con capacidades institucionales adecuadas y si la focalización se basa en diálogo e interacción con el sector privado y el sector financiero, a fin de detectar a sectores efectivamente promisorios (Stiglitz & Wolfson, 1997).

Es evidente, por otro lado, que existen fuertes complementariedades entre las distintas políticas de desarrollo productivo e innovación. Por ejemplo, los esfuerzos para desarrollar la industria de capital de riesgo pueden no tener éxito sin buenos programas de incubación que proporcionen el flujo de proyectos requerido. A la vez, las incubadoras y/o aceleradoras no alcanzarán su potencial sin una industria de capital de riesgo que ofrezca una salida a las empresas prometedoras. En consecuencia, la evaluación de las políticas debe tener en cuenta no solo sus impactos específicos, sino también los que tienen sobre el conjunto del ecosistema emprendedor.

Asimismo, los diseños institucionales que favorecen la cooperación público-privada y que conectan a los actores que participan de los procesos de innovación (empresas, agencias públicas, universidades, centros de investigación, etc.) son crecientemente valorados tanto por la literatura conceptual como por los hacedores de política. Este tipo de mecanismos puede ayudar a que los *policy makers* tengan acceso a información disponible en el sector privado y en la sociedad civil, a generar espacios de intercambio de conocimiento y coordinación de acciones, a una mejor difusión de los programas de incentivos y a fortalecer las capacidades disponibles tanto en el área pública como privada. Asimismo, adecuadamente diseñados, pueden ayudar a reducir los espacios para comportamientos de *free riding*, captura o *rent-seeking* de parte del sector empresario (ver Devlin y Mognillansky (2009) y Crespi *et al* (2014), para una revisión de la evidencia sobre las características, dinámica e impactos de estos arreglos institucionales a nivel global y regional, y Bisang *et al* (2014) para el análisis de algunos casos de colaboración público-privada en Argentina).

Un último punto a mencionar aquí es que las políticas de desarrollo productivo para servicios son en general, todavía, una extensión de instrumentos antes aplicados a la manufactura (solo en formación de recursos humanos hay algunas herramientas más específicas). En cualquier caso, esto plantea la necesidad de profundizar el análisis sobre cuáles son los instrumentos de política, incluyendo en particular el área de innovación, más apropiados para estos sectores.

4. LA ARGENTINA EN EL MUNDO Y EN LA REGIÓN: UN BREVE DIAGNÓSTICO

A modo de breve introducción a esta sección, el gráfico 4.0.1 ilustra sobre la participación de la Argentina *vis a vis* el mundo en diferentes variables de interés. Previsiblemente, observamos que, por bastante distancia, la mayor presencia relativa se da en las exportaciones agrícolas (casi 2,5% del total mundial). En las restantes di-

mensionadas asociadas a la inserción internacional la *performance* argentina está por debajo del peso del país en el PBI y la población globales. Los mínimos se dan en los casos de IED saliente y exportaciones de bienes de alta tecnología. El sector automotriz se destaca dentro del mundo manufacturero (donde la Argentina apenas representa 0,16% de las exportaciones totales), y en servicios los SBC tienen un desempeño algo mejor que el conjunto del sector.

Como mencionamos en la introducción, la Argentina es una de las economías más cerradas del mundo en cuanto al peso del comercio exterior (exportaciones más importaciones) sobre el PBI. Como también se dijo allí, este es un rasgo estructural, acentuado en los últimos años, y que solo se modificó temporariamente en 2002 producto de la brutal caída del PBI medido en dólares ocurrida en aquel año (gráfico 2.1.1). En suma, la Argentina es una economía poco internacionalizada, y el único mercado en donde tiene una presencia relevante a nivel mundial es el agropecuario.

Por otro lado, el país está poco integrado en el mundo de las CGV. Si comenzamos por los encadenamientos “hacia atrás”, en Argentina el porcentaje de valor agregado extranjero en sus exportaciones es inferior a 20%, por debajo del promedio de América Latina y bien por detrás de Uruguay (más del 30%), Asia (35%), la UE (casi 40%) y México (45%) (estimaciones de Blyde (2014) quien emplea datos de la base GTAP). El trabajo de Cadestin *et al* (2016), en tanto, con fuente en la base TiVA, evidencia que la Argentina tiene apenas un 14% de valor agregado extranjero en sus exportaciones (originado principalmente en Brasil y en segundo lugar EEUU), lejos del promedio mundial (25%) y apenas por arriba de otros seis países entre 62 de la muestra respectiva. Si bien esto en parte se debe a la especialización en bienes primarios (que en general requieren menos insumos importados), las exportaciones industriales también muestran niveles muy bajos de contenido extranjero (el mayor registro se da en la industria automotriz, con un 21%), señal de la débil integración del aparato productivo local en procesos de división del trabajo a escala regional o global.

En cuanto a la integración de la Argentina como proveedor de valor agregado incorporado en exportaciones de terceros países, la misma también es escasa (16% de las exportaciones del país tienen ese destino), contra un promedio en torno al 23-24% y por debajo del resto de los países de América del Sur incluidos en la muestra (Brasil, Chile y Colombia). Este canal de integración se concentra en minería y agricultura y tiene a China como destino principal, seguida de Canadá y Chile (Cadestin, Gourdon, & Kowalski, 2016). Los porcentajes estimados en Blyde (2014) son más altos para todos los países en valores absolutos, pero también muestran a la Argentina como una de las naciones con menores encadenamientos hacia adelante en la región (junto con Colombia y Ecuador).

Sumando ambos indicadores, llegamos a que el índice de participación de la Argentina en las CGV es apenas del 30%, contra 35% de Brasil, 38% de Colombia y 52% de Chile (México y Costa Rica también tienen coeficientes más altos, fundamentalmente por la alta incidencia del valor agregado extranjero en sus exportaciones) –y lejos de los promedios para países desarrollados y en desarrollo, que se acercan al 50% (Cadestin, Gourdon, & Kowalski, 2016). En tanto, Kummritz y Quast (2017) muestran que, en un contexto donde muchos países emergentes se han movido en los últimos 20 años hacia una estructura de integración más basada en bienes intermedios que en bienes finales (aproximándose a la estructura de comercio de los países desarrollados), la Argentina lo ha hecho mucho más lentamente, incluso en comparación con vecinos como Chile, Colombia o Costa Rica.

Como ya se mencionó, la baja participación del país en las CGV obedece a factores varios, incluyendo su localización geográfica (lejana a los principales centros de producción global) y su inserción en una región en donde las diferencias en las dotaciones factoriales interpaíses no son tan fuertes como en otras áreas en donde se articulan densas cadenas de valor regionales (e.g. Europa, Asia Oriental, América del Norte). Pero también hay cuestiones de política que hay que tener en cuenta. Más abajo exploramos dichas cuestiones, pero previamente analizamos con un poco más de detalle las tendencias más recientes en materia de comercio e inversiones.

4.1 EL PATRÓN DE COMERCIO E INVERSIONES: EVOLUCIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

4.1.1 EL COMERCIO DE BIENES

El comercio exterior argentino experimentó un ciclo ascendente hasta 2011, cuando las exportaciones totalizaron USD 83 mil millones y las importaciones USD 74 mil millones. A partir de allí se produjo una sostenida retracción de los flujos de exportación e importación, cuyos valores en 2016 se ubicaron 30 y 25% debajo respectivamente del pico de 2011. En paralelo, se dio una progresiva contracción del superávit comercial que caracterizó la década pasada (gráfico 4.1.1).

Son diversos los factores que están detrás de esta evolución. En primer lugar, la caída en los precios de exportación.

tación iniciada en 2013 y profundizada en 2015-2016, la cual llevó al consiguiente deterioro de los términos de intercambio, atenuado en parte por la reducción del precio del petróleo que favorece por el lado de las importaciones. Pero tomemos nota de que aún en 2016 los términos de intercambio para la Argentina están 45% arriba del año 96 -el pico observado en aquella década- (gráfico 4.1.2). Un segundo dato negativo del contexto externo es la caída de la demanda brasileña, la cual en 2016 estaba 45% por debajo de su valor en 2012, producto de la persistente crisis que afecta al país vecino. Esto impactó particularmente sobre las exportaciones industriales, como veremos enseguida. Pero también han pesado factores domésticos, incluyendo: i) la tendencia a la apreciación del tipo de cambio; ii) la creciente presencia de regulaciones y controles en los mercados domésticos que generaron distorsiones de precios severas; iii) la imposición de límites y controles a la exportación en determinados rubros; y iv) el propio efecto negativo de las medidas proteccionistas que comenzaron a tomarse en 2009 (ver más abajo).

Una palabra sobre esta cuestión. Como es sabido, el origen de esas medidas, en la justificación del anterior gobierno, fue protegerse de una eventual avalancha de productos importados en el contexto de la crisis sistémica global. En la medida en que la economía argentina entró en un largo proceso de estancamiento, y en el contexto antes mencionado, el recurso al proteccionismo se convirtió en sistémico, tanto con la intención de proteger a sectores productivos locales (en particular, pero no únicamente, intensivos en trabajo) como de ahorrar divisas crecientemente escasas. Sin embargo, la contrapartida fue la creciente dificultad para importar insumos y bienes de capital necesarios para los procesos productivos exportadores. Si bien no conocemos de estimaciones que intenten capturar este efecto negativo, Albornoz y García Lembergman (2015) documentan una relación positiva entre variedad de bienes intermedios importados y desempeño exportador de las firmas en el período 2003-2011; en consecuencia, no es irrazonable suponer que las restricciones a la importación hayan tenido un impacto debilitante sobre las exportaciones.

En cuanto a la evolución de las exportaciones por tipo de producto, los ciclos son relativamente similares, con la particularidad de que la caída de combustibles y energía comenzó bastante antes que en el resto debido a los conocidos problemas con la producción y el abastecimiento local, y de que la caída en años recientes fue de hecho más fuerte en las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) (en 2016 estaban 40% debajo del 2011) que en los sectores asociados al complejo agropecuario. Como resultado de esta dispar evolución, la participación de la Argentina en el comercio mundial de manufacturas fue oscilando en los últimos años, con un pico hacia 2011 (0,23%), y un mínimo en 2015 (0,14%), apenas remontado en 2016 (gráficos 4.1.3 y 4.1.4).

En cuanto a los volúmenes de exportación, las cantidades exportadas por la Argentina en 2016 son similares a las de 2005. Desagregando, vemos que la caída en combustibles y energía es notable, y que las MOI también tienen un comportamiento muy negativo del 2011 en adelante. En cambio, las exportaciones de productos primarios, en cantidades, fueron record en 2016 (gráficos 4.1.5 y 4.1.6).

Más allá de estas fluctuaciones, mirada en el largo plazo y a nivel de grandes agregados, la composición de las exportaciones argentinas de bienes ha sido relativamente estable en las últimas décadas, con un continuo predominio de los sectores primarios y agroindustriales. Considerando los complejos exportadores según los agrupa la clasificación del INDEC, en 2016 oleaginosas y cereales aportaban 31 y 13% de las exportaciones totales respectivamente, mientras que bovinos, minería (oro-cobre) y frutas generaban 4,5% en los dos primeros casos y 4% en el último. En tanto, yendo a la industria destacaban los complejos automotriz (10%), petróleo-petroquímica (4,5%) -este también dependiente de RRNN de hecho- y siderurgia-aluminio (2%) (datos de INDEC). Al presente, alrededor de 70% de las exportaciones locales se basan en complejos basados en RRNN.

El sector automotriz es el que más recientemente se sumó a los primeros lugares del ranking exportador y su dinamismo llevó a que el peso del país en las exportaciones globales de automotores pasara del 0,1% en 1995 al 0,74% en 2013. Sin embargo, ese proceso se revirtió drásticamente a partir de ese momento y en 2015 dicha participación había caído al 0,28% (gráfico 4.1.7) -producto fundamentalmente de la fuerte baja en las ventas a Brasil.

En cuanto al patrón de destinos de las exportaciones argentinas, en los gráficos 4.1.8 a 4.1.11 observamos que el MERCOSUR es el mercado más importante, con más de un cuarto del total exportado en 2012-2016. La UE participa con un 14%, Asia Oriental con un 12%, el NAFTA⁴⁴ y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con un 10% cada uno y China con un 8%.

Ahora bien, cuando se mira la información desagregando según tipo de bienes, encontramos diferencias sustantivas. En bienes primarios China y Asia se llevan un 35%, el Medio Oriente un 7% y la UE un 15%. La participación de MERCOSUR más ALADI apenas supera el 20%. En manufacturas de origen agropecuario (MOA) la participación de los vecinos es similar, cae la de Asia + China (27%, con una composición diferente además y un mucho menor peso de China) y sube la de la UE a un 22%, mientras que el Medio Oriente mantiene un 6%.

⁴⁴ North American Free Trade Agreement.

En cambio, en MOI un 53% de las ventas van al MERCOSUR, un 17% al NAFTA y un 12% a la ALADI. Mientras que en este grupo más del 80% de las exportaciones van al continente americano, en los otros dos apenas un cuarto de las mismas tienen ese destino. Esto refleja sumariamente la estructura asimétrica del comercio exterior argentino; las ventas a mercados distantes se basan en ventajas comparativas naturales y las exportaciones de manufacturas industriales se concentran en los países vecinos.

Lo mismo se observa en los gráficos 4.1.12 a 4.1.18, ahora desde el punto de vista de la descomposición de las exportaciones a cada destino según rubros. En Mercosur y NAFTA 80% de las exportaciones son bienes manufacturados, con claro predominio de las de origen industrial. En ALADI esa cifra supera el 70%, con mayor equilibrio entre ambos tipos de manufacturas. En contraste, en los casos de la UE, China, Asia Oriental y Medio Oriente, los rubros MOA y productos primarios superan el 80 y en algunos casos el 90% del total exportado.

Vale la pena focalizar el análisis en el caso de China considerando su fuerte ascenso como mercado de exportación para la Argentina (algo común, por otro lado, al resto de América del Sur). Siguiendo el patrón regional, esas exportaciones están extremadamente concentradas en un puñado de productos, en el caso argentino fundamentalmente soja y sus derivados. En 2012, apenas cuatro productos representaron el 82 por ciento de las exportaciones argentinas a China y 20 productos (a nivel de seis dígitos de la clasificación del sistema armonizado de comercio) sumaron el 95 por ciento (solo los porotos de soja aportaron más del 60% de las ventas). Mientras que en 2014 la Argentina exportaba 360 productos a China (de nuevo, a seis dígitos del Sistema Armonizado), un nivel similar al de Chile, Brasil y México exportaban más de 1.400 (Ahmad & Primi, 2017).

¿Qué ha ocurrido con el nivel de diversificación y calidad de la canasta exportadora en su conjunto? En el primer caso tenemos, por un lado, las estimaciones que realiza la UNCTAD (basadas en un índice de Herfindahl), que muestran un leve ascenso de la concentración en los últimos años (en línea con lo observado en países vecinos), decurrente en gran medida del mayor peso relativo de las exportaciones de los principales *commodities* (gráfico 4.1.19). En tanto, recientes estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (2016), basadas en la cantidad de productos exportados y en un índice compuesto que mide también variedad de mercados, encuentran que la diversificación exportadora argentina se ha mantenido relativamente constante en los últimos 20 años, frente a aumentos en la mayor parte de los PED, incluyendo algunos vecinos como Colombia o Perú. El citado trabajo de Ahmad y Primi, por su parte, muestra que, considerando las exportaciones a EEUU y la UE, la Argentina exporta en ambos casos

alrededor de 1.300 y 1.500 productos respectivamente, la mitad o menos de lo que exportan Brasil o México y en torno o por debajo en algunos casos de los niveles de Chile, Colombia, Costa Rica o Perú. El trabajo de Beaton *et al* (2017), por su parte, muestra que aunque la Argentina está bien conectada en cuanto al número de socios comerciales, la intensidad de esos vínculos es débil; asimismo, el país tiene un nivel de comercio, tanto general como intra-regional, muy inferior al predicho por los modelos de gravedad tradicionales. Finalmente, podemos observar el retroceso relativo de la Argentina en el ya mencionado “índice de complejidad económica” (gráfico 4.1.20).

Yendo ahora a nivel empresa, encontramos que luego de un ininterrumpido ascenso en el número de exportadores entre 2001 y 2006 (cuando se llegó a más de 15 mil), se inició un también ininterrumpido descenso que llevó en 2015-2016 a tener menos de 10 mil firmas exportadoras, la cifra más baja desde 1995 (datos del GPS de empresas del Ministerio de Producción). Esto pese a que durante el mismo período la cantidad total de empresas en el país subió un 7%.

En 2016 apenas 1,6% de las firmas exportaban. En paralelo, las exportaciones están altamente concentradas en pocas empresas; según datos de un trabajo de la consultora DNI (2011) apenas 15 empresas contribuían con el 40% de las ventas, otras 15 aportaban un 20% adicional y las mayores 500 acumulaban el 90% de las exportaciones argentinas. Por otro lado, las MIPyMEs representan apenas el 18% de las exportaciones argentinas (GPS de empresas). Si bien los datos de Gordon y Suominen (2014) sugieren que la Argentina no está mal ubicada en el contexto latinoamericano desde el punto de vista de la participación de las PyMEs en las exportaciones, la misma está aún lejos de los niveles observados en Asia, lo cual implica una pérdida de oportunidades para expandir y diversificar la canasta exportadora de acuerdo a la evidencia presentada por dichos autores.

Este conjunto de observaciones sugiere que el patrón exportador argentino contribuyó relativamente poco a las perspectivas de crecimiento en el largo plazo, más allá de que en la década pasada jugó un rol crucial como proveedor de divisas que generaron inéditos años de holgura externa para la economía local. La agenda a futuro incluye, consecuentemente, objetivos no solo de expansión, sino también de diversificación y escalamiento en la canasta exportadora, así como de una mayor participación de las PyMEs en el comercio exterior.

4.1.2 EL COMERCIO DE SERVICIOS⁴⁵

Uno de los fenómenos nuevos en el panorama del comercio exterior argentino en los últimos años es el boom de las exportaciones de SBC, las cuales se multiplicaron casi por 6 entre 2003 y 2016 (cuadro 4.1.21). Comparadas con los complejos exportadores de bienes, tal como los informa el INDEC, las exportaciones de SBC rankearon terceras en 2016, solo detrás de los basados en oleaginosas y cereales, y por delante del automotriz. En tanto, contra una balanza deficitaria para el sector de servicios en su conjunto de USD 7.000 millones, los SBC generaron un superávit de USD 2.400 millones en dicho año (cuadro 4.1.24). En el gráfico 4.1.22 podemos observar lo mismo, en tanto que comprobamos que la dinámica de las exportaciones de SBC entre 2000 y 2016 ha sido mucho más intensa que para el resto de las ramas de servicios. A su vez, se trata de actividades cuyos requerimientos de importación de insumos o bienes de capital son, en general, menores al promedio del resto de la economía y en particular del sector industrial.

En 2016, 40% de las exportaciones de SBC correspondió a servicios contables y de asesoramiento. Otro 23% provino de la informática, mientras que los restantes rubros tuvieron participaciones menores al 10% individualmente (gráfico 4.1.23). Los principales destinos son América Latina y los EEUU (áreas con las cuales no solo hay cercanía geográfica y afinidades culturales, sino también husos horarios compartidos), en tanto que la UE también es un mercado relevante⁴⁶.

Gracias a este desempeño, en 2015 Argentina ocupaba el puesto 24 en el ranking de principales exportadores de software y servicios informáticos, el lugar 37 en empresariales y el 16 en audiovisuales. Entre los países de América Latina, rankea primera en software y está solo detrás de Brasil en los otros dos rubros (cabe aclarar que México no reporta datos fiables de exportaciones de SBC). Todos los sectores de SBC exhiben ventajas de competitividad revelada en 2015.

En torno a 100-120 mil ocupados estarían dedicados a la exportación de SBC. Una parte de ellos, difícil de estimar, trabaja en empresas cuya actividad principal no está dentro de los SBC y que sin embargo exportan servicios, en general hacia otras filiales de la misma corporación (por ejemplo, bajo la forma de centros de servicios compartidos).

⁴⁵ Para más información sobre este tema, ver López (2017).

⁴⁶ Si bien no hay datos para el conjunto de los SBC, información para el sector software indica que el 50% de las exportaciones van a EEUU, 38% a América Latina y 7% a la UE (OPSSI, 2016).

La devaluación de 2002 y la consiguiente drástica caída de los salarios medidos en dólares fue un *driver* central para que el país fuera observado como una locación atractiva para el *offshoring* de servicios. A esto se le sumó la existencia de empresas y recursos humanos calificados y con experiencia en el mercado interno, lo cual permitió primero el desarrollo exportador de las firmas ya instaladas, y luego la llegada de inversiones extranjeras que ayudaron a consolidar el salto exportador. Al presente varias de las principales firmas que hacen *offshoring* de SBC están en la Argentina, incluyendo IBM, Accenture, HP y Tata, a la vez que existen empresas locales con gran presencia en los mercados globales, como Globant o Assa.

Sin embargo, en los últimos años el dinamismo exportador de los SBC fue perdiendo fuerza (gráfico 4.1.25) de la mano, entre otros factores, de la progresiva apreciación cambiaria. Este fenómeno indujo un cierto salto de calidad en el tipo de servicios exportados (donde se reduce el peso o desaparecen los *call centers* y otros servicios transaccionales y ganan lugar servicios más complejos y/o más “críticos” para las actividades de los clientes), pero también implicó que entre 2012 y 2016 las exportaciones cayeran más de un 16%. Esto llevó a su vez a una pérdida de participación en los mercados mundiales, revirtiendo las ganancias obtenidas en años previos (gráficos 4.1.26 a 4.1.28).

4.1.3 LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Pese a que, como veremos más abajo, la Argentina tiene una legislación favorable hacia la IED, y aun en el contexto de fuerte crecimiento económico hasta 2011, el país ha venido perdiendo posiciones como receptor de IED frente al mundo y a los vecinos de América del Sur (gráfico 4.1.29). Mientras que en los '90s recibió casi un cuarto de la IED arribada a América del Sur, en los 2000 esa cifra se redujo al 9% (ver también gráfico 4.1.30).

Si bien no tenemos un diagnóstico preciso sobre esta tendencia, uno de los factores que podrían ayudar a explicarla es que, si bien no hubo cambios en la legislación hacia la IED, la anterior administración tomó una serie de decisiones, en particular en el área de energía y servicios públicos privatizados, que implicaron el retiro de varias empresas extranjeras, muchas veces en el marco de conflictos que terminaron siendo tratados en el CIA-DI, lo cual ciertamente no contribuyó a incrementar el atractivo del país para los inversores. De hecho, una parte sustantiva de los flujos de IED hacia la Argentina estuvieron sostenidos, en años recientes, por las restricciones a la transferencia de divisas, lo cual hizo que un gran número de empresas extranjeras se hayan visto forzadas a reinvertir utilidades en el país (gráfico 4.1.31).

Los datos del INDEC no permiten discriminar por fuente y destino de la IED. Para conocer estos datos debemos recurrir a la información producida por el BCRA. Si bien históricamente las cifras producidas por ambos organismos han diferido debido a que las metodologías usadas en cada caso son distintas, en años recientes esas diferencias se han expandido fuertemente, sin que hayamos podido averiguar las causas de ese cambio. Hecha esta aclaración, entre 2011 y 2015 los EEUU generaron casi el 30% de la IED arribada al país, seguidos de los Países Bajos (13%), Brasil (9%) y Suiza (7%). Europa aportó más del 40% de las inversiones, EEUU y Canadá un 34% y América Latina un 20%; es claro que el dinamismo global de la IED asiática no tuvo su correlato en el caso argentino (cuadro 4.1.32 y gráfico 4.1.33). En cuanto a sectores, la industria química recibió el 17% de la IED en ese período, seguida del sector financiero y la minería (11% cada una), alimentos, bebidas y tabaco y comunicaciones (8%) y petróleo (7%). A nivel de grandes agregados, la industria recibió el 43% de la IED, los servicios y el transporte un 29% y los sectores de RRNN un 21% (cuadro 4.1.32 y gráfico 4.1.34).

En adición a este breve análisis sobre flujos, vale la pena citar el trabajo de Blyde (2014) quien muestra que el número de filiales “verticales” (aquellas que producen insumos para sus respectivas casas matrices o para otras filiales de la corporación) que operan en la Argentina es bajo, lo cual sugiere nuevamente que el país se integra poco en las redes de producción gobernadas por multinacionales. De hecho, la Argentina recibe básicamente inversión buscadora de mercados y de RRNN, mientras que la IED buscadora de eficiencia es de menor relevancia.

En cuanto a derrames y eslabonamientos, no hay, hasta donde conocemos, trabajos recientes que intenten estimarlos, aunque algunos estudios previos sugerían que aquellos eran limitados (Chudnovsky, López, & Rossi, 2006). Un dato reciente que puede servir para ilustrar el punto es el que proveen los rankings preparados para el *World Competitiveness Report*, donde se pregunta la opinión sobre el aporte de la IED en materia de transferencia de tecnología. Si bien son opiniones subjetivas, y su interpretación es ambigua (se podría pensar que a mayor grado de avance del país receptor se reduce la contribución relativa de la IED al desarrollo tecnológico), resulta preocupante que en la última edición la Argentina figure en el puesto 133 sobre 138 naciones.

Pari passu, Argentina ha venido perdiendo peso como emisor de IED a nivel global, e incluso los flujos respectivos han venido cayendo en valores absolutos, de alrededor de un promedio anual de USD 1.500 millones entre 1992 y 2001 a USD 1.200 millones entre 2003 y 2016 (la participación del país en los flujos globales cayó de 0,3 a 0,1% entre ambos períodos, y contra los flujos totales de América del Sur del 32 al 6%) (gráfico 4.1.35). Esto es producto tanto de las citadas restricciones al egreso de divisas vigentes hasta 2015, como del muy escaso número de

empresas argentinas que pueden aspirar (por razones de escala y financiamiento fundamentalmente) a convertirse en inversores exitosos en terceros mercados (más allá de países vecinos). De hecho, el país apenas tiene 7 firmas entre las primeras 100 “multilatinas” (según el Ranking de América Economía de 2016), contra 30 de Brasil, 26 de México, 19 de Chile, 10 de Colombia y 5 de Perú.

4.2 INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS CON IMPACTO DIRECTO O INDIRECTO SOBRE LA INTEGRACIÓN^{47,48}

4.2.1 POLÍTICA COMERCIAL Y LOS COSTOS DEL COMERCIO

Como ya se mencionó, en los últimos años de la administración previa hubo un marcado incremento de las tendencias proteccionistas. Esto se refleja, en primer lugar, en el aumento de la protección arancelaria promedio; de acuerdo a información de la OMC el promedio aritmético del arancel NMF (nación más favorecida) aumentó del 12% (tanto en promedio simple como ponderado) en 2006 al 13,7 y 12,8% respectivamente en 2016. En particular, Argentina se destaca por el nivel de protección para bienes intermedios, algo que como ya vimos afecta los encadenamientos hacia atrás en las CGV (Diakantoni & Escaith, 2014; Cadestin, Gourdon, & Kowalski, 2016) –según datos del *World Integrated Trade Solution*, del Banco Mundial, en 2015 el arancel promedio ponderado para intermedios en Argentina se acercaba al 6%, solo superado por Brasil y Venezuela en América Latina⁴⁹.

Más importante, la Argentina es uno de los países que con más frecuencia ha recurrido a medidas antidumping en el período reciente (recordar los datos del *Global Tra-*

⁴⁷ Nos limitamos aquí a las instituciones y políticas administradas por el Estado nacional. En casi todas las provincias existen políticas de apoyo a las exportaciones y al desarrollo productivo. Excede el propósito de este trabajo analizar estas políticas, pero en todo caso es claro que una mayor coordinación entre ellas y las vigentes a escala nacional ayudaría a potenciar los impactos de ambas.

⁴⁸ Quedan fuera del alcance de este trabajo las políticas que maneja el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y que buscan promover el empleo mediante subsidios, actividades de formación, reducción de aportes patronales, asistencia en la búsqueda de trabajo y otros programas. Sin dudas, estas políticas pueden ayudar a mitigar los impactos de la apertura en sectores protegidos (y también contribuir a crear capacidades en sectores potencialmente competitivos), aunque como vimos antes la evidencia internacional sugiere que sus efectos son limitados (algunas evaluaciones para el caso argentino, e.g. Castillo *et al* (2014) para políticas de formación, van en la misma dirección).

⁴⁹ Hasta donde sabemos no hay estudios recientes sobre protección efectiva en Argentina.

de Alert mencionados en la introducción). Asimismo, al presente existe un sistema de Licencias no Automáticas (LNA), en el marco del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI), que reemplaza a las “Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación” (DJAI), vigentes desde 2012. De acuerdo a información provista por CEU-UIA, a enero de 2016 había 1.446 posiciones bajo el régimen de LNA, el 11,6% del total de posiciones existentes, y el 16,7% de las que registraron importaciones entre 2013 y 2015. Estos rubros representaron alrededor del 20% de las importaciones en 2014-2015. Entre los sectores cubiertos se encuentran calzados, textiles, juguetes, autopartes, plásticos, siderurgia, y algunos segmentos de la cadena forestal, la metalmecánica y la química.

Por otro lado, los costos de transporte y logística también son elevados. La Argentina ha venido perdiendo posiciones en el *Logistics Performance Index* del Banco Mundial, pasando del puesto 45 al 66 (sobre 160 países) entre 2007 y 2016, con un mal desempeño focalizado principalmente en los servicios aduaneros, la calidad de la infraestructura y la logística, y los costos del transporte internacional. Cerra *et al* (2016), en tanto, muestran que la Argentina está por detrás de sus rivales directos en los mercados internacionales en cuanto a la calidad de su infraestructura. Para estimar los potenciales impactos de un progreso en esta dimensión, digamos que Blyde (2014) estima que si en Argentina se mejorara la infraestructura de logística al promedio de la UE, el número de filiales verticales involucradas en cadenas de valor globales aumentaría un 12% (cifra que llegaría a 16% en el caso de los sectores más sensibles al factor tiempo en la coordinación global de la producción).

A su vez, de acuerdo a datos del ranking *Doing Business* del Banco Mundial, la Argentina figura en el puesto 111 en lo que hace a facilitación del comercio (tiempos y costos para exportar e importar), detrás de vecinos como Chile, México o Perú. Una parte del problema se originaba en la existencia de múltiples agencias involucradas en las operaciones de comercio exterior y en el hecho de que usualmente estas agencias suelen tener sus propios procedimientos y sistemas administrativos por lo que las empresas se ven obligadas a realizar variados esfuerzos, no siempre coordinados, para completar una transacción externa; la implementación del proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior seguramente ayudará a mejorar sensiblemente este desempeño.

Yendo ahora a las negociaciones con terceros países, hay que comenzar con el estancamiento del proceso de integración en MERCOSUR en los últimos años. Como señalan Da Motta Veiga y Polónia Ríos (2017), frente a la promesa de “regionalismo abierto” que inspiró su creación hace más de 25 años, este proceso integrador se vio fuertemente limitado por una serie de factores que incluyen: i) el objetivo de preservación de espacios de política para fomentar la industrialización en Argentina y Brasil; y ii) el

hecho de que las ventajas comparativas de los países del MERCOSUR se concentran en las cadenas agroindustriales donde se encuentra el núcleo duro del proteccionismo en los mercados relevantes (no solo los desarrollados como EEUU, la UE o Japón, sino también otros como India o México).

El MERCOSUR es una Unión Aduanera imperfecta (debido a las diversas perforaciones existentes al arancel externo común) y subsisten obstáculos al libre movimiento de bienes y factores al interior del bloque, que incluso se han agravado en lo que va del siglo. La estructura de protección externa del MERCOSUR ha cambiado poco y el bloque ha avanzado de manera muy lenta en la generación de acuerdos con otros socios. Cuestiones clave para la agenda de integración tales como el comercio de servicios, la internalización de las regulaciones MERCOSUR, la contratación pública o el tratamiento de las zonas francas todavía están pendiente de resolución (INTAL, 2017). A su vez, desde el punto de vista institucional, los avances han sido casi nulos, y los conflictos asociados a las diferentes violaciones a los acuerdos vigentes se han resuelto generalmente en forma bilateral (Ons, 2017).

La evolución del comercio intra-regional en MERCOSUR refleja de algún modo las peripecias del proceso integrador. De un peso de aproximadamente 10% sobre el comercio total del bloque a comienzos de los '90s, se pasó a alrededor de un 20% en la segunda mitad de esa década, para reducirse a una cifra cercana al 15% en años recientes, lejos del 50% en el NAFTA, el 60% en la UE, o el 25% en ASEAN⁵⁰, pero no muy diferente de lo observado en otros acuerdos vigentes en América del Sur. Esta caída del comercio intra-regional no solo refleja cuestiones de política, sino también la débil complementariedad entre los países miembro, pese a los repetidos intentos de fomentar procesos de complementación productiva, los cuales solo se dan en algunas industrias gobernadas por multinacionales, y en particular en la automotriz, donde rigen normas de comercio administrado al interior del bloque. Asimismo, hay que tomar en cuenta la emergencia de China como un socio clave para los países del MERCOSUR, con el consecuente desvío de comercio hacia dicho destino.

El estancamiento en la agenda externa del MERCOSUR contrasta con el activismo de otras naciones de la región, en particular Chile, Colombia, Perú y México. Dichas naciones forman parte de la Alianza del Pacífico, la cual tiene el objetivo de constituir una zona de libre comercio entre sus miembros (Argentina es país observador). Como ya mencionamos, Chile, México y Perú están incluidos en las negociaciones del TPP. Adicionalmente, Chile forma parte del llamado P4 (con Brunei, Nueva Zelanda y Singapur), tiene acuerdos de libre comer-

⁵⁰ Association of Southeast Asian Nations.

cio con Australia, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, la *European Free Trade Association* (EFTA), EEUU, Hong Kong, Malasia, Panamá, Perú, Tailandia, Turquía, Vietnam y Centroamérica (más la asociación preferencial con la UE). Perú, en tanto, además de su pertenencia a la Comunidad Andina (CAN), tiene acuerdos con Canadá, Singapur, China, la EFTA, Corea del Sur, México, Panamá, la UE, Costa Rica, Honduras y EEUU. Colombia, por su parte, también miembro de la CAN, ha firmado acuerdos con EEUU, la UE, Corea del Sur, Costa Rica, Canadá, México, la EFTA, Centroamérica y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Todos estos países están además negociando nuevos acuerdos con diferentes socios.

En contraste, el MERCOSUR apenas ha firmado tratados de libre comercio con Israel y Egipto, y tiene acuerdos preferenciales con la SACU (*Southern Africa Customs Union*) e India, además de acuerdos de complementación económica en el marco de la ALADI con la CAN, México y Chile. Gracias a estos acuerdos de hecho el comercio intra-regional de bienes en América del Sur está casi totalmente liberalizado desde el punto de vista arancelario, pero no ha habido avances en otras áreas como servicios, compras públicas o inversiones (INTAL, 2017).

En este contexto, se observan dos consecuencias negativas para la integración de la Argentina al mundo: i) las potencialidades del MERCOSUR desde el punto de vista de la complementación productiva se aprovechan de manera sub-óptima; y ii) los exportadores locales se encuentran en desventaja frente a competidores de otros países que tienen acceso preferencial a mercados con los cuales sus países han concretado acuerdos comerciales.

En el período más reciente se observa una mayor voluntad por retomar la agenda de negociaciones del MERCOSUR, tanto interna como externa. El gobierno argentino de hecho ha planteado el objetivo de pasar de la actual situación en donde el país apenas mantiene acuerdos con socios que representan menos del 10% del PBI mundial a un 50%. Sin embargo, este renacer se encuentra con un escenario internacional más hostil, tanto por la retórica proteccionista de muchos gobiernos de países desarrollados como por el debilitamiento del espacio multilateral de negociación (Da Motta Veiga & Polónia Rios, 2017). El largamente demorado tratado con la UE representaría un claro avance en este contexto⁵¹, aunque según las informaciones disponibles persisten divergencias en torno a algunos temas fundamentales (e.g. compras públicas, inversiones, servicios). Por otro lado, según INTAL (2017), la oferta de la UE al presente tiene menos cobertura que la de 2004, ya que excluye ciertos productos de la canasta exportable del MERCOSUR

tales como carne vacuna, etanol, aceite de girasol, tabaco y ciertos vinos. Asimismo, el Brexit también se constituye en un obstáculo ya que Gran Bretaña era uno de los principales promotores del acuerdo.

Fuera del posible acuerdo con la UE, se lanzaron negociaciones con la EFTA y se espera hacer lo mismo con Australia y Nueva Zelanda. Asimismo, recientemente se iniciaron diálogos con la AP. Siguiendo a Carciofi y Campos (2017), la AP viene perdiendo relevancia para las exportaciones del MERCOSUR, de un 10% en 2003-2006 a un 6,5% en 2015; en importaciones la caída fue del 6,5 al 4%. Los autores atribuyen estas tendencias, al menos en parte, a la mayor red de acuerdos de los países de la AP con socios extra-zona. A la hora de pensar en estrategias de mayor integración entre ambos bloques, si bien, como se mencionó antes, hay ya una amplia liberalización del comercio dentro de América del Sur, no ocurre lo mismo con los intercambios entre Argentina y Brasil y México, donde solamente el 8% de las exportaciones y el 12% de las compras del MERCOSUR a México están libres de aranceles⁵². Por otro lado, siempre de acuerdo a Carciofi y Campos, el hecho de que un producto teóricamente se beneficie de una preferencia no implica que la misma sea aprovechada, por ejemplo, debido a la existencia de normas técnicas u otros requisitos adicionales. Estas cuestiones marcan algunas prioridades, en consecuencia, para las negociaciones entre ambos bloques.

La agenda interna también comenzó a moverse, lo cual se refleja en la firma de un Protocolo de Inversiones y el compromiso de hacer lo mismo con el Protocolo de Compras Públicas antes de fin de 2017. Además, se decidió avanzar en la convergencia de reglamentos técnicos, sanitarios y fitosanitarios. En tanto, la agenda bilateral argentino-brasileña avanzó en el tratamiento de temas postergados en años previos, incluyendo la firma de un convenio para evitar la doble tributación (que beneficia a los exportadores de servicios en particular), un Proyecto Piloto de Certificado de Origen Digital, la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, y otros aspectos de reducción de costos y mejoramiento del acceso de las PyMES al intercambio regional y global. Asimismo, se prorrogó el acuerdo automotor Argentina-Brasil hasta junio de 2020 (INTAL, 2017).

En el escenario descrito, está claro que el MERCOSUR necesita activar fuertemente las energías negociadoras tanto para completar la agenda interna como para avanzar en los acuerdos con socios extra-zona. Esto implica no solo tomar decisiones sobre los objetivos y estrategias a perseguir, y su secuencia, sino también generar nuevos marcos institucionales que apoyen ese proceso.

⁵¹ Adicionalmente, el MERCOSUR ha iniciado conversaciones con otros potenciales socios como la EFTA, Corea del Sur y Canadá.

⁵² En este sentido, cabe mencionar que están en vías de ampliación los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) firmados en el marco de la ALADI con Colombia, Chile y México.

4.2.2 APOYO A LAS EXPORTACIONES

La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, creada, en 2016, es un organismo descentralizado del Ministerio de Producción que absorbió las tareas de apoyo a los exportadores que anteriormente ofrecía la Fundación Exportar⁵³. La agencia provee información sobre eventos comerciales internacionales, y acerca del posicionamiento internacional de la Argentina en diversos sectores y subsectores estratégicos. A su vez apoya la presencia de exportadores en ferias internacionales y organiza misiones comerciales y rondas de negocios.

Asimismo, la agencia presta servicios para las distintas etapas del proceso de exportación a través de grupos de especialistas sectoriales. También ofrece capacitaciones gratuitas dirigidas tanto a empresas que no han exportado aun como a aquellas que habiéndolo hecho requieren formación sobre temáticas puntuales. En su página web la agencia dispone de material informativo sobre oportunidades comerciales a nivel país y sector y provee información respecto de trámites de exportación y posibilidades de financiación. La agencia también cuenta con un “Programa para la Formación de Consorcios de Exportación”, coordinado en conjunto con la Fundación ICBC, que tiene como objetivo crear y desarrollar grupos exportadores para la facilitación del acceso de las PyMEs a los mercados externos. Otro de los programas es el de “Buenas Prácticas Exportadoras”, llevado adelante en conjunto con la Comisión Nacional de Comercio Exterior, la Secretaría de la Transformación Productiva y el INTI, con apoyo del Banco Mundial. Este programa está orientado a mejorar las capacidades exportadoras de las PyMEs del sector de alimentos y bebidas a través de un diagnóstico de sus prácticas exportadoras, la identificación de oportunidades de mejora y la detección de mercados potenciales. Otras herramientas dirigidas a industrias o actividades específicas incluyen el “Musicar”, el “Pasaporte Exportador”, dirigido a emprendimientos en marcha de base tecnológica con proyección internacional, y el programa “Mujeres Exportadoras” que busca fomentar la participación de la mujer en el comercio internacional.

En tanto, la principal fuente de apoyo financiero oficial para las exportaciones (más allá de las líneas provistas por los bancos públicos nacionales y provinciales) es el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Se trata de una entidad descentralizada del Ministerio de Producción, cuyo único accionista es el Estado Nacional, y que opera como banco de segundo piso, lo que le permite otorgar préstamos no sólo directamente a las empresas sino también vía la banca comercial. Entre las líneas ofrecidas (excluyendo las destinadas a inversión

productiva y capital de trabajo) se encuentran “ImpulsaCOMEX”, la cual otorga créditos para exportar con una tasa de 1,5% para PyMEs y grandes empresas, “Comercio Exterior”, que consiste en créditos para pre y post-financiación de exportaciones, “Potenciar”, dirigido a fomentar mediante créditos subsidiados la internacionalización de firmas líderes locales no solo vía exportaciones sino también mediante operaciones de IED, y “Exportaciones de Largo Plazo”, orientada a financiar exportaciones de bienes y servicios y plantas industriales u otras obras que se contraten “llave en mano”. El BICE cuenta además con un equipo de especialistas para asistir a las firmas en sus operaciones de exportación.

Finalmente, cabe mencionar que el Ministerio de Producción administra el régimen de reintegros a la exportación, destinado a devolver impuestos internos que se hubieran pagado durante la cadena de producción exportadora, y cuyas alícuotas recientemente fueron elevadas hasta un 8%. En tanto, se eliminaron todas las retenciones a la exportación salvo las aplicadas a la soja y subproductos. Asimismo, el régimen de *draw-back* permite a las firmas obtener el reembolso de los derechos de importación pagados por insumos empleados en sus actividades exportadoras.

4.2.3 REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA IED

De acuerdo a un ranking recientemente elaborado por el FMI, la Argentina es uno de los países más abiertos a la IED a nivel global, y el más abierto en la región junto con Colombia (Estrella Morgan, 2017). La IED puede ingresar a cualquier sector en condiciones de igualdad de trato con las empresas locales sin requisito de autorización previa, y no existen restricciones para la repatriación de capital ni para la remisión de utilidades. Asimismo, el país ha firmado cerca de 60 TBIs⁵⁴ y es miembro del CIADI y de MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*).

En cuanto a servicios a los inversores, los mismos son provistos por la mencionada Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, la cual busca promover al país como destino de inversión y asistir a los inversores durante las distintas etapas del proceso -análisis, toma de decisión, ejecución, post inversión y reinversión-. Entre los servicios ofrecidos se incluyen: a) atención “a medida” y desarrollo de análisis *ad-hoc* con especialistas sectoriales; b) información sobre oportunidades de inversión, alternativas de financiamiento, tendencias macroeconómicas y leyes y regulaciones; c) intervención con otros organismos públicos para remo-

ver obstáculos a proyectos y resolver conflictos. Asimismo, apunta a fidelizar inversiones y acompañar nuevos proyectos de inversores ya instalados (*aftercare*) y promueve mejoras en el ambiente de negocios (*policy advocacy*). Finalmente, también brinda soporte informativo y asistencia a otros ministerios.

Respecto del financiamiento, la agencia remite a las páginas web de distintas líneas de crédito y programas de bancos públicos y privados. También provee información relativa a cómo hacer negocios en el país, la cual incorpora datos que van desde la normativa referida al establecimiento de un negocio (e.g. marco jurídico, remisión de beneficios y dividendos, legislación sobre inversión extranjera), impuestos y visados, hasta las regulaciones sobre contratación de empleados.

Como vimos antes, el actual consenso internacional sugiere que el esfuerzo de atracción de inversiones ya no se pone en la promoción de una “marca país” a nivel general, sino en: i) iniciativas de focalización que apuntan a captar determinadas inversiones; ii) en tareas de *aftercare* que intentan promover el escalamiento de las actividades desarrolladas localmente por las filiales extranjeras; y iii) en la generación de eslabonamientos y derrames hacia la economía local y la búsqueda de contrapartidas de parte de los inversores que vayan más allá de empleo o divisas (por ejemplo, capacitación de la fuerza laboral). En un contexto donde, como mencionamos antes, la interacción entre comercio e IED es muy estrecha, la creación de una agencia que abarca ambas áreas es una novedad bienvenida. La incorporación de los criterios recién mencionados a las herramientas de política que maneja aquella seguramente ayudaría a potenciar sus impactos.

La otra cara de la política hacia la IED pasa por la promoción de procesos de escalamiento e internacionalización de firmas locales competitivas. Como vimos, la Argentina ha retrocedido frente a países vecinos en cuanto a la dinámica de las multilatinas, a la vez que no existen políticas específicas tendientes a apoyar a este tipo de empresas. En este caso la agenda incluye esencialmente cuestiones de acceso a financiamiento, la eventual promoción de procesos de fusiones, y la ayuda para remover obstáculos y barreras regulatorias y comerciales mediante actividades de inteligencia de mercado y, en ciertos casos, negociaciones específicas con posibles países objetivo.

4.2.4 DESARROLLO PRODUCTIVO E INNOVACIÓN

En Arza *et al* (2017), Lavarello y Sarabia (2015) y López y Svarzman (2016) se presentan sendos relevamientos de las políticas de desarrollo productivo e innovación

vigentes en Argentina a nivel nacional⁵⁵. La mayor parte de los mismos se concentraban en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), el Ministerio de Producción y el Ministerio de Agroindustria. Siguiendo la taxonomía de Arza *et al* (2017), los instrumentos respectivos apuntan a promover mejoras de productividad, actividades de innovación, la formación de *clusters* y/o redes, las actividades exportadoras (tema tratado en la sección anterior) y la capacitación de los recursos humanos principalmente. A su vez, algunos de ellos tienen una dimensión sectorial, mientras que otros apuntan a grupos específicos de empresas, usualmente las PyMEs o las empresas jóvenes.

Siempre de acuerdo a Arza *et al* (2017), estas iniciativas incluyen programas orientados al desarrollo empresarial (asistencia técnica y extensionismo), la creación de vínculos entre empresas (desarrollo de proveedores, *clusters*, cadenas de valor, parques industriales), el fomento de la innovación (subsidios y crédito fiscal para I+D, apoyo a la adopción de tecnologías, promoción de la cooperación industria-universidad), el emprendedurismo (capacitación, capital semilla, inversores ángeles, incubadoras, capital de riesgo) y la facilitación del acceso a financiamiento de mediano y largo plazo. La mayor parte de estas políticas van por el canal de recursos financieros, en tanto la asistencia técnica, especialmente para PyMEs, es el segundo mecanismo más empleado. Mientras que en los '90s predominaba un enfoque horizontal, en la década siguiente ganaron peso las iniciativas verticales. Estas incluyen no solo regímenes sectoriales (como los vigentes en la industria automotriz o el software), sino también otras destinadas a financiar actividades innovativas en áreas prioritarias por ejemplo. Asimismo, el régimen especial para Tierra del Fuego combina elementos regionales con la promoción de determinadas actividades, en particular en el complejo electrónico.

Tanto Arza *et al* (2017) como López y Svarzman (2016) coinciden en señalar que hay muy pocas evaluaciones de impacto de este conjunto de políticas. El grueso de las evaluaciones disponibles se focalizan en los programas del MINCYT, y en general encuentran resultados positivos sobre las actividades de innovación, pero son pocos los que hallan evidencia de efectos sobre los resultados innovativos o la productividad (el argumento estándar es que esos efectos tardan más en materializarse). Cabe mencionar un estudio que halló impactos positivos sobre el desempeño de las firmas beneficiarias y, vía movilidad de sus trabajadores, también sobre las no beneficiarias (Stucchi, Rojo, Maffioli, & Castillo, 2014)-. En tanto, los escasos trabajos que examinan políticas de

⁵⁵ Hay numerosos instrumentos que impulsan el desarrollo productivo y tecnológico a nivel provincial y municipal, cuyo relevamiento, hasta donde conocemos, es una tarea aún pendiente.

apoyo a *clusters* y PyMEs encuentran resultados positivos en empleo, salarios, ventas y exportaciones.

Es evidente que se requieren más evaluaciones de impacto en esta área (y esto vale también para los instrumentos mencionados en las secciones previas). En ciertos casos esta tarea es compleja debido a que algunas políticas son de muy reciente creación, pero en otros casos el obstáculo es la falta de acceso a datos por ejemplo. En tanto, un área en donde la necesidad de evaluación es quizás más notoria es la de los regímenes sectoriales y provinciales. Los análisis disponibles sobre el régimen de software encuentran cierta evidencia de impactos positivos⁵⁶, pero se requiere ampliar su alcance para tener resultados más precisos. En tanto, en el caso de la industria automotriz las evaluaciones son inexistentes (al menos si hablamos de estudios rigurosos de impacto cuantitativo). Está claro, sin embargo, que aún sin ellas sabemos que hay problemas en cuanto a los impactos del régimen respectivo, tanto en lo que hace a la competitividad de la industria como a la debilidad del sector autopartista local⁵⁷. Respecto a Tierra del Fuego, en cambio, hay coincidencia acerca del elevado costo fiscal del régimen (y del costo para los consumidores locales) y sus muy escasos impactos sobre el desarrollo, más allá del empleo generado en la isla⁵⁸; de hecho el gobierno ya ha comenzado a desmontar parte de su operatoria al reducir los aranceles para la importación de computadoras.

Yendo a un análisis más cualitativo, y siguiendo a López y Svarzman (2016), podemos mencionar los siguientes elementos: a) la cobertura/alcance (en términos de la población objetivo efectivamente beneficiada) de las intervenciones de mercado, así como de algunos bienes públicos focalizados (e.g. INTI), es bastante menor que en países desarrollados y en ciertos casos incluso inferior a la de algunas naciones vecinas; b) dicha cobertura es también altamente heterogénea en términos territoriales, con desventaja para las regiones más rezagadas; c) el grado de coordinación de las diferentes iniciativas es limitado, no sólo entre distintas reparticiones, sino también entre los pertenecientes a un mismo ministerio; y d) en particular, varios instrumentos ven limitado su impacto debido a la inexistencia de herramientas complementarias en sus respectivas “aguas abajo” (e.g. políticas de innovación que promueven desarrollos tecnológicos que luego no encuentran apoyo para las etapas de escalamiento productivo e inserción en el mercado). Asimismo, hay áreas de vacancia importantes en áreas tales como formación de conocimientos avanzados, políticas “del lado de la demanda” (incluyendo compras públicas innovativas) e instrumentos de apoyo a la expansión de

empresas jóvenes con alto potencial (e.g. aceleradoras, capital semilla, capital de riesgo).

Hay que aclarar, sin embargo, que este conjunto de observaciones remite fundamentalmente al cuadro de políticas legado por la anterior administración. El actual gobierno ha introducido cambios importantes en esta materia, en particular en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo, a cargo fundamentalmente del Ministerio de Producción y del Ministerio de Agroindustria. Entre las nuevas iniciativas se incluyen, por ejemplo, aquellas destinadas a los sectores de SBC (donde se ha creado una subsecretaría específicamente dedicada al tema), la bioindustria (también con una subsecretaría específica), emprendedores y desarrollo de proveedores. Asimismo, se ha dictado una nueva Ley PyME que otorga distintos tipos de beneficios a ese segmento de empresas y se ha propuesto una nueva ley de compras públicas que otorga preferencias para las empresas locales. Dada su reciente implementación, no hay evaluaciones disponibles sobre estas herramientas.

5. ANÁLISIS DE CASOS

En esta sección analizamos brevemente algunos casos de éxito en el desarrollo de nuevos sectores exportadores. La intención no es asociar estos casos a posibles oportunidades de especialización para la Argentina, sino entender el contexto en el que se desarrollaron y el papel que jugaron los instrumentos incluidos en el tablero de políticas antes presentado. Escogimos ejemplos diferentes en cuanto al tipo de producto/servicio involucrado: i) servicios para la minería en Australia; ii) alimentos en Nueva Zelanda; y iii) muebles en Canadá. Obsérvese que en los tres casos se trata de actividades basadas directa o indirectamente en la base de RRNN disponibles en cada país.

De estas experiencias, aunque diversas en sus detalles específicos, surgen algunos elementos que vale la pena remarcar: i) los tres países avanzaron fuertemente en la firma de acuerdos de libre comercio; ii) si bien los arreglos institucionales específicos difieren, se observa en los tres casos la combinación de iniciativas públicas (que en Canadá se dieron esencialmente a nivel de los gobiernos provinciales) con el accionar de entidades privadas que representan a los productores y van más allá de la representación de intereses gremiales; iii) las estrategias de inserción fueron complementadas con herramientas específicas de apoyo a la formación de capital humano y la innovación, la obtención de certificaciones y la provisión de servicios de facilitación de acceso a terceros mercados (información, *marketing*, misiones comerciales, etc.); iv) si bien se fueron dando cambios adaptativos en los objetivos y modalidades concretas de dichas estrategias, no existieron episodios de “reversión de políticas”; v) el apoyo público vino luego de la emergencia de actividades privadas más o menos consolidadas y con

⁵⁶ Ver por ejemplo Castro y Jorrot (2013) y Barletta *et al* (2014).

⁵⁷ Ver por ejemplo Baruj *et al* (2017).

⁵⁸ Ver Levy Yeyati y Castro (2012).

potencial competitivo; vi) los protagonistas fueron en los tres casos fundamentalmente empresas domésticas y abarcaron cadenas con fuerte tradición productiva local.

5.1 AUSTRALIA: SERVICIOS A LA MINERÍA

Luego de atravesar un largo periodo de alta inflación y bajo crecimiento, a principios de la década del '80 Australia emprendió reformas para liberalizar su economía. Esta estrategia incluyó una paulatina reducción de los aranceles, la desregulación del sistema financiero, reformas laborales y la privatización de algunas empresas públicas. Adicionalmente, Australia ha sido un activo signatario de tratados comerciales bilaterales, incluyendo socios tales como EEUU, Canadá, Nueva Zelanda, Chile y varios países asiáticos (entre ellos, China, Japón, Corea del Sur, Malasia, Singapur, Tailandia y los países de la ASEAN). En la actualidad, se encuentra negociando acuerdos de libre comercio con la UE y con India⁵⁹ y forma parte del antes mencionado TPP.

En años recientes, uno de los sectores con mayor dinamismo exportador en Australia ha sido el de servicios de ingeniería, software e informática para la industria minera. Las empresas que pertenecen a esta industria apoyan el desarrollo de las actividades de exploración y testeo, diseño de equipamiento y procesos, perforación, manejo de proyectos, planeamiento, servicios ambientales y automatización para la minería. Según una encuesta realizada en 2013 por Austmine (la asociación empresarial líder que nuclea a las firmas australianas de equipamiento, tecnología y servicios mineros) a 860 compañías del sector⁶⁰, esta actividad da cuenta del 6,4% de la economía australiana.

Las empresas que proveen estos servicios presentan un alto grado de internacionalización: un 55% exporta y el 41% de estas últimas posee oficinas, representaciones u operaciones *offshore*. El 84% de las empresas encuestadas responden a capitales australianos, tratándose además de un sector relativamente joven (73% de las firmas domésticas tiene menos de 30 años en operación).

Por otra parte, casi el 60% de las firmas invierte en I+D, con un porcentaje elevado de esquemas colaborativos a la hora de concretar los proyectos de innovación. Asimismo, el desarrollo de un "sistema sectorial de innovación" ligado a la minería ha estado asociado a la conjun-

ción de esfuerzos del sector privado y el gobierno para la creación de capacidades en universidades y centros de investigación (Dodgson & Vandermark, 2000; Urzúa, 2011). También ha habido una activa cooperación con instituciones y empresas extranjeras, incluyendo por ejemplo el apoyo financiero de empresas sudafricanas a la Asociación Australiana de Investigación en Minería (AMIRA) o la colaboración entre el centro de investigación en minería Julius Kruttschnitt de la Universidad de Queensland con el Departamento de Ingeniería Química de la Universidad de Cape Town.

La inserción y *upgrading* en los mercados internacionales de las empresas proveedoras de servicios para la minería han estado apoyados fuertemente en estos procesos de aprendizaje e innovación. También ha sido fundamental la reputación de Australia como nación minera y el hecho de que el país cuente con un número importante de empresas mineras altamente internacionalizadas, que a su vez ayudan a la expansión de las firmas locales que proveen servicios al sector.

Las políticas públicas también jugaron un rol relevante, ya que ayudaron a fortalecer las capacidades empresariales, ganar competitividad y acceder a nuevos mercados. Esto incluye desde algunas áreas transversales, como la política de educación superior y la inversión pública en ciencia y tecnología, pasando por los incentivos fiscales, hasta llegar a esfuerzos colaborativos público-privados más complejos. Ejemplos de estos últimos son la "Agenda de Acción", la cooperación en materia de I+D, las actividades de promoción internacional y *marketing* desarrolladas por Austrade (*Australian Trade Commission*)⁶¹ y con apoyo de Austmine y el programa *Buy Australian at Home and Abroad*.

La "Agenda de Acción" para el sector de servicios y tecnología minera fue lanzada por el gobierno en 2001. La misma consiste en un diálogo entre la industria y diversos organismos estatales, y busca proveer un entorno colaborativo para desarrollar estrategias a largo plazo que buscan remover obstáculos o debilidades y potenciar fortalezas u oportunidades para el crecimiento del sector. En la tabla 2 se listan los objetivos y logros alcanzados con la implementación de esta iniciativa.

Una de las claves del éxito en el desarrollo y ejecución de la agenda ha sido el involucramiento y participación de la industria, la cual está representada tanto en el "Grupo de Líderes Estratégicos" como en los equipos de trabajo creados para la fase de implementación. Adicionalmente, el proceso fue planificado siguiendo una lógica clara de reportes y evaluación de actividades (figura 1).

⁵⁹ Para más detalles ver: <http://dfat.gov.au/trade/agreements/Pages/status-of-fta-negotiations.aspx>

⁶⁰ Para más detalles, ver: <http://www.austmine.com.au/Portals/25/Content/Documents/Austmine%20Survey%20Highlights.pdf>

⁶¹ Austrade es la agencia de promoción del comercio y la inversión que depende del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio del gobierno de Australia.

Otra de las herramientas centrales de apoyo al sector ha sido la asistencia recibida por las empresas de parte de Austrade. Esta agencia cuenta con una red internacional de personal calificado para asistir a las firmas en la apertura de nuevos mercados; en el caso de la industria minera se totalizan más de 30 funcionarios ubicados tanto en Australia como también en países estratégicos del Pacífico, sudeste y norte asiático, India, Rusia, África, Medio Oriente y el continente americano. Entre los servicios de Austrade se encuentran: la inteligencia de mercados, la generación de contactos con potenciales inversores externos, el análisis de alternativas de inversión y/o posibles clientes en el exterior, el arreglo de encuentros con miembros del gobierno y/o de la industria en otros países, y la organización de misiones comerciales hacia potenciales mercados de exportación.

Gran parte de las firmas del sector de servicios mineros ha accedido en algún momento a programas gubernamentales para fomentar el crecimiento empresarial y el desarrollo de oportunidades de exportación, entre los que se incluyen: aportes financieros y/o exenciones tributarias para las actividades de I+D, programas de pasantías, formación y/o de contratación de personal calificado⁶², subsidios comerciales y el llamado *Export Market Development Grant* (EMDG). Este último programa es administrado por Austrade y constituye una de las principales herramientas de aliento y asistencia financiera para el ingreso de las empresas australianas a los mercados internacionales. El EMDG reembolsa hasta el 50% de los gastos de promoción de exportaciones por encima de los 5.000 dólares australianos y siempre que los gastos totales sean de por lo menos 15.000. Según datos de los años 2010-2011 los recursos suelen destinarse principalmente a viajes/visitas de *marketing* en el exterior, campañas publicitarias o la contratación de representantes en el extranjero.

TABLA 2: OBJETIVOS Y LOGROS DE LA “AGENDA DE ACCIÓN”*

Objetivos	Logros
Unificar al sector de servicios y tecnología minera y posicionarlo internacionalmente	Mejor imagen internacional del sector y reducción de costos de penetración en nuevos mercados mediante actividades colaborativas
Innovar por medio de tecnología aplicada	Entendimiento de las necesidades concretas de la industria y coordinación del esfuerzo de I+D junto al desarrollo de incentivos específicos
Atraer inversión hacia el sector	Aumento del nivel de percepción de la comunidad financiera hacia el sector
Asegurar disponibilidad de capital humano para el desarrollo del sector	Involucramiento del sector para aumentar el conocimiento de la minería y sus oportunidades en etapas tempranas de la educación
Asegurar el respecto a la propiedad intelectual	Entendimiento y comunicación de todas las posibilidades de protección de la innovación
Implementación	Nombramiento por parte del Ministerio de Economía de 6 equipos de implementación liderados por el sector privado para asegurar el avance de los objetivos de la agenda

⁶² Ver, por ejemplo, <http://www.miningoilgasjobs.com.au/training-and-development/apprenticeships-and-traineeships/australian-government-incentives.aspx>

*Fuente: Boston Consulting Group (2007).

FIGURA 1: APLICACIÓN DE LA “AGENDA DE ACCIÓN” EN EL TIEMPO*



Otra medida relevante para el sector de servicios mineros fue el programa de subsidios denominado *Commercialising Emerging Technologies* (COMET), el cual estuvo abierto hasta 2010 y luego fue reemplazado por la iniciativa *Commercialisation Australia*. COMET fue un programa de *grants* dirigido a fortalecer las capacidades de gestión de las empresas para promover la comercialización de productos y servicios innovadores. Por su parte, entre las líneas recientes de *Commercialisation Australia*, podemos destacar los fondos destinados a apoyar las primeras etapas de comercialización y posicionamiento en el mercado. Este apoyo se dirige a empresas que tienen un producto o servicio innovador con potencial, pero necesitan sustento en áreas tales como el desarrollo de prototipos, la protección de propiedad intelectual, el cumplimiento de normas o la apertura de los primeros canales de venta. Los recursos suministrados por el programa pueden ir de los 50.000 dólares australianos hasta los 2 millones, con el compromiso de que las firmas participantes aporten la misma cantidad (i.e., financiamiento 50:50). Asimismo, cada proyecto es acompañado y respaldado por un *Case Manager* que asesora sobre las mejores prácticas de gestión y comercialización.

Por otro lado, el gobierno australiano apoya el desarrollo y la comercialización de servicios mineros por parte de PYMES, las cuales por lo general necesitan de soporte en la construcción de capacidades gerenciales, financiamiento inicial, recursos para I+D o acceso a canales de venta. En esta línea también pueden incluirse algunos programas de incubadoras que acompañan en la gestión de un programa de negocios y en la apertura de

líneas de comercialización.

En lo que respecta al soporte de las actividades de I+D, el principal programa gubernamental para estimular la inversión privada ha consistido en la posibilidad de acceder a una deducción de impuestos de hasta el 125% de los gastos realizados en la materia. Asimismo, existen diversos espacios de colaboración público-privada en proyectos de I+D. Un ejemplo en este sentido es el programa de *Cooperative Research Centres* (CRCs) entre firmas del sector, universidades y otros organismos de investigación, los cuales cuentan además con financiamiento público para cubrir parte de la agenda de investigación. Este programa cuenta con aproximadamente 70 centros, varios de ellos internacionalmente reconocidos (Casteel & Fiscor, 2009).

Asimismo, vale destacar el rol de CSIRO (*Commonwealth Scientific and Industry Research Organisation*), la agencia australiana para el desarrollo científico y tecnológico que es líder mundial en ciencia asociada a la minería. Entre sus objetivos, CSIRO apunta a aumentar la seguridad y la productividad de la minería mediante el desarrollo de tecnologías, sistemas de redes inteligentes, y automatización de procesos que mejoren la toma de decisiones y permitan asegurar los sistemas de producción. Otra institución relevante es la ya mencionada AMIRA, una asociación de compañías mineras creada para facilitar la investigación colaborativa a través de la conformación de consorcios.

Por último, vale la pena mencionar al programa *Buy Australian at Home and Abroad*, el cual busca asistir a las empresas australianas para que puedan acceder a las CGV como proveedoras de insumos, servicio y/o equipos.

*Fuente: Boston Consulting Group (2007).

En este sentido, los grandes proyectos mineros liderados por firmas australianas en terceros países pueden dar el puntapié para que otras empresas locales logren aumentar sus exportaciones al incorporarse como proveedoras de estos negocios. Esta iniciativa comprende, por una parte, el trabajo de asesores de negocios directamente con las PYMES que podrían ser potenciales proveedoras, para ayudarlas a superar posibles obstáculos y aconsejarlas sobre programas gubernamentales disponibles para fomentar el desarrollo empresarial. Por otro lado, se opera en conjunto con los departamentos de compras de las grandes compañías australianas del sector minero para asegurar que se conozcan y tengan en cuenta las capacidades de aquellos proveedores domésticos. Ya a nivel sectorial, aparece la figura de *Resource Sector Supplier Advocates*, los cuales lideran las estrategias de *marketing*, competitividad y desarrollo de eslabonamientos en la industria. Asimismo, se ha creado un *Resources Sector Supplier Advisory Forum*, el cual nuclea a representantes de la industria (grandes empresas, asociaciones industriales, compañías de servicios de ingeniería), de los trabajadores y del mundo académico, y aconseja sobre líneas estratégicas de acción para fortalecer la participación australiana en las cadenas de valor. Estas líneas se materializan luego en respectivos grupos de trabajo, entre los que podemos destacar, por ejemplo, el *Accessing Global Markets Working Group*, que cuenta además con el apoyo de Austrade y de *Export Finance and Insurance Corporation* (la agencia de crédito para la exportación).

5.2 NUEVA ZELANDA: ALIMENTOS

Al presente, los sectores exportadores más relevantes de Nueva Zelanda están en gran medida asociados con RRNN. Entre estos sectores destaca el caso de los lácteos. En efecto, los productos lácteos y sus derivados representan un 36% del valor de las exportaciones de productos basados en RRNN en Nueva Zelanda, seguidos por carnes y lanas (25%), forestal (14%) y horticultura (13%) (cuadro 5.2.1). Dentro de los lácteos, se ha logrado una importante diversificación, que abarca desde productos básicos tales como leche en polvo, manteca y queso, hasta otros más sofisticados como helados o lácteos funcionales (probióticos, etc.), incluyendo la llamada *infant formula*⁶³, cuyo volumen de exportación creció un 160% en los últimos 5 años.

Las exportaciones de alimentos de Nueva Zelanda están en buena medida compuestas de bienes en los que la

competitividad requiere de actividades de innovación, capacidades de *marketing* y altos niveles de eficiencia en las etapas de procesamiento, *packaging*, distribución y logística. El éxito también se funda en un eficiente sistema de agricultura basado en el adecuado manejo de suelos e importantes inversiones en I+D. Asimismo, Nueva Zelanda se ha esforzado en atender las nuevas tendencias del mercado y se ha orientado a segmentos más funcionales y sofisticados tales como productos bajos en calorías o altos en calcio, proteína de leche y productos biomédicos, entre otros.

En parte, el desarrollo exportador del país se fundó en la estrategia de apertura e integración seguida en las últimas décadas. A partir de los '80s Nueva Zelanda se embarcó en un proceso de liberalización y reformas similar al descrito para Australia, con el objetivo de profundizar la diversificación de productos y destinos exportadores que ya se había iniciado desde fines de los '60s, así como de estimular el crecimiento de su economía. *Pari passu*, comenzó a buscar nuevos socios comerciales a través de la firma de tratados de libre comercio, comenzando con el establecido en 1983 con Australia. Hoy, Nueva Zelanda tiene acuerdos preferenciales de comercio con China (el principal mercado para sus exportaciones al presente), Malasia, Hong Kong, Tailandia, Corea del Sur y los países de la ASEAN. Asimismo, forma parte del llamado P4 con Chile, Brunei y Singapur. Adicionalmente, se encuentran bajo negociación tratados con diversos países, incluyendo la UE, India y Rusia. En este contexto, en 2017 el gobierno lanzó la *Trade Agenda 2030*, con el objetivo de que Nueva Zelanda tenga tratados de libre comercio que cubran, para el 2030, el 90% de los productos que exporta el país (por sobre el 53% actual).

Otra parte del éxito de las exportaciones de alimentos se debió a un posicionamiento general de la "marca país" en el mundo. En efecto, muchas exportaciones se han beneficiado de los esfuerzos del gobierno por promover a Nueva Zelanda como destino turístico, en buena medida asociados también a la filmación en el país de películas famosas, como la saga del Señor de los Anillos o Avatar. Más recientemente, la iniciativa *New Zealand Story* pretende convertir los valores culturales y reputacionales del país en una ventaja internacional más específica para los exportadores, ya que una mejor comprensión de lo que Nueva Zelanda tiene para ofrecer al mundo puede apoyar a la demanda internacional de sus productos y servicios (New Zealand Government, 2012).

Sin embargo, también han sido relevantes los arreglos institucionales específicos. En el caso lácteo, el agente y organizador principal de la cadena sectorial es Fonterra Co-operative Group Ltd, creada en 2001 como resultado de la fusión de las dos cooperativas lecheras más grandes de Nueva Zelanda (*New Zealand Dairy Group* y *Kiwi Cooperative Dairies*) y el *New Zealand Dairy Board* (la junta encargada de todas las exportaciones lácteas de

⁶³ *Infant formula* es leche de vaca modificada para que puedan tomarla los bebés que no tienen acceso a la leche materna.

Nueva Zelanda desde 1923). Aproximadamente el 95% de la producción de leche de Nueva Zelanda es manejada por este grupo. Casi la totalidad de los granjeros con producción láctea en Nueva Zelanda son proveedores (y accionistas) de Fonterra, y su cadena de suministro abarca desde la propia granja hasta consumidores en 140 países con procesamiento en cuatro continentes (Stringer, Tamásy, Le Heron, & Gray, 2007). En particular, en América Latina es propietaria de la empresa láctea Soprole en Chile, es socia de Nestlé en Brasil y recientemente se dio a conocer el interés de adquirir el 70% de los activos de la cooperativa láctea argentina SanCor. Un dato importante es que en su proceso de internacionalización Fonterra ha sido capaz de saltar las barreras proteccionistas asociándose con grandes productores en mercados regulados. Tal ha sido el caso de la sociedad con el productor de leche más grande de EEUU, *Dairy Foods of América*, para elaborar lácteos funcionales utilizando la leche norteamericana y el *expertise* de Fonterra (Stringer, Tamásy, Le Heron, & Gray, 2007).

Otro actor importante es DairyNZ, una organización que representa a todos los granjeros de la industria láctea neozelandesa. Esta organización se vale de aportes realizados por los granjeros para financiar proyectos de I+D orientados al desarrollo rentable, sostenible y competitivo de la industria (DairyNZ también cuenta con financiamiento de otras instituciones privadas o públicas). Dentro de esta organización podemos encontrar especialistas en agua, sistemas de agricultura y alimentos, bienestar y seguridad del ganado, y manejo de bioseguridad y pasturas. DairyNZ ha desarrollado y lleva adelante una "Estrategia para la sustentabilidad de la industria láctea 2013-2020" que sirve como guía para los programas de investigación. Entre los objetivos de la estrategia se establecen metas de aumento de la productividad y rentabilidad a través de I+D en las prácticas agropecuarias, la mayor calificación de la mano de obra, la minimización de los riesgos de la industria, la mejora de los sistemas de información y el incremento del valor agregado en las exportaciones.

Yendo al sector de kiwis, ya por 1970 se había creado el *Kiwifruit Export Promotion Committee*, que fue seguido por la *Kiwifruit Marketing Licensing Authority* (1973), la que además de actuar como asesora del gobierno, establecía estándares de tamaño, *packaging* y calidad para los kiwis de exportación. Con posterioridad a una crisis que experimentara el sector en los '80s, los productores y el gobierno organizaron *The New Zealand Kiwifruit Marketing Board* con el objetivo de promover y vender el kiwi en el mercado externo y desarrollar y mantener estándares de alta calidad desde la producción hasta que la fruta llega al consumidor final. En los '90s el sector experimentaría otra crisis y desde el 2000 los arreglos de exportaciones son organizados por Zespri International Ltd. que pertenece a aproximadamente 2.700 productores de kiwi (ver Skallerud y Olsen (2011), quienes son también la fuente de los siguientes 2 casos).

En la industria vitivinícola, en tanto, para proteger la reputación del producto y evitar que se exporten vinos defectuosos, se estableció un sistema en el cual la *New Zealand Food Safety Food Authority* (NZFSA) certifica que todos los vinos exportados cumplan con una cantidad de regulaciones y estándares a través del *Wine Export Certification Service*, un sistema encargado por la NZFSA a una organización nacional (*New Zealand Winegrowers*) conformada por mil productores de uva y 700 bodegas que pagan contribuciones que financian la organización. Existen aproximadamente 150 bodegas que poseen las certificaciones de exportación que garantizan el cumplimiento de las normas y regulaciones establecidas por este programa.

En cuanto a la industria de la carne, hacia fines de la década pasada las exportaciones de carne ovina del país representaban una tercera parte del total mundial con tan solo un 4% de la producción global. La reestructuración de los arreglos institucionales vinculados a la exportación de carne se inició con un aumento de la competencia y la eliminación de subsidios en 1983. El sector se volvió más integrado verticalmente, y la participación de las cooperativas de granjeros en la industria se incrementó desde el 30% en 1985 al 70% en 1990. Para fines de los '00s había alrededor de 150 firmas en la etapa de procesamiento de carne, la mayoría de los cuales poseía privilegios de exportación, aunque 4 de las más grandes contribuían con un 80% de las exportaciones (3 de ellas eran controladas directa o indirectamente por los productores directos). El *Ministry for Primary Industries* es el encargado de asegurar que las exportaciones de carne cumplan con los estándares de seguridad alimentaria de Nueva Zelanda y con los requisitos de los clientes en el exterior.

Más allá de estos ejemplos sectoriales, el gobierno de Nueva Zelanda ha apoyado el desarrollo exportador de sus empresas desde tiempo atrás a través de distintos programas. Al presente, esa ayuda está a cargo fundamentalmente del *New Zealand Trade and Enterprise* (NZTE), la agencia de desarrollo económico y promoción comercial del país, la cual ofrece asesoramiento estratégico, acceso a redes, investigación e inteligencia de mercado y apoyo financiero específico. Esta agencia fue creada en 2003 como resultado de la fusión de *Trade New Zealand* e *Industry New Zealand*. NZTE tiene oficinas en diversos países, incluyendo Colombia, Chile y Brasil en el caso de América del Sur.

NZTE ofrece una gran cantidad de servicios orientados a colaborar con los exportadores, incluyendo talleres de capacitación (*Export Essential Workshops*) orientados a brindar herramientas y desarrollar planes de acción para llevar adelante iniciativas exportadoras. En estos talleres los emprendedores aprenden a seleccionar aquellos destinos de exportación que presentan mayores oportunidades, encontrar socios que compartan sus intereses, desarrollar una estrategia de posicionamiento para

su marca, analizar la cadena de valor para encontrar los mejores caminos para acercarse a nuevos mercados, y planificar la penetración en los destinos a los cuales se quiere acceder. Los servicios de NZTE también apuntan a fortalecer a exportadores ya consolidados, por ejemplo, a través de asesoramiento en temas de gestión, incluyendo reclutamiento de directivos, mejoras en la relación entre la gerencia y el directorio y el planeamiento de la sucesión, entre otras cuestiones.

Otra herramienta son los cursos de capacitación *online* y los seminarios sobre herramientas digitales (*Digital Kickstarter*), los cuales incluyen desde la evaluación de las distintas soluciones que se adaptan a las necesidades de negocio de cada emprendedor, el posicionamiento de las páginas WEB en los portales de búsqueda y el desarrollo de productos digitales, hasta llevar adelante campañas en las redes sociales. A su vez, también se brinda asistencia para aquellas empresas que buscan incrementar sus ingresos por ventas *online* mediante talleres y el contacto con proveedores privados de soluciones digitales con quienes las empresas siguen su plan de acción.

En tanto, las “investigaciones de mercado a medida” (*Bestpoke Market Research*) contribuyen a atender las necesidades específicas de los emprendedores en el descubrimiento, penetración y desarrollo en mercados internacionales. El NZTE maneja asimismo dos programas de penetración de mercado, el *Path to Market* y el *Accelerate China*. El primero trabaja con grupos de firmas de la misma industria o sector que compartan el interés por penetrar en un mercado o región. Durante tres meses NZTE trabaja con las empresas para armar un taller a medida, paneles de expertos y visitas a los mercados. Los servicios del programa incluyen: entrenamiento y asesoramiento en materia de exportación (e.g. regulaciones específicas de la industria y mercado objetivo), la evaluación de los planes de presentación, producción y promoción de cada empresa y la generación de contactos claves. En este marco, el programa *Accelerate China* se encuentra orientado a firmas con experiencia previa en dicho país y quieran profundizar su penetración en el mercado chino.

Por su parte, las oficinas de NZTE en todo el mundo proveen asistencia a exportadores neozelandeses desde los destinos en los cuales quieren posicionar sus productos. Este apoyo incluye asesoramiento sobre planes de penetración, investigación de los mercados objetivo, asesoramiento sobre los potenciales clientes y competidores en estos mercados, facilitación de contactos en el exterior, acceso a eventos para la promoción de productos y asistencia para el acceso a los mercados a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio y el Ministerio de Industrias Primarias.

Otro de los servicios prestados por NZTE es en el asesoramiento en ventas, en particular para empresas que compiten internacionalmente en licitaciones o concu-

ros realizados tanto por gobiernos como por empresas, por ejemplo en áreas como construcción, ingeniería, tecnología o servicios profesionales. En estos concursos las estrategias de ventas y de “pujas” son fundamentales para que las firmas inviertan adecuadamente sus recursos para conseguir los contratos. Las soluciones provistas por NZTE abarcan desde la realización de talleres a medida para las empresas hasta el contacto con asesores del sector privado. El NZTE también ofrece apoyo para el diseño de estrategias de negocios, el cual va desde talleres de 3 o 4 días realizados a medida para las empresas, hasta el asesoramiento personalizado de un experto para la construcción de una estrategia de negocios acorde a las necesidades de la empresa y, luego de la implementación, la realización de talleres para el seguimiento. Buena parte de los servicios aquí mencionados son pagos y existe la posibilidad de co-inversión de hasta un 50% por parte de NZTE⁶⁴.

NZTE también tiene entre sus objetivos la promoción de la IED, tanto entrante como saliente. En este último caso, trabaja con firmas neozelandesas que ya han iniciado un proceso de internacionalización o pretenden hacerlo. El equipo de inversión asiste a las empresas con un tratamiento caso por caso en base a las necesidades de capital que cada una presente, brindándoles asesoramiento sobre las diferentes opciones existentes. Asimismo, este equipo pone a prueba los planes de búsqueda de inversión de las empresas, perfilan los potenciales inversores, ayudan a desarrollar las garantías necesarias para acceder a las inversiones y conectan a las empresas con inversores no solo de Nueva Zelanda sino también del exterior. Asimismo, NZTE ofrece co-inversión para proyectos específicos de crecimiento a través del *International Growth Fund* (IGF). Estos fondos están disponibles en los casos de empresas que, entre otras condiciones, tengan ingresos internacionales menores a los 500 millones de dólares neozelandeses. La co-inversión mediante el IGF comprende un ratio de 40:60 (gobierno:empresa), excluye gastos de capital, y en todos los casos es parte de un programa más amplio de servicios y apoyo por parte del NZTE realizado a medida para las empresas. Se establecen tres niveles de co-inversión, el primero llega hasta un máximo de 600 mil dólares neozelandeses para firmas individuales durante 3 años, el segundo es de hasta 900 mil dólares neozelandeses y se destina a coaliciones de firmas durante 3 años, y el tercero es de hasta 100 mil dólares neozelandeses y es un fondo de validación de mercado para firmas individuales.

Por fuera del NZTE, el Ministerio de Industrias Primarias también dispone de programas de apoyo específicos a empresas de los sectores de su competencia. En la actualidad dicho organismo maneja herramientas de financiamiento específico para apoyar la exportación y

⁶⁴ Para más información ver: <https://www.nzte.govt.nz/our-services>

provee servicios de inteligencia de mercado e información de oportunidades comerciales (KPMG, 2017). A su vez, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio ha establecido agendas específicas de objetivos, estrategias y políticas para sus mercados clave, incluyendo ASEAN, China, India y Australia.

5.3 CANADÁ: MUEBLES

Hasta la década del 80, la industria de muebles de Canadá fue tradicionalmente de baja escala y estaba compuesta mayormente por empresas artesanales que abastecían a los mercados regionales. Entre 1981 y 1991 el sector sufrió una fuerte contracción; la cantidad de establecimientos se redujo a casi la mitad y hubo una caída en el empleo de casi un 30%. En este contexto, la firma del tratado de libre comercio con EEUU en 1988 y luego en 1992 del NAFTA con EEUU y México hacían temer que el proceso de achicamiento de la industria continuara (Hatch, 2013).

Sin embargo, entre 1993 y 2002 fue la industria manufacturera con mayor crecimiento exportador en Canadá (el aumento de las exportaciones fue de un 250%). En 2013 Canadá era el quinto exportador de muebles en el mundo, año en el cual exportaba el 53% de la producción, principalmente a EEUU (Hatch, 2013). Asimismo, el valor agregado por trabajador se incrementó en un 1,8% anual desde 2001 a 2010, reflejando las ganancias de productividad obtenidas por el sector (Hatch, 2013).

La industria está compuesta principalmente por PyMEs (el 97% de las empresas tiene menos de 100 empleados). En el pico de empleo de la industria (año 2000) se llegó a 117.200 puestos de trabajo, momento a partir del cual comenzó una tendencia a la baja, llegando en 2014 a 72.000 puestos de trabajo (Richard & Poitras, 2016). Los muebles de hogar y de cocina concentran el 68% del empleo, mientras que los de oficina tienen una participación del 26% -promedio 2012-2014- (ESDC, 2017).

En la década del 90, el acceso al mercado estadounidense fue favorecido tanto por los acuerdos comerciales como por un tipo de cambio favorable y la proximidad geográfica. Pero también requirió que las empresas canadienses realizaran inversiones en tecnologías avanzadas de producción y mejoraran sus prácticas comerciales, para ganar en capacidad de respuesta y puntualidad en la entrega. Asimismo, la concentración geográfica de la industria favoreció la emergencia de economías de aglomeración (Drayse, 2011). La reconversión también implicó pasar a competir en base a calidad y customización, revalorizando el rol del diseño (Leslie & Reimer, 2006)⁶⁵.

El rol de los empresarios privados, en particular de aquellos inmigrantes originarios de países europeos, fue muy relevante en este proceso (Hatch, 2013). Estos empresarios aportaron conocimiento sobre prácticas de producción y métodos de capacitación de personal. Asimismo, las empresas canadienses se han nutrido de la relación con sus clientes para aprender sobre los requerimientos del mercado, fuente complementada en algunos casos por intermediarios tales como agentes de ventas, distribuidores, diseñadores de interiores y arquitectos. Este proceso de aprendizaje ha sido clave para un sector que se ha orientado hacia el diseño y la customización de sus productos estimulando el proceso de innovación doméstica.

Las firmas dedicadas a la producción de muebles que atravesaron estos procesos de adaptación aparentemente no tuvieron un apoyo activo específico de parte del gobierno federal canadiense en los inicios de la apertura, aunque ya desde 2002 se lanzó el *Canada Wood Export Program*, que apuntó a promover la diversificación de mercados exportadores. Asimismo, tanto en Quebec como en Ontario⁶⁶, las dos principales provincias productoras, hay iniciativas públicas de apoyo al sector, así como asociaciones privadas que juegan también un rol central en su desarrollo.

En efecto, existen diversas instituciones que proveen de soporte a las firmas del sector muebles en Quebec, cuya creación fue producto de la asociación de los gobiernos locales, las instituciones educativas y las firmas privadas. Entre ellas se encuentra CIVAM (*Le Centre d'information et de valorisation du meuble*), la cual brinda capacitación en áreas como diseño web, solución de problemas de logística y producción, prácticas de organización del trabajo y comercialización. En tanto, L'EQMBO (*L'Ecole québécoise du meuble et du bois ouvré*), localizada en Victoriaville y Montréal, proporciona asistencia técnica, investigación aplicada, capacitación a los trabajadores y asistencia en la organización de la producción. Por su parte, el *Centre de Recherche Industrielle Québec* (CRIQ), fundado por el gobierno de Québec en 1969, trabaja en las áreas de tecnología industrial, medio-ambiente, información industrial y estandarización. Una porción importante de los esfuerzos en I+D del CRIQ se concentra en la industria de productos forestales.

Asimismo, el programa de silvicultura de la Universidad Laval, en la Facultad de Silvicultura y Geomática (*The Faculty of Forestry and Geomatics*), además de haber capacitado a un gran número de ingenieros, agrimen-

datos de contacto de los productores de la red y se promocionan las últimas tendencias en diseño de muebles. Ver: <http://www.qualitycanadianfurniture.ca/en>

⁶⁵ La *Quality Canadian Furniture* es una red de productores que tiene como objetivo difundir los muebles canadienses a través de su página de Internet, donde se proveen

⁶⁶ Mientras que las empresas de Ontario se orientan más hacia los muebles de oficina, las de Quebec se centran en muebles de madera para el hogar.

sores y geógrafos forestales, cuenta con centros y redes de investigación que abarcan campos que van desde el conocimiento sobre los aspectos sociales del uso de la tierra hasta la explotación de sus recursos. Entre estos grupos de investigación se destacan el Centro de Investigación de Biología Forestal, el Centro de Investigación de la Madera, el Centro de Investigación de Geomática, el Centro de Estudios del Norte, el Centro de Investigación de Hidrometeorología y Agricultura de Precisión, la Red de Flujo de Carbono y la Red de Silvicultura Intensiva (ULAAVAL, 2017).

Otro actor clave es la *Quebec Furniture Manufacturers' Association* (QFMA) conformada por 140 miembros productores, fundada en 1942. Este organismo es regularmente consultado por el *Québec Minister of Economy, Science and Innovation* para planificar estrategias provinciales de desarrollo. En los últimos años, la QFMA ha fomentado un giro innovativo hacia la robótica, la automatización y la implementación de nuevas tecnologías. Por su parte, la QFMA también se encuentra involucrada en la co-creación de la iniciativa *Digital Strategy* del gobierno de Quebec.

A finales del 2016 la industria del mueble fue incluida por primera vez como un componente clave en lo que es la nueva *Quebec Export Strategy*, lo cual la habilita a recibir asistencia para acceder a los mercados en el resto de Canadá y EEUU. El apoyo incluye el desarrollo de estrategias de *marketing*, asistencia para realizar la transición al *marketing* digital, la organización y financiamiento de misiones comerciales y la visita de potenciales compradores para desarrollar nuevos contactos comerciales, así como la creación de una imagen Quebec para el sector.

En cuanto a Ontario, el *Ministry of Natural Resources and Forestry* provee una variedad de servicios de apoyo a la exportación. Uno de estos servicios es el de inteligencia de mercado, a través del cual provee de asesoramiento e información sobre destinos potenciales (e.g. China, India, Medio Oriente, América Latina, etc.) a los exportadores, a la vez que reúne información de *marketing* para aquellos que buscan expandir su base de ventas y colabora en la realización de estudios con el objetivo de ganar participación en los mercados de EEUU y Europa. Adicionalmente, apoya la realización de talleres y seminarios que ayuden a los exportadores a penetrar en nuevos mercados y desarrolla acciones, en conjunto con la industria, gobiernos de otras provincias y el gobierno federal, para asistir en la superación de las barreras no arancelarias que puedan existir en dichos mercados. El Ministerio, asimismo, promueve los atributos medioambientales de los productos de Ontario, y ayuda a las empresas de la región a participar en eventos internacionales para poder promocionar sus productos y conectarse con compradores (a la vez que también promueve misiones inversas, donde los compradores poten-

ciales visitan a los productores de Ontario). El Ministerio también trabaja en conjunto con el *Centre for Research and Innovation in the Bio-Economy* (CRIBE), una iniciativa provincial para transformar la industria de productos forestales en el norte de Ontario⁶⁷.

En tanto, el *Ontario Wood Promotion Program*, creado en 2015, promueve el entrenamiento de mano de obra y conecta a las industrias forestales primarias y secundarias, los gobiernos federales y provinciales y las organizaciones industriales. Este programa mantiene alianzas con organizaciones como el programa *WoodWORKS!* del *Canadian Wood Council* para ofrecer capacitación y herramientas técnicas, lo que ayuda a los arquitectos, ingenieros y funcionarios a utilizar de manera efectiva la madera en la construcción. También ayuda a desarrollar oportunidades para los productos madereros, apoya la I+D para la próxima generación de productos forestales y brinda asesoramiento técnico a los productores para acceder a nuevos mercados o mejorar su productividad.

En cuanto a las iniciativas privadas, en el suroeste de Ontario algunas firmas vinculadas al sector de manufacturas de madera se han “clusterizado” para trabajar en forma conjunta para mejorar la productividad, establecer estrategias de contratación de largo plazo y realizar esfuerzos colaborativos en I+D. Se trata de la *Bluewater Wood Alliance* (BWA), una organización creada en 2011 con 7 miembros que en la actualidad han crecido a 100. Entre las actividades conjuntas se incluyen la compra de materiales conjunta para reducir costos y mejorar la logística, la difusión de información sobre programas de financiamiento y asistencia, la exploración de posibles nuevos mercados de destino, la búsqueda de procesos más amigables con el medio ambiente y la realización de programas de entrenamiento de empleados, entre otras⁶⁸.

Aparte de las dos provincias principales de esta industria, el gobierno de British Columbia (BC) también ha ocupado un rol en la promoción de las exportaciones de bienes forestales. En 2003 creó la empresa *Forestry Innovation Investment* (FII), la cual le rinde cuentas al *Ministry of Jobs, Trade and Technology* de BC, para trabajar con la industria y el gobierno con el objetivo de crear y diversificar los mercados para los productos forestales de la provincia. La FII maneja tres áreas centrales. Por un lado, fomenta el desarrollo de destinos de exportación y nuevos segmentos de mercado, particularmente en las regiones de rápido crecimiento de Asia (e.g. India, Vietnam y China), sin descuidar a los EEUU, el destino de mayor importancia para los productos forestales de BC. El programa *Wood First* se centra en promover el uso de

⁶⁷ Para mayor información sobre programas de desarrollo de la industria forestal en Ontario ver: <https://www.ontario.ca/page/forest-industry-development>

⁶⁸ Para más información sobre las actividades de BWA ver: <http://bluewaterwoodalliance.com/>

la madera y el uso de tecnologías innovadoras de construcción, así como en establecer a la provincia como un referente en productos para la construcción, diseño de interiores y muebles. El programa *Market Outreach* busca expandir las oportunidades de los productos forestales de BC a través del posicionamiento de la madera como un material amigable con el medio ambiente destacando que los productos forestales de BC provienen de bosques explotados de manera sostenible⁶⁹. La FII posee dos subsidiarias, la FII Consulting (Shanghai) y la Forestry Innovation Consulting India Private Limited, siendo el foco de esta última el de crear una demanda en India para productos como muebles, aberturas y molduras de interior.

Donde el gobierno federal sí ha jugado un rol central es en la financiación y la realización de investigaciones en el sector forestal y en las industrias derivadas, a través de créditos fiscales y financiamiento para I+D, así como en la provisión de subsidios para entrenamiento de personal (Anderson, 2006). Al presente funciona el *Forest Innovation Program*, el cual apoya las actividades de I+D y transferencia de tecnología en la cadena forestal a través de subsidios a proyectos presentados por universidades, empresas, gobiernos provinciales y ONGs.

Asimismo, la creación de centros de investigación y transferencia de tecnología ha sido otra pieza clave en el desarrollo de la cadena de valor del sector forestal (Van Horne, Frayret, & Poulin, 2006). Un ejemplo de este tipo de organización es *FP Innovations*, organizada bajo la forma de ONG, la cual surgió en 2007 como resultado de la fusión entre *Forintek Canada Corporation*, el *Forest Engineering Research Institute of Canada* (FERIC), el *Pulp and Paper Research Institute of Canada* (Paprican) y el *Canadian Wood Fibre Centre de Natural Resources Canada*. Se trata de una institución público-privada, con representación y financiamiento de la industria y de los gobiernos federal y provinciales, que brinda información, asistencia técnica y capacitación en diversas áreas vinculadas a incorporación de equipamiento, mejora de procesos y desarrollo de productos. Asimismo, presta servicios de ensayos, inteligencia comercial y asistencia para afrontar requerimientos regulatorios, y realiza actividades de I+D en diferentes etapas de la cadena forestal.

Al presente, el desafío de esta industria pasa por diversificar sus mercados (hoy con un peso muy fuerte de EEUU), y afrontar la competencia de productores de bajo costo como China (Richard & Poitras, 2016). La supervivencia de las empresas en este nuevo escenario depende de profundizar el proceso de customización, focalizando esfuerzos en desarrollar diseños innovadores y productos de nicho, a la vez que se reducen los tiempos

de entrega y se hacen más eficientes las estructuras de costos. Por su parte, el gobierno ha comenzado a promover activamente la exportación de muebles y otros productos derivados de la madera en nuevos mercados, con foco en Asia-Pacífico.

En la misma dirección, en 2017 se creó el *Expanding Market Opportunities Program*⁷⁰, con una financiación de 45 millones de CAD durante 3 años, el cual apoya el ingreso a nuevos mercados para la industria forestal canadiense, co-financiando actividades tales como misiones internacionales, visitas a ferias, desarrollo de marcas, etc., instalando oficinas de promoción en mercados *target* (al presente están funcionando las de Shanghai, Beijing, Tokyo, Seul, Londres y Toulouse) y brindando asistencia e información sobre oportunidades, regulaciones, estándares y otras características relevantes de dichos mercados. Una pata fundamental de esta estrategia es promocionar a Canadá como productor ambientalmente responsable. Los posibles beneficiarios del programa son asociaciones sin fines de lucro dedicadas a la investigación, asociaciones de productores y gobiernos y corporaciones provinciales. Los dos componentes de la iniciativa son el *Offshore Markets Component*, que tiene como objetivo mantener y hacer crecer los mercados internacionales de productos forestales y el *North American Component*, que pretende ampliar el uso de la madera en el mercado de la construcción no residencial y de mediana altura de EEUU⁷¹.

6. EL TABLERO DE POLÍTICAS DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL: OPCIONES PARA LA ARGENTINA

Como se dijo al comienzo del trabajo, hay extendida coincidencia respecto de la necesidad de que la economía argentina se integre más al mundo, pero no tanta sobre los ritmos y modalidades del proceso de transición. Aquí hemos intentado contribuir a este debate a través de la puesta en común de una serie de antecedentes conceptuales y empíricos que permiten analizar las alternativas de política disponibles para la Argentina en esta materia. Consideramos asimismo el punto de

⁷⁰ Este programa agrupa iniciativas las siguientes iniciativas previas: el *Canada Wood Export Program*, el *North American Wood First Initiative* y el *Leadership in Environmental Advantage in Forestry*.

⁷¹ Para más información sobre este programa ver: <http://www.nrcan.gc.ca/forests/federal-programs/13133>

⁶⁹ Para más información sobre los programas de la FII ver: <https://www.bcfii.ca/>

partida, el cual viene dado por el modo en que actualmente se inserta la Argentina en la economía internacional y por la presente configuración institucional y de políticas públicas con impacto sobre la integración.

Este documento no apunta a sugerir cuáles son las oportunidades concretas de especialización para la Argentina. Sin embargo, creemos que es importante tanto definir algunos objetivos básicos de la estrategia de integración, así como establecer los condicionantes a los cuales se enfrenta la misma.

El primer objetivo de una estrategia de inserción internacional debería ser promover no solo un mayor dinamismo del sector exportador –relevante para mejorar la sustentabilidad de las cuentas externas–, sino también elevar la calidad y diversificación (a nivel de productos y destinos) de la canasta exportadora –central desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo a largo plazo. Por calidad entendemos aquí tanto crecientes niveles de valor agregado y diferenciación, como la mayor especialización en bienes/servicios/actividades que generen el tipo de externalidades que permitan abrir futuras oportunidades productivas y exportadoras en nuevos sectores.

El segundo objetivo debería ser el de garantizar una transición “suave” de aquellas actividades que requieren una reconversión en un escenario de mayor apertura. Hay al menos dos consideraciones que justifican tal elección: i) existen valiosas capacidades empresariales y productivas que podrían re-direccionarse hacia otras actividades con mayor potencial competitivo en un proceso gradual, pero que probablemente se perderían en un contexto de apertura súbita; y ii) la evidencia muestra que los efectos sobre los trabajadores desplazados por shocks comerciales (y sobre las regiones donde se concentran las industrias afectadas) son sustantivos y persistentes. La necesidad de garantizar la sustentabilidad social y política del proceso, entonces, también indica que el camino del gradualismo es el más apropiado para el caso argentino, más aun considerando que la evidencia internacional sobre las políticas laborales “activas” muestra que sus efectos parecen ser modestos.

Los procesos de transformación productiva asociados a una mayor apertura al comercio y las inversiones llevan tiempo, tanto para que sectores con intereses “ofensivos” o “potencialmente ofensivos” aprovechen las oportunidades que se abren, como para que los sectores con intereses “defensivos” se reconviertan, o se implementen mecanismos para amortiguar el impacto social de su posible contracción. En el actual contexto argentino (y sin meternos aquí a analizar las causas –macroeconómicas, microeconómicas, institucionales, etc.), son más los sectores que están alerta ante la posibilidad de que enfrenten mayor competencia importada que aquellos que puján por acelerar las negociaciones con potenciales socios para abrir nuevos mercados (o al menos la

“voz” de los primeros es más fuerte y organizada que la de los segundos).

Las mejoras en materia de infraestructura, logística, simplificación regulatoria, capital humano o estructura tributaria seguramente incrementarán las potencialidades competitivas del conjunto de la economía. Paralelamente, se hace necesario repensar el esquema de protección hoy vigente en Argentina. Está claro que el objetivo final es reducir el peso de las barreras arancelarias y para-arancelarias existentes (en especial para bienes intermedios). El criterio y el *timing* de esta reducción deberían priorizar a aquellas barreras que tienen mayor sesgo anti-exportador y a las que protegen actividades que tienen menores demandas de empleo. Esto requiere un análisis pormenorizado del actual esquema de protección efectiva y de los impactos de las barreras no arancelarias hoy vigentes.

Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que muchas veces se requieren acciones específicas para aprovechar las potencialidades de los distintos sectores, especialmente si queremos diversificar y elevar la calidad de la canasta exportadora y ayudar a la reconversión de sectores amenazados, tal como se ejemplificó en la revisión de casos de la sección 5. Las prioridades y secuencias de las distintas intervenciones de política diferirán según las características de los sectores, su distancia a la frontera internacional, el tipo de agentes predominantes y el modo en que funcionan los mercados, entre otros factores. Por ejemplo, a mayor cercanía a la frontera, mayor la relevancia de las políticas de acceso a mercados, mientras que el cuadrante de desarrollo productivo cobra relevancia y prioridad si se quiere construir capacidades competitivas en sectores más incipientes. En tanto, en algunas actividades más “basadas en ciencia” las políticas de innovación juegan un rol clave, mientras que si queremos vender bienes diferenciados en mercados de consumo es esencial el cuadrante de apoyo a las exportaciones.

Con este marco muy general en mente, lo siguiente es entender los elementos básicos del contexto internacional, que definen oportunidades y amenazas. En particular queremos remarcar que la economía global atraviesa un momento incierto (en adición al que generan los avances y posibles impactos de los cambios tecnológicos en curso) derivado de: i) la desaceleración del comercio global, y la tendencia, por ahora incipiente, a un detenimiento, y eventual retroceso, del esquema de fragmentación productiva global, producto, entre otras circunstancias, de procesos de sustitución de importaciones intermedias en China y otros países asiáticos y del avance de la automatización de tareas; y ii) el estancamiento del multilateralismo (y la amenaza a su propia supervivencia encarnada en algunas actitudes y declaraciones del nuevo gobierno de los EEUU), acompañado de la incertidumbre sobre el (hasta hace poco) aparen-

temente imparable ascenso de los mega-acuerdos regionales, el despliegue de presiones proteccionistas, las dudas sobre el futuro del NAFTA y el shock que significó para la UE el Brexit, en un escenario de continuos cuestionamientos al funcionamiento del bloque. Adicionalmente, consideremos que los mayores niveles de proteccionismo se observan en el principal sector competitivo de la Argentina, el agro.

De aquí emerge una primera indicación sobre las opciones para una estrategia de integración de la Argentina: reforzar los procesos de integración regional, tanto en MERCOSUR como en el marco más general de la ALADI (apuntando en particular a las naciones de la Alianza del Pacífico). La evidencia recogida para este trabajo sugiere que la integración regional favorece la expansión exportadora, así como los procesos de *upgrading* del patrón de especialización de las naciones miembro. Para que esos beneficios se alcancen efectivamente se requiere ir más allá de la reducción de aranceles, para avanzar fuertemente en iniciativas de armonización o reconocimiento mutuo de estándares, mejora de la infraestructura y baja de los costos de transporte intra-regionales, facilitación del comercio y fijación de reglas de origen que favorezcan los procesos de complementación, todas tareas vinculadas a la integración profunda en las que la región ha progresado poco hasta ahora.

Pero está claro que se requiere ir más allá de América Latina en materia de acuerdos. La pertenencia al MERCOSUR condiciona fuertemente las posibilidades de avances en este campo. Sin embargo, entendemos que en el nuevo contexto regional, hay mayores posibilidades que en el pasado de definir una agenda de negociaciones externas acordada al interior del bloque, lo cual ha comenzado a reflejarse en algunas decisiones recientes. Esto ocurre en un escenario que, como se dijo antes, es menos amigable con los acuerdos de comercio y donde las mejoras en acceso a mercado vienen de la mano de compromisos en otros ámbitos que pueden implicar una reducción en el “espacio de políticas” para los países firmantes (e.g. en propiedad intelectual). Así las cosas, es importante que, en presencia de eventuales *trade-offs* entre diferentes dimensiones de los objetivos de desarrollo, si se ceden posiciones en determinados campos, se alcancen efectivamente compromisos ciertos del otro lado de la mesa de negociaciones en cuanto a mejor acceso al mercado en bienes donde la Argentina tiene capacidades competitivas. Por ejemplo, solo una fuerte certeza de que las negociaciones con la UE reducirán efectivamente las barreras de acceso al mercado comunitario ayudaría a compensar los potenciales efectos negativos que podrían sufrir las actividades y empleos industriales eventualmente afectados por la integración o la adopción de compromisos en áreas de política tales como compras públicas o propiedad intelectual.

Es importante asimismo tener en cuenta que por su po-

sición geográfica, y los niveles salariales domésticos, el espacio de la Argentina para integrarse en las CGV vía encadenamientos hacia atrás (procesando bienes y servicios importados e incorporándolos en nuevos bienes exportados) es limitado. No hay dudas de que menores trabas a la importación de bienes intermedios y la mayor competencia en algunos sectores de servicios, donde hoy hay barreras a la entrada, mejorarán la eficiencia productiva local y por ende el desempeño exportador. Pero la Argentina no puede seguir el camino de Costa Rica o México, e incluso la evidencia comentada en el trabajo sugiere que esa vía de integración tiene un menor impacto sobre las posibilidades de desarrollo que la de tipo *upstream* (como proveedor de valor agregado contenido en exportaciones de terceros países).

Una salvedad sin embargo: en un escenario de integración más profunda en América del Sur y América Latina en general, eventualmente se reforzarían los procesos de complementación productiva intra-regionales y de ahí podrían emerger cadenas de producción en las que circulen bienes y servicios intermedios producidos en un país del continente y procesados en otros para su consumo doméstico o re-exportación. Es justamente la debilidad de estos esquemas lo que distingue a América del Sur de las realidades observadas en el Este de Asia, Europa o América del Norte, perjudicando la competitividad de la región como un todo. Profundizar la integración regulatoria y facilitar el acceso a mercados (como se sugirió más arriba) es condición necesaria, aunque no suficiente, para comenzar a promover un cambio en esta materia.

Yendo a los encadenamientos “hacia adelante”, la Argentina se integra preferentemente por esa vía al mundo de las CGV. Pero esa integración también es débil, incluso comparada con países vecinos, y limitada en cuanto al tipo de productos exportados y los mercados de destino. Un posible sendero de avance sería promover la especialización regional o global en actividades/tareas en las que el país cuenta con capacidades competitivas actuales o potenciales. Esto ya ocurre en algunas ramas de SBC, por ejemplo, pero podría potenciarse también en otras cadenas, desde la automotriz/autopartista o la metalmecánica (bajo el concepto de “proveedores globales”), hasta la provisión de insumos biológicos bajo especificaciones pre-determinadas por parte de los compradores.

Pero también hay vida en el comercio exterior fuera de las CGV. Aquí la Argentina cuenta con oportunidades en diversas áreas, desde alimentos procesados y/o diferenciados, hasta manufacturas especializadas (e.g. moda, equipamiento médico, maquinaria agrícola, diseño, etc.) o servicios audiovisuales. Mientras que la inserción en CGV es más intensiva en acuerdos con las ET que gobiernan las respectivas cadenas, en el comercio tradicional también pueden ser necesarias en muchos casos negociaciones con empresas líderes en las respectivas

cadena de valor (e.g. *retailers*). En este sentido, como se aclaró antes, no debemos confundir el concepto de integración en CGV utilizado en la literatura de comercio (que implica bienes que cruzan las fronteras más de una vez), con la noción de cadena que se usa en la literatura inspirada en Gereffi y otros autores, que hace hincapié en las relaciones inter-empresas y los mecanismos de *governance* dominantes en diferentes tipologías de cadenas (las cuales pueden ser trans-fronterizas o no).

Podemos asimilar estos últimos dos casos a lo que González y Hallak (2013) llaman “inserción tipo A” (diseño doméstico original) y “tipo B” (contratos de fabricación con desarrollo de producto cooperativo). Si bien en el segundo caso las responsabilidades de las firmas domésticas en materia de diseño son menores (y por tanto son apuestas menos riesgosas, aunque probablemente con inferiores derrames sobre el resto de la economía), los autores sugieren que los desafíos que enfrentan las empresas domésticas son similares en las dos alternativas (adaptarse a prácticas de negocios novedosas y más exigentes), y por tanto los instrumentos de política apropiados para cada modalidad también tienen muchos puntos de contacto.

Una manera de bajar a tierra estos principios generales es adoptando la taxonomía sectorial propuesta en un documento elaborado el pasado año por la Secretaría de Transformación Productiva (2016a). Allí se distinguen cinco tipos de sectores: i) competitivos (e.g. aceites vegetales, cereales, carnes, lácteos); ii) nichos competitivos (e.g. SBC, equipamiento médico, perfumería); iii) latentes (e.g. automóviles, autopartes, farmacéutica, maquinaria agrícola, plaguicidas); y iv) sensibles (e.g. textiles, confecciones, calzado, muebles). Digamos que, en líneas generales, los dos primeros grupos tienen claros intereses ofensivos, el último se identifica con intereses defensivos y el grupo “latente” incluye a los segmentos con intereses potencialmente ofensivos. Finalmente, el quinto grupo es el de bienes y servicios que al presente tienen nula o baja transabilidad (e.g. comercio, construcción, hortalizas y legumbres, productos plásticos, bebidas no alcohólicas).

Dos aclaraciones: i) las reflexiones que se presentan más abajo se organizan en torno a la mencionada taxonomía, pero entendemos que su lógica de aplicación vale para otras clasificaciones sectoriales que puedan utilizarse; y ii) dentro de cada grupo y sector hay diversos grados de heterogeneidad entre los distintos segmentos que lo componen; por lo tanto, en la mayor parte de los casos aquellos no son uniformemente “ofensivos” o “defensivos”, sino que en su interior conviven ambos tipos de intereses. Esto implica que la política pública debe definirse a un nivel más granular que el enfoque amplio aquí adoptado. Con estas consideraciones en mente, proponemos un breve análisis preliminar de cómo operarían los diferentes componentes del tablero de políticas antes descripto sobre los cinco grupos de sectores recién definidos.

Para los **sectores competitivos** (los cuales tienen ya una alta inserción exportadora y no requieren mecanismos de protección no arancelarios), los principales objetivos de una estrategia de inserción internacional serían mejorar su acceso a mercados hoy protegidos (e.g. negociaciones con UE), reducir costos de transporte y logística y avanzar en la adopción y/o armonización de regulaciones/estándares que constituyen, o podrían convertirse a futuro, en barreras comerciales en los principales mercados de destino. En otras palabras, este grupo es intensivo en el **cuadrante “política comercial y costos del comercio”**. Sin embargo, desde el punto de vista de la estrategia a nivel país, sería deseable que se promuevan más eslabonamientos a partir de las plataformas de RRNN con las que contamos y esto implica abordar otros casilleros del tablero de políticas.

Por un lado, hablamos de exportar bienes con mayor grado de diferenciación y/o procesamiento (siguiendo el ejemplo de Nueva Zelanda). En algunos casos esto puede requerir la adopción de sistemas de certificación que permitan acceder a nichos *premium* de mercado (donde prevalecen mayores precios unitarios); estos sistemas en ocasiones son fijados por la política pública (de forma unilateral o negociada en ámbitos regionales o multilaterales), pero crecientemente son regulados por actores privados que gobiernan determinadas CGV y controlan la distribución y comercialización de estos bienes en el mercado internacional. De hecho, la necesidad de ingresar en redes o acuerdos con estos agentes excede la cuestión de las certificaciones, ya que también esos acuerdos son necesarios para comprender y lidiar con el tipo de exigencias demandadas en los mercados externos en términos de adaptaciones de producto, tiempos, embalaje, etc.

En otros casos (en particular cuando hablamos de etapas más avanzadas en la cadena de procesamiento –e.g. “pasar de vender materias primas a vender alimentos procesados”), hacen falta inversiones importantes no solo en capacidad productiva, sino también en logística, trazabilidad, distribución y *marketing*. Esto lleva a la cuestión de acceso al financiamiento. Pero también se requiere, al igual que en el caso anterior, un proceso de adaptación a las demandas de los mercados externos. Como es conocido, aquí se plantea un dilema en tanto que el proceso de descubrimiento de estas demandas es costoso y una vez finalizado, los beneficios no pueden ser captados de forma exclusiva por el “pionero” que llevó adelante dicho descubrimiento (ergo, existe una falla de mercado que puede requerir intervenciones de política). En consecuencia, tanto este caso como el presentado en el párrafo previo son intensivos en el **cuadrante de políticas que aquí llamamos “apoyo a las exportaciones”**. Sin embargo, las negociaciones comerciales también pueden jugar un rol clave para mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados para este tipo de bienes, por ejemplo, cuando existen situaciones de “escalamiento arancelario”.

Dentro de este mismo grupo, una oportunidad interesante se abre a partir de la posibilidad de generar plataformas de proveedores de bienes y servicios intensivos en conocimiento asociados a las cadenas de valor basadas en RRNN, siguiendo lo ocurrido en países como Australia, Canadá o Noruega (ejemplos que países vecinos como Chile intentan seguir, por ahora con éxito limitado⁷²). La Argentina tiene potencial para promover este tipo de articulaciones en áreas tan diversas como la agricultura de precisión, las formas no convencionales de explotación de hidrocarburos (e.g. Vaca Muerta), las energías renovables o la minería (aprovechando, por ejemplo, la particularidad de ser uno de los principales reservorios globales de litio). En el caso específico de la minería, una de las barreras importantes para progresar en esta dirección aparece por el lado de las fallas de coordinación que dificultan la cooperación entre las empresas productoras (usualmente multinacionales) y los actuales o potenciales proveedores. Estas actividades son intensivas, entonces, en las **políticas que aquí denominamos de “desarrollo productivo e innovación”, así como en el cuadrante sobre “regulación y promoción de la IED”**.

Si ahora vamos a los **“nichos competitivos”** (que tienen una alta inserción exportadora, pero donde también hay en algunos casos una fuerte penetración importadora o bien rubros protegidos por mecanismos no arancelarios), nos concentramos, a modo de ejemplo, en el caso de los SBC. El principal aporte del **cuadrante de “política comercial y costos del comercio”** en este caso sería la remoción de obstáculos regulatorios o impositivos que hoy dificultan la exportación a ciertos mercados (e.g. acuerdos de doble tributación –como el alcanzado con Brasil, libre movilidad de trabajadores, remoción de barreras de acceso a terceros mercados, certificaciones). Asimismo, para sustentar la inserción en las respectivas cadenas de valor se requiere avanzar hacia eslabones menos sujetos a la competencia vía costos, especializándose en actividades en las que el país disponga de o pueda generar activos competitivos diferenciados. Esto puede implicar, para la política pública, el acompañamiento en las negociaciones que las filiales locales realizan con sus casas matrices para hacer un *“upgrade”* en el tipo de tareas desarrolladas domésticamente. Aquí emerge la relevancia para estas actividades de las **políticas de regulación y promoción de la IED**.

En el plano doméstico, el mayor limitante para la expansión de estos sectores pasa por la disponibilidad de capital humano (área en la que el gobierno actual ya está trabajando, en particular con el programa III mil⁷³). En lo que hace a las firmas locales específicamente, una de las barreras centrales para su internacionalización pasa por

el acceso a financiamiento. Tanto para las filiales como para las empresas domésticas, en tanto, un desafío es potenciar el contenido innovativo de sus actividades, lo cual ayudaría tanto a los procesos de *upgrade* mencionados, como a promover mayores externalidades (vía transferencia de conocimiento, movilidad del personal, etc.). Un problema en este sentido es que todavía sabemos muy poco acerca de cuáles son las mejores herramientas de política para promover la innovación en estos sectores.

Finalmente, desde el punto de vista del rol de SBC en una estrategia de inserción internacional, la agenda va más allá de promover las exportaciones directas de esos servicios. En efecto, en los países desarrollados estos sectores son vistos como generadores y difusores de conocimiento útil para mejorar la productividad del resto de los sectores de la economía. Hoy los SBC en la Argentina juegan un rol pequeño en ese sentido, lo cual plantea un tema complejo para la agenda de políticas: cómo abordar la existencia de fallas de coordinación que pueden dificultar la interacción entre las empresas de servicios y otros sectores (como ya vimos en el caso de las cadenas de RRNN). Lo discutido en este párrafo así como en el previo alude a la relevancia de las **políticas de desarrollo productivo e innovación** para este grupo de sectores.

En lo que hace a los **sectores “latentes”** (donde la penetración importadora es mayor que la apertura exportadora, y existe todavía un porcentaje importante de rubros cubiertos por mecanismos de protección no arancelaria), el punto de partida, las oportunidades, las amenazas, los agentes líderes y la agenda de políticas son diversos y heterogéneos. Tomando como ejemplo el caso del sector automotriz, por lejos el mayor exportador entre los complejos de base industrial, los objetivos pasan por promover una mayor diversificación de destinos, profundizar la estrategia de especialización en segmentos que han mostrado mayor competitividad relativa (e.g. utilitarios y camionetas) y fomentar la emergencia de proveedores eficientes que puedan abastecer no solo las filiales locales, sino también las plantas de las terminales en terceros países. El logro de estos objetivos implica la conjunción de nuevos acuerdos con los distintos socios actuales y potenciales (**cuadrante “política comercial”**), la negociación con las terminales automotrices ya instaladas, cuyas estrategias productivas y niveles de eficiencia son heterogéneos (**cuadrante “regulación y promoción de la IED”**) y programas de desarrollo de proveedores locales (**cuadrante “desarrollo productivo e innovación”**).

En cuanto a los **sectores “sensibles”** (poco exportadores y con una amplia cobertura de mecanismos de protección no arancelaria), los mismos abarcan fundamentalmente actividades industriales intensivas en mano de obra, pero también incluyen segmentos de otras diversas ramas que no comparten esa característica, pero en las que el actual parque productivo no puede alcanzar

⁷² Ver Urzúa et al (2016).

⁷³ <https://www.argentina.gob.ar/iii mil>

niveles internacionales de productividad, costos y/o calidad. Si nos concentramos en el primer grupo de actividades, que son justamente “sensibles” desde el punto de vista de su impacto en el empleo, la opción sería ir desmontando gradualmente el actual esquema de protección *pari passu* se instrumentan iniciativas que procuren que al menos parte de las empresas/trabajadores hoy ocupados en esas actividades puedan reconvertirse e insertarse en eslabones más “eficientes”. Sin embargo, esto es algo que, hasta donde sabemos hoy sobre la experiencia internacional, no resulta tan sencillo. Del lado positivo, aún dentro de estas ramas existen potencialidades competitivas en ciertas áreas (e.g. series cortas, diseño, etc.). El uso de mecanismos de administración del comercio con contrapartidas en términos de metas de desempeño junto con la provisión de asistencia técnica (e.g. extensionismo) y el acceso a insumos importados más baratos/de mejor calidad puede ser una opción válida para impulsar reconversiones pro-competitivas en estas actividades (combinación de **cuadrante política comercial con el de desarrollo productivo**). En este punto, es importante tener en cuenta que buena parte de las empresas que pueden estar amenazadas en un entorno de mayor apertura requieren, previo a cualquier asistencia técnica o incorporación de equipos, de un diagnóstico integral y de la elaboración de planes estratégicos viables que ayuden a reorientar su esquema de negocios de manera eficaz, para lo cual resulta central el apoyo que puedan recibir en materia de servicios de consultoría en temas de gestión.

Finalmente, en cuanto al quinto grupo, notemos que, por un lado, los sectores **no transables** o de baja transabilidad pueden tener un rol muy importante para la competitividad de otras actividades (en particular algunos servicios). Por otro lado, en algunas actividades de este grupo existe cierto potencial exportador, especialmente si se apunta a nichos de mercado de *premium* (aquí los argumentos no son muy diferentes de los expuestos para los sectores “latentes”).

Saliendo de esta taxonomía, cabe referirnos, por un lado, a algunas actividades que en otro documento de la Secretaría de Transformación Productiva (2016b) se denominan como “**dinámicas**” y, por otro, a dos grupos de sectores que, por su relevancia exportadora, productiva y/o tecnológica, o por ser beneficiarios de regímenes especiales, merecen especial atención. En el primer caso, elegimos como ejemplo a la biotecnología agropecuaria, donde hay al menos cuatro aspectos centrales a contemplar: i) la agenda de negociaciones comerciales debe interactuar estrechamente con las definiciones de política productiva y regulatoria adoptadas por el Ministerio de Agroindustria; ii) en el mismo sentido, la articulación con la política de innovación juega un rol central (tanto INTA como MINCYT); iii) el marco de derechos de propiedad intelectual (semillas, patentes) tiene un impacto fuerte sobre las oportunidades de desarrollos

tecnológicos y exportadores; y iv) la identificación de las áreas de posible sinergia/conflicto con los agentes líderes de las respectivas cadenas es imprescindible para definir el marco de políticas factible/deseable (como vemos, están involucrados los **cuatro cuadrantes de nuestro “tablero de políticas”**).

En cuanto a los otros dos grupos de sectores, nos interesa mencionar muy brevemente a las ramas de **insumos difundidos** y a las actividades productoras de bienes de “**alta tecnología**”. En el primer grupo se incluyen actividades cuyos intereses son fundamentalmente defensivos (e.g. ciertos segmentos de la siderurgia, aluminio, fibras sintéticas) y otros en los que hay capacidades competitivas claras (e.g. petroquímica, tubos sin costura, celulosa-papel). Para los segundos la agenda principal pasa por recrear condiciones para que se desarrollen nuevas inversiones (que en los casos de la petroquímica y celulosa-papel pasan fundamentalmente por aumentar la disponibilidad local de las materias primas respectivas). Para los primeros, el objetivo debería ser atenuar el impacto negativo que esas actividades tienen sobre los costos de los productores aguas abajo, una tarea que implica lidiar con agentes empresarios con fuerte poder de mercado y que hoy están protegidos por barreras no arancelarias.

Finalmente, las industrias *high tech* en donde el país cuenta con capacidades innovativas propias, como la nuclear (donde hay casos exitosos de exportación bien conocidos) o la satelital (con un desarrollo más incipiente), requieren de un fuerte apoyo de la “diplomacia gubernamental”, ya que usualmente los Estados juegan un rol clave en estos mercados, como demandantes directos o como reguladores. En contraste, en la electrónica de consumo masivo es difícil lograr una inserción viable en los mercados internacionales, lo cual sugiere la necesidad de seguir avanzando en la reconversión de las industrias establecidas al calor del régimen promocional fueguino.

Al presente, la Argentina ya cuenta con instituciones e instrumentos establecidos en los diversos cuadrantes de nuestro “tablero de políticas”. Sin embargo, el punto de partida en cuanto al desempeño e impactos de estas herramientas es muy dispar. Por ejemplo, en áreas tales como extensionismo industrial la evidencia sugiere que hay mucho camino por recorrer y acercarse a las mejores prácticas internacionales, en particular cuando vamos a servicios de asistencia en áreas “blandas” (gestión, comercialización, planificación, etc.). Asimismo, subsisten importantes “áreas de vacancia”, tal como se mencionó en la sección 4. En tanto, como vimos antes, las evaluaciones sobre el impacto de los programas de apoyo al desarrollo productivo, la internacionalización y la innovación son escasas, y de hecho en muchos casos los instrumentos e incluso las propias instituciones son de reciente creación y no hay elementos para analizar su desempeño. En todo caso, dado que aquí hemos su-

gerido la necesidad de que una nueva estrategia de inserción internacional se apoye en diversas acciones de política según el posicionamiento competitivo de cada sector, emerge claramente la relevancia de contar con mecanismos de monitoreo apropiados para evaluar la efectividad de aquellas y eventualmente modificar, profundizar, cerrar o bien crear programas en función de los resultados de dichas evaluaciones.

Asimismo, el análisis aquí desarrollado sugiere que hace falta pensar en una utilización estratégica de los instrumentos de política disponibles o por crearse, lo cual a su vez requiere de un proceso de construcción institucional que de sustento al proceso de selección de objetivos y a la definición de estrategias y mecanismos de implementación de las mismas. La arriba mencionada Agenda de Acción para el sector de servicios y tecnología minera australiana ejemplifica como este tipo de procesos puede llevarse adelante para ayudar a promover la emergencia de un nuevo sector exportador.

En este sentido, es evidente que las líneas de trabajo aquí expuestas requieren de un intenso proceso de coordinación entre las diversas agencias y organismos involucrados en procura de acordar objetivos y evaluar las complementariedades, interacciones, secuencias y eventuales *trade-offs* entre las estrategias e iniciativas adoptadas por cada uno de ellos. Una posible vía para promover dicha coordinación es la creación de gabinetes o consejos inter-ministeriales, aunque la experiencia internacional muestra resultados mixtos en cuanto a su efectividad, la cual parece depender fuertemente del poder real que tenga su dirección para alinear incentivos y conductas.

Otra dimensión central en materia de coordinación es la territorial, ya que en varias áreas del tablero de políticas hay instrumentos similares que se manejan a nivel federal, provincial y local. Esto es especialmente visible en áreas como la de promoción del comercio por ejemplo, en donde hay usualmente dispersión de esfuerzos y escasa coordinación de objetivos.

Sabemos que tanto la coordinación inter e intra organizaciones a nivel nacional, como la vertical entre diferentes niveles de gobierno es una tarea compleja. Sin embargo, hasta donde conocemos, nunca se ha intentado con real voluntad política avanzar en esta dirección en los temas que discutimos en este documento, al menos en las décadas recientes. Dadas las evidentes sinergias entre las distintas dimensiones de política aquí analizadas, así como la posible existencia de áreas de vacancia, conflicto y superposiciones, es claro que al menos se debería hacer un intento por generar mecanismos de coordinación a fin de elevar la probabilidad de conseguir los resultados deseados y emplear los recursos escasos con mayor eficiencia.

Finalmente, como ya se señaló en varios lugares, la coo-

peración público-privada también puede ayudar a un mejor diseño, implementación y monitoreo de las iniciativas de política asociadas a la integración internacional. Esos procesos son importantes también desde el punto de vista de la construcción de vínculos de confianza (capital social) entre actores que provienen de ámbitos diversos y tienen trayectorias, normas de comportamiento y lenguajes diferentes. En un ambiente global en donde prima la incertidumbre tanto en el ámbito de la política internacional como del cambio tecnológico, el diálogo público-privado puede ayudar a una temprana identificación de amenazas y oportunidades y a la adopción rápida de decisiones para abordarlas. Asimismo, de los diálogos pueden emerger consensos sobre oportunidades cercanas para generar nuevos sectores competitivos y diversificar la canasta exportadora.

Hay muchas experiencias de las cuáles se pueden extraer lecciones útiles acerca de cómo organizar este tipo de cooperación y de hecho en distintos países los arreglos específicos han variado en cuanto al foco (sectores, tecnologías, actividades, etc.), la selección de integrantes, los objetivos, la dinámica de los encuentros, etc. (ver Devlin y Moguillansky (2009), y Crespi *et al* (2014) para sendas revisiones y análisis sobre el tema). En cualquier caso, está claro que es crucial lograr sentar a la mesa de diálogo a los actores clave tanto del sector público –en los distintos niveles de gobierno, nacional, provincial, local– como del privado –nótese que en el caso mencionado de la minería australiana el hecho de que las grandes mineras sean de capital local seguramente ayudó al éxito del proceso– y de la sociedad civil, una tarea que no es nada sencilla desde el punto de vista político.

Más aún, como objetivo de máxima, sería deseable, aunque entendemos que en la práctica puede ser difícil de implementar, que la instrumentación de políticas de promoción y asistencia con foco sectorial emerja de procesos de diálogo y negociación abiertos y transparentes con la participación de los distintos actores involucrados. Adicionalmente, la participación de actores aguas arriba/abajo es importante para agregar la visión de cadenas (y complementariedades/conflictos) en los respectivos diálogos. La incorporación de la dimensión territorial es también otro aspecto que puede ayudar al mejor desempeño de estas iniciativas.

Dado que no existen las capacidades ni los recursos para organizar un gran número de mesas sectoriales/temáticas, es útil concentrar los esfuerzos iniciales en las oportunidades cercanas ("*low hanging fruits*"), en las que es más factible que, por ejemplo, con servicios de apoyo a la exportación y/o la remoción de obstáculos regulatorios se alcancen resultados relativamente pronto. Más en general, la teoría y la evidencia sugieren que las políticas de apoyo deben apuntar a actividades en las que ya existe una acción privada que ha evidenciado cierto nivel de potencial competitivo y en donde se encuentren interlo-

cutores al menos incipientemente organizados. A posteriori, el propio éxito de algunas mesas y la generación de un aprendizaje institucional sobre las mejores formas de llevar adelante estos diálogos pueden generar externalidades valiosas para los sectores que subsecuentemente se incorporen al ejercicio.

Cerramos mencionando que ejercicios previos realizados en Argentina con propósitos similares no han tenido impactos relevantes en general. En un trabajo realizado sobre una de esas experiencias, los Foros de Competitividad creados en 2003, Gutman *et al* (2006) señalaban que de los once puestos en funcionamiento solo el de software y servicios informáticos había tenido un resultado positivo. El factor más importante de este magro

desempeño, según los autores, era que en ese momento se estaba discutiendo la que luego sería la Ley de Software, esto es, había un incentivo a participar ya que el Estado parecía dispuesto a poner recursos para promover el sector (solo en biotecnología ocurría algo similar). Otros elementos a considerar incluyen; i) el nivel de organización previo del sector privado, y la existencia o de conflictos entre actores adentro de cada sector o cadena; ii) la selección de los participantes y el grado de reconocimiento de la figura del coordinador del diálogo; iii) la falta de certeza respecto de que las recomendaciones de los foros se tradujeran en acciones de política concretas. Entendemos que estas notas son aún válidas a la hora de poner en marcha mecanismos similares en el actual contexto.

BIBLIOGRAFÍA

- Aditya, A., & Acharyya, R. (2011). Export diversification, composition, and economic growth: Evidence from cross-country analysis. *The Journal of International Trade & Economic Development: An International and Comparative Review*, 22(7), 959-992.
- Ahmad, N., & Primi, A. (2017). From domestic to regional to global: Factory Africa and Factory Latin America? En IBRD y World Bank, *Global value chain Development Report 2017. Measuring and analyzing the impact of CVCs on economic development* (págs. 69-95). Washington D.C.: World Bank.
- Albornoz, F., & García Lembergman, E. (2015). Importing After Exporting. *Documento de trabajo (Universidad de San Andrés. Departamento de Economía)*, 122, 1-41.
- Alfaro, L., & Charlton, A. (2013). Growth and the Quality of Foreign Direct Investment: Is All FDI Equal? En J. Stiglitz, & J. Y. Lin (eds), *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology* (págs. 162-204). Londres: Palgrave.
- Alfaro, L., & Johnson, M. (2012). Foreign Direct Investment and Growth. En G. Caprio, *The Evidence and Impact of Financial Globalization* (págs. 299-307). London: Elsevier.
- Al-Sadig, A. (2011). Do International Investment Agreements promote Foreign Direct Investment? *International Journal of Trade and Global Markets*, 4(1), 25-49.
- Anderson, F. (2006). A comparison of innovation in two Canadian forest service support industries. *Forest policy and economics*, 8(7), 674-682.
- Antonakakis, N., & Tondl, G. (2012). Do determinants of FDI to developing countries differ among OECD investors? Insights from Bayesian Model Averaging. *Discussion Paper No. 1/12. Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration*, 1-55.
- Antras, P., & Staiger, R. W. (2012). Offshoring and the Role of Trade Agreements. *American Economic Review*, 102(7), 3140-83.
- Arnold, J. M., Javorcik, B., Lipscomb, M., & Mattoo, A. (2016). Services reform and manufacturing performance: Evidence from India. *The Economic Journal*, 126(590), 1-39.
- Artana, D., & Templado, I. (2015). La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las Zonas francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. *Documento para discusión No. IDB-DP-377. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal*, 1-110.
- Artopoulos, A., Friel, D., & Hallak, J. C. (2010). Challenges of exporting differentiated products to developed countries: The case of SME-dominated sectors in a semi-industrialized country. *IDB working paper series No. IDB- WP- 166*.
- Arza, V., Del Castillo, M., Aboal, D., Pereyra, M., & Rodríguez Cuniolo, E. (2017). Las Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina. *Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) y Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)*.
- Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2016). The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade. *Annual Review of Economics*, 8, 205-240.
- Baier, S., Yotov, Y., & Zylkin, T. (2017). *One size does not fit all: On the heterogeneous impact of free trade agreements*. Recuperado el 01 de 06 de 2017, de VOX, CEPR's Policy Portal 28: [Http://voxeu.org](http://voxeu.org)
- Baldwin, R. (2011). Trade and Industrialization after Globalization's 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No. 17716.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Baldwin, R., & Venables, A. (2010). Spiders and snakes: offshoring and agglomeration in the global economy. *The National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No. 16611.
- Baniya, S. (2017). The Effects of Timeliness on the Trade Pattern between Primary and Processed Goods. *IMF Working Paper 17/44*.
- Barletta, F., Pereira, M., & Yoguel, G. (2014). Impacto de la política de apoyo a la industria de software y servicios informáticos. *Documento de trabajo No. 4. Centro Interdisciplinario de estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI)*.
- Barthel, F., Busse, M., & Neumayer, E. (2010). The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data. *Contemporary Economic Policy*, 28(3), 366-377.
- Baruj, G., Obaya, M., Porta, F., Santarcángelo, J., Sessa, C., & Zweig, I. (2017). *Complejo Automotriz Argentino: Situación Tecnológica, restricciones y Oportunidades*. Buenos Aires: CIECTI, Informe Técnico No. 8.

- Beaton, K., Cebotari, A., Ding, X., & Komaromi, A. (2017). Trade Integration in Latin America: A Network Perspective Prepared. *IMF Working Paper*.
- Berger, A., Busse, M., Nunnenkamp, P., & Roy, M. (2013). Do trade and investment agreements lead to more FDI? Accounting for key provisions inside the black box. *International Economics and Economic Policy*, 10(2), 247-275.
- Bernard, A. B., & Jensen, J. B. (1999). Exporting and Productivity. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No 7135.
- Bernard, A. B., Jensen, J. B., Redding, S. J., & Schott, P. K. (2007). Firms in International Trade. *Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 105-130.
- Beverelli, C., Koopman, R. B., Kummritz, V., & Neumueller, S. (2016). *Domestic Foundations of Global Value Chains*. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2708980> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2708980>.
- Bisang, R., González, A., Hallak, J. C., López, A., Ramos, D., Rozemberg, R., y otros. (2014). Public-Private Collaboration on Productive Development Policies in Argentina. *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-478.
- Blalock, G., & Gertler, P. (2009). How Firm Capabilities Affect Who Benefits from Foreign Technology. *Journal of Development Economics*, 90(2), 192-199.
- Blattman, C., Hwang, J., & Williamson, J. G. (2003). The Terms of Trade and Economic Growth in the Periphery 1870-1938. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Papers No. 9940.
- Blonigen, B. A., & Piger, J. (2011). Determinants of foreign direct investment. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 47(3), 775-812.
- Bloom, N., Draca, M., & Van Reenen, J. (2016). Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity. *The Review of Economic Studies*, 83(1), 87-117.
- Blyde, J. (2014). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Borin, A., Di Nino, V., Mancini, M., & Sbracia, M. (2017). *Trade Illusion and disillusion: A cyclical phenomenon*. Recuperado el 01 de 11 de 2017, de VOX, CEPR's Policy Portal: <http://voxeu.org>
- Boston Consulting Group. (2007). *Estudios de Competitividad en Clusters de la Economía Chilena: Documento de referencia Minería*. Boston Consulting Group.
- Brambilla, I., Hale, G., & Long, C. (2009). Foreign Direct Investment and the Incentives to Innovate and Imitate. *The Scandinavian Journal of Economics*, 111(4), 835-861.
- Bruno, R. L., & Campos, N. F. (2013). Reexamining the Conditional Effect of Foreign Direct Investment. *Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Papers* 7458.
- Buettner, T., & Ruf, M. (2007). Tax incentives and the location of FDI: Evidence from a panel of German multinationals. *International Tax and Public Finance*, 14 (2), 151-64.
- Cadestin, C., Gourdon, J., & Kowalski, P. (2016). Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy. *OECD Trade Policy Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris.
- Carciofi, R., & Campos, R. (02 de 06 de 2017). *Un paso más en la aproximación MERCOSUR - Alianza del Pacífico*. Recuperado el 01 de 07 de 2017, de Alquimias Economicas: <https://alquimiaseconomicas.com/2017/06/02/un-paso-mas-en-la-aproximacion-mercosur-alianza-del-pacifico/>
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No. w21431.
- Casteel, K., & Fiscor, S. (2009). Australia Exports Mining and Processing Technology. *Engineering and Mining Journal*, 210(6), 52.
- Castillo, V., Ohaco, M., & Schleser, D. (2014). Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional. *ILO Working Papers*. International Labor Organization.

- Castro, L., & Jorrat, D. (2013). Evaluación de impacto de programas públicos de financiamiento sobre la innovación y la productividad. El caso de los Servicios de Software e Informáticos de la Argentina. *CIPPEC, DT 115, Buenos Aires*.
- Cattaneo, O., Gereffi, G., Miroudot, S., & Taglioni, D. (2013). Joining, Upgrading and Being Competitive in Global Value Chains. A Strategic Framework. *The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, International Trade Department, Policy Research Working Paper No. 2013/6406*.
- CEPAL. (2006). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerra, M. V., & Woldemichael, M. T. (2017). Launching Export Accelerations in Latin America and the World. *International Monetary Fund*.
- Cerra, V., Cuevas, A., Goes, C., Karpowicz, I., Matheson, T., Samake, I., y otros. (2016). Highways to Heaven: Infrastructure Determinants and Trends in Latin America and the Caribbean. *IMF Working paper WP/16/185*.
- Chudnovsky, D., López, A., & Orlicki, E. (2010). Inequality: The Argentine Experience. En R. Lucas, L. Squire, & T. N. Srinivasan (eds), *Global Exchange And Poverty. Trade, Investment and Migration*. Edward Elgar.
- Chudnovsky, D., López, A., & Rossi, G. (2006). Derrames de la Inversión Extranjera Directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001). En M. Laplane, *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?* (págs. 17-66). Ciudad de Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Chudnovsky, D., López, A., & Rossi, G. (2008). Foreign direct investment spillovers and the absorptive capabilities of domestic firms in the Argentine manufacturing sector (1992-2001). *Journal of Development Studies*, 44(5), 645-677.
- Cleeve, E. (2008). How effective are fiscal incentives to attract FDI to Sub-Saharan Africa? *The Journal of Developing Areas*, 42(1), 135-153.
- Crespi, G., Criscuolo, C., & Haskel, J. (2008). Productivity, exporting, and the learning-by-exporting hypothesis: direct evidence from UK firms. *Canadian Journal of Economics*, 41(2), 619-638.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E., & Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Da Motta Veiga, P., & Polónia Rios, S. (2017). Senderos de Negociación: El nuevo escenario global. Los futuros del Mercosur: Nuevos rumbos de integración regional. Nota Técnica IDB-TN-1263. BID-INTAL. 40-51.
- Dauth, W., Findeisen, S., & Suedekum, J. (2014). The rise of the east and the far east: German labor markets and trade integration. *Journal of the European Economic Association*, 12(6), 1643-1675.
- De Loecker, J. (2013). Detecting Learning by Exporting. *American Economic Journal: Microeconomics*, 5(3), 1-21.
- Degain, C., Meng, B., & Wang, Z. (2017). Recent trends in global trade and global value chains. En W. Bank, *Global value chain Development Report. Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development* (págs. 37-68). Washington D.C.: World Bank.
- Devlin, R., & Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Santiago de Chile: ECLAC.
- Diakantoni, A., & Escaith, H. (2014). Trade in tasks, tariff policy and effective protection rates. *World Trade Organization, Staff Working Paper No. ERSD-2014-22*.
- Ding, X., & Hadzi-Vaskov, M. (2017). Composition of Trade in Latin America and the Caribbean. *IMF Working Paper No. 17/42*.
- Dix-Carneiro, R., & Kovak, B. (15 de 09 de 2017). *The evolving impact of trade liberalisation on wages and employment in Brazil*. Recuperado el 19 de 09 de 2017, de voxdev: <http://voxdev.org/topic/firms-trade/evolving-impact-trade-liberalisation-wages-and-employment-brazil>
- DNI. (01 de 08 de 2011). *Grandes negocios internacionales sólo en manos de pocas empresas*. Recuperado el 01 de 06 de 2017, de Desarrollo de Negocios Internacionales: www.consultoradni.com

- Dodgson, M., & Vandermark, S. (2000). The challenges and opportunities of globalization and innovation in the minerals industry. *R & D Enterprise: Asia Pacific*, 3(4), 3-15.
- Dollar, D., & Kidder, M. (2017). Institutional quality and participation in global value chains. En W. Bank, *Global value chain Development Report. Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development* (págs. 161-173). Washington D.C.: World Bank.
- Donoso, V., Martín, V., & Minondo, A. (2015). Do Differences in the Exposure to Chinese Imports Lead to Differences in Local Labour Market Outcomes? An Analysis for Spanish Provinces. *Regional Studies*, 49(10), 1746-1764.
- Drayse, M. H. (2011). Globalization and innovation in a mature industry: furniture manufacturing in Canada. *Regional Studies*, 45(3), 299-318.
- Dunning, J. H. (2002). *Global Capitalism, FDI and Competitiveness*. California: Edward Elgar.
- Dussel Peters, E. (2013). *La inversión extranjera directa de China en América Latina*. México D.F.: Red ALC-China, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Dutt, P., Mihov, I., & Van Zandt, T. (2008). Trade Diversification and Economic Development. *Mimeo*, Insead.
- Eicher, T., Helfman, L., & Lenkoski, A. (2012). Robust FDI determinants: Bayesian Model Averaging in the presence of selection bias. *Journal of Macroeconomics*, 34 (3), 637-651.
- Engman, M., Onodera, O., & Pinali, E. (2007). Export processing zones: Past and future role in trade and development. *OECD, Trade Policy Working Paper, No 53, Paris*.
- ESDC. (2017). *Québec Sectoral Profile 2015-2017: Furniture and Related Product Manufacturing*. Recuperado el 12 de 08 de 2017, de Department of Employment and Social Development Canada (ESDC): http://www.edsc.gc.ca/img/edsc-esdc/jobbank/SectoralProfiles/QC/QC_SP20152017_337_Furniture_mfg_en.pdf
- Estevadeordal, A., & Taylor, A. M. (2013). Is the Washington Consensus dead? Growth, Openness and the great liberalization, 1970s-2000s. *The Review of Economics and Statistics*, 95(5), 1669-1690.
- Estrella Morgan, D. (2017). Trade developments in Latin America and the Caribbean. *International Monetary Fund*.
- European Central Bank. (2016). *Understanding the weakness in global trade: What is the new normal?* Occasional Paper Series, No. 178.
- Fajgelbaum, P., & Khandelwal, A. K. (2015). Measuring the Unequal Gains from Trade. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No. 20331.
- Falvey, R., & Foster-McGregor, N. (2015). *North-South FDI and Bilateral Investment Treaties*. Maastricht: Maastricht Economic and Social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT). Working Paper Series No. 2015-010.
- Farole, T. (2016). Do global value chains create jobs? *IZA World of Labor*, No. 291.
- Farole, T., & Winkler, D. (2015). The Role of Foreign Firm Characteristics, Absorptive Capacity and the Institutional Framework for FDI Spillovers. *Journal of Banking and Financial Economics*, 1(3), 77-112.
- Feenstra, R. C., Li, Z., & Yu, M. (2014). Exports and credit constraints under incomplete information: Theory and evidence from China. *Review of Economics and Statistics*, 96(4), 729-744.
- Felbermayr, G. J., & Yalcin, E. (2013). Export credit guarantees and export performance: An empirical analysis for Germany. *The World Economy*, 36(8), 967-999.
- Galiani, S., & Porto, G. G. (2006). *Trends in Tariff Reforms and Trends in Wage Inequality*. World Bank Policy Research Working Paper 3905: World Bank.
- García, P. M. (2017). *Intanginopolis*. Obtenido de El rol de los servicios de Post Inversión (Aftercare): intanginopolis.blogspot.com.ar
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.

- Ghodsí, M., Grubler, J., Reiter, O., & Stehrer, R. (2017). *The evolution of Non-tariff Measures and their diverse effects on trade*. Research Report 419. The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Giordano, P., Nogués, J. J., & Piñeiro, M. (2010). Proteccionismo agrícola y pobreza en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Girma, S., Gong, Y., Görg, H., Holger, S., & Lancheros, S. (2015). Estimating direct and indirect effects of foreign direct investment on firm productivity in the presence of interactions between firms. *Journal of International Economics*, 95(1), 157-169.
- Giuliani, E., & Bell, M. (2005). The Micro-Determinants of Meso-Level Learning and Innovation: Evidence from a Chilean Wine Cluster. *Research Policy*, Vol. 34, No. 1. 47-68.
- Giuliani, E., Pietrobelli, C., & Rabellotti, R. (2005). Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters. *World Development*, 33(4), 549-573.
- Goldberg, P. K., & Pavcnik, N. (2016). The effects of trade policy. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No. 21957.
- González, A., & Hallak, J. C. (2013). Internacionalización de PYMES argentinas orientadas a segmentos no masivos del mercado en países desarrollados. *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL)*, 37, 13-23.
- Gordon, R. B., & Souminen, K. (2014). Going Global: Promoting the Internationalization of Small and Mid-Size Enterprises in Latin America and the Caribbean. *Inter-American Development Bank. Integration and Trade Sector*.
- Guth, J., & Lee, J. (2017). Evaluations of the Trade Adjustment Assistance Program for Workers: A Literature Review. *Executive Briefings on Trade, U.S. International Trade Commission (USITC)*.
- Gutman, V., López, A., & Ubfal, D. (2006). Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los Foros de Competitividad. *Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)*.
- Hallak, J. C. (2006). Product quality and the direction of trade. *Journal of International Economics*, 68(1), 238-265.
- Hallward-Driemeier, M. (2003). Do Bilateral Investment Treaties Attract Foreign Direct Investment? Only a Bit... and They Could Bite. *World Bank Research Working Paper No. 3121*.
- Harding, T., & Javorcik, B. S. (2011). Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows. *Economic Journal*, 121(557) (december): 1445-76.
- Harding, T., & Javorcik, B. S. (2012). Foreign Direct Investment and Export Upgrading. *Review of Economics and Statistics*, 94(4) (november): 964-80.
- Hatch, C. J. (2013). Competitiveness by design: an institutionalist perspective on the resurgence of a "Mature" industry in a high-wage economy. *Economic Geography*, 89(3), 261-284.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J., y otros. (2011). The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity. *Center for International Development at Harvard University and Macro Connections IT Media Lab*.
- Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1-25.
- Havranek, T., & Irsova, Z. (2011). Estimating vertical spillovers from FDI: Why results vary and what the true effect is. *Journal of International Economics*, 85(2), 234-244.
- Havranek, T., & Irsova, Z. (2013). Determinants of Horizontal Spillovers from FDI: Evidence from a Large Meta-Analysis. *World Development*, 42, 1-15.
- Henn, C., Papageorgiou, C., & Spatafora, N. (2013). Export Quality in Developing Countries. *IMF Working Paper WP/13/108*.
- Heuser, C., & Mattoo, A. (2017). Services trade and global value chains. En W. Bank, *Global value chain Development Report. Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development* (págs. 141-159). Washington D.C.: World Bank.

- Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabási, A. L., & Hausmann, R. (2007). The Product Space Conditions the Development of Nations. *Science*, 317(5837), 482-487
- Hnatkovska, V., & Loayza, N. (2004). Volatility and growth. *World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth*.
- Hoekman, B., & Mattoo, A. (2008). Services trade and growth. *The World Bank. Policy Research Working Paper No. 4461*.
- Hummels, D. L., & Schaur, G. (2013). Time as a Trade Barrier. *American Economic Review*, 103(7), 2935-59.
- Hwang, J. (2006). Introduction of New Goods, Convergence and Growth. mimeo, Harvard University.
- INTAL. (2017). *Los futuros del MERCOSUR. Nuevos rumbos de la integración regional*. Buenos Aires: INTAL.
- International Monetary Fund. (2014). Sustaining long-run growth and macroeconomic stability in low income countries- The role of structural transformation and diversification. *IMF Policy Papers, Washington D.C.*
- International Monetary Fund. (2016). Global Trade: What's behind the slowdown? World Economic Outlook. Subdued Demand: Symptoms and Remedies.
- International Monetary Fund. (2017). *Cluster report: Trade integration in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: IMF Country Report No. 17/66.
- Jacks, D. S., O'Rourke, K. H., & Williamson, J. G. (2009). Commodity Price Volatility and World Market Integration since 1700. *National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series*.
- James, S. (2010). *Providing Incentives for Investment : Advice for policymakers in developing countries*. Washington, DC: Investment Climate in Practice; No. 7. World Bank.
- Jansen, M. (2004). Income volatility in small and developing economies: export concentration matters. *World Trade Organization Discussion papers No. 3*.
- Jarreau, J., & Poncet, S. (2012). Export sophistication and economic growth: Evidence from China. *Journal of development Economics*, 97(2), 281-292.
- Javorcik, B. (2010). New Kids on the Block: Adjustment of Indigenous Producers to FDI Inflows. En G. Porto, & B. Hoekman, *Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses* (págs. 223-236). Washington D.C.: The World Bank and CEPR.
- Javorcik, B., & Spatareanu, M. (2008). To share or not to share: Does local participation matter for spillovers from foreign direct investment? *Journal of Development Economics*, 85(1-2), 194-217.
- Josling, T. (21 de June de 2017). *The Rise and fall of the Mega-regional trade agreements*. Recuperado el 01 de 08 de 2017, de Forum 2017 Eurasian Food Economy: https://forum2017.iamo.de/microsites/forum2017.iamo.de/fileadmin/presentations/P1_Josling.pdf
- Klemm, A., & Van Parys, S. (2010). Empirical evidence on the Effects of Tax Incentives. *IMF Working Paper. WP/09/136. Washington D. C.*
- Koren, M., & Tenreyro, S. (2007). Volatility and Development. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), 243-287.
- Kowalski, P., & Lopez-Gonzalez, J. (Próximamente). Global Value Chains and Developing Countries: Drawing on Foreign Factors to Enhance Domestic Performance.
- Kowalski, P., Gonzalez, J. L., Ragoussis, A., & Ugarte, C. (2015). Participation of Developing Countries in Global Value Chains. *Implications for Trade and Trade-Related Policies No. 179*.
- KPMG. (2017). *Agribusiness Agenda 2017: The recipe for Action* . Recuperado el 23 de 07 de 2017, de KPMG: <https://home.kpmg.com/nz/en/home/insights/2017/06/agribusiness-agenda-2017-the-recipe-for-action.html>
- Kummritz, V. (2015). Global Value Chains: Benefiting the Domestic Economy? *Working Paper No. IHEIDWP02*.
- Kummritz, V., & Quast, B. (2017). *Global value chains in developing countries*. Recuperado el 1 de 11 de 2017, de VOX, CEPR's Policy Portal: <http://voxeu.org>

- Kummritz, V., Taglioni, D., & Winkler, D. (2017). Economic Upgrading through Global Value Chain Participation: Which Policies Increase the Value Added Gains? *Policy Research Working Paper No. 8007*.
- Kuźmińska-Haberla, A. (2012). The Promotion of Outward Foreign Direct Investment-Solutions from Emerging Economies. *Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego*, 31(1), 659-672.
- Lavarello, P., & Sarabia, M. (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. *CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas No. 45, Buenos Aires*.
- Lederman, D., & Maloney, W. F. (2008). In Search of the Missing Resource Curse. *Economic Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 9(1), 1-57.
- Lederman, D., & Maloney, W. F. (2010). Does What you Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies. *Policy Research Paper. World Bank Development Economics Research Group*.
- Lederman, D., Olarreaga, M., & Olarreaga, L. (2007). Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't. *World Bank Policy Research WP No. 4044*.
- Leslie, D., & Reimer, S. (2006). Situating design in the Canadian household furniture industry. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 50(3), 319-341.
- Levy Yeyati, E., & Castro, L. (2012). Radiografía de la industrialización argentina en la posconvertibilidad. *CIPPEC, Documento de Políticas Públicas*.
- Loayza, N. V., Rancière, R., Servén, L., & Ventura, J. (2007). Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction. *The World Bank Economic Review*, 21(3), 343-57.
- Loewendahl, H. (2009). Recession Brings a Shift in Focus. *FDI Magazine*.
- López, A. (2017). Los servicios basados en conocimiento: una oportunidad para la transformación productiva en Argentina? *Secretaría de Transformación Productiva*, en prensa.
- Lopez, A., & Niembro, A. (2010). *Análisis de la experiencia internacional exitosa en materia de institucionalidad para la captación de la inversión extranjera directa*. Promoción de IED en Uruguay 2010, OPP-UNASEP-Uruguay XXI-ONU, Montevideo.
- López, A., & Ramos, A. (2014). ¿Pueden los servicios intensivos en conocimiento ser un nuevo motor de crecimiento en América Latina? *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 8(24).
- López, A., & Svarzman, G. (2016). Políticas y herramientas para fomentar la innovación empresarial en Argentina: Diagnóstico y sugerencias de políticas. *preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo*.
- López, A., Niembro, A., & Ramos, D. (2016). Estrategias e instrumentos de promoción de las inversiones: El caso de Costa Rica a la luz de las mejores prácticas internacionales. *Nota Técnica TN-1089, Banco Interamericano de Desarrollo*.
- López, A., Ramos, D., & Torre, I. (2009). Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- López-Gonzalez, J. L., Meliciani, V., & Savona, M. (2015). When Linder meets Hirschman: inter-industry linkages and global value chains in business services. *No. 20. SPRU-Science and Technology Policy Research, University of Sussex*.
- Manova, K. (2012). Credit constraints, heterogeneous firms, and international trade. *Review of Economic Studies*, 80(2), 711-744.
- Marin, A., & Bell, M. (2006). Technology spillovers from Foreign Direct Investment (FDI): the active role of MNC subsidiaries in Argentina in the 1990s. *The Journal of Development Studies*, 42(4), 678-697.
- Marin, A., & Bell, M. (2010). The local/global integration of MNC subsidiaries and their technological behaviour: Argentina in the late 1990s. *Research Policy*, 39(7), 919-931.
- Marín, A., & Sasidharan, S. (2010). Heterogeneous MNC subsidiaries and technological spillovers: Explaining positive and negative effects in India. *Research Policy*, 39(9), 1227-1241.
- Marín, A., Navas-Aleman, L., & Perez, C. (2012). Natural Resource Industries as a Platform for the Development of Knowledge Intensive Industries. *Journal of Economic and Social Geography*, vol. 106, No. 2, p. 154-168.

- Melitz, M. J. (2003). The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, 71(6), 1695-1725.
- Merlevede, B., & Sparatareanu, M. (2014). FDI spillovers and time since foreign entry. *World Development*, 56, 108-126.
- Mesquita Moreira, M., Volpe Martincus, C., & Blyde, J. S. (2008). Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Minetti, R., & Zhu, S. C. (2011). Credit constraints and firm export: Microeconomic evidence from Italy. *Journal of International Economics*, 83(2), 109-125.
- Ministry for Primary Industries. (Junio de 2017). *Situation and Outlook for Primary Industries: June 2017*. Recuperado el 23 de Julio de 2017, de Ministry for Primary Industries: <https://www.mpi.govt.nz>
- Morisset, J., & Andrews-Johnson, K. (2004). The effectiveness of promotion agencies at attracting foreign direct investment. *World Bank Publications*. No. 16.
- Morrison, A., Pietrobelli, C., & Rabellotti, R. (2008). Global Value Chains and Technological Capabilities: A Framework to Study Learning and Innovation in Developing Countries. *Oxford Development Studies*, 36(1), 39-58.
- Mulder, N. (2017). Unlocking Latin America's export potential in final and intermediate services: The definition of a research agenda using new statistics. *Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN-ECLAC)*.
- Muûls, M. (2015). Exporters, importers and credit constraints. *Journal of International Economics*, 95(2), 333-343.
- New Zealand Government. (Agosto de 2012). *Building export markets*. Recuperado el 23 de 07 de 2017, de New Zealand Education: <https://enz.govt.nz/assets/Uploads/Building-Export-Markets-Progress-Report.pdf>
- Newman, C., Rand, J., Talbot, T., & Tarp, F. (2015). Technology transfers, foreign investment and productivity spillovers. *European Economic Review*, 76, 168-187.
- Ons, A. (2014). Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones. El caso de Uruguay y Paraguay. *Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Ons, A. (2017). *Senderos de negociación: ¿Cómo fortalecer el comercio intrarregional*. Los futuros del Mercosur: Nuevos rumbos de integración regional. Nota Técnica IDB-TN-1263. BID-INTAL. 53-67.
- OPSSI. (2016). *Reporte anual sobre el Sector de Software y Servicios Informáticos de la República Argentina, Reporte año 2015*. Buenos Aires, Observatorio Permanente de la Industria del Software y Servicios Informáticos (OPSSI), Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (CESSI).
- Orefice, G., & Rocha, N. (2014). Deep integration and production networks: an empirical analysis. *The World Economy*, 37(1), 106-136.
- Organización Mundial del Comercio. (1996). Trade and Foreign Direct Investment. No. 57. Génova: World Trade Organization.
- Organización Mundial del Comercio. (2016). *Informe sobre el comercio mundial: Igualdad de condiciones para el comercio de las pymes*.
- Pavcnik, N. (2017). The impact of Trade on inequality in Developing Countries. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper series 23878.
- Paz, L. (30 de 12 de 2017). *The China Shock Impact on Brazil's Manufacturing Labor Market*. Recuperado el 02 de 09 de 2017, de American Economic Association: <https://www.aeaweb.org/>
- Poncet, S., & de Waderman, F. (2013). Export Upgrading and Growth: The Prerequisite of Domestic Embeddedness. *World Development*, 51, 104-118.
- Raddatz, C. (2007). Are external shocks responsible for the instability of output in low-income countries? *Journal of Development Economics*, 84 (1), 155-87.
- Richard, P., & Poitras, R. (3 de 10 de 2016). *The furniture industry, a pillar of the Canadian manufacturing sector*. Recuperado el 12 de 08 de 2017, de Quebec Furniture Manufacturers' Association: http://www.afmq.com/documents/file/AFMQ_Memoire_Comite_INDU-FINAL-ANGLAIS.pdf

Salacuse, J. W., & Sullivan, N. P. (2005). Do BITs really work: An evaluation of bilateral investment treaties and their grand bargain. *Harvard International LJ* 67, 46(1).

Secretaría de la Transformación Productiva. (2016a). *Clasificación de sectores para organizar la estrategia sectorial de transformación Productiva*. Buenos Aires: Ministerio de Producción, Presidencia de la Nación.

Secretaría de la Transformación Productiva. (2016b). *Actividades dinámicas y clasificación de sectores*. Buenos Aires: Ministerio de Producción, Presidencia de la Nación.

Shepherd, B. (2013a). *Aid for Trade and value Chains in Transport and Logistics*. Recuperado el 01 de 06 de 2017, de OECD: https://www.oecd.org/dac/aft/AidforTrade_SectorStudy_Transport.pdf

Shepherd, B. (2013b). Global Value Chains and Developing Country Employment: A Literature Review. *OECD Trade Policy Papers, No. 156, OECD Publishing, Paris*.

Siroën, J.-M., & Yücer, A. (2014). Trade Performance of Free Trade Zones. *Document De Travail, No. DT/2014/09*, 1-28.

Skallerud, K., & Olsen, S. O. (2011). Export marketing arrangements in four New Zealand agriculture industries: An institutional perspective. *Journal of international food & agribusiness marketing*, 310-329.

Sosa Andrés, M., Nunnenkamp, P., & Busse, M. (2012). What Drives FDI from Nontraditional Sources? A Comparative Analysis of the Determinants of Bilateral FDI Flows. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Kiel Working Paper No. 1755. Kiel Institute for the World Economy, 7, 1-53.

Stephenson, S., Ragoussis, A., & Sotelo, J. (2016). Implications of the Trade in Services Agreement (TiSA) for Developing Countries. *Discussion Paper 10/2016, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, 1-56.

Stiglitz, J., & Wolfson, L. (1997). Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático. *Desarrollo Económico*, 323-349.

Stringer, C., Tamásy, C., Le Heron, R., & Gray, S. (2007). Growing a global resource-based company from New Zealand: The case of Dairy Giant Fonterra. En C. Stringer, & R. Le Heron, (eds), *Agri-commodity chains and globalising networks* (págs. 189-199). Aldershot: Ashgate.

Stucchi, R., Rojo, S., Maffioli, A., & Castillo, V. (2014). Knowledge Spillovers of Innovation Policy through Labor Mobility: An Impact Evaluation of the FONTAR Program in Argentina. *BID Working Paper 83894, Washington*, 1-33.

Swenson, D. (2009). Why Do Developing Countries Sign BITs? En K. Sauvart, & L. Sachs, *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows* (pág. Chapter 16). Oxford: Oxford University Press.

Timmer, M. P., Erumban, A. A., Los, B., Stehrer, R., & de Vries, G. J. (2014). Slicing Up Global Value Chains. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 99-118.

Timmer, M. P., Los, B., Stehrer, R., & de Vries, G. (2016). *Production Fragmentation and the global trade slowdown*. Recuperado el 2017, de VOX, CEPR's Policy Portal: <http://voxeu.org>

ULAVAL. (2017). *Faculty of Forestry and Geomatics*. Recuperado el 23 de 07 de 2017, de Université LAVAL: <https://www.ulaval.ca/en/academics/faculties-departments-and-schools/forestry-geography-and-geomatics.html>

UNCTAD. (2006). *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies - Implications for Development*. New York y Ginebra: UNCTAD.

UNCTAD. (2012). *World Investment Report 2012: Towards a new generation of investment policies*. New York y Ginebra: UNCTAD.

UNCTAD. (2014). *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*. New York y Ginebra: UNCTAD.

UNCTAD. (2016). *World Investment Report 2016: Investor Nationality: Policy Challenges*. New York y Ginebra: UNCTAD.

UNCTAD. (2017). *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*. New York y Ginebra: UNCTAD.

UNIDO. (2003). *Guidelines for Investment Promotion Agencies. Foreign Direct Investment Flows to Developing Countries*. Viena, Naciones Unidas.

Urzúa, O. (2011). The emergence and development of knowledge intensive mining service suppliers in the late 20th century. Ph.D. Thesis, SPRU, Science and Technology Policy Research, University of Sussex, UK.

Urzúa, O., Wood, A., Iizuka, M., Vargas, F., & Baumann, J. (2016). Discovering new Public-Private Partnerships for productive and technological development in emerging mining countries. *Working Document No. 5. Red Sudamericana de Economía Aplicada*.

Van der Ploeg, F., & Poelhekke, S. (2009). The Volatility Curse and Financial Development: Revisiting the paradox of plenty. *Ox Carre Research Paper 24*.

Van Horne, C., Frayret, J. M., & Poulin, D. (2006). Creating value with innovation: From centre of expertise to the forest products industry. *Forest Policy and Economics*, 8(7), 751-761.

Van Parys, S., & James, S. (2010). The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone. *International Tax and Public Finance*, 17(4), 400-429.

Wacziarg, R., & Horn Welch, K. (2003). Trade Liberalization and Growth: New Evidence. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No. 10152.

Wagner, J. (2007). Exports and Productivity: A Survey of the Evidence from Firm-level Data. *The World Economy*, 30(1), 60-82.

Wang, Z., Wei, S., Yu, X., & Zhu, K. (2017). Measures of participation in global value chains and global business cycles. *NBER Working Paper series*, Working Paper No. 23222.

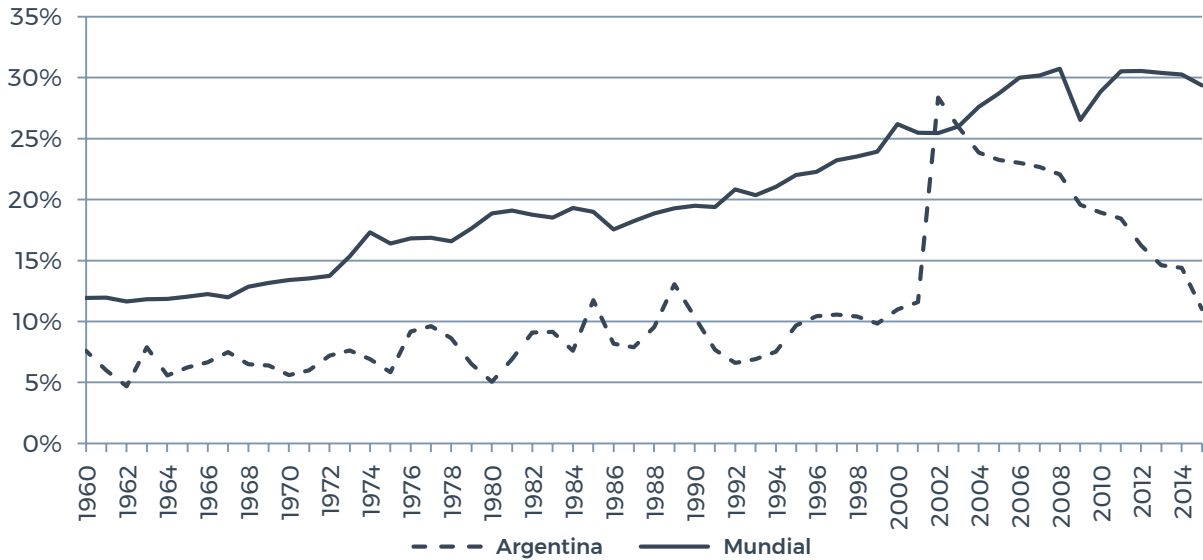
Wells, L. T., & Wint, A. G. (2000). Marketing a country: promotion as a tool for attracting foreign investment. *FIAS Occasional Paper No. 13. Washington, D.C.: Foreign Investment Advisory Service*, 1-204.

World Bank. (2017). *Global value chain development report 2017: Measuring and analysing the impact of GVCs on economic development*. Washington, D.C.: World Bank.

ANEXO ESTADÍSTICO

GRÁFICO 2.1.1: EVOLUCIÓN EXPORTACIONES ARGENTINAS Y MUNDIALES DE BIENES Y SERVICIOS.

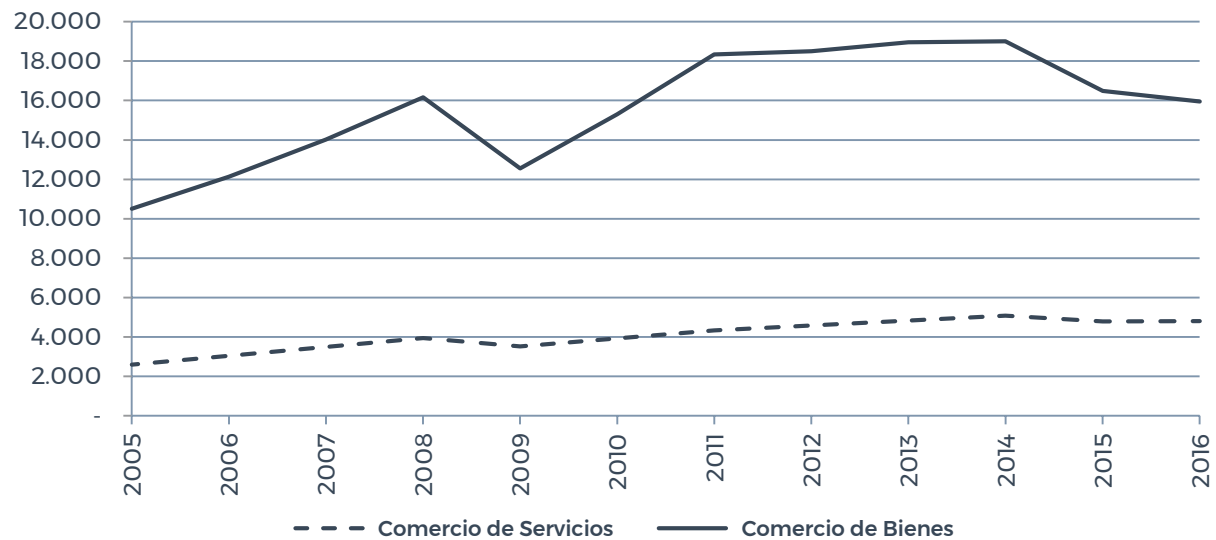
En porcentaje del PBI, 1960 - 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

GRÁFICO 2.2.1: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS.

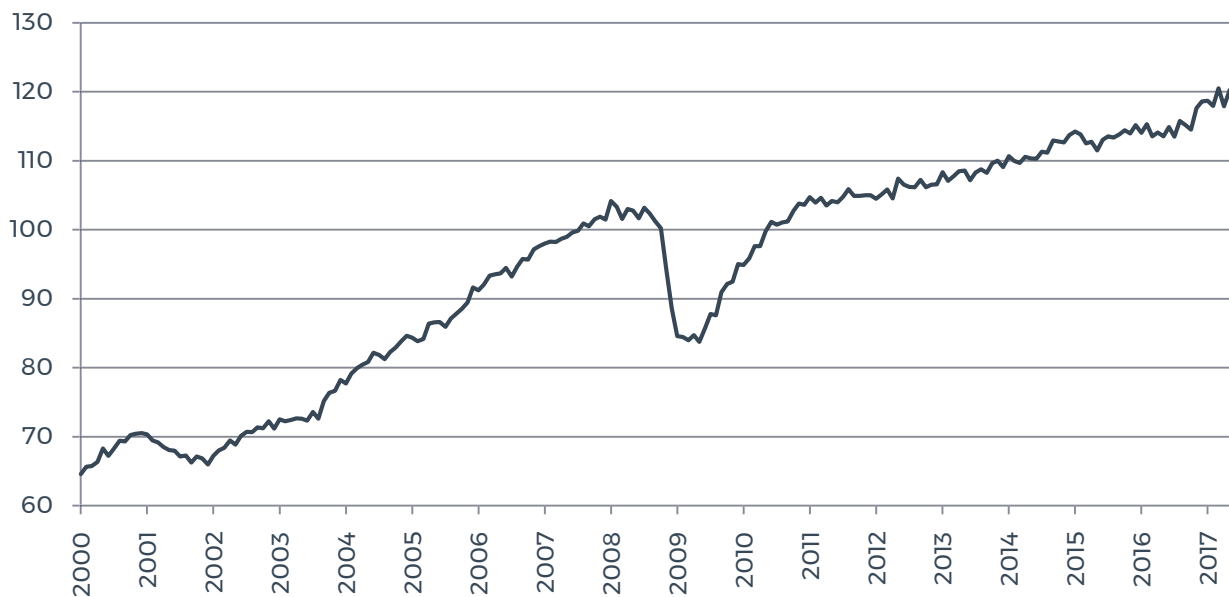
Miles de millones de USD, precios corrientes, 2005-2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de OMC.

GRÁFICO 2.2.2: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL DE BIENES.

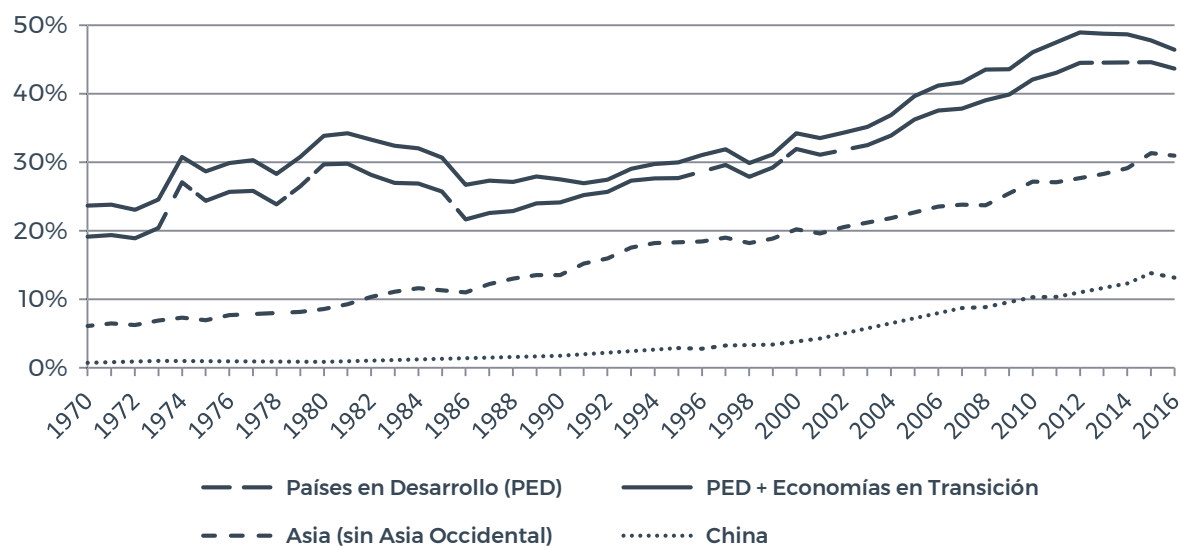
Volúmenes, base 2010=100, 2000 - 2016.



Fuente: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

GRÁFICO 2.2.3: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE DISTINTAS REGIONES EN LAS EXPORTACIONES GLOBALES.

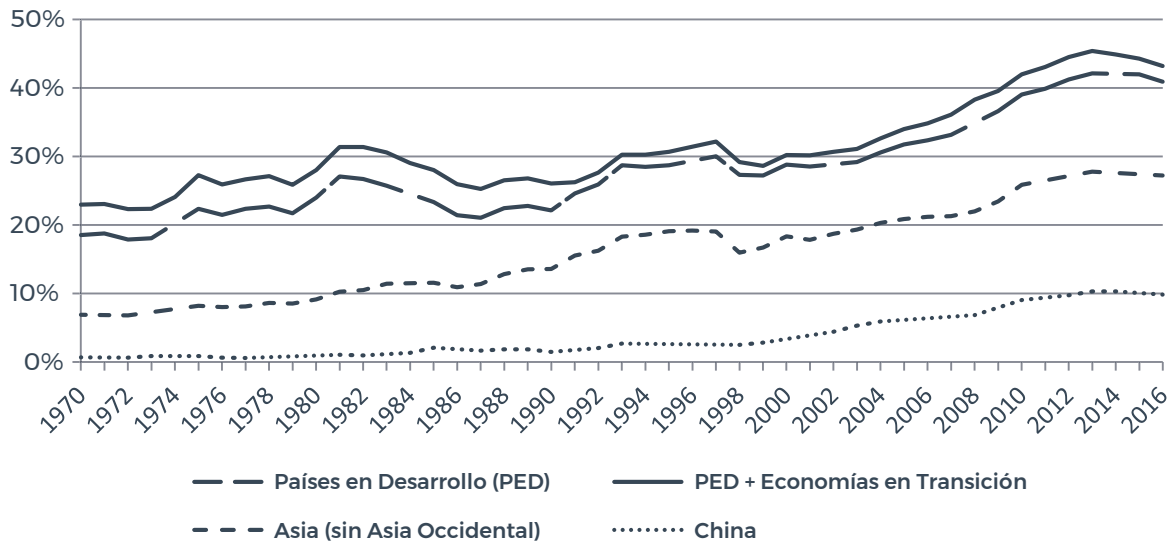
En porcentaje, 1970 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

GRÁFICO 2.2.4: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE DISTINTAS REGIONES EN LAS IMPORTACIONES GLOBALES.

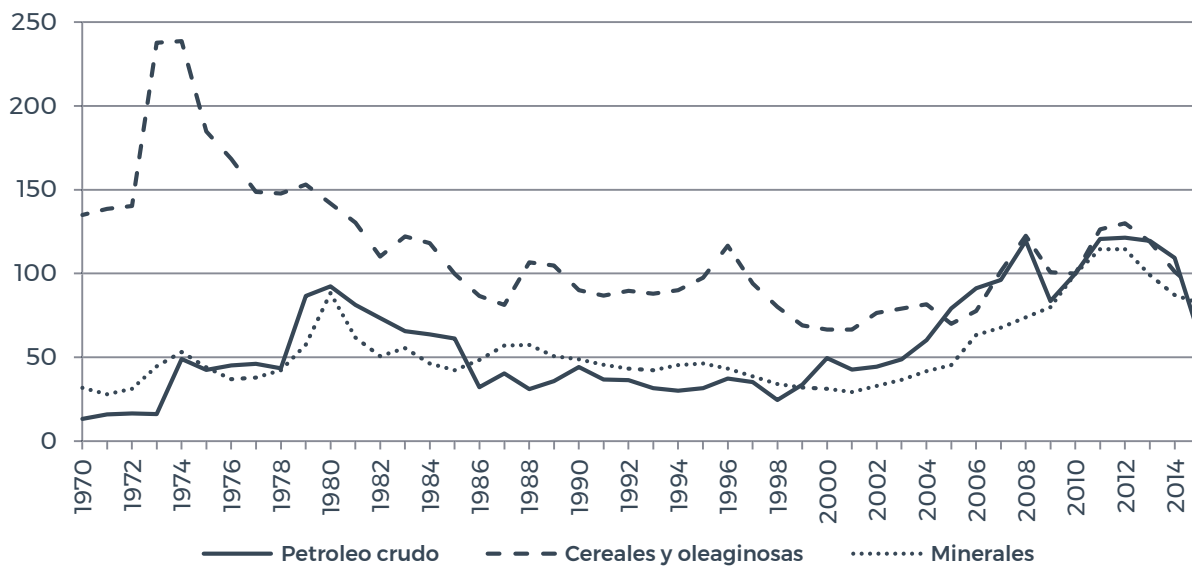
En porcentaje, 1970 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

GRÁFICO 2.2.5: EVOLUCIÓN DE PRECIOS DE EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS BÁSICOS.

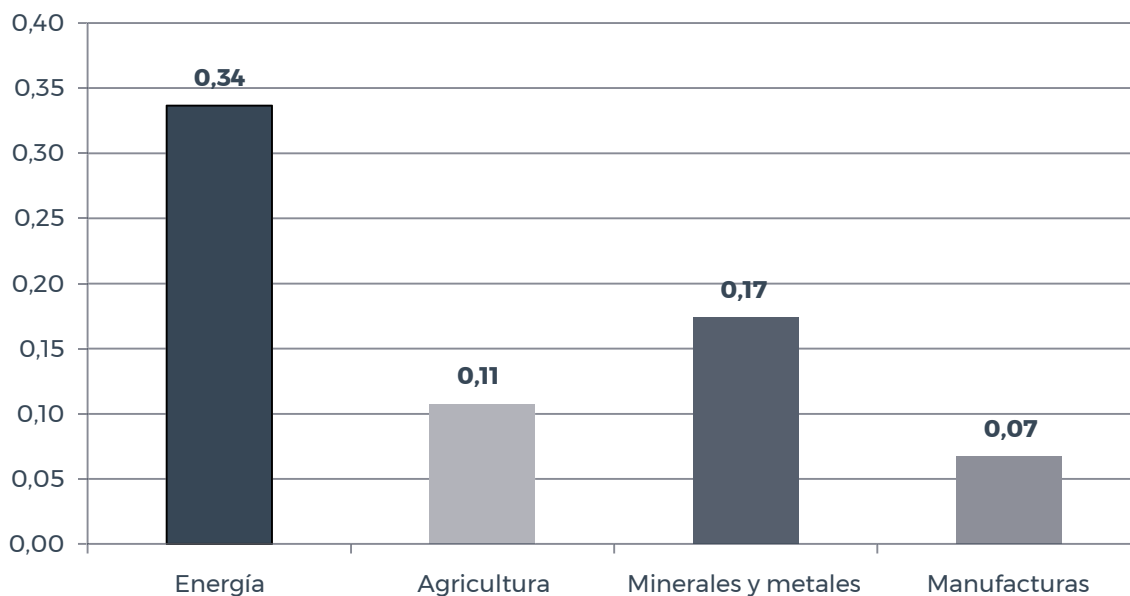
USD, valores constantes, base 2010=100, 1970 - 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT y del Producer Price Index de los EEUU.

GRÁFICO 2.2.6: VOLATILIDAD DE PRECIOS INTERNACIONALES POR GRANDES RUBROS.

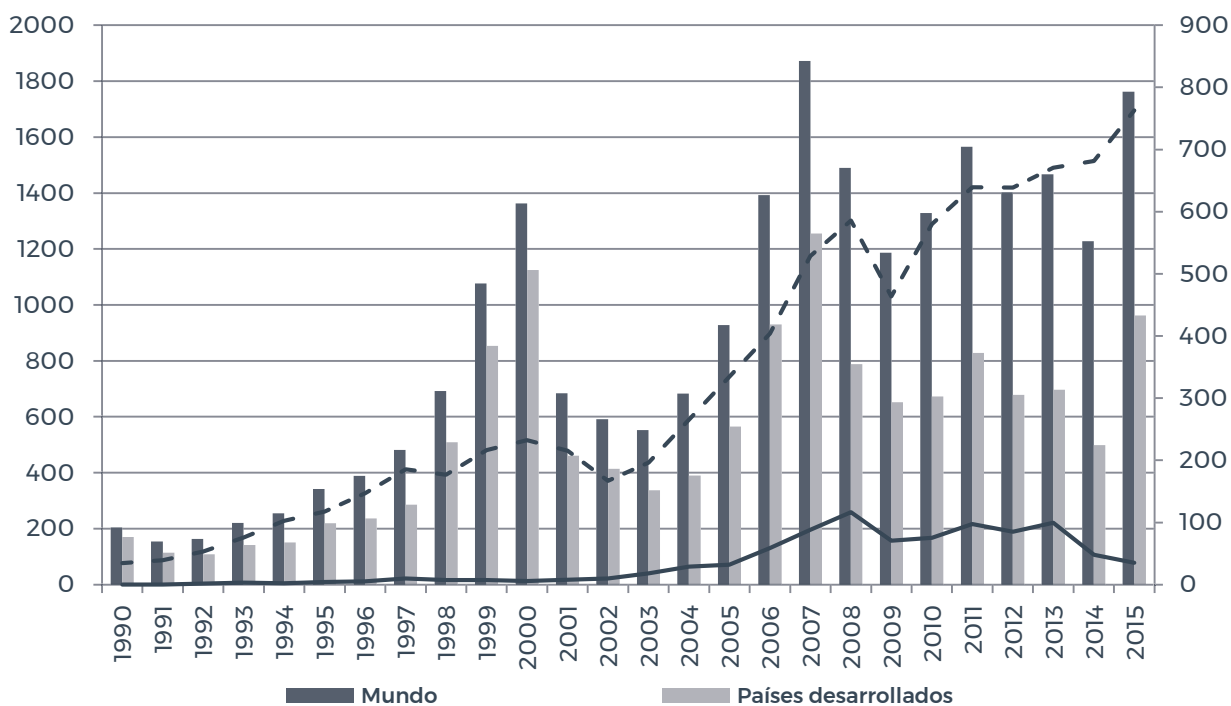
Desvío estándar de precios internacionales, 1970-2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de World Bank Commodity Price Index (World Bank).

GRÁFICO 2.2.7: EVOLUCIÓN DE FLUJOS MUNDIALES DE IED ENTRANTE POR REGIONES.

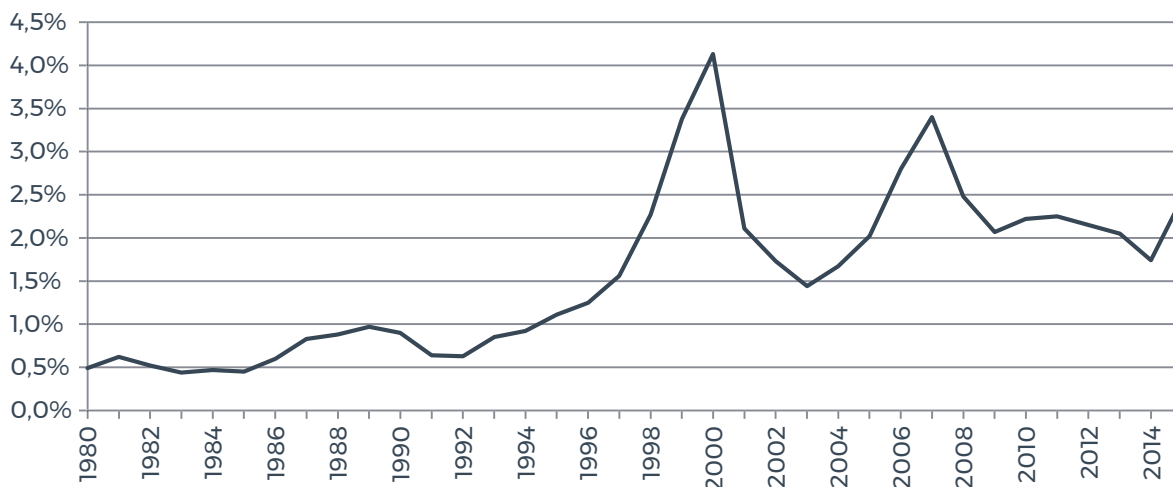
USD miles de millones de USD, 1990-2015, barras (eje izquierdo), líneas (eje derecho).



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

GRÁFICO 2.2.8: EVOLUCIÓN DE FLUJOS MUNDIALES DE IED.

Porcentaje de PBI global, 1980 - 2015



Fuente: elaboración propia en base a datos de la UNCTADStat.

CUADRO 2.2.9: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS FLUJOS DE IED.

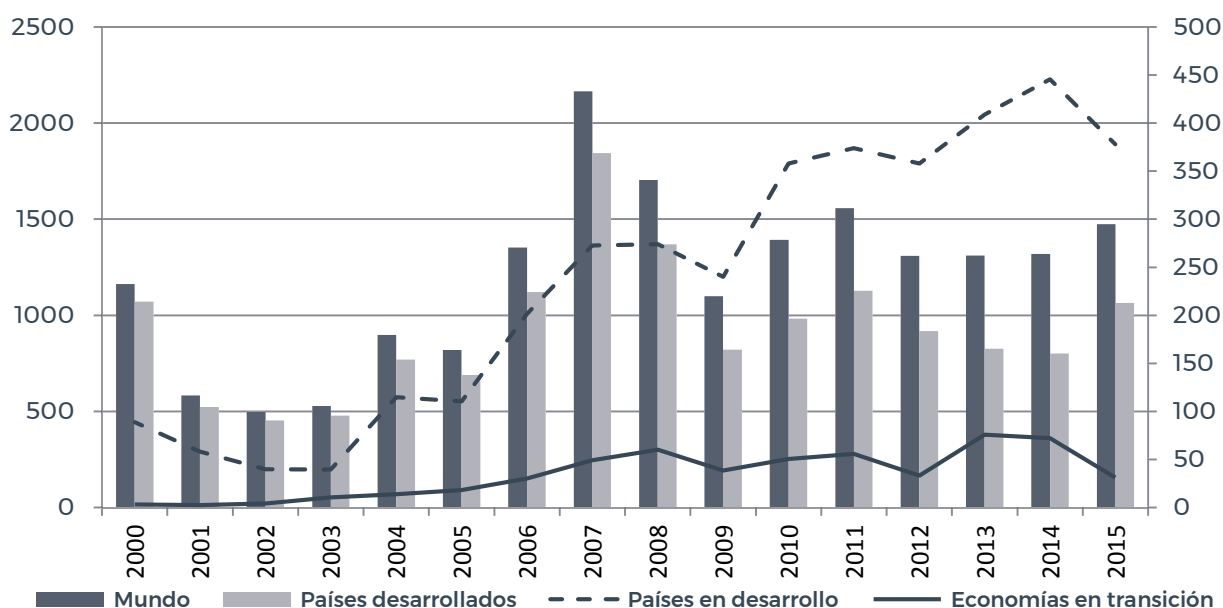
Promedios anuales por grupo de países receptores, millones de USD y participación, 1991 - 2015.

	1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010		2011-2015	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Mundo	226.747	100%	800.366	100%	687.520	100%	1.453.839	100%	1.508.819	100%
Economías desarrolladas	146.845	64,8%	601.754	75,2%	433.576	63,1%	859.691	59,1%	753.918	50,0%
Economías en transición	2.162	1,0%	7.048	0,9%	19.366	2,8%	81.830	5,6%	64.002	4,2%
Economías en desarrollo	77.740	34,3%	191.564	23,9%	234.578	34,1%	512.318	35,2%	690.899	45,8%

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

GRÁFICO 2.2.10: EVOLUCIÓN DE FLUJOS MUNDIALES DE IED SALIENTE POR REGIONES.

USD miles de millones de USD, 1990-2015, barras (eje izquierdo), líneas (eje derecho).



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

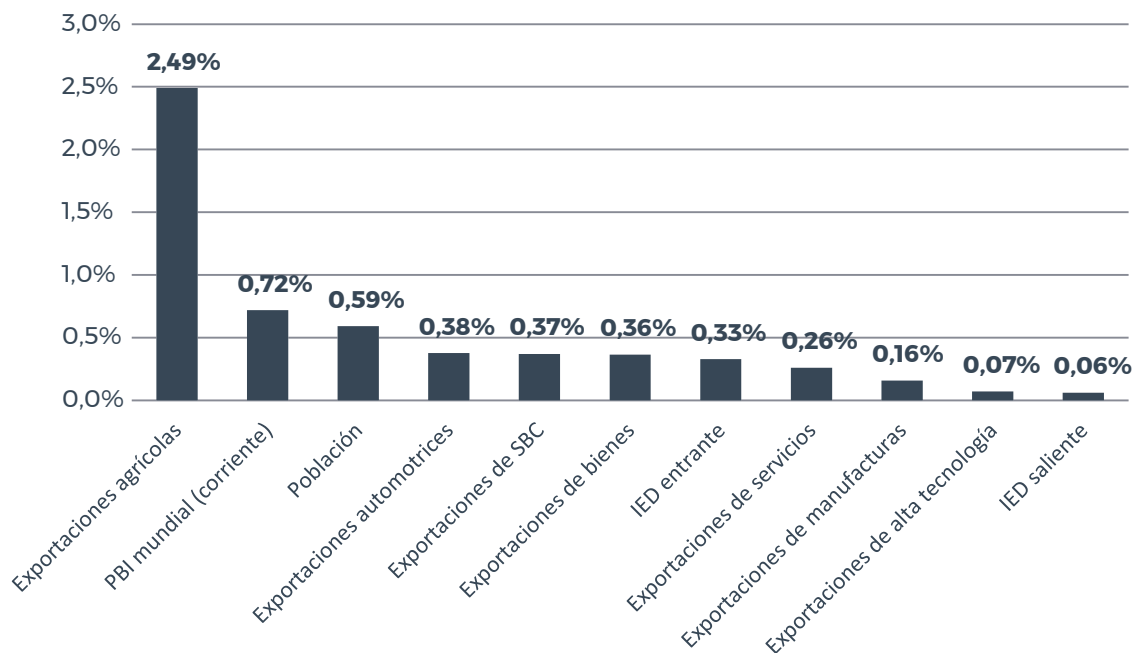
CUADRO 2.2.11: FLUJOS MUNDIALES DE IED ENTRANTE POR SECTOR PRODUCTIVO.

Millones de USD y porcentajes sobre flujo total, 1990 - 1992 y 2010 - 2012

	1990-1992		2010-2012	
	US\$ millones	%	US\$ millones	%
Total	175.997	100%	1.484.203	100%
Primario	14.491	8,2%	144.141	9,7%
Manufacturas	52.250	29,7%	308.702	20,8%
Servicios	97.041	55,1%	975.554	65,7%
No especificado	12.215	6,9%	55.806	3,8%

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD (2014).

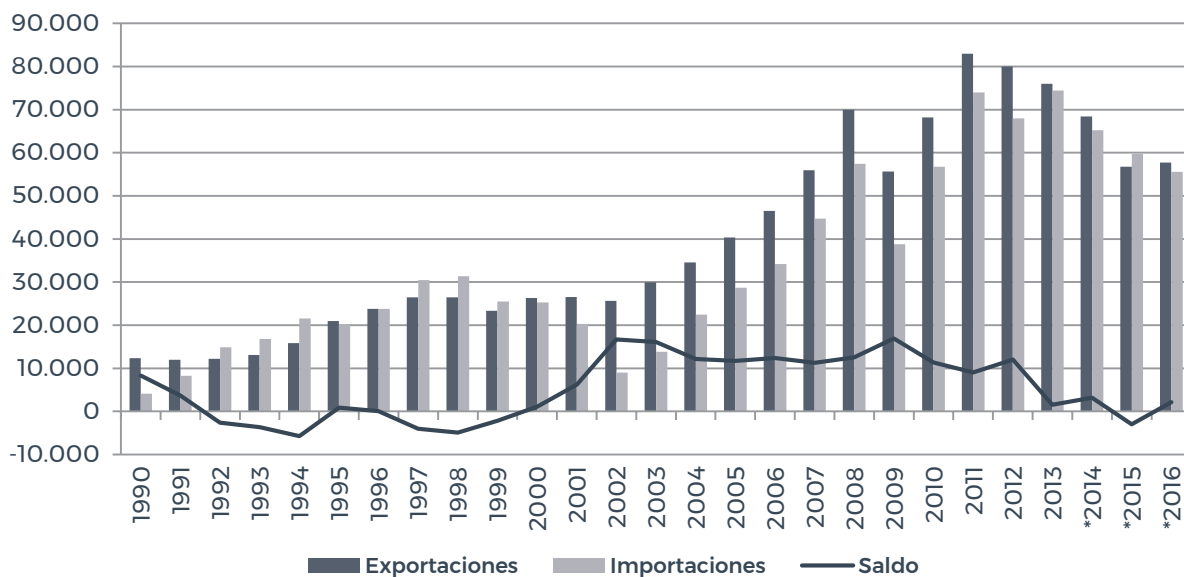
GRÁFICO 4.0.1: INDICADORES DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA EN 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de OMC, Banco Mundial y UNCTAD.

GRÁFICO 4.1.1: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE ARGENTINA.

Exportaciones, importaciones y saldo comercial en millones de USD. 1990 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

* datos provisorios.

GRÁFICO 4.1.2: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DE LA ARGENTINA.

Índice trimestral, base 2004=100, 1990 - 2016.

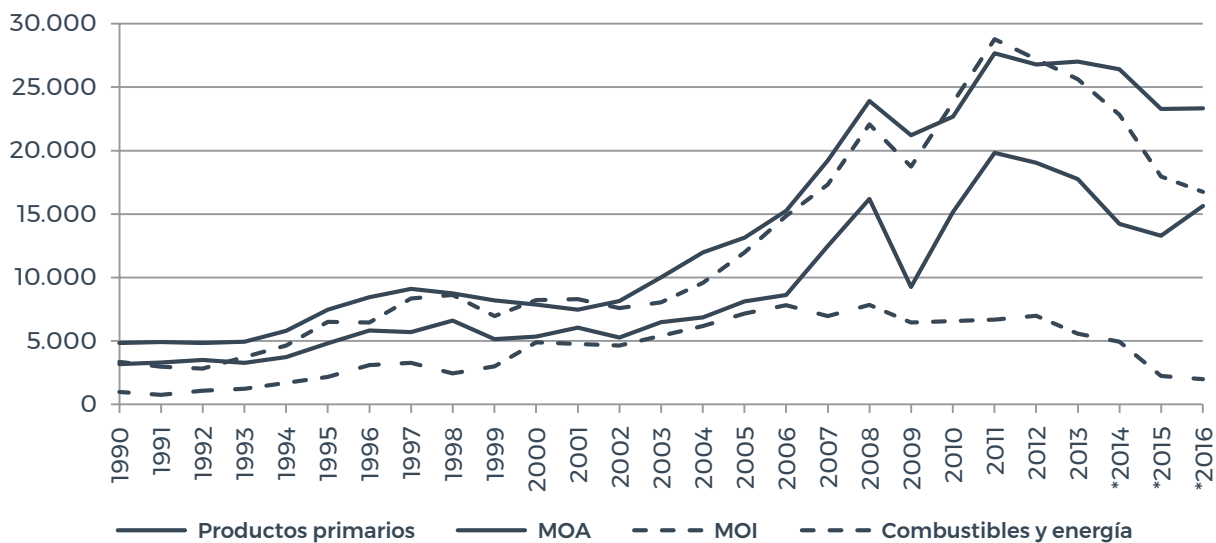


Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

* datos provisorios.

GRÁFICO 4.1.3: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS POR TIPO DE PRODUCTO.

Valores anuales, millones de USD, 1990 - 2016.

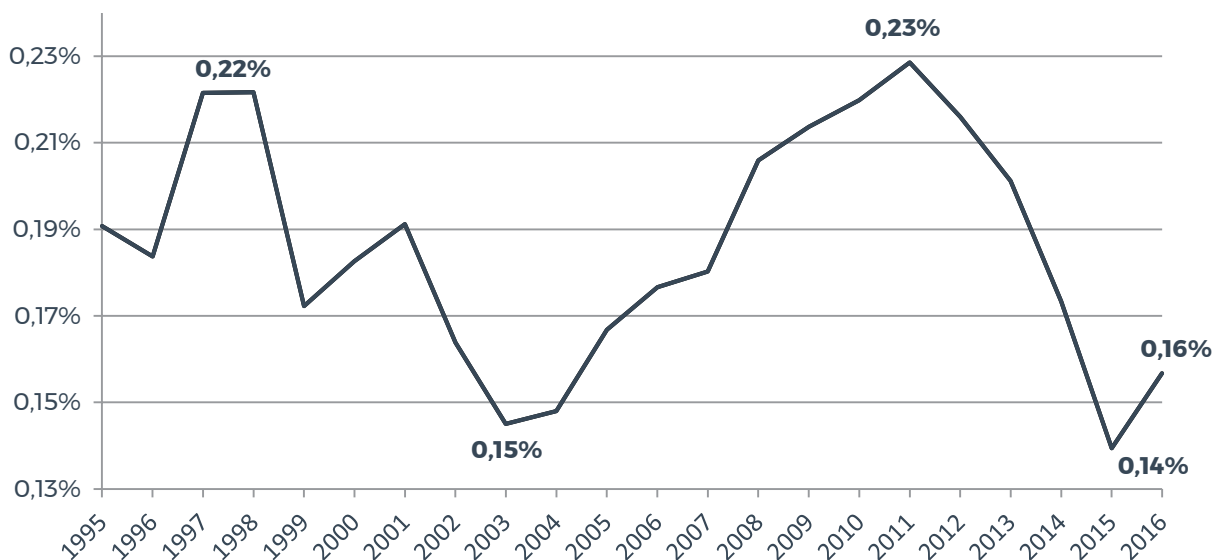


Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

* datos provisorios.

GRÁFICO 4.1.4: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ARGENTINA EN EL COMERCIO MUNDIAL DE MANUFACTURAS.

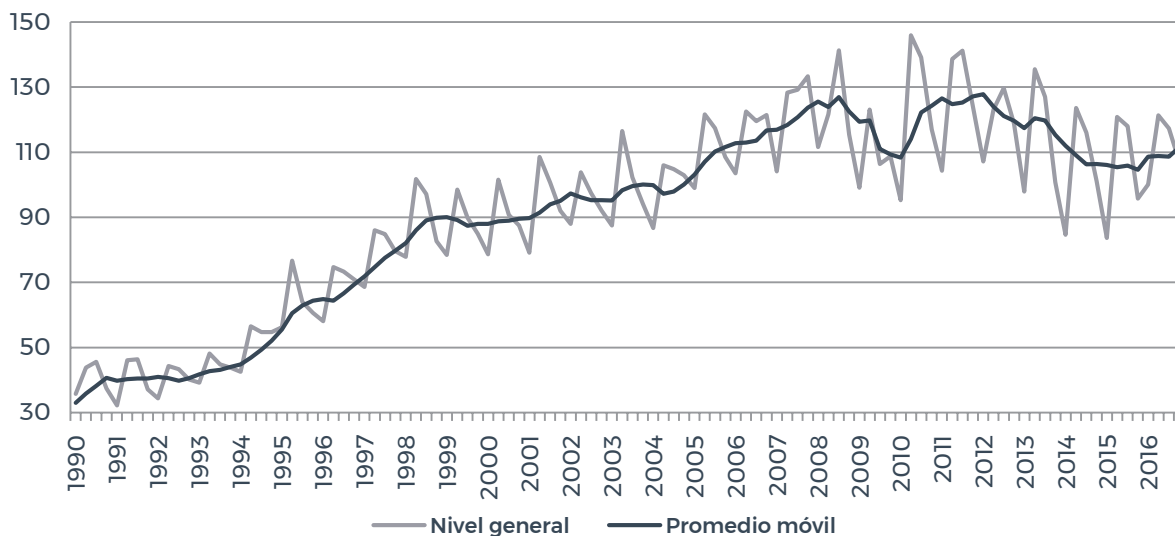
Porcentaje sobre el total de exportaciones de manufacturas, 1995 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

GRÁFICO 4.1.5: EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN FÍSICO DE EXPORTACIONES DE ARGENTINA.

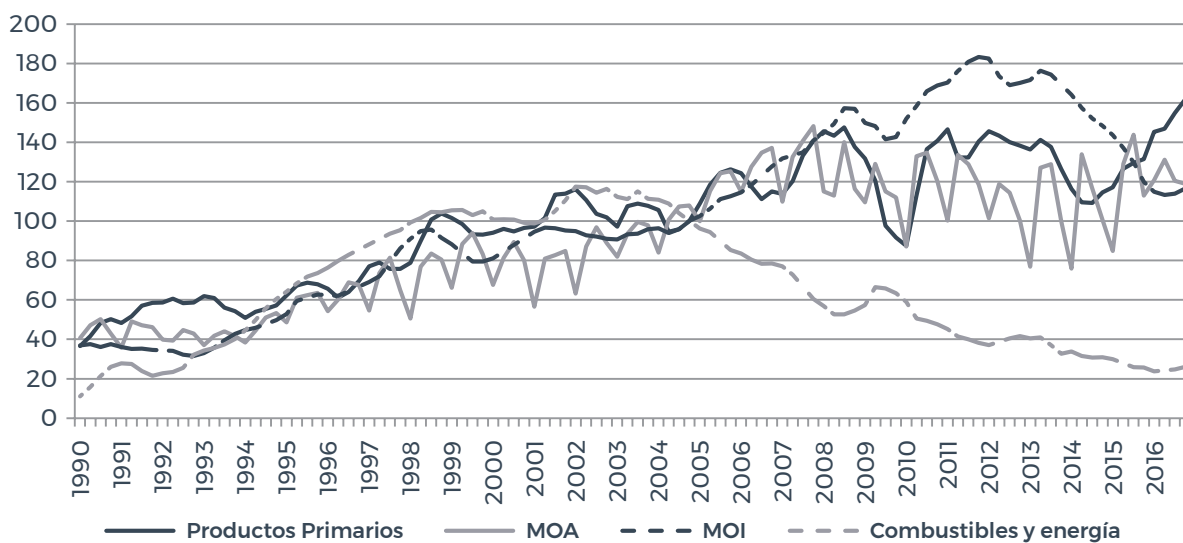
Índice trimestral, base 2004=100, y promedio móvil, 1990 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.6: EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN FÍSICO DE LAS EXPORTACIONES DE ARGENTINA POR TIPO DE PRODUCTO.

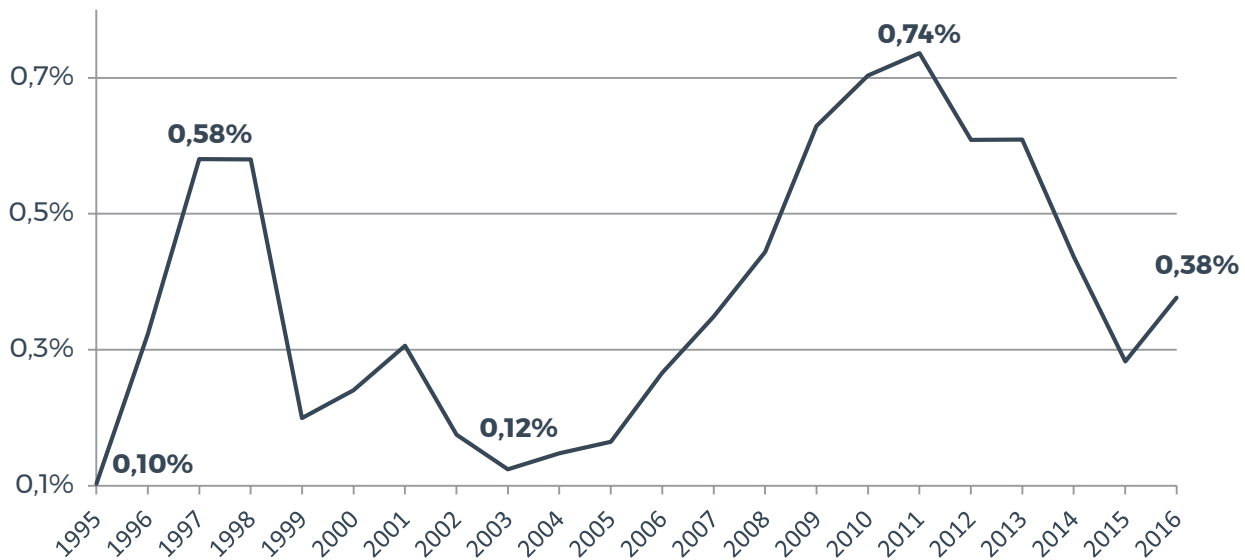
Índice trimestral, base 2004=100, y promedio móvil, 1990 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.7: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES AUTOMOTRICES ARGENTINAS.

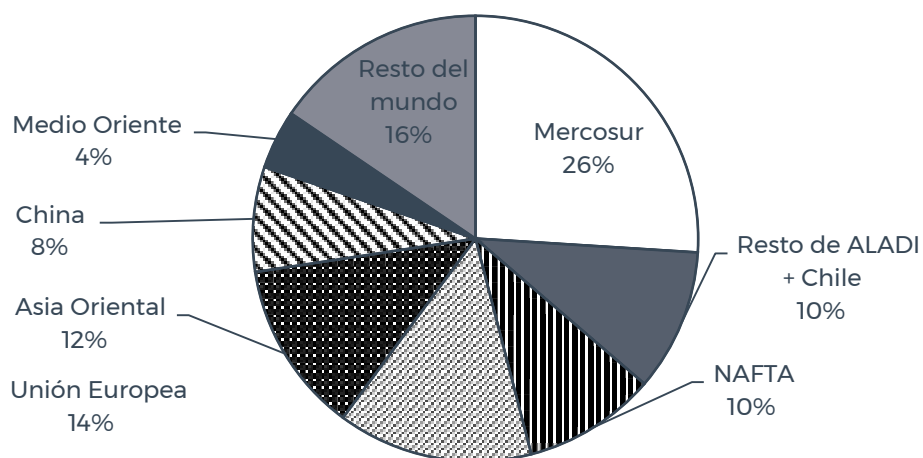
Porcentaje de las exportaciones mundiales, 1995 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

GRÁFICO 4.1.8: ESTRUCTURA DE DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS.

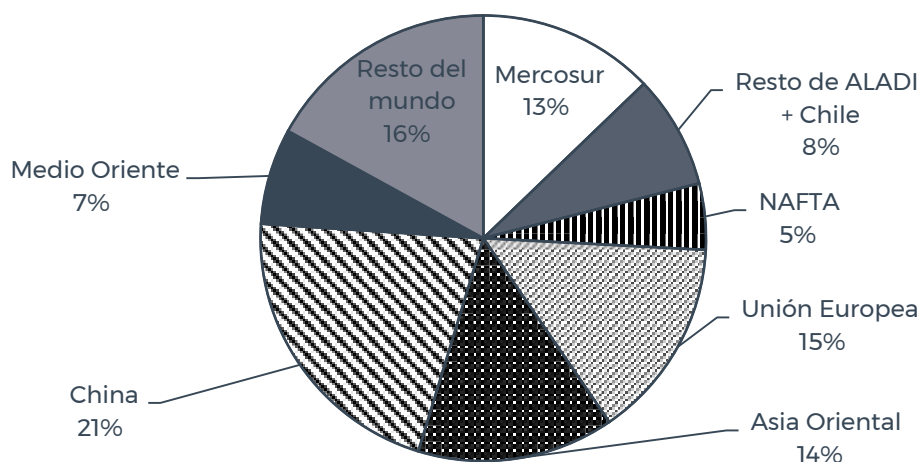
Porcentaje sobre total exportado, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.9: ESTRUCTURA DE DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES PRIMARIAS ARGENTINAS.

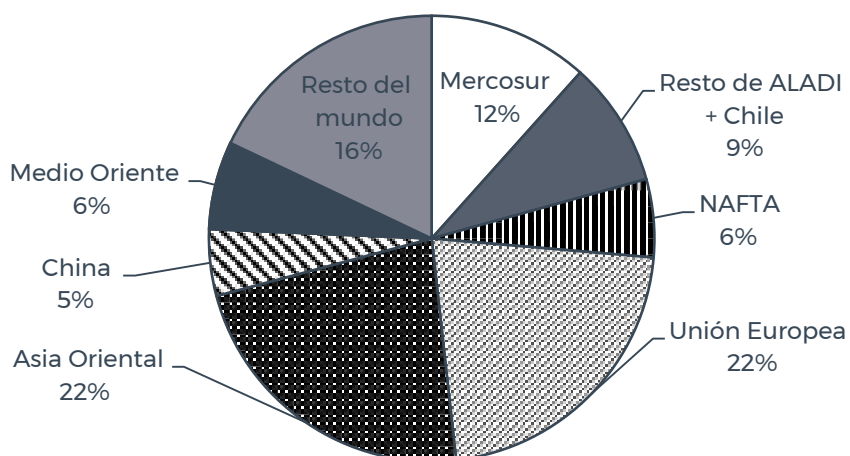
Porcentaje sobre total de exportaciones primarias, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.10: ESTRUCTURA DE DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES MOA ARGENTINAS.

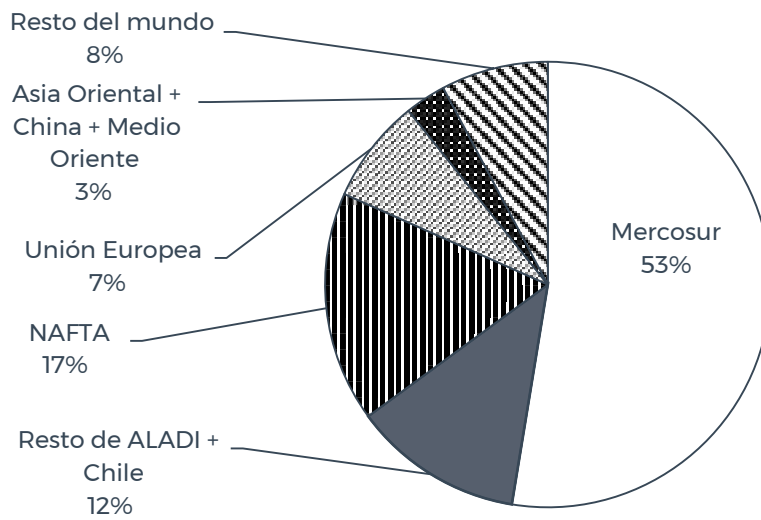
Porcentaje sobre total de exportaciones MOA, 2012 - 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.11: ESTRUCTURA DE DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES MOI ARGENTINAS.

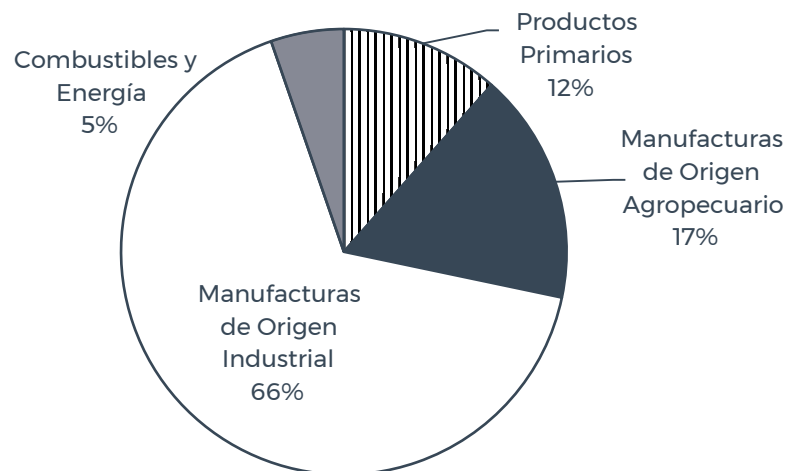
Porcentaje sobre total de exportaciones MOI, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.12: PARTICIPACIÓN DE GRANDES RUBROS SOBRE EXPORTACIONES ARGENTINAS AL MERCOSUR.

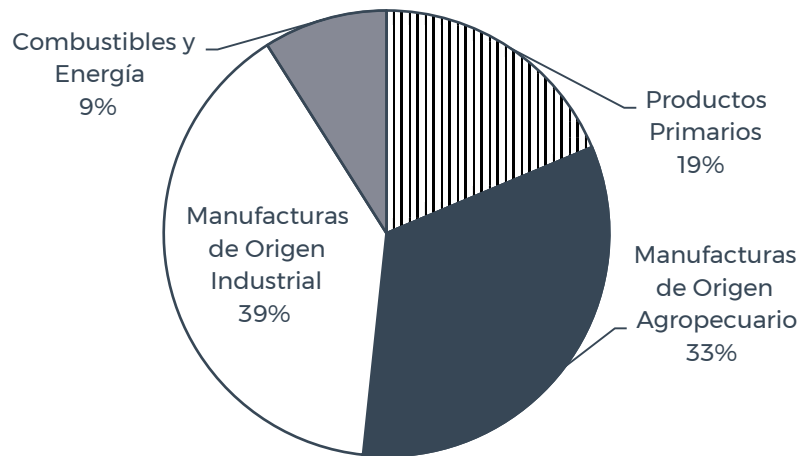
Porcentaje sobre total de exportaciones al MERCOSUR, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.13: PARTICIPACIÓN DE GRANDES RUBROS SOBRE EXPORTACIONES ARGENTINAS AL RESTO DE ALADI.

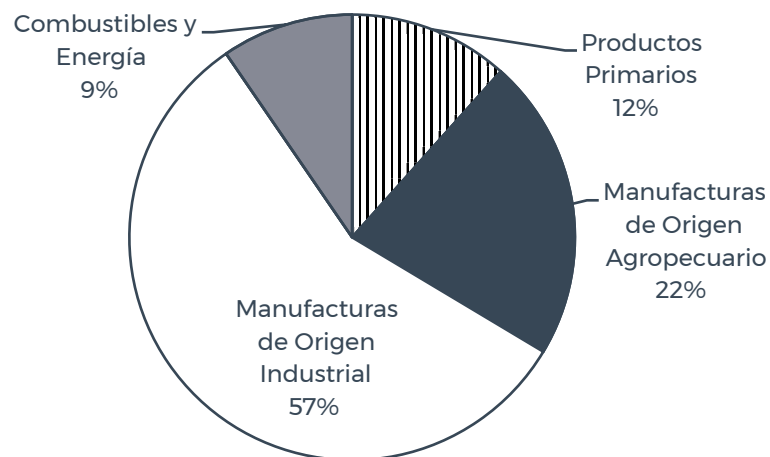
Porcentaje sobre total de exportaciones al resto de ALADI, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.14: PARTICIPACIÓN DE GRANDES RUBROS SOBRE EXPORTACIONES ARGENTINAS A NAFTA.

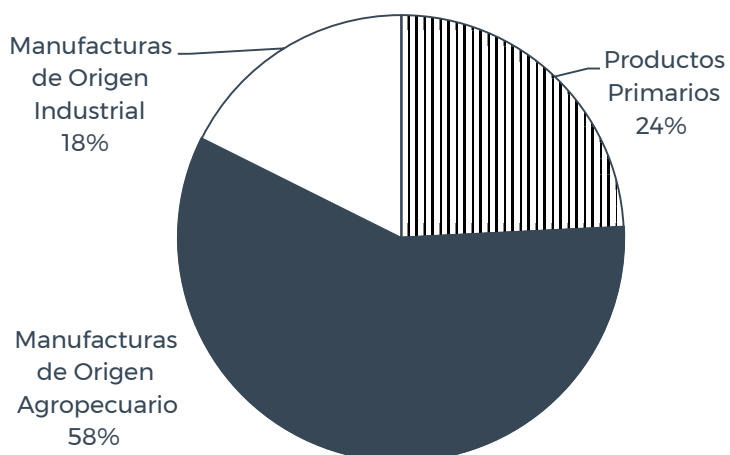
Porcentaje sobre total de exportaciones a NAFTA, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.15: PARTICIPACIÓN DE GRANDES RUBROS SOBRE EXPORTACIONES ARGENTINAS A LA UE.

Porcentaje sobre total de exportaciones a la UE, 2012 - 2016.*

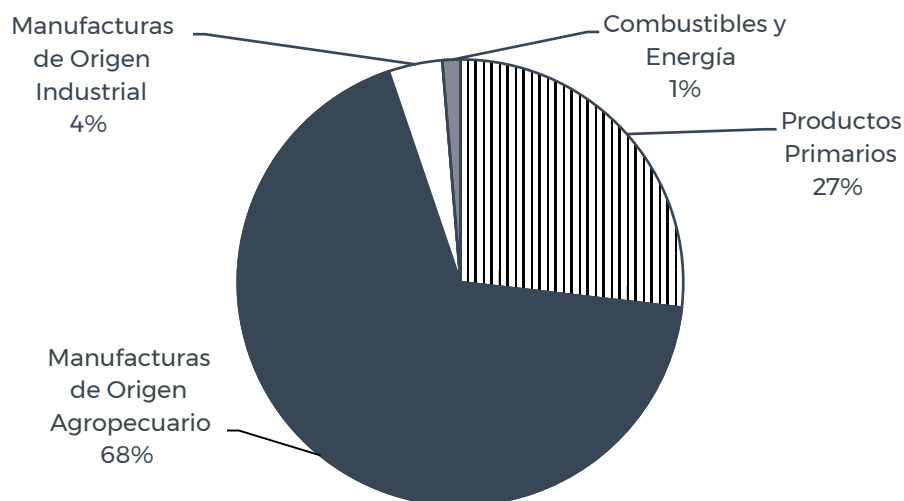


Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

* en el total de exportaciones a la UE no se incluyen exportaciones de Combustibles y Energía que representan un 0,43% de las mismas.

GRÁFICO 4.1.16: PARTICIPACIÓN DE GRANDES RUBROS SOBRE EXPORTACIONES ARGENTINAS A ASIA ORIENTAL.

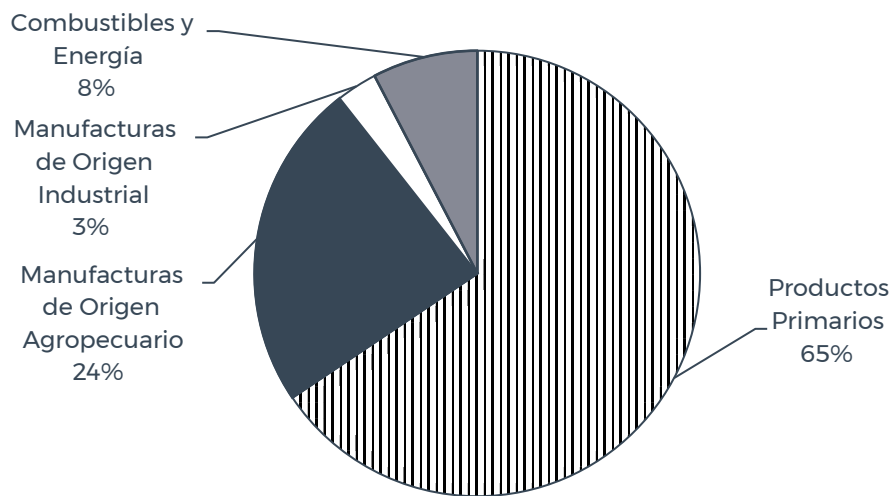
Porcentaje sobre total de exportaciones a Asia Oriental, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.17: PARTICIPACIÓN DE GRANDES RUBROS SOBRE EXPORTACIONES ARGENTINAS A CHINA.

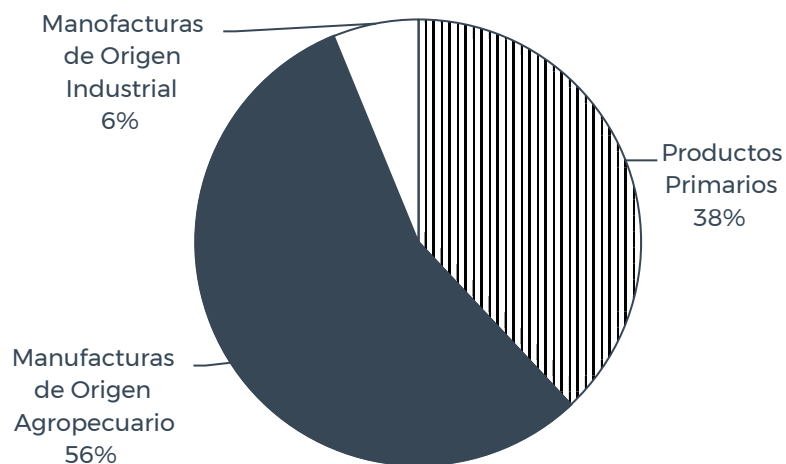
Porcentaje sobre total de exportaciones a China, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.18: PARTICIPACIÓN DE GRANDES RUBROS SOBRE EXPORTACIONES ARGENTINAS A MEDIO ORIENTE.

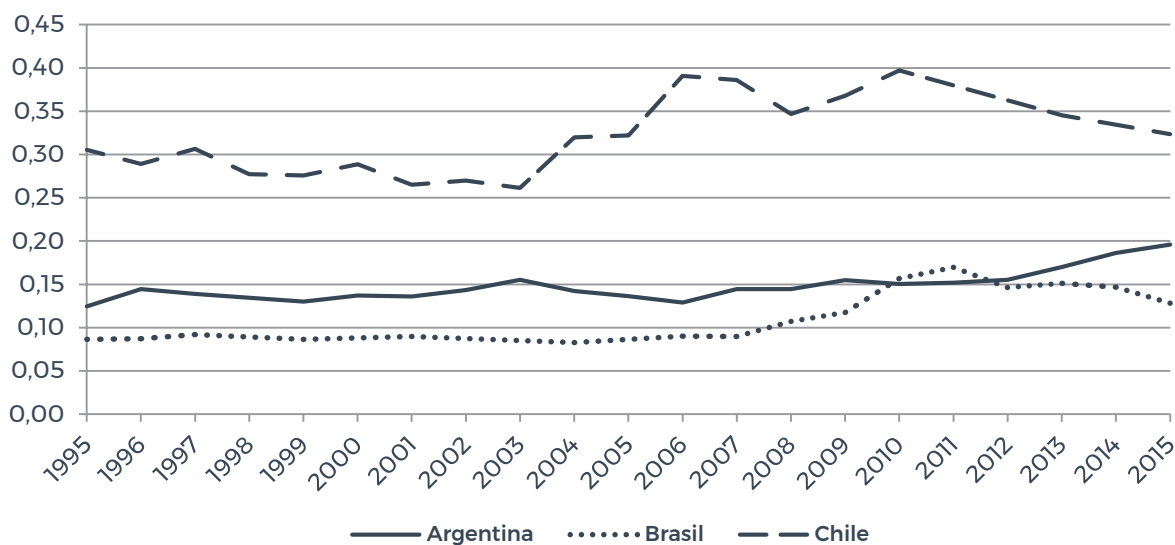
Porcentaje sobre total de exportaciones a Medio Oriente, 2012 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.19: EVOLUCIÓN DE LA CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE.

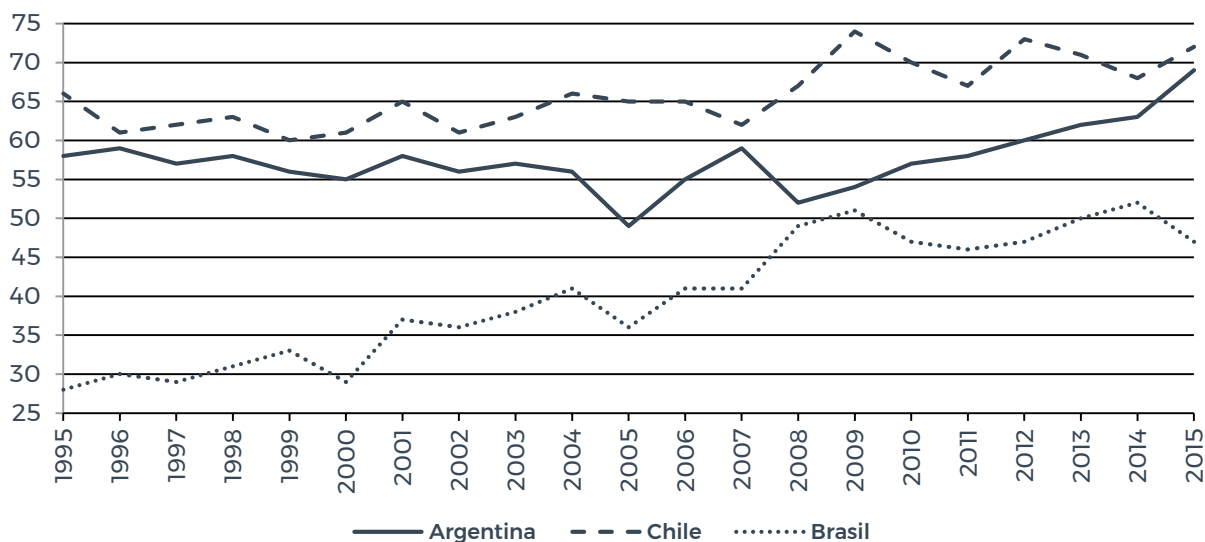
Índice Herfindahl, 1995 - 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADstat.

GRÁFICO 4.1.20: ARGENTINA, BRASIL Y CHILE EN EL RANKING DE LA "COMPLEJIDAD" EXPORTADORA.

Posición en el ranking, 1995 - 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Atlas of Economic Complexity.

CUADRO 4.1.21: EXPORTACIONES ARGENTINAS DE SBC.

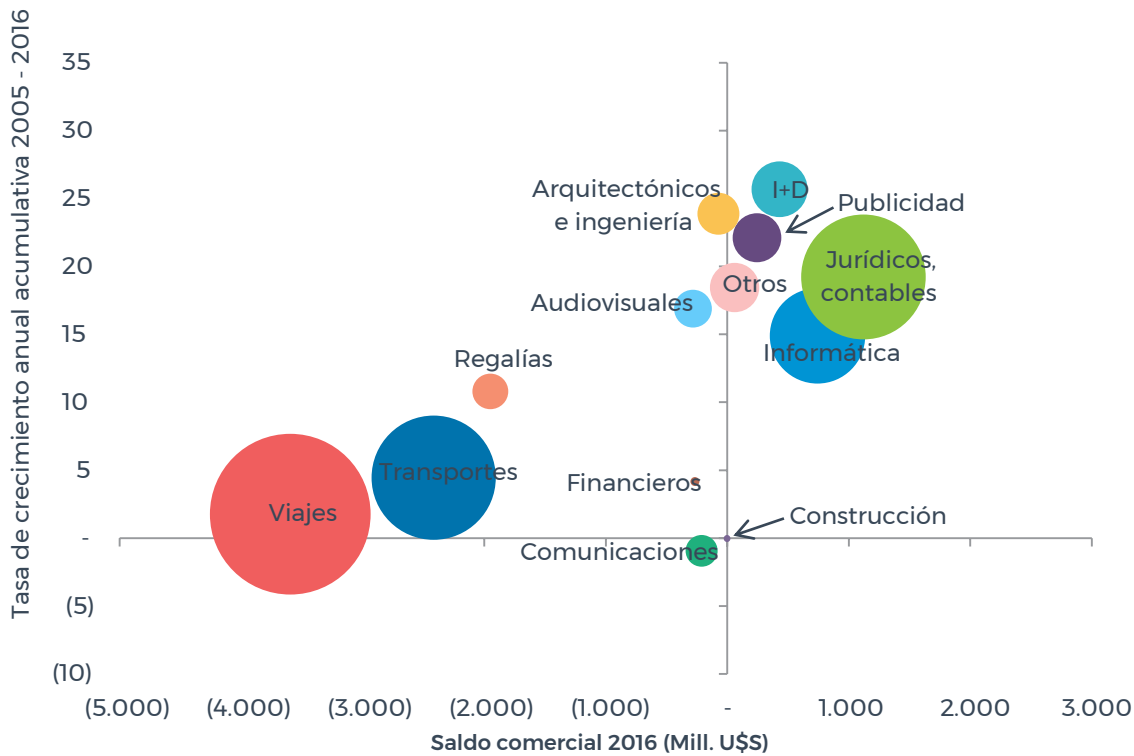
Millones de USD, 2005 - 2016.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Tasa crec. 2016-2003 (%)
Total servicios	4.500	5.288	6.634	8.023	10.363	12.156	10.967	13.550	15.442	15.185	14.733	13.877	14.046	12.795	184
Servicios de informática	165	191	235	374	651	891	1.049	1.321	1.744	1.710	1.682	1.342	1.477	1.353	720
Servicios empresariales, profesionales y técnicos	754	963	1.456	1.774	2.407	3.089	2.987	3.871	4.765	4.937	4.893	4.246	4.530	4.257	465
Jurídicos, contables, asesoram.	245	350	491	699	920	1.168	1.168	1.995	2.405	2.778	2.638	2.257	2.408	2.313	844
Publicidad, invest. de mercado	45	97	174	240	313	403	333	518	604	493	494	422	450	354	686
Investigación y desarrollo	55	97	127	164	197	254	257	359	446	442	484	510	545	464	743
Arquitectónicos, Ingeniería	53	58	67	119	130	172	225	351	446	373	329	300	320	259	389
Otros servicios	204	168	333	291	498	664	627	195	302	313	323	269	287	359	76
Servicios audiovisuales y conexos	118	144	192	241	305	470	275	327	342	310	280	222	264	213	80
Total SBC	1.037	1.298	1.883	2.389	3.363	4.450	4.311	5.519	6.851	6.957	6.855	5.810	6.271	5.823	462
Total SBC (índice 2003=100)	100	125	182	230	324	429	416	532	661	671	661	560	605	562	462

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

GRÁFICO 4.1.22: LA DINÁMICA DEL COMERCIO DE SERVICIOS EN LA ARGENTINA.

Crecimiento, saldo comercial y valor de exportaciones, millones de USD, 2005 - 2016.*

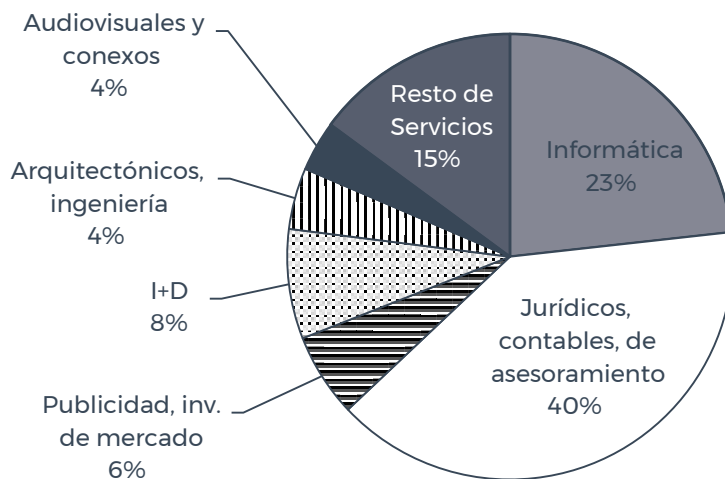


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

* el tamaño de los círculos refleja el valor de las exportaciones en 2016.

GRÁFICO 4.1.23: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS DE SBC.

Porcentaje sobre exportaciones totales de SBC, 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

CUADRO 4.1.24: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL ARGENTINO.

Millones de USD, 2016.

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Bienes	57.733	53.243	4.490
Servicios	12.795	19.805	-7.010
Transportes	2.296	4.713	-2.417
Viajes	3.835	7.433	-3.598
Servicios de comunicaciones	150	362	-212
Servicios de seguros	30	348	-317
Servicios financieros	12	279	-267
Regalías y derechos de licencia	190	2.140	-1.950
SBC	5.823	3.379	2.444

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.25: VARIACIÓN ANUAL DE LOS INGRESOS POR EXPORTACIONES DE LOS SBC.

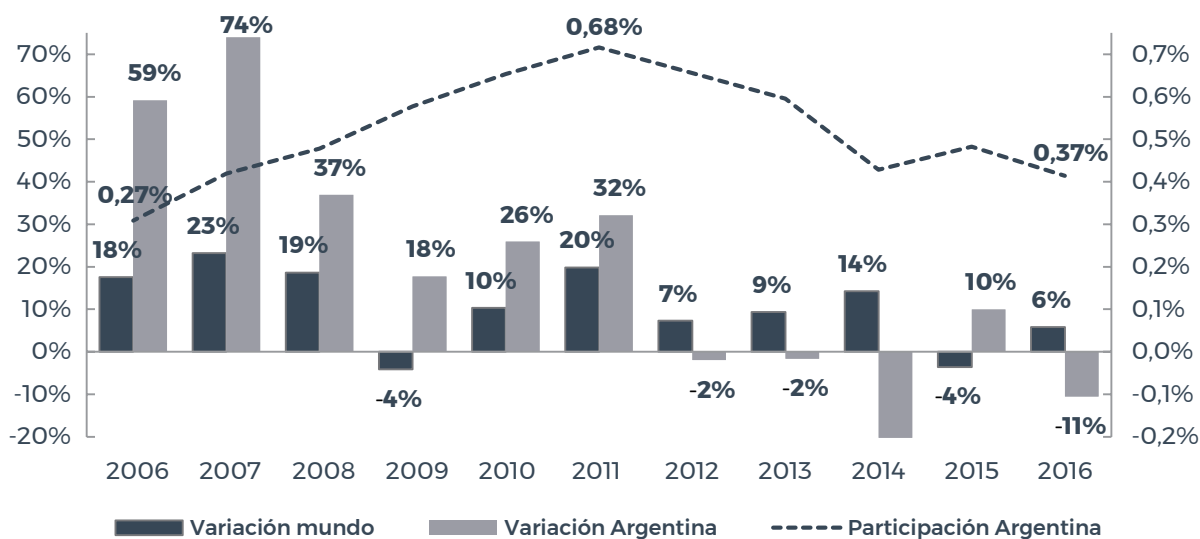
Porcentajes, 2000 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 4.1.26: VARIACIÓN DE EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE COMPUTACIÓN Y PARTICIPACIÓN ARGENTINA.

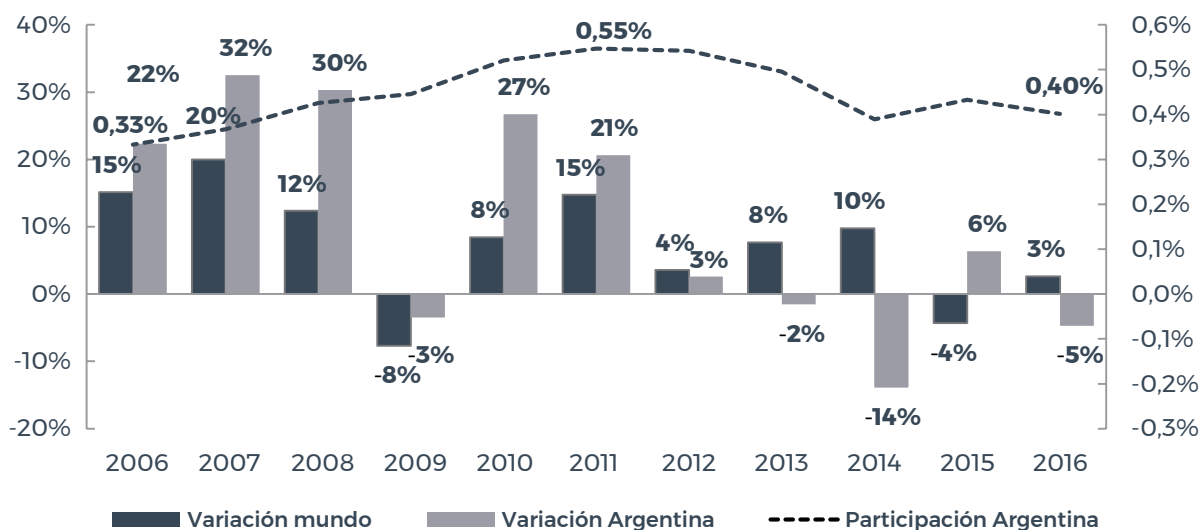
Variaciones de exportaciones: mundiales y argentinas (eje izquierdo), participación argentina sobre exportaciones mundiales (eje derecho), 2006 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

GRÁFICO 4.1.27: VARIACIÓN DE EXPORTACIONES DE SERVICIOS EMPRESARIALES Y PARTICIPACIÓN ARGENTINA.

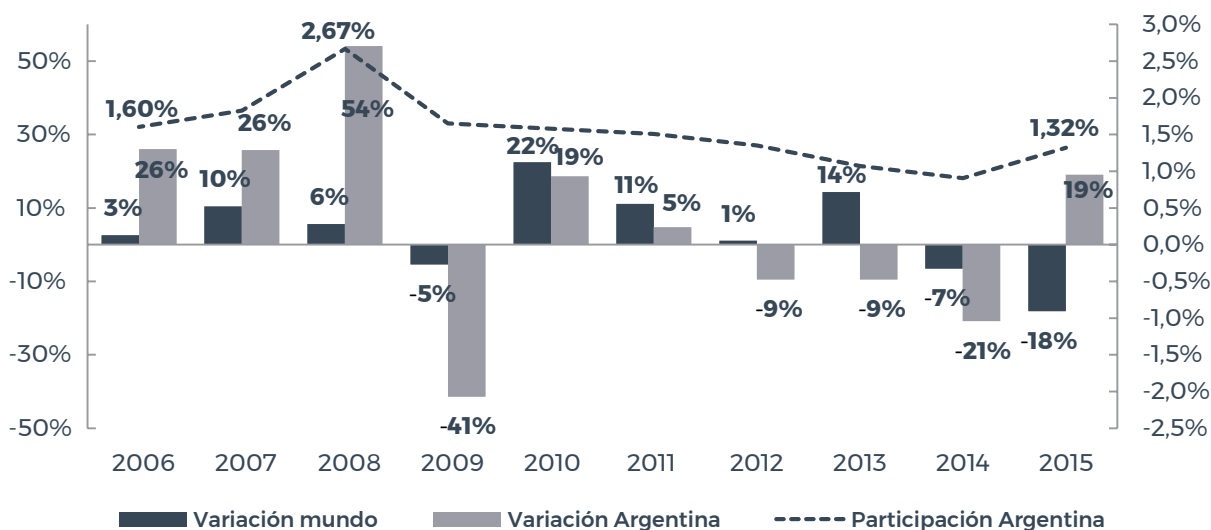
Variación de las exportaciones: mundiales y argentinas (eje izquierdo), participación argentina sobre exportaciones mundiales (eje derecho), 2006 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

GRÁFICO 4.1.28: VARIACIÓN EXPORTACIONES DE SERVICIOS AUDIOVISUALES Y PARTICIPACIÓN ARGENTINA.

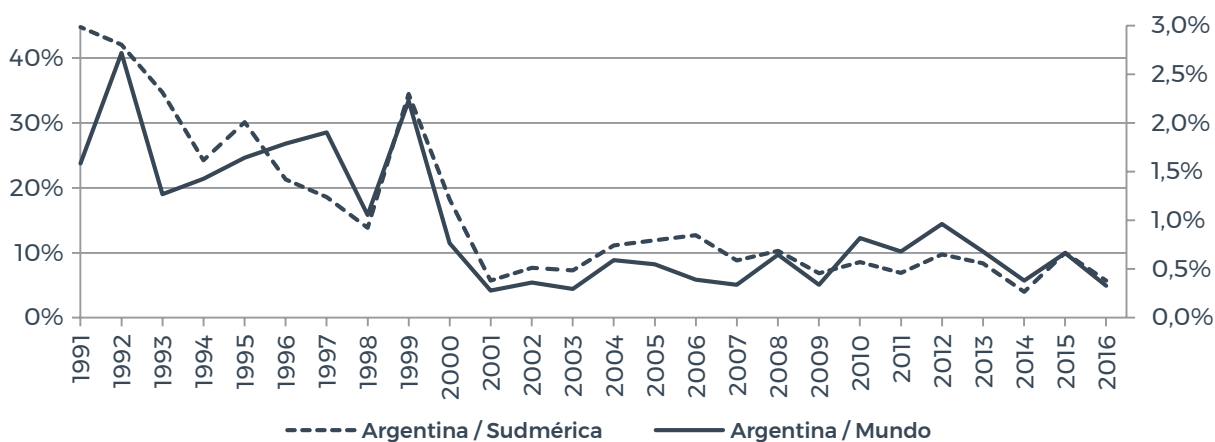
Variación de las exportaciones: mundiales y argentinas (eje izquierdo), participación argentina (eje derecho), 2006 - 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADstat.

GRÁFICO 4.1.29: PARTICIPACIÓN ARGENTINA EN EL FLUJO ENTRANTE DE IED.

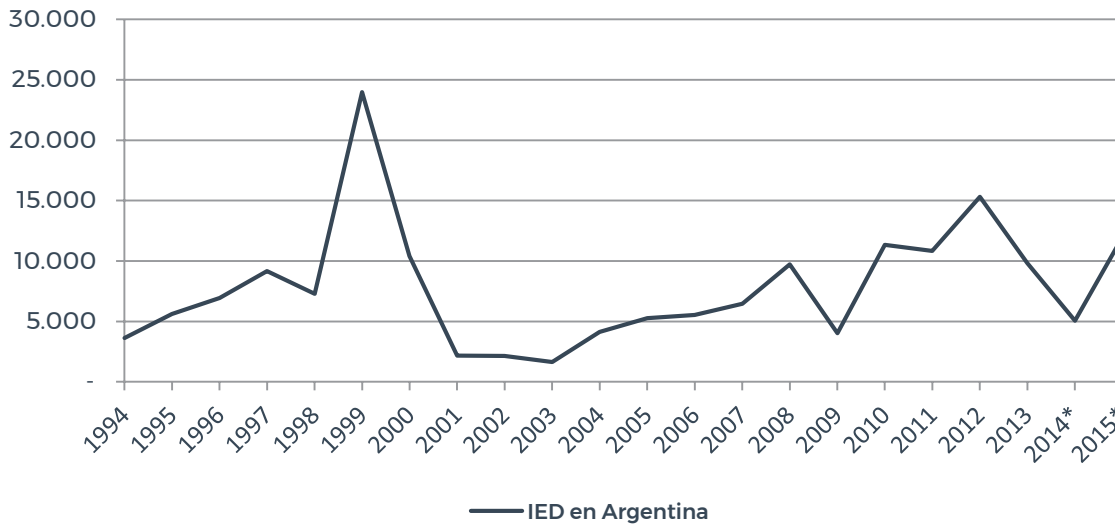
Respecto del mundo (eje derecho) y de Sudamérica (eje izquierdo), 1991 - 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADstat.

GRÁFICO 4.1.30: EVOLUCIÓN IED EN ARGENTINA.

Millones de USD, valores corrientes, 1994 - 2015.

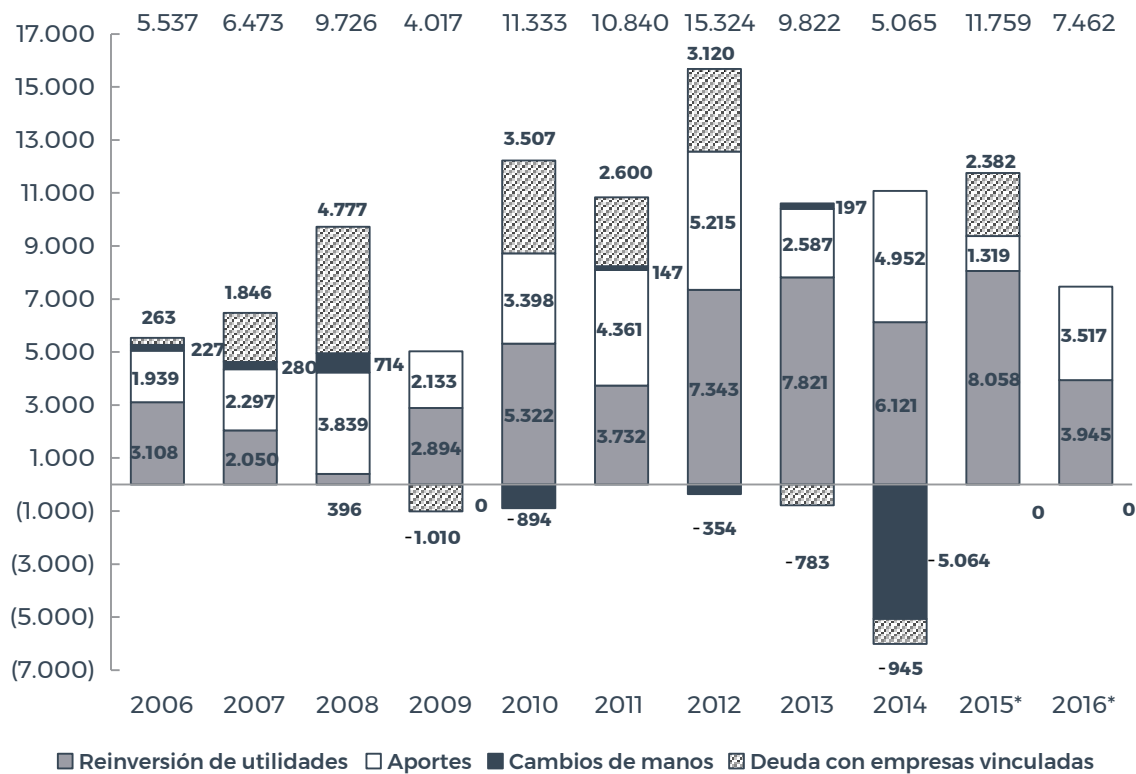


Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

* dato provisorio.

GRÁFICO 4.1.31: FLUJOS DE IED EN ARGENTINA - EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN.

Millones de USD, 2006 - 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

* dato provisorio.

CUADRO 4.1.32: FLUJOS DE IED POR SECTORES Y PAÍSES INVERSORES (2DO NIVEL).

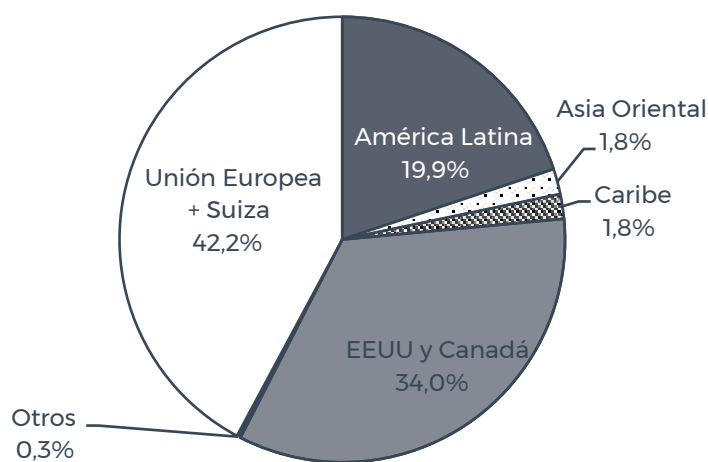
Participación sobre flujos de IED, 2011 - 2015.

País inversor 2 ^{do} nivel	Participación	Sector	Participación
EEUU	29%	Industria química, caucho y plástico	17%
Países Bajos	13%	Sector privado financiero	11%
Brasil	9%	Minería	11%
España	7%	Alimentos, bebidas y tabaco	8%
Suiza	5%	Comunicaciones	8%
Alemania	5%	Petróleo	7%
Canadá	5%	Industria automotriz (terminales y autopartistas)	6%
Francia	5%	Comercio	5%
Chile	4%	Otros sector privado no financiero	5%
México	2%	Maquinarias y equipos	4%
Otros ⁷⁵	15%	Otros	19%

Fuente: elaboración propia en base a datos de BCRA.

GRÁFICO 4.1.33: PARTICIPACIÓN POR REGIÓN INVERSORA (2DO NIVEL) EN LOS FLUJOS DE IED EN ARGENTINA.

Porcentaje sobre flujos totales de IED a la Argentina, 2011 - 2015.

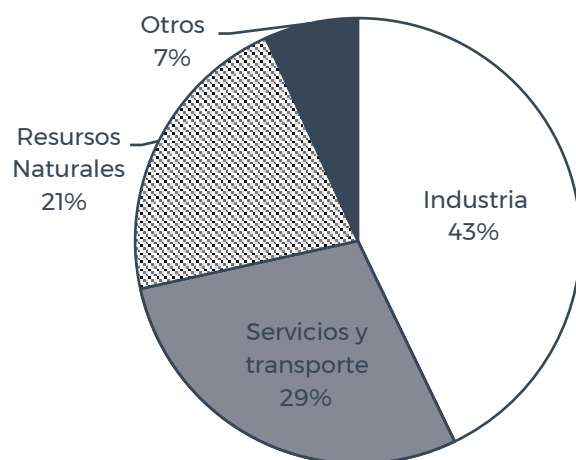


Fuente: elaboración propia en base a datos de BCRA.

⁷⁵ Dentro de "otros" se incluyen flujos declarados por empresas como extranjeras pero que tras corroboración del BCRA (estimaciones de 2do nivel) resultaron ser flujos de empresas argentinas desde el exterior.

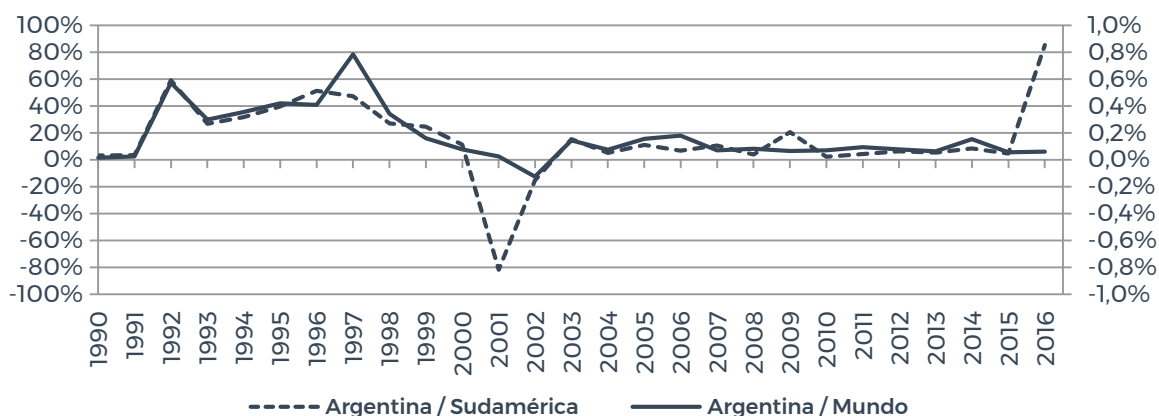
GRÁFICO 4.1.34: PARTICIPACIÓN POR SECTORES DE DESTINO EN LOS FLUJOS DE IED EN ARGENTINA.

Porcentaje sobre flujos totales de IED en Argentina, 2011 - 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos de BCRA.

GRÁFICO 4.1.35: PARTICIPACIÓN ARGENTINA EN EL FLUJO SALIENTE DE IED.

Respecto del mundo (eje derecho) y de Sudamérica (eje izquierdo), 1990 - 2015.⁷⁵

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTADStat.

CUADRO 5.2.1: COMPOSICIÓN DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES BASADAS EN RRNN DE NUEVA ZELANDA.

Anual al 30 de junio de 2016.

Tipo de producto	Participación
Productos Lácteos y Derivados	36%
Carne y Lanas	25%
Forestal	14%
Horticultura	13%
Productos del mar	5%
Cultivos	1%
Otros	7%

Fuente: Ministry for Primary Industries (2017).

⁷⁵ El fuerte ascenso de Argentina en la IED saliente de América del Sur en 2016 no obedece a un aumento de los flujos originarios del país, sino a que Brasil registró una fuerte desinversión neta.