

PROGRAMA DE INVESTIGADORES

POLÍTICA COMERCIAL, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO

**EJE TEMÁTICO B. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE INSERCIÓN
INTERNACIONAL**



ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

INFORME FINAL

| Sica Dante

Argentina enfrenta un momento histórico, el gobierno ha diseñado un Plan Productivo Nacional que tiene como objetivo la creación de empleo de calidad, donde se plantea la necesidad de una estrategia de inserción externa inteligente, en la cual se contemple la posición competitiva de los sectores productivos.

El presente trabajo, busca aportar elementos de análisis para el diseño de estrategias alternativas de inserción externa a 2030 para la Argentina. Para ello se delimitan las tendencias internacionales del crecimiento económico global y la evolución del comercio y las inversiones, que permitirán, a su vez, identificar los desafíos y oportunidades que enfrentará nuestro país. Asimismo, se analiza la evolución reciente de las ventas externas argentinas, para contar con un diagnóstico que muestre el punto de partida en cuanto a destinos y composición. Los resultados obtenidos muestran que la canasta de exportación se encuentra poco diversificada, con una marcada presencia de commodities o productos semi-procesados de origen agropecuario.

Una estrategia integral deberá contemplar un adecuado set de políticas comerciales y productivas, que consideren las necesidades del conjunto de la economía y las particularidades sectoriales. Así, para los sectores exportadores el foco radicará en diversificar mercados y profundizar la penetración, con el objetivo de aumentar las ventas. Por su parte, para el desarrollo de nuevos productos, son necesarias políticas horizontales y verticales, en sectores específicos. Por último, para los sectores sensibles, que verán una reducción de su tamaño a causa de la competencia, el eje deberá centrarse en minimizar los efectos adversos, para lo cual será necesario implementar una apertura gradual junto a políticas de transformación productiva para empresas y trabajadores.

Respecto de la metodología aplicada, el trabajo se basa en una revisión de la literatura, un relevamiento de casos de estudio de países que han logrado una inserción externa exitosa y entrevistas a empresas y Cámaras empresarias.

Agradecimientos

Se agradece la colaboración del equipo de ABECEB: Maximiliano Scarlan, Eva Bamio, Javier Cao y Belisario de Azevedo.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONTEXTO INTERNACIONAL	6
A. Escenario de crecimiento global	7
I. Recuperación del crecimiento global en el mediano plazo	7
II. Hacia el sur y hacia el este	8
III. Los mercados desarrollados mantendrán un plus sustancial de ingreso e institucionalidad	9
IV. La región enfrenta el desafío de no perder relevancia en la economía global	10
V. Principales implicancias para la integración de Argentina	10
B. Escenario del comercio y la inversión	11
I. Comercio más dinámico, pero sin ayuda por el lado de los precios	11
II. Las estrategias de localización seguirán dando forma a los flujos de comercio e inversión	13
III. El peso de los servicios en el comercio y en el valor agregado seguirá creciendo	14
IV. Rol creciente de las PYMES globales en el comercio	14
V. Principales implicancias para la integración de Argentina	14
C. Los Estados y las instituciones frente a estas tendencias globales	15
I. La gobernanza global no logra seguir al mundo cambiante	15
II. Las instituciones globales continúan fallando en la resolución de problemáticas globales	16
III. Principales implicancias para la integración de Argentina	16
3. POSICIÓN DE ARGENTINA EN EL MERCADO MUNDIAL Y REGIONAL	17
A. Argentina pierde participación en el comercio mundial	17
B. Una canasta exportadora concentrada en pocos destinos	18
C. Una elevada concentración a nivel de productos de exportación	19
D. Dinámica de la diversificación exportadora	21
4. ¿A QUÉ DEBE ASPIRAR ARGENTINA?	23
A. La necesidad de profundizar y ampliar los mercados de exportación	23
B. El mayor desafío: ampliar la canasta de productos exportados	25
C. ¿Qué estrategia debe seguirse para mejorar la estrategia de inserción externa?	28
D. ¿Qué rol puede cumplir la inversión extranjera directa?	30
E. ¿Qué puede hacerse en materia de promoción de las exportaciones?	32

F. La necesidad de considerar las especificidades de los sectores en el diseño de la estrategia futura	33
5. ESTRATEGIAS PARTICULARES	34
A. Estrategia de ampliación y mejora en la penetración de mercados	36
i. Selección de sectores y destinos	36
ii. Análisis mercado-producto	37
iii. Chile: productos de calidad al mundo, cómo lograr un salto exportador a partir de una estructura productiva basada en recursos naturales	41
B. Estrategia de desarrollo de nuevos productos	45
i. Políticas horizontales para internacionalización de firmas locales: promoción de exportaciones y desarrollo de instituciones financieras	46
ii. Las estrategias de promoción a partir del Rol del Estado como motor del desarrollo de sectores	55
iii. Las estrategias de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED)	62
C. Estrategia de transformación de sectores sensibles	72
i. Australia: de la protección a la apertura comercial, contemplando mecanismos de transformación para las industrias sensibles	72
ii. Unión Europea: pionera en programas de acompañamiento y de impulso a los sectores productivos	77
iii. Colombia: un competidor regional en ciernes, que busca consolidar la industria del calzado para lograr un salto productivo y exportador	78
6. CONCLUSIONES	80
7. REFERENCIAS	84

1. INTRODUCCIÓN

Con el cambio de gobierno iniciado en 2015, Argentina está encarando un proceso de apertura comercial que se presume tendrá un impacto muy heterogéneo en los distintos sectores. Si bien en principio la teoría económica indica que estos procesos generan un impacto positivo en el bienestar agregado, el efecto puede ser negativo en el corto plazo o incluso en el largo plazo en determinadas regiones. En particular, es necesario considerar diversos factores:

La caída en la producción de los sectores asociados al mercado interno puede darse con mayor celeridad que el aumento de la producción en los sectores exportadores. El efecto puede ser particularmente negativo en cuanto al empleo si los primeros son más intensivos en mano de obra.

También es posible que el impacto negativo sea más duradero en determinados segmentos de la población, especialmente en regiones en las que predominen sectores sensibles o en trabajadores que no logren adaptarse a los cambios en los requerimientos de la demanda laboral.

No siempre la especialización resultante de la liberalización comercial resulta óptima. Así, por ejemplo, autores como Reinert muestran que la especialización en productos en los que predomina la competencia imperfecta permite una mayor apropiación de las ganancias de productividad. Resultados como este han sido corroborados por autores como Hausmann, Rodrik y Velasco, quienes mostraron que el crecimiento económico está positivamente relacionado a la complejidad de los productos exportados, así como a la diversificación de la canasta exportadora.

Incluso en los sectores en los que el país cuenta con ventajas comparativas, lograr un aumento de las exportaciones muchas veces depende de la aplicación de una adecuada política exterior. El ingreso a mercados externos puede verse cohibido por la aplicación de aranceles, restricciones no arancelarias², elevados costos logísticos, fallas de información o la falta de adaptación de los fabricantes locales a los gustos de la demanda externa.

Todos estos factores hacen necesario que el proceso de apertura sea acompañado por un adecuado set de políticas tanto comerciales, como productivas. Por este motivo la Secretaría de Comercio, a través de su Programa de Investigadores, ha encargado una serie de estudios cuyo objetivo es analizar distintas vías para el

desarrollo y transformación productiva argentina. En particular, el presente trabajo tiene como objetivo evaluar distintas estrategias de inserción internacional de Argentina.

La principal conclusión que surge del estudio de las exportaciones argentinas es que la canasta de productos se encuentra muy poco diversificada, con fuerte presencia de commodities o productos semi-procesados agropecuarios, lo que muestra la necesidad de fomentar las ventas externas de nuevos productos. Sin embargo, esto requiere no solo de una política comercial adecuada, sino también de la transformación productiva de la economía y el desarrollo de nuevas capacidades, por lo que centrar la estrategia en el primer punto implicaría desconocer la magnitud de los cambios que podrían producirse en el corto plazo en un proceso de apertura comercial. En lo inmediato, el impacto sobre la actividad económica será mucho mayor si se trabaja en incrementar las exportaciones en aquellos productos en los que Argentina ya es competitivo y en minimizar el impacto negativo de la apertura sobre los sectores sensibles.

La visión de ABECEB es que una adecuada estrategia de desarrollo exportador requiere la aplicación de un amplio conjunto de políticas diferentes. Para su diseño, es necesario considerar las grandes heterogeneidades sectoriales, tanto en lo que respecta a la productividad y competitividad de cada uno de los sectores, como a la forma de organización del comercio en las distintas cadenas de valor. De esta manera:

Para los sectores exportadores la estrategia deberá basarse en ampliar mercados y profundizar la penetración, para lograr aumentar las ventas externas. Esto requiere seleccionar los mercados que resulten más atractivos para negociar mejores condiciones de acceso, así como la identificación de otros factores que afectan las posibilidades de exportar y deben ser atacados con políticas productivas más que comerciales.

Para lograr el desarrollo de nuevos productos se requiere tanto la aplicación de políticas horizontales, que busquen fomentar la exportación e innovación, como de políticas verticales en sectores específicos. En este último caso, la opción más conveniente depende de la cadena de valor de cada sector, principalmente de la participación de empresas transnacionales en la cadena productiva. En algunos casos el foco debe estar puesto en la recepción de IED, que puede materializarse a través de la apertura de filiales o la formación de joint-ventures, el desafío reside en lograr la transferencia tecnológica y la dinamización de la cadena de proveedores. En otros, el desarrollo es posible a partir de la promoción de exportaciones para firmas locales.

Por último, en los sectores sensibles, que reducirán su tamaño debido a la competencia externa, el foco de-

²Obstáculos técnicos, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial, etc.

berá dirigirse a minimizar los impactos negativos sobre la sociedad. Para ello, se requiere no solo cierto gradualismo en la apertura económica, sino también políticas que ayuden a la transformación productiva trabajando tanto sobre las empresas (buscando rescatar algunos nichos productivos de mayor productividad) como sobre los trabajadores (ayudándolos a su reinserción en otros sectores).

Cabe señalar que si bien la necesidad de implementar políticas diferentes en cada sector obliga a analizar estrategias de desarrollo muy diversas, el objeto principal de este estudio no se centra en el desarrollo de una metodología precisa para la selección de socios comerciales, ni para asignar específicamente una política para cada uno de los sectores de la economía argentina.

Al respecto, sólo se describe en términos generales las características de los sectores que requieren de la aplicación de una u otra estrategia. El eje del trabajo pasa por la evaluación de las políticas comerciales específicas que pueden llevarse a cabo para lograr cada uno de estos objetivos.

La metodología aplicada se basó en la revisión de casos de estudio de países que hayan aplicado este tipo de medidas, complementando con entrevistas a empresas que operan en el país, así como Cámaras empresarias. Cabe destacar que autores como Rodrik señalan que en muchos casos factores relacionados al diseño de las políticas (como la implementación de beneficios decrecientes en el tiempo o el contar con funcionarios de carrera e instituciones independientes) resultan más determinantes para el éxito de una política que aquellos relacionados a la visión general de desarrollo productivo. Por esta razón se ha optado por una revisión particular de cada una de estas estrategias y principalmente en la evaluación de los factores que determinaron el éxito o fracaso de las mismas en cada caso en particular.

Así, el trabajo estará organizado de la siguiente manera. La primera parte, dividida en dos capítulos, describe brevemente las principales tendencias del comercio internacional y el posicionamiento de Argentina en las exportaciones globales, así como la composición y dinámica reciente de sus ventas externas. Este ejercicio sirve como base para evaluar las distintas formas en las que Argentina puede insertarse en el mercado internacional y justifica la necesidad de aplicar políticas tanto para la diversificación de mercados como de productos.

La segunda parte del trabajo, y la principal, describe las distintas estrategias de política comercial que podrían aplicarse para diversificar los mercados y mejorar la composición de la canasta exportadora. En una primera instancia se analiza la estrategia general a aplicar para mejorar la performance exportadora de la Argentina y mejorar su inserción en las cadenas globales de

valor (CGV). A continuación, tomando en consideración la situación competitiva de los sectores transables (a los cuales se clasifica en competitivos, estratégicos y sensibles) se examinan una serie de estrategias particulares a implementar para cada grupo. Para lograr este objetivo se estudiará la experiencia de países que lograron una estrategia de inserción externa exitosa, así como los instrumentos de política que implementaron, con miras a identificar herramientas que puedan utilizarse para el caso argentino.

2. CONTEXTO INTERNACIONAL

El presente capítulo elabora un escenario plausible del crecimiento económico global y la evolución del comercio y la inversión hacia 2030, lo que permitirá trazar algunas tendencias de interés para la inserción argentina en los próximos 15 años. A su vez, se contemplan tendencias de la gobernanza global, en particular los riesgos de un liderazgo global difuso en un mundo cada vez más interconectado.

La metodología utilizada para la construcción del escenario toma en cuenta proyecciones de PIB per cápita y población de largo plazo, y define una elasticidad esperada del comercio en relación al PIB, basada en supuestos sobre la evolución de los costos logísticos, los avances de la tecnología, la liberalización comercial y la transnacionalización de las empresas.

Entender los desafíos, oportunidades y riesgos planteados en dicho escenario es clave para desarrollar una estrategia de inserción compatible con un mundo que presenta algunas tendencias claras, como el creciente peso de Asia y la “explosión” de la clase media en economías en desarrollo, y otras tendencias más difíciles de predecir, como el impacto de las nuevas tecnologías en los flujos de comercio e inversión y la configuración de las instituciones económicas globales en los próximos años.

Pese a que el escenario base está sujeto a una gran medida de incertidumbre, propia de estudios prospectivos, permite delinear algunos ejes centrales que deberán contemplarse a la hora de iniciar un sendero de inserción internacional que sea a la vez realista, adaptado a las potencialidades y debilidades de la economía doméstica, y estratégico, orientado a aprovechar las oportunidades que brindará la economía global.

A. ESCENARIO DE CRECIMIENTO GLOBAL:

I. RECUPERACIÓN DEL CRECIMIENTO GLOBAL EN EL MEDIANO PLAZO

El escenario base plantea una recuperación gradual del producto mundial a partir de 2017, con un crecimiento anual estimado de 3,8% a 2030. Aunque sin volver a los valores cercanos a 5% del periodo pre-crisis global, entre 2003 y 2008, el mundo crecería por encima del promedio de los últimos años, 3,4% entre 2012 y 2016, y por arriba del promedio histórico de las últimas cuatro décadas.

TABLA 1 · PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO POR GRUPO DE PAÍSES (EN %, PROMEDIO ANUAL)

Crec. del PIB (%)	1980s	1990s	2003-2008	2012-2016	Proyección 2017-2030
Mundo	3,2	3,1	4,8	3,4	3,8
Economías avanzadas	3,1	2,8	2,3	1,7	2,0
Emergentes	3,3	3,6	7,4	4,7	4,7
Emergentes de Asia	6,8	7,2	9,1	6,8	5,7

Fuente: ABECEB en base a OCDE y Banco Mundial

El crecimiento seguirá siendo impulsado por las economías emergentes, con una incidencia cada vez mayor debido al creciente peso relativo en la economía global. En particular, se anticipa un rebalanceo exitoso en China, un fuerte crecimiento en India y una mejora en el desempeño general en los exportadores de commodities, a medida que queda atrás el shock negativo a los precios a partir de 2013. Estos factores confluyen en un crecimiento promedio de los emergentes de 4,7% en el periodo 2017-2030.

El escenario a 2030 también contempla un incremento moderado en las tasas de crecimiento de los países desarrollados, que crecerían a un promedio de 2,0% entre 2017 y 2030, las mejoras en términos de competitividad y el gradual desapalancamiento de estas economías permitirán un crecimiento levemente por encima del exhibido en los últimos años. Sin embargo, el ritmo de crecimiento se mantendrá acotado por la débil dinámica poblacional en la mayoría de ellas, especialmente en las economías centrales de Europa y en Japón.

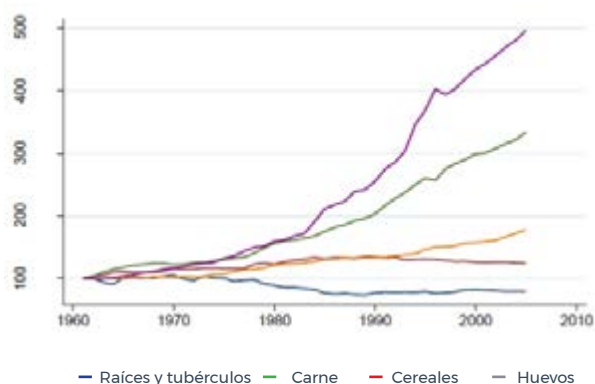
La demanda global de alimentos se moverá al ritmo de

tres dinámicas claves: la demografía, el aumento del nivel de ingresos y la producción de biocombustibles.

En primer lugar, el crecimiento poblacional se dará a una tasa anual cercana a 1%. Mientras que las economías desarrolladas mantendrán una cantidad de habitantes estable –en torno a los niveles actuales–, la población crecerá con fuerza en economías emergentes, especialmente Asia del sur y África. Sin embargo, la tasa de crecimiento permanecerá lejana de los ritmos cercanos a 2% anual entre los años 1950 y 1990. Por lo tanto, el simple crecimiento poblacional no será un factor de impulso adicional para la demanda de alimentos. La creciente urbanización de la población, en cambio, resulta un factor más relevante. Las migraciones rural-urbanas seguirán siendo por lejos el componente más importante en términos de movimientos de población, impulsadas por las diferencias de ingresos. De esta manera, se espera que la población urbana pase de alrededor del 55% de la población mundial actual, a cerca de 70% en 2050. Los habitantes urbanos no solo tienden a consumir más bienes y servicios, sino que aumentan la cantidad de bienes y servicios adquiridos en relación con los que producen dentro del hogar. Sin embargo, el resultado es un ritmo de aumento del consumo de alimentos levemente por debajo de años previos.

En segundo lugar, el aumento del nivel de ingreso y el fuerte crecimiento de la clase media global continuará generando un cambio sustancial en las características de la demanda de alimentos, especialmente hacia mayor consumo de proteínas animales y alimentos procesados con creciente valor nutricional.

CONSUMO PER CÁPITA DE PRINCIPALES ALIMENTOS EN ECONOMÍAS EN DESARROLLO, 1961-2005



Fuente: ABECEB en base a FAO (2012)

Las perspectivas agrícolas de OCDE-FAO (2017) dan cuenta de esta dinámica, donde el incremento del consumo calórico y de proteínas en Asia y África se espera venga principalmente de los aceites vegetales, azúcar y

productos lácteos, más que de la carne, cuyo acceso permanecerá relativamente limitado en el mediano plazo.

En tercer lugar, la demanda global de aceites vegetales y cereales se ralentizará en gran medida debido al menor crecimiento previsto de la producción de biocombustibles en el mediano plazo.

En resumen, las grandes tendencias demográficas y de consumo revelan un panorama menos auspicioso que en el pasado reciente para la exportación de alimentos. Este escenario no estará exento sin embargo de oportunidades, principalmente por la inserción en mercados dinámicos con crecientes déficits alimentarios y los incentivos crecientes al agregado de valor en línea con el incremento del consumo calórico y proteínico de la población global.

II. HACIA EL SUR Y HACIA EL ESTE

El escenario contemplado refleja un adicional de crecimiento significativo de las economías emergentes sobre las economías avanzadas. Las economías emergentes presentan un mayor crecimiento natural de la población, a la vez que muestran un importante margen para el catch-up en la acumulación de capital físico y humano y para la incorporación de nuevas tecnologías.

Aunque se espera una moderación del crecimiento en algunas economías emergentes, en particular en aquellas donde las ventanas demográficas empezarán a cerrarse (China o Brasil por ejemplo), el impulso será compensado por otras, especialmente India y algunos mercados de frontera (como Myanmar, Bangladesh, Filipinas, Pakistán e Indonesia) que se convertirán en drivers del crecimiento poblacional y económico a futuro.

El caso de China: La desaceleración de China, tanto por reconversión del modelo de crecimiento como por envejecimiento temprano de su población, amerita un análisis particular.

La transición de China a una nueva senda de crecimiento más moderada y que sea menos dependiente de la inversión y la producción industrial afectará el crecimiento de la demanda global, limitando las perspectivas de crecimiento de las exportaciones de otros países (FMI 2016a). Vale la pena señalar que esta tendencia es compatible con una elasticidad del comercio de bienes con respecto a los ingresos más baja que en los años 1990 o 2000, volviendo a los niveles de elasticidad previa a los años 1990. En particular, la disminución de la participación de las importaciones de partes y componentes en las exportaciones manufactureras de China refleja un

proceso de upgrading a través de la sustitución de insumos extranjeros por insumos domésticos por parte de las firmas chinas, un hallazgo corroborado por la evidencia del aumento del valor agregado nacional en firmas chinas (Kee y Tang 2015).

De cara al futuro, los crecientes salarios de China -en parte derivados de un menor excedente de mano de obra y del envejecimiento poblacional- y el proceso de upgrading en curso crearán la posibilidad de reubicación de la producción hacia otras economías de bajo costo. En este sentido, el reequilibrio gradual de China de la inversión al consumo podría generar oportunidades para economías de frontera exportadoras de bienes manufacturados.

Más allá de esto, es esperable que el impacto de la transición china hacia menores tasas de inversión sea considerable en aquellas economías más dependientes de la exportación de metales. Economías como India, Indonesia y Bangladesh podrán compensar solo una mínima parte de la demanda de metales de China que según FMI (2015) representó 60% del consumo mundial de hierro, casi 50% del cobre y aluminio y 45% del níquel, entre otros.

El impacto para otros exportadores de commodities será menor. En particular, si la transición se da en el marco de un crecimiento más sostenible, liderado por el consumo y la mejora de los ingresos, la mayor demanda de alimentos sofisticados será un factor de impulso y fomento del upgrading para los exportadores de alimentos.

Esta tendencia se traducirá en un peso creciente de las economías emergentes, en especial de la región asiática y principalmente de China, en la economía global, desplazando el centro económico cada vez más hacia el sur y hacia el este. De hecho, de las diez economías más dinámicas a 2030, solo una no es asiática (Egipto).

Este escenario es compatible con una dinámica exponencial de crecimiento de la clase media, que se espera duplicará en 2030 los niveles de 2010. Asia concentrará alrededor de dos tercios de esta clase media, favoreciendo el desplazamiento de la demanda externa hacia el sur y hacia el este, con su principal centro económico, logístico y comercial en China.

GRAFICO 1: CLASE MEDIA POR PAÍS Y REGIÓN. (2010 VS. 2030)



Fuente: ABECEB en base a ESPAS (2015)

En el caso de Argentina, esto significará un peso creciente de las economías asiáticas como destino de las exportaciones. De hecho, en el escenario planteado, tres de los cinco principales destinos de las exportaciones a 2030 serán asiáticos: China, que se mantendría en segunda posición detrás de Brasil, Vietnam que lograría escalar varias posiciones e India que sobrepasaría a EE.UU. En este sentido, EE.UU. sería el único país desarrollado dentro del top 5 de destinos de exportación argentina.

TABLA 2 · PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIONES ARGENTINAS

Ranking	2015-2016	2030
1°	Brasil	Brasil
2°	China	China
3°	EE.UU.	Vietnam
4°	Chile	India
5°	India	EE.UU.

Fuente: ABECEB en base a OCDE, Banco Mundial y FMI

III. LOS MERCADOS DESARROLLADOS MANTENDRÁN UN PLUS SUSTANCIAL DE INGRESO E INSTITUCIONALIDAD

En cuanto a las economías avanzadas, se estima un crecimiento moderado cercano al 2% en los próximos años, con divergencias explicadas fundamentalmente por las diferentes trayectorias demográficas. Mientras que países como EE.UU., Reino Unido, Noruega o Canadá contarán con una estructura demográfica aun relativamente

dinámica, países como Japón, Italia, Alemania o España deberán lidiar con un envejecimiento poblacional que no solo restará al crecimiento en forma directa, sino que además se convertirá en un lastre para el crecimiento de la productividad.

TABLA 3 · PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO, PROMEDIO ANUAL (ECONOMÍAS DESARROLLADAS)

País	Crec. Población 2030	Crec. PIB per cápita 2030	Crecimiento real 2030
Reino Unido	0,5%	2,2%	2,7%
Suecia	0,6%	2,0%	2,6%
EE.UU.	0,7%	1,8%	2,5%
Países Bajos	0,2%	2,2%	2,5%
Francia	0,3%	2,1%	2,5%
Noruega	0,8%	1,5%	2,3%
Bélgica	0,4%	1,8%	2,2%
Canadá	0,7%	1,3%	2,1%
Italia	-0,1%	2,2%	2,0%
Austria	0,2%	1,8%	2,0%
España	0,0%	1,9%	1,9%
Japón	-0,4%	1,5%	1,1%
Alemania	-0,1%	1,1%	1,0%

Fuente: ABECEB en base a OCDE y Banco Mundial

De todas formas, aunque menos dinámicos, los mercados desarrollados seguirán teniendo un peso considerable en la economía global en 2030, manteniendo un nivel de ingreso per cápita hasta cuatro veces superior al de las economías emergentes. De hecho, en base a proyecciones de McKinsey (2016), el consumo seguirá concentrado en las grandes ciudades de países desarrollados, con 16 de las 20 ciudades con mayor nivel de consumo al año 2030 situadas en EE.UU., Europa y Japón.

En este sentido, los mercados en economías desarrolladas continuarán siendo claves, tanto en volumen, como para la inserción de productos de mayor valor agregado, con uso de tecnologías de trazabilidad y certificación de calidad, la participación en nichos de mercado, como los alimentos orgánicos y funcionales, y la venta de servicios profesionales y de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).

A su vez, seguirán siendo países con instituciones más sólidas donde el riesgo para realizar negocios será sustancialmente menor, lo que significará una demanda externa más estable que en mercados emergentes.

IV. LA REGIÓN ENFRENTA EL DESAFÍO DE NO PERDER RELEVANCIA EN LA ECONOMÍA GLOBAL

En los próximos años, América Latina crecerá casi al mismo ritmo que la economía global, perdiendo preponderancia ante el peso creciente de Asia y la mayor dinámica de las economías africanas. Brasil y México afianzarán su liderazgo regional, aunque solo consolidarán su posición como potencias a nivel global a partir de 2030.

En el mediano plazo, tanto Brasil como México enfrentan expectativas moderadas en un contexto de elevada incertidumbre, relacionada con la situación política doméstica en el caso de Brasil y con el desafío del proteccionismo en EE.UU. en el caso de México.

TABLA 4 · PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB (AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS)

País	Crecimiento real 2030	Crecimiento real 2050
Perú	4,4%	4,0%
Colombia	3,6%	3,4%
Argentina	3,2%	2,9%
Chile	3,1%	2,6%
México	2,6%	3,2%
Brasil	2,6%	3,0%

Fuente: ABECEB en base a OCDE y Banco Mundial

De todas maneras, el crecimiento demográfico y la mejora esperada del nivel de ingreso repercutirán en un aporte significativo de América Latina al aumento del consumo global a 2030. En particular, se espera que el grupo demográfico en edad de trabajar (de 15 a 59 años) en la región explique hasta 5% del aumento total del consumo global a 2030, convirtiéndolo en un grupo de consumidores relevante en el mediano plazo.

A su vez, una vez superadas las incertidumbres actuales, Brasil y México se convertirán en la quinta y octava economías del mundo en 2050, consolidándose como potencias de alcance global, por encima de economías centrales como Alemania, Francia y Reino Unido. La región de San Pablo y Río de Janeiro, en particular, se convertirá en un centro de consumo con atractivo global, dinamizando las actividades en regiones y países vecinos.

El caso de Brasil: La principal economía de la región inició desde fines de 2014 un fuerte ciclo recesivo, histórico en términos de su magnitud. La caída ha sido particular-

mente profunda en lo que refiere a la inversión, que al segundo trimestre del 2017 seguía 30% por debajo del nivel del mismo periodo de 2013.

Aunque la economía ya regresó a un sendero de crecimiento, la recuperación sigue siendo modesta, con un crecimiento menor a 1% para 2017, y con una inversión que no muestra señales de mejora, con contracciones en términos desestacionalizados en 14 de los últimos 15 trimestres.

La estabilización de los términos del intercambio y los precios regulados y la caída de las tasas de interés – el Banco Central ha comenzado un ciclo de relajación a lo largo de 2017– significaron un alivio para la actividad y la inversión. Sin embargo, los factores clave detrás de la recesión desde 2014 aún no exhiben mejoras significativas y podrían seguir pesando sobre las perspectivas de inversión en los próximos meses.

La incertidumbre política, aunque aplacada, sigue condicionando la confianza de inversores. En particular, las dudas respecto a la implementación completa de la agenda de reformas –especialmente relacionadas con la reforma previsional– y la perspectiva de niveles crecientes de deuda pública podrían seguir pesando en las decisiones de inversión por un tiempo. Asimismo, si bien el apalancamiento de empresas se estabilizó recientemente en niveles cercanos al 42% del PBI, sigue siendo elevado tanto desde una perspectiva histórica como en relación con otros países de la región.

En resumen, si bien las perspectivas mejoran hacia el corto/mediano plazo, aún pesa un importante grado de incertidumbre sobre factores clave que permiten prever que el ritmo de crecimiento permanecerá limitado al menos hasta fines de 2018, nublando las proyecciones de mediano plazo.

Los próximos meses serán claves para definir si Brasil logrará encarar un proceso de crecimiento pujante y sostenible en el largo plazo, basado en una participación creciente del ahorro y la inversión en la economía, o si continuará creciendo a una tasa promedio levemente por encima del 2%, como ha sido el caso desde 1990 a la fecha.

V. PRINCIPALES IMPLICANCIAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ARGENTINA

El mundo en el cual se integrará Argentina en los próximos años requerirá mayores esfuerzos de posicionamiento y apertura de mercados. Aunque la mayor parte del crecimiento en la demanda provendrá de las economías emergentes de Asia, subsistirán múltiples centros económicos con demandas diversas en función de diferentes niveles de ingreso y características regionales.

Una estrategia de integración adaptada a este nuevo escenario deberá por lo tanto contemplar no solo el menor o mayor dinamismo de las diferentes economías, sino también las tendencias de consumo sectoriales en un mundo cada vez más rico, viejo y urbano.

Los países del sudeste asiático y Asia del sur muestran un elevado dinamismo en sus perspectivas de crecimiento y en el fortalecimiento de sus clases medias, por lo cual serán claramente uno de los puntales de cualquier estrategia de inserción externa. También se deberá procurar un mayor acceso a los mercados desarrollados, con niveles de ingreso sustancialmente más elevados pese al catch-up, una demanda más sofisticada (alimentos gourmet y orgánicos, productos de diseño, etc.) y oportunidades para el desarrollo del sector de servicios profesionales y de informática. Aunque América Latina no presenta perspectivas especialmente auspiciosas, dada su importancia como destino para los bienes de mayor complejidad y su potencial para fortalecer la cadena regional de valor, la estrategia de inserción externa no puede soslayarla.

A. Crecimiento global

Demanda externa menos dinámica

- Recuperación del crecimiento, pero sin volver a pre- crisis
- Precios de commodities estables
- Menor ritmo de demanda de alimentos

Desplazamiento de centro económico hacia Asia-Pacífico

- "Explosión" de clase media asiática
- Transición china hacia consumo
- India y mercados de frontera

Mercados desarrollados mantendrán un plus sustancial de ingreso per capita

Una demanda más compleja, con mercados diversos incluso dentro de una misma región

Implicancias para Argentina

- Enfocar esfuerzos de promoción y adaptar oferta a requerimientos específicos de mercados dinámicos
- Sin ayuda de términos del intercambio, será clave la agregación de valor por calidad y diferenciación
- Desarrollo de logística y acuerdos comerciales enfocados hacia el Asia-Pacífico
- Posicionamiento de productos a medida de la nueva clase media y los nuevos ricos en desarrollo
- Lograr acceso real a mercados desarrollados – más allá de desgravación arancelaria
- Inversión en trazabilidad, certificación de calidad y construcción de marcas para hacer frente a demanda de mayor valor agregado en alimentos
- No solo enfocarse a mercados dinámicos, entender diversidad y complejidad de demanda
- Balanza entre demanda creciente de alimentos y exigencias de sustentabilidad

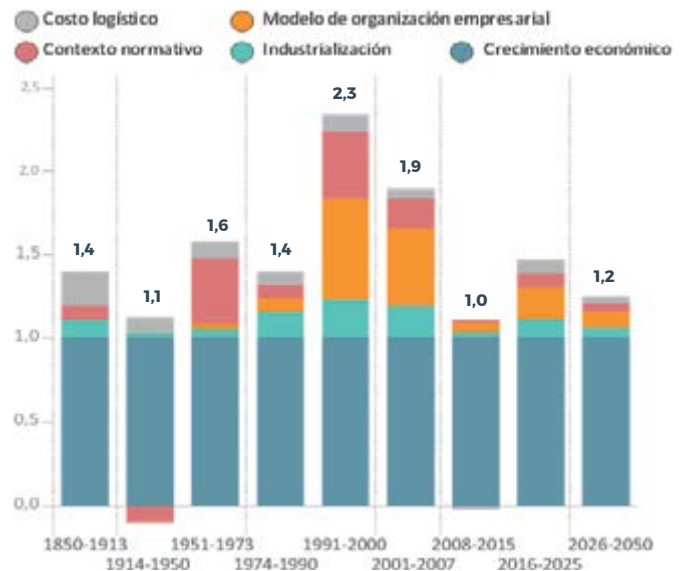
B. ESCENARIO DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN:

I. COMERCIO MÁS DINÁMICO, PERO SIN AYUDA POR EL LADO DE LOS PRECIOS

El escenario base asume que al mayor crecimiento esperado a nivel global, se sumará una mayor elasticidad del comercio en los próximos años. De esta manera, proyectamos que la elasticidad del comercio al PIB crecerá de niveles cercanos a 1 entre 2008 y 2016, a un nivel promedio de 1,2 entre 2017 y 2030. El crecimiento del comercio

global de bienes y servicios sería en este escenario cercano al 4,5% anual entre 2017 y 2030, con recuperación del comercio en economías emergentes, sobre todo en Asia.

GRAFICO 2 · ELASTICIDAD GLOBAL DE COMERCIO AL PIB



Fuente: ABECEB en base a Oxford Economics (2015)

En primer lugar, los factores tecnológicos y de logística seguirán impulsando el comercio en los próximos años, así como los aspectos relacionados con la industrialización y la forma de producción que virará cada vez más de la producción masiva, que caracterizó la tercera revolución industrial, a la customización masiva que regirá los próximos años. Los avances tecnológicos vinculados con la llamada Industria 4.0, como la robótica avanzada, la Internet de las Cosas (IoT) o la impresión 3D en particular permitirán mejoras en términos de logística internacional y una ampliación de los flujos intra-firma, aunque cada vez más centrados en el intercambio de datos y servicios.

La elasticidad comercial llegó a niveles récord durante la década de 1990 debido en gran medida a que la producción se fragmentó internacionalmente en cadenas de valor mundiales, lo que provocó un aumento rápido en el comercio de partes y componentes. En adelante, las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de información y trazabilidad y las respuestas de las empresas a nuevas tendencias de consumo seguirán impulsando la transnacionalización. Sin embargo, el impulso será menor que en décadas anteriores, en momentos del boom de los procesos de offshoring y de las cadenas globales de valor.

Los aspectos normativos en cambio aportarán poco al crecimiento del comercio. Gran parte del proceso de liberalización comercial ya se realizó en el pasado, y el

impulso que se esperaba provendría de los acuerdos mega-regionales parece poco probable, al menos en el mediano plazo, ante las tendencias proteccionistas en países avanzados. En particular, el débil liderazgo de EE.UU. en las negociaciones comerciales y en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) limitará la posibilidad de avances significativos a nivel multilateral. La contraparte será un rol cada vez más protagónico de las economías emergentes en la configuración de las reglas comerciales, con China liderando una nueva estructura de relacionamiento basada no tanto en acuerdos de libre comercio tradicionales sino en acuerdos estratégicos y focalizados en inversiones en infraestructura y logística (Belt and Road).

Son esperables de todas maneras avances en acuerdos plurilaterales en la OMC, focalizados en sectores como el e-commerce y los bienes ambientales, así como en la reducción de barreras no arancelarias y la armonización de estándares y regulaciones entre economías afines. A su vez, el crecimiento del comercio sur-sur, y el margen existente para reducir las aún elevadas restricciones comerciales entre estos países, otorgará un cierto impulso hacia 2030.

Por el lado de los precios de los commodities, la tendencia de mediano plazo será un aumento moderado en términos nominales, producto de una demanda sólida de las economías emergentes, una amplia liquidez global pese a la retracción paulatina de las políticas de expansión y un dólar que se espera permanecerá relativamente débil durante los próximos años. Los precios seguirán sin embargo casi 50% por debajo de los niveles récord de 2012, limitando el crecimiento del comercio en valores.

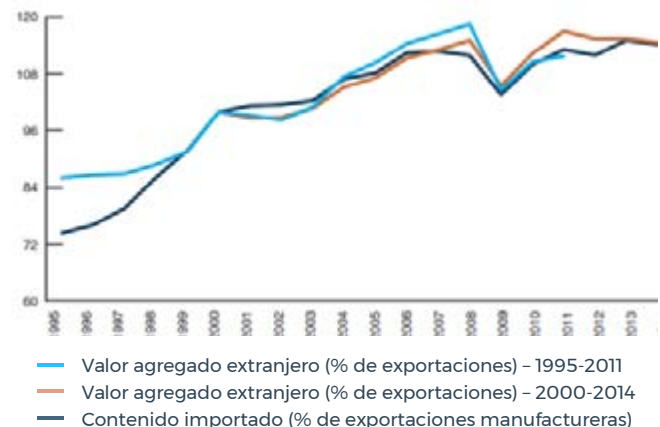
Los precios de los alimentos seguirán una tendencia similar, aunque serán más estables que otros precios, impulsados por la demanda constante de la nueva clase media y el impacto del rebalanceo de la economía china.

II. LAS ESTRATEGIAS DE LOCALIZACIÓN SEGUIRÁN DANDO FORMA A LOS FLUJOS DE COMERCIO E INVERSIÓN

La transnacionalización de los procesos productivos seguirá siendo un factor de impulso del comercio global, aunque con menor dinamismo que en el pasado producto de la maduración de las cadenas globales de valor. De hecho, mientras que la participación de valor agregado extranjero en las exportaciones de bienes y servicios había crecido de manera constante, cayó bruscamente con la crisis financiera de 2008 y desde entonces se ha mantenido estable. El crecimiento en el contenido importado en las exportaciones de manufacturas

comenzó a disminuir antes. La reducción sustancial en el comercio de partes y componentes en los últimos años documentada en varios estudios recientes – Constantinescu, Mattoo y Ruta (2017); Timmer et al. (2015) – apunta en la misma dirección.

GRAFICO 3 · MADURACIÓN DE LAS CGV: MEDIDAS DE LA ESPECIALIZACIÓN VERTICAL, 1995-2014



Fuente: ABECEB en base a Banco Mundial (2017a)

La maduración de las cadenas globales de valor se complementará con un cambio significativo en las características de los procesos de relocalización, que dejaron de ser un flujo de una sola vía. Las tendencias de offshoring, reshoring, reverse offshoring (de países en desarrollo a avanzados) indican que la dirección de los flujos de inversión y comercio será cada vez más compleja. Por ejemplo, los crecientes salarios y la mejora de la producción en China generarán cada vez más incentivos a reubicar la producción en países asiáticos de menores salarios, impulsando flujos de relocalización sur-sur que serán cada vez más usuales.

Relocalización dejó de ser un flujo de una sola vía



Pero lo más relevante es que los flujos de inversión y transnacionalización de las empresas ya no dependen únicamente del costo de la mano de obra. La localización de los consumidores ganará cada vez más espacio frente al costo de mano de obra en las decisiones de inversión y localización. En particular, la implementación de nuevas tecnologías como las impresoras 3D, la robótica, las transacciones digitales y el trabajo remoto reducirán el peso de la mano de obra en los costos y la

importancia de estar localizados cerca de mano de obra barata. Aunque para algunos productos, los bajos costos laborales seguirán otorgando una ventaja competitiva decisiva, a medida que los salarios y el poder adquisitivo en las economías emergentes aumenten, crecerá la importancia relativa de estas economías como centros de demanda, no solo de oferta.

A su vez, las nuevas exigencias del consumo relacionadas con especificidades de los distintos mercados, necesidad de variedad y actualización constante, tendencias de consumo ético y sustentable y una creciente importancia de los servicios de post-venta, llevarán a una mayor customización de productos y a métodos de delivery cada vez más cercanos y personalizados. La creciente conectividad y el uso del big data permitirán entender y atender en forma precisa y rápida estas características más complejas del consumo.

Pero no todo será la demanda. El nuevo escenario también enfatiza la importancia de la proximidad al talento y a la innovación como aspectos claves de diferenciación que permitirán adaptarse a las tecnologías emergentes, y a su impacto potencialmente disruptivo en los costos y los procesos productivos. En este sentido, los países de altos ingresos – con un ecosistema más adaptado a las exigencias de capacitación, conectividad y competitividad – seguirán contando con un plus de diferenciación que les permitirá continuar siendo actores dominantes en términos de exportaciones de alto valor agregado.

En resumen, las estrategias comerciales y de desarrollo deberán adaptarse a los cambios en los procesos de producción y las características de la demanda. Focalizarse únicamente en la reducción de costos ya no será una estrategia efectiva de desarrollo y de inserción en las CGV.

III. EL PESO DE LOS SERVICIOS EN EL COMERCIO Y EN EL VALOR AGREGADO SEGUIRÁ CRECIENDO

La tendencia reciente continuará en el mediano a largo plazo, con un peso creciente de los servicios en la economía global y en los flujos comerciales (Loungani, Mishra, Papageorgiou y Wang 2017). Un factor clave detrás de esta tendencia es la servitización creciente de la producción.

La servitización describe el desarrollo mediante el cual las empresas productoras de bienes no solo compran y producen más servicios que antes, sino que también venden y exportan más servicios como actividades integradas. La expansión de los servicios “integrados” en el proceso de fabricación ha subrayado aún más la natu-

raleza complementaria de los servicios al agregar valor a la postproducción de bienes. Estos son servicios que se combinan cada vez más (o se agregan) a productos manufacturados. Por ejemplo, un teléfono celular es un bien, pero está vinculado al uso de servicios de telecomunicaciones, lo que permite al usuario instalar aplicaciones con contenido comprado que puede dar lugar a transacciones de servicios adicionales, tales como servicios audiovisuales (transmisión de películas o música), publicación o servicios informáticos. En mercados competitivos, los servicios complementarios pueden proporcionar una forma de competir contra competidores con menores costos de producción.

El resultado es que los servicios terminan representando una proporción cada vez mayor del agregado de valor de los bienes, así como de los ingresos de las empresas, incluso en aquellas industrias esencialmente manufactureras. Por ejemplo Low y Pasadilla (2016) adoptan un enfoque de estudio de casos a nivel de empresa para analizar una gama de cadenas de valor de fabricación en la región de Asia Oriental y el Pacífico. Encuentran que en la cadena de valor del iPad chino participan aproximadamente 30 categorías de servicios diferentes, lo que contribuye con alrededor del 72% del valor del producto.

GRAFICO 4 · VALOR AGREGADO SE LOS SERVICIOS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (“LA CURVA DE LA SONRISA”)



Fuente: ABECEB en base a Baldwin y Evenett (2012)

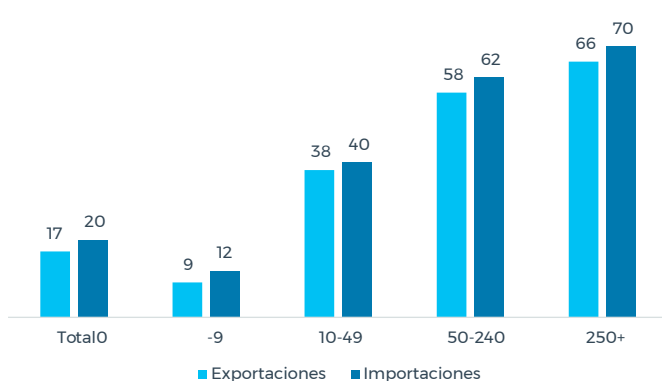
También contribuirán al crecimiento del intercambio de servicios la mayor preponderancia de flujos digitales, el offshoring de servicios basados en el conocimiento y el crecimiento en el intercambio de servicios hasta ahora muy localizados (educación, salud, etc.) por la difusión de mejores tecnologías de comunicación y la consolidación de un internet más seguro, rápido y accesible. En un mundo de datos e información, los bienes tendrán cada vez menos relevancia en los flujos transfronterizos.

IV. ROL CRECIENTE DE LAS PYMES GLOBALES EN EL COMERCIO

Aunque el comercio exterior seguirá siendo principalmente una actividad de grandes empresas, las nuevas tecnologías y los nuevos patrones de consumo acelerarán el surgimiento de micro-multinacionales que podrán acceder a plataformas globales y competir con grandes firmas transnacionales mediante innovación, mayor flexibilidad organizativa y productos adaptados a los requerimientos cada vez más específicos de los diversos mercados.

Tradicionalmente, exportar ha sido una tarea compleja y costosa. Los costos adicionales que implica la exportación, desde la comercialización adaptativa hasta el seguro de envío, han tendido a convertirla en una actividad exclusiva, reservada a un selecto grupo de grandes corporaciones altamente productivas. Incluso en las economías desarrolladas de la OCDE, con menores obstáculos y condiciones favorables de logística y conectividad para la internacionalización de las PYMES, la participación de estas empresas en el comercio exterior es relativamente bajo. Dicha participación en la mayoría de las economías en desarrollo es significativamente menor.

GRAFICO 5 · PORCENTAJE DE EMPRESAS EXPORTADORAS/IMPORTADORAS POR CANTIDAD DE EMPLEADOS, 2013 O ÚLTIMO DISPONIBLE (PAÍSES DE LA OCDE)



Fuente: ABECEB en base a OMC (2016)

De todas maneras, hoy en día las empresas pequeñas y medianas están incorporando nuevos mercados más tempranamente en su ciclo comercial. La globalización ha hecho que las empresas más pequeñas puedan operar con mayor facilidad que en el pasado a nivel internacional, ya sea estableciendo operaciones físicas en mercados extranjeros, abasteciendo a proveedores de todo

el mundo o vendiendo en mercados extranjeros.

Las compañías tecnológicas que venden servicios digitales han estado a la vanguardia de la tendencia, pero las micro-multinacionales del “mundo real” también están floreciendo debido a una variedad de factores.

Principalmente, las comunicaciones mejoradas y los canales de venta electrónica, como el comercio electrónico, han hecho que sea más fácil que nunca llegar a nuevos clientes. Las plataformas en línea están reduciendo las barreras comerciales, permitiendo que individuos y empresas se conecten en línea con servicios de soporte tales como marketing, mecanismos de resolución de disputas, procesos de revisión, pago y soluciones de entrega. En este contexto, las micro y pequeñas empresas pueden complementar sus habilidades minoristas enfocadas tradicionalmente a los mercados locales, con las últimas tecnologías, permitiéndoles acceder a los mercados globales con barreras de entrada mucho más bajas.

A su vez, las micro-multinacionales mantienen todas las ventajas de ser pequeñas: la capacidad para responder con prontitud a los cambios en el mercado, un ADN colaborativo que a menudo se traduce en un rendimiento de innovación superior y la falta de inercia institucional y relaciones heredadas que afectan a organizaciones más grandes. Estas características ayudan a las pequeñas empresas a diferenciarse en mercados a veces atestados.

Mirando hacia el futuro, la digitalización de los flujos y el aumento del comercio de servicios, que continuarán configurando el comercio, perfilan un escenario cada vez más propicio para las micro-multinacionales.

En este contexto, el desafío para la política pública consiste no solo en reducir costos de exportación, facilitar trámites y proveer información para impulsar la participación de las PYMES en el comercio exterior, sino en lograr adaptar las políticas comerciales, los procedimientos aduaneros y de logística para complementar las tecnologías basadas en la web y facilitar el comercio en línea.

V. PRINCIPALES IMPLICANCIAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ARGENTINA

Este mundo estará a su vez marcado por nuevas tecnologías y tendencias de consumo que darán forma a nuevos modelos de producción más descentralizados y flexibles, centrados en relaciones productor-consumidor cada vez más digitales y orientadas a la provisión de servicios de alto valor agregado.

En este contexto, el éxito de la integración productiva con el mundo radicará cada vez menos en los costos de mano

de obra y más en el desarrollo de ecosistemas de tecnología, talento e innovación atractivos para la inversión. La capacidad de la industria local de adaptarse a las crecientes demandas de conectividad y servicios de post-venta será clave para compensar costos de mano de obra relativamente elevados, distancia a los principales centros de demanda y escasas multinacionales argentinas.

B. Comercio e inversiones

La localización por mano de obra será cada vez menos importante

- Consumidores y proximidad a talento e innovación sobre costos de mano de obra
- Nuevas tecnologías de producción 4.0

Servitización y creciente peso de servicios en el comercio global

- Desarrollo de herramientas de información y seguimiento y reducción de restricciones al comercio de servicios
- Provisión de servicios integrados y servicios post-venta para competir ante costos más bajos en industrias tradicionales primarias y de manufacturas

Oportunidades para micro-multinacionales

- "Grande no siempre es mejor". Oportunidad ante ausencia de multi-latinas argentinas
- Promover instancias de colaboración entre organizaciones flexibles públicas, privadas y de conocimiento
- Adaptar políticas comerciales, procedimientos aduaneros y de logística para facilitar el comercio en línea

Implicancias para Argentina

- Nuevas tecnologías permiten **compensar distancia** del país con principales mercados del mundo
- De la reducción de costos a **una visión integradora**: clusters/ecosistemas de tecnología, talento e innovación
- Accionar sobre las crecientes brechas de **conectividad y en capacidades digitales**

C. LOS ESTADOS Y LAS INSTITUCIONES FRENTE A ESTAS TENDENCIAS GLOBALES:

I. LA GOBERNANZA GLOBAL NO LOGRA SEGUIR AL MUNDO CAMBIANTE

La gobernanza global, encarnada en las principales instituciones económicas globales (OMC, FMI, Banco Mundial, ONU, entre otras), no exhibió a la fecha la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial.

Mientras que el mundo avanza indefectiblemente hacia el sur y hacia el este, las instituciones globales se muestran resistentes al cambio. Aunque cierta rigidez es necesaria para mantener una identidad institucional, las principales instituciones globales han dado escasos pasos en las últimas décadas para adaptar sus sistemas decisorios a la nueva estructura económica y política global.

La distribución de cuotas y poder de voto en el FMI es el caso más claro en este sentido. Pese a la reciente reforma en la distribución de cuota y poder de voto, China, que explica más de 15% del PIB global en dólares co-

rrientes (18% del PIB global en PPA) y cuenta con una población cercana a 1.400 millones, tiene 6% del poder de voto en la institución, casi igual porcentaje que Alemania, que explica solo 4,5% del PIB global (3,3% del PIB global en PPA) y cuenta con una población de 82 millones. Más importante aún, tanto EEUU como la Unión Europea (UE) son los únicos que pueden vetar las decisiones más relevantes tanto en el FMI como en el Banco Mundial, convirtiéndolos en la práctica en los "dueños" de los organismos.

TABLA 5 · DISTRIBUCIÓN DE PODER DE VOTO EN FMI Y PESO EN ECONOMÍA GLOBAL

	% de voto	% de PBI en PPA	% de población
OCDE	63,1	45,6	16,5
China	6,2	18,6	18,2
India	2,7	7,1	17,6
Indonesia	1,0	2,5	3,5
Tailandia	0,7	1,0	0,9
Vietnam	0,3	0,5	1,2

Fuente: ABECEB en base a FMI

Ante la resistencia de los organismos tradicionales, las economías emergentes, principalmente China, han comenzado a crear nuevas instituciones regionales y globales que reflejen mejor su peso creciente en el mundo. La conformación del grupo de los BRICS³, como reflejo del G7; la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, que claramente rivaliza con el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo; la iniciativa Chiang Mai, un acuerdo multilateral de swaps de monedas entre China, Japón, Corea del Sur y ASEAN; la iniciativa Belt and Road, un mega proyecto de cooperación diseñado para conectar Asia, Europa y África, liderado por China; son algunos ejemplos del protagonismo creciente de las economías emergentes en la conformación de las reglas de juego de la economía a nivel regional y global.

En este sentido, más que una reversión de la institucionalidad, se avizora un escenario en el cual surgirán nuevas institucionalidades más flexibles que rivalicen con las tradicionales, en el marco de un mundo crecientemente multipolar. Sin un liderazgo global evidente, las reglas de juego serán más difusas que en el pasado y los liderazgos regionales se tornarán más relevantes, resaltando la importancia de fortalecer los vínculos políticos y económicos intra-regionales.

³ Integrado por Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica.

II. LAS INSTITUCIONES GLOBALES CONTINÚAN FALLANDO EN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMÁTICAS GLOBALES

En un mundo crecientemente interconectado, las principales problemáticas de orden global, como el cambio climático, las tensiones geopolíticas, los conflictos comerciales, los desbalances macroeconómicos, las burbujas financieras, las pandemias y el terrorismo (incluyendo ciberterrorismo), entre los más relevantes, tendrán cada vez un impacto más sistémico.

El sistema global actual se encuentra en una coyuntura crítica, tensionado entre, por un lado, el fortalecimiento de la interdependencia y la necesidad de acciones colectivas y, por otro, el deterioro del sistema multilateral existente. Las negociaciones sobre el cambio climático, la ciberseguridad, las finanzas o el comercio estarán cada vez más influenciadas por la geopolítica de nuevos poderes globales. Después de una década que fue ampliamente favorable al desarrollo de las estructuras y reglas internacionales (1990-2000), las negociaciones y la cooperación multilaterales vienen sufriendo importantes reveses. La Ronda de negociación de Doha (en el marco de la OMC) sigue incompleta, el desafío del cambio climático aún no ha sido encarado con decisión a nivel multilateral y pese a la aparición del G-20 en la escena global, la falta de cooperación macroeconómica sigue siendo un punto débil que compromete la sostenibilidad del crecimiento global.

Sin un liderazgo consolidado y ante una creciente rivalidad entre institucionalidades y sistemas de valores distintos, resulta difícil imaginar acuerdos multilaterales que permitan encauzar estas problemáticas desde una visión cooperativa en las próximas décadas.

El resultado es un mundo donde las amenazas globales se acentúan, lo que implica riesgos a la baja considerables para el escenario global trazado hacia 2030. En este sentido, no se pueden descartar escenarios de “desglobalización” exacerbada, con impactos significativos sobre el crecimiento global y sobre todo los flujos de comercio e inversión, de una nueva crisis financiera sistémica (¿en emergentes esta vez?), de agravadas tensiones geopolíticas en un contexto de creciente competencia por recursos o de disrupción vinculados con el impacto del cambio climático y las nuevas tecnologías con impactos potenciales hoy difíciles de predecir. Todo lo cual modificaría significativamente el escenario global delineado en los puntos A y B del presente capítulo.

En todo caso, el mundo en los próximos años estará marcado por un mayor nivel de incertidumbre, lo cual deberá ser considerado a la hora de diseñar alternativas para la inserción externa de nuestro país.

III. PRINCIPALES IMPLICANCIAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ARGENTINA

Será también un mundo multipolar, que requerirá una política exterior pragmática focalizada en las oportunidades de negocio y en el afianzamiento de un espacio regional más integrado. El Mercosur deberá avanzar en este sentido hacia una mayor integración intra-bloque, reduciendo gradualmente las trabas internas al comercio y la inversión, como punto de partida para una integración exitosa con el resto del mundo.

A su vez, sin liderazgo global claro que permita anticipar soluciones de carácter multilateral, Argentina deberá fortalecer las relaciones bilaterales y avanzar en la consolidación de reglas de juego claras que permitan potenciar el atractivo del ambiente de negocios local. Ante un entorno económico más fragmentado, incierto y proclive a eventos disruptivos, deberá agudizarse el monitoreo de tendencias globales y combinar un enfoque prospectivo global con estrategias particulares para la diversidad de sectores productivos.



3. POSICIÓN DE ARGENTINA EN EL MERCADO MUNDIAL Y REGIONAL

A. ARGENTINA PIERDE PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL

La participación de Argentina en las exportaciones mundiales de bienes y servicios exhibe una tendencia decreciente en los últimos tiempos. Cabe interrogarse sobre los motivos de este fenómeno, que podría deberse a la emergencia de nuevos países que muestran un gran dinamismo exportador, a la pérdida de mercados a manos de competidores que lograron mejores accesos a mercados o mayor competitividad, o a no haber diversificado la canasta de exportaciones en cuanto a productos o destinos hacia bienes y regiones con mayor expansión de la demanda.

Argentina no logra dinamizar su comercio exterior, lo cual se traduce en una pérdida de participación en las exportaciones globales de bienes y servicios.

GRAFICO 6 · PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS EN EL COMERCIO MUNDIAL (EN %, 1962- 2015)



Fuente: ABECEB en base a OMC

Los valores exportados por Argentina mostraron un importante dinamismo entre 1990 y 1999 y entre 2003 y 2011, lo cual obedece, en cierta medida, a la salida de crisis económicas (hiperinflación de 1989 y crisis del 2001). Durante el período 2003- 2011 las exportaciones argentinas presentan un desempeño superior al regional y al global, lo cual se apoya no solo en la recuperación de la economía local, sino también en el aumento de los precios de los productos exportados, que se explica en gran parte por el fuerte incremento de la demanda de com-

modities de China, que favorece a América Latina al impulsar sus ventas externas.

Entre 20012 y 2015, los valores de comercio global acumulan un crecimiento promedio negativo (-3,8%), tendencia a la cual no escapan los países de la región latinoamericana (-6,2%), ni la Argentina, que presenta una fuerte caída de sus exportaciones (-10,8%). Este fenómeno, obedece en gran parte a la caída de los precios de los bienes transables, especialmente de las materias primas.

TABLA 6 · EXPORTACIONES EN VALORES (VARIACIÓN % ANUAL)

	1981-1989	1990-1999	2003-2011	2012-2015
Argentina	0,6	7,3	14	-10,8
Promedio LATAM	2,4	8,6	13,9	-6,2
Mundo	5,5	5,6	11,7	-3,8

Fuente: ABECEB en base a FMI

Sin embargo, en el caso de nuestro país, la falta de dinamismo exportador en los últimos tiempos, también se explica por la disminución de los volúmenes comercializados, que han crecido por debajo de la media mundial. Entre 2003 y 2011 dichos volúmenes se incrementaron a una tasa promedio de 3,6%, mientras que las tasas mundiales aumentaron a un promedio de 6%. Entre 2012 y 2015, el crecimiento de los volúmenes de exportaciones mundiales se ralentizó, pasando a 3,2%, mientras que en Argentina cayeron a un promedio de 5%.

TABLA 7 · EXPORTACIONES EN VOLUMEN (VARIACIÓN % ANUAL)

	1981-1989	1990-1999	2003-2011	2012-2015
Argentina	4,2	9,1	3,6	-5,0
Promedio LATAM	4,1	7,5	5,3	2,3
Mundo	4,6	6,7	6,0	3,2

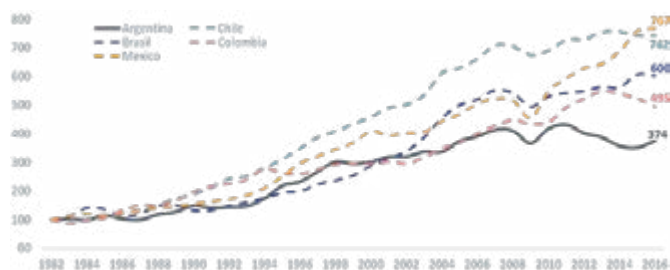
Fuente: ABECEB en base a FMI

Incluso a nivel de la región, Argentina muestra una magna performance: entre 2003 y 2011, las exportaciones de Argentina mostraron un crecimiento promedio 1,7 puntos porcentuales inferior al de América Latina. A partir de 2012 esta tendencia se profundiza, pues las ventas externas argentinas caen, en tanto que las de la región, si bien se ralentizan, siguen progresando.

Al incorporar al análisis el volumen de comercio de servicios, nuevamente se observa que nuestro país ha

mostrado un menor dinamismo que el resto de la región. Si bien el volumen de exportaciones de Argentina prácticamente se ha triplicado entre comienzos de los ochenta y 2016, los países con mejor desempeño, México y Chile, lo han septuplicado –México presenta un fuerte crecimiento tras la crisis financiera global de 2009, en tanto Chile se mantiene relativamente estable-. Incluso Brasil, el socio estratégico del MERCOSUR ha logrado mejores tasas de crecimiento.

GRAFICO 7 · VOLUMEN DE EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS. (ÍNDICE 100 = 1982)



(Índice 100 = 1982)

*Fuente: ABECEB en base a FMI

Esta situación lleva a plantearse la necesidad de repensar la estrategia de inserción externa. A continuación, se realizará un breve diagnóstico del punto de partida, para lo cual se caracterizarán brevemente las ventas externas de nuestro país, en cuanto a destinos y composición. En los siguientes capítulos se buscará responder a qué debe apuntar nuestro país si quiere mejorar la performance de su comercio exterior de bienes y servicios.

B. UNA CANASTA EXPORTADORA CONCENTRADA EN POCOS DESTINOS

La diversificación de las canastas exportadoras permite disminuir la exposición de las economías a shocks externos. Una canasta concentrada en pocos bienes implica que las exportaciones estarán condicionadas por la evolución del precio de una cantidad limitada de mercancías, no pudiendo compensar la reducción de sus precios⁴ con el incremento del de otros productos. En tanto que un país cuyas ventas externas se concentran en un número reducido de socios comerciales estará expuesto

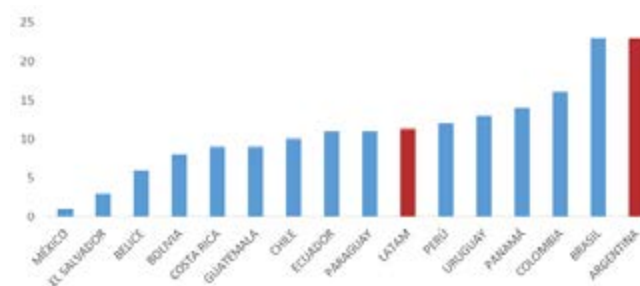
⁴A los shocks externos deben añadirse los shocks intrínsecos a la producción de cada sector, entre otros, puede mencionarse al caso de los bienes agrícolas donde los factores climáticos pueden condicionar el desempeño productivo y reducir los excedentes de exportación.

a la evolución de la demanda de tales socios, lo cual conlleva una fuerte dependencia de sus ciclos económicos.

Giordano (2015) señala que el incremento de los precios de los productos básicos elevó el grado de concentración de las canastas exportadoras de América Latina, aumentando su dependencia vis-à-vis una cantidad reducida de commodities y de destinos. No obstante, hubo algunos países que lograron diversificar sus ventas externas incluyendo nuevos productos y mercados.

El grado de concentración de las exportaciones de América Latina, a nivel de productos y destinos, es una característica que se replica, a mayor o menor escala, en gran parte de los países de la región (Gráfico 8). Si bien la Argentina muestra un buen desempeño a nivel regional en cuanto a los destinos de exportación, hay que resaltar que tres cuartas partes de sus ventas externas se explican por 23 socios comerciales⁵.

GRAFICO 8 · CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR DESTINOS EN AMÉRICA LATINAC (número de socios para alcanzar el 75% de las exportaciones, 2016)

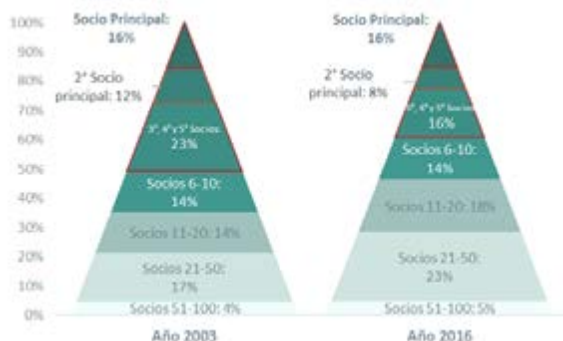


Fuente: ABECEB en base a INTrade/ DataINTAL

Cabe señalar que Argentina ha mostrado una cierta diversificación y desconcentración en cuanto a los destinos abastecidos, en 2003 exportaba a 187 países, en 2016 sus productos llegaron a 206 mercados. En 2003, los cinco socios principales explicaban más de la mitad de las exportaciones, mientras que en 2016 representaban el 39%.

⁵Si se considera el total de las exportaciones, el nivel de concentración por destino disminuye, alcanzando 206 socios comerciales en 2016.

GRAFICO 9 · CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS POR DESTINO (% de exportaciones explicadas por los socios comerciales)



Fuente: ABECEB en base a INTrade/ DataINTAL

Si bien Argentina presenta una canasta exportadora relativamente concentrada, 23 destinos explican tres cuartas partes de las exportaciones, la cantidad de países provistos por productos argentinos llegó a 206 en 2016.

Al analizar la concentración por destino de las manufacturas de origen industrial (MOI), se observa que la misma muestra una menor diversificación que la canasta general (185 destinos frente a 206). El principal mercado de exportación de MOI (Brasil) ganó siete puntos porcentuales entre 2003 y 2016. El resto de la estructura de comercio no sufrió mayores cambios.

TABLA 8 · CONCENTRACIÓN EXPORTACIONES ARGENTINAS DE MOI (% de exportaciones explicadas por los socios comerciales)

	2003	2016
1 Destino (Part %)	26%	33%
2 Destinos (Part %)	42%	48%
5 Destinos (Part %)	64%	66%
Cantidad de destinos	185	185

Fuente: ABECEB en base a INDEC

Como se mencionó anteriormente, hubo una cierta diversificación en cuanto a los destinos abastecidos por el total de las ventas externas. En 2003 los diez principales destinos explicaban dos tercios de las exportaciones, mientras que en 2016, representaban el 54%

Brasil se ubicó como el principal mercado, manteniendo una participación del 16%. China también conservó su participación, pero trepó del cuarto puesto en 2003 al segundo en 2016. Se observa que la contribución de Asia fue creciendo, en 2003 solo China e India se ubicaban en el top 10 (con un aporte de 10 puntos porcen-

tuales -p.p.- a las ventas totales), en tanto que en 2016 Vietnam e Indonesia se incorporan al ranking (con lo cual el aporte se elevó a 18 p.p.).

América Latina perdió relevancia entre los principales diez destinos de exportación de Argentina, en 2003 los países incluidos en el ranking representaban 31% de las ventas externas totales, gracias al peso de Brasil (16 p.p.), Chile (era el segundo destino con 12 p.p.) y al aporte de México; en 2016 solo Brasil y Chile se ubicaban en el top 10, contribuyendo con 20 p.p. La UE también disminuyó su participación, en 2003 participaba del top 10 con 14 p.p. (España, Países Bajos, Italia y Alemania se ubicaban entre los destinos de mayor relevancia); en 2016 tan solo aportaba 5 p.p. (España 3 p.p. y Alemania 2 p.p.).

TABLA 9 · RANKING DE PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIÓN (en US\$ millones y %)

Año 2003			Año 2016		
Destinos	US\$ Mill	Part %	Destinos	US\$ Mill	Part %
Brasil	4.666	16%	Brasil	9.026	16%
Chile	3.538	12%	China	4.423	8%
EE.UU	3.364	11%	EE.UU	4.419	8%
China	2.483	8%	Vietnam	2.546	4%
España	1.387	5%	Chile	2.294	4%
Países Bajos	1.097	4%	India	2.213	4%
Italia	931	3%	Egipto	1.792	3%
México	796	3%	España	1.625	3%
Alemania	719	2%	Alemania	1.272	2%
India	558	2%	Indonesia	1.243	2%
RESTO	10.399	35%	RESTO	26.844	47%
	29.939	100%	Total	57.698	100%

Fuente: ABECEB en base a INDEC

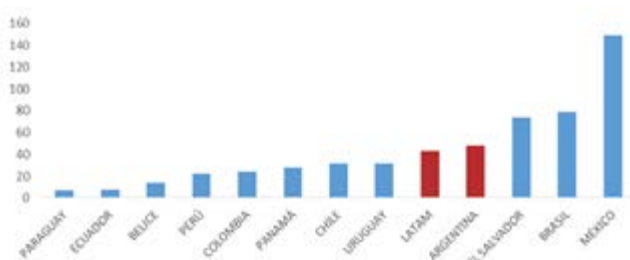
C. UNA ELEVADA CONCENTRACIÓN A NIVEL DE PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN

En este apartado se caracterizará el perfil exportador de la Argentina en cuanto a los bienes que componen su canasta exportadora. Para ello se evalúa la evolución de la cantidad de productos exportados por los países de América Latina y la Argentina, a fin de contextualizar a la economía de nuestro país en relación a las de sus pares de la región. Luego se identifican los sectores de mayor importancia en las ventas externas argentinas y se anali-

za el perfil del contenido tecnológico de las exportaciones y su evolución en el tiempo.

Al igual que la mayor parte de los países de América Latina, Argentina muestra una canasta de exportación concentrada en cuanto a los productos comercializados, apenas se ubica por encima del promedio regional, 48 productos explican 75% de las exportaciones, muy alejada de México que alcanza los 149 productos.

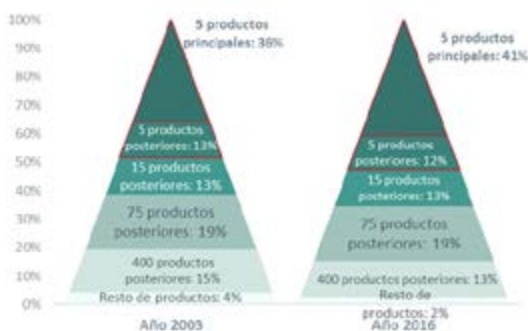
GRAFICO 10 · CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA POR PRODUCTO (Número de productos para alcanzar el 75% de las exportaciones, 2016)



Fuente: ABECEB en base a INTrade/ DataNTAL

En los últimos años la composición de bienes de la canasta exportadora mostró una tendencia a la concentración. En 2008 el país llegó a exportar 4.086 productos⁶, en 2016 su canasta se redujo a 3.582. En 2009, 73 productos explicaban tres cuartas partes de las ventas externas, en 2016 dicha proporción se alcanzaba con 48 bienes.

GRAFICO 11 · CONCENTRACIÓN DE LOS PRODUCTOS EXPORTADOS POR ARGENTINA (% de exportaciones explicadas por los socios comerciales)



Fuente: ABECEB en base a INTrade/ DataNTAL

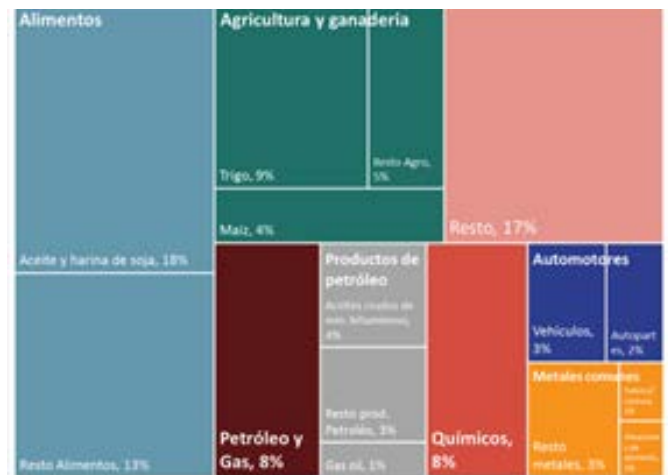
La composición de la canasta exportadora de Argentina muestra una concentración creciente, en 2008 se exportaban 4.086 bienes que se redujeron a 3.582 en 2016, cuando 48 productos concentraron 75% de las exportaciones. Las exportaciones de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales ganaron alrededor de 8 p.p. entre 2000 y 2016.

Las exportaciones argentinas se han primarizado, los alimentos y la agricultura y ganadería han ganado 23 p.p. entre 2003 y 2016. El complejo sojero (que va de la soja en bruto al biodiesel) representa un tercio de las exportaciones, el principal producto de exportación es la harina de soja que explica 10,6% de las exportaciones. El maíz recuperó participación, actualmente representa 7% de las exportaciones, lo cual significa una ganancia de 3 p.p. Por su parte, el trigo ha perdido 6 p.p., en 2016 solo explicó 3% de las ventas externas.

El sector automotriz ha aumentado su participación 4 p.p., gracias al dinamismo de las exportaciones de automotores, las autopartes se mantuvieron relativamente estancadas. Los químicos también tuvieron un comportamiento estable. Mientras que el petróleo, gas y productos de petróleo cayeron 15 p.p.

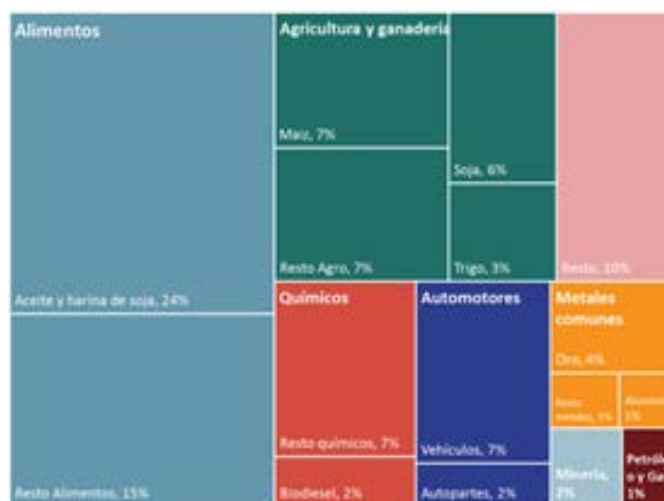
GRAFICO 12 · EXPORTACIONES POR SECTOR Y PRODUCTO (% de exportaciones)

AÑO 2013



⁶ Por producto se considera a las subpartidas arancelarias del Sistema Armonizado.

AÑO 2016



Fuente: ABECEB en base a INDEC

Siguiendo la clasificación de Lall (2000), se analizó la evolución del contenido tecnológico de las exportaciones argentinas. La metodología de Lall caracteriza a las exportaciones de bienes en cuanto su intensidad tecnológica y complejidad, para lo cual diferencia los productos primarios de las manufacturas, a estas últimas las agrupa en exportaciones basadas en recursos naturales y exportaciones con contenido tecnológico bajo, medio y alto.

Entre 2005 y 2016, los productos primarios ganaron 10 p.p., a manos de las manufacturas basadas en recursos naturales que cayeron 6 p.p. y de las manufacturas de baja tecnología que disminuyeron 3 p.p. Las manufacturas de tecnología media, explicadas principalmente por el complejo automotriz, mantuvieron una participación estable.

TABLA 10 · CONTENIDO TECNOLÓGICO DE LAS EXPORTACIONES (EN %)

Tecnología	2000	2005	2011	2016
Manufacturas de alta tecnología	3%	2%	3%	3%
Manufacturas de tecnología media	17%	18%	23%	17%
Manufacturas de baja tecnología	8%	6%	3%	3%
Manufacturas basadas en recursos naturales	22%	27%	21%	21%
Productos primarios	47%	45%	48%	55%
Productos no clasificados	2%	2%	2%	1%

Fuente: ABECEB en base a INDEC y Lall

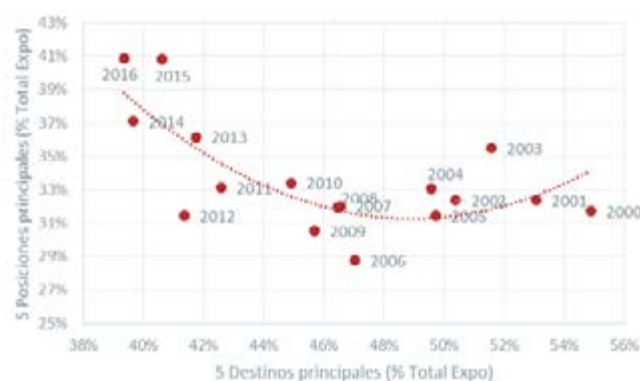
El perfil de la canasta exportadora argentina se ha primarizado, los productos primarios han ganado 10 p.p. entre 2005 y 2016, a manos de las manufacturas basadas en recursos naturales y aquellas de baja tecnología. El complejo sojero es el principal sector exportador (explica 24%

de las exportaciones en 2016), seguido por la industria alimenticia (15%) y la agricultura y ganadería (14%).

D. DINÁMICA DE LA DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA

Como se analizó precedentemente, la canasta exportadora argentina ha logrado desconcentrar sus destinos de exportación, en el 2000 los cinco principales destinos concentraban 55% de las exportaciones, en 2016 representaban 39%. El desempeño en cuanto a productos tuvo una dinámica inversa, los principales cinco productos de exportación explicaban 32% de las ventas externas en 2000 y 41% en 2016.

GRAFICO 13 · EVOLUCIÓN DE LA CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR PRODUCTOS Y DESTINOS - (% de las exportaciones explicadas por los 5 principales productos y destinos)



Fuente: ABECEB en base a INTrade/DataINTAL

Siguiendo la metodología de Giordano (2015) se examina la dinámica de la diversificación de exportaciones de Argentina, considerando la evolución en términos de amplitud y alcance de la canasta (cantidad de productos y de socios) y concentración (productos y socios para alcanzar el 75% de las exportaciones). Se analizan dos etapas una de auge exportador (2003-2008) y otra de estancamiento (2011-2016)⁷. Puede observarse, en línea con el análisis anterior, que la cantidad de socios comerciales aumenta ligeramente en ambos períodos, al tiempo que la concentración disminuye levemente, mostrando la necesidad de profundizar esta tendencia mediante la política comercial.

⁷ Se excluye el bienio 2009-2010 por ser años "anómalos", en 2009 el comercio colapsa como consecuencia de la crisis financiera internacional, en tanto que 2010 presenta un fuerte rebote de los flujos comerciales -que acompañan la recuperación de la economía global-.

TABLA 11 · DINAMICA DE LA DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA EN ARGENTINA

Etapa	Destinos	Productos
Auge (2003-2008)	↑ alcance ↓ concentración	↑ amplitud ↑ concentración
Estancamiento (2011-2016)	↘ alcance ↘ concentración	↓ amplitud ↑ concentración

Fuente: Abeceb en base a INTrade/ DataINTAL

En cuanto a los productos, en la etapa de auge la cantidad de productos exportados creció, fenómeno que se revierte durante la fase de estancamiento. En ambos períodos la concentración se incrementa, lo cual es una señal del desafío que enfrenta Argentina para disminuir el riesgo de una canasta concentrada en pocos productos, tanto en las fases de expansión, como en las de contracción.

Para concluir el diagnóstico, se presenta un perfil del volumen de exportaciones por destinos y contenido tecnológico, que permite visualizar la concentración geográfica de las ventas externas, la necesidad de incrementar las exportaciones a regiones clave y de aumentar la participación de manufacturas de mayor valor agregado, si se busca reducir la exposición al riesgo frente a caídas en los precios de las materias primas y los shocks que pueden sufrir algunos destinos de exportación.

Como puede observarse (Gráfico 14), las exportaciones argentinas llegan a una multiplicidad de países, sin embargo, pocos destinos representan el grueso de las ventas de nuestro país. América Latina (con Brasil a la cabeza), la UE, China EE.UU., India, el sudeste asiático y el Norte de África son los principales destinos. En cuanto al contenido tecnológico, América Latina concentra la casi totalidad de las exportaciones de mediana y alta complejidad, lo cual permite anticipar la necesidad de diseñar estrategias específicas para distintos tipos de bienes y destinos.

GRAFICO 14 · EXPORTACIONES ARGENTINAS POR DESTINO Y GRADO TECNOLÓGICO (2016):



Fuente: ABECEB en base a INDEC y Lall

4. ¿A QUÉ DEBE ASPIRAR ARGENTINA?

Para mejorar la inserción externa de Argentina se debe trabajar en el diseño de una estrategia general de inserción internacional, que sirva de guía al sector público en la implementación de políticas y al privado en la orientación de su actividad. A partir del diagnóstico de la sección precedente, se observa que nuestro país debe apuntar a diversificar su canasta exportadora, a mejorar el contenido tecnológico y la complejidad de los bienes exportados y a disminuir la concentración en cuanto a destinos de sus principales exportaciones -para reducir el riesgo asociado a depender de una cantidad limitada de socios comerciales.

Con estos objetivos en mente, se desarrollan lineamientos generales para construir una estrategia exitosa, para ello se considera el escenario global planteado al comienzo del trabajo. Una vez delineados los grandes ejes, para el conjunto de la economía, se toma en consideración la heterogeneidad de los sectores productivos -en cuanto a su inserción externa y posición competitiva-, lo cual plantea la necesidad de pensar estrategias particulares. El capítulo concluye con la clasificación de los sectores productivos -en exportadores, estratégicos y sensibles- y la presentación de estrategias particulares para mejorar su inserción externa, así como los desafíos que enfrentan y los instrumentos a aplicar.

A. LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR Y AMPLIAR LOS MERCADOS DE EXPORTACIÓN

Como se analizó en el capítulo precedente, la mayor parte de las ventas externas argentinas se dirige a pocos mercados, lo cual plantea la necesidad de acceder a nuevos destinos. Bacchetta et al. (2009) muestran que los países están expuestos a los shocks específicos de sus socios comerciales y que el grado de diversificación geográfica es uno de los determinantes de la exposición a este riesgo, lo cual se traduce en una mayor volatilidad en el PIB⁸.

La literatura de comercio internacional suele centrar el análisis en los shocks de precios de las exportaciones y no en aquellos que sufren los destinos de exportación

-que no afectan los precios internacionales-, pues presumen que los flujos comerciales pueden redireccionarse con facilidad. Sin embargo, la apertura de nuevos mercados es costosa y lleva tiempo (Melitz 2003), lo cual indica que una estrategia de inserción externa no puede soslayar la importancia de ampliar la cantidad de países con los cuales se comercia, pues frente a una reducción de la demanda de algunos socios puntuales, las ventas externas pueden redireccionarse con mayor facilidad hacia países con los cuales ya existe un vínculo comercial.

Bacchetta et al. (2009) señalan que **no solo importa la cantidad de socios con los cuales se comercia**, de hecho nuestro país abasteció 206 mercados en 2016, lo cual lo asemeja al grupo de países desarrollados; **también debe considerarse la distribución de la canasta entre los destinos abastecidos**, pues un país que comercia con una gran cantidad de socios también puede verse expuesto a shocks específicos, si tan solo unos pocos destinos explican una alta proporción de sus exportaciones.

En esta línea, un **primer paso para mejorar la performance comercial argentina debería anclarse en profundizar los mercados de exportación**, es decir en el margen intensivo de su comercio (los vínculos ya existentes), que implica expandir las ventas de productos en mercados en los cuales ya se los comercializa. Brenton y Newfarmer (2009) han mostrado que el margen intensivo es la variable de mayor peso para explicar el crecimiento del comercio global. Giordano (2015) muestra que durante 2003 y 2008 las ventas externas de América Latina presentaron un crecimiento anual promedio de 17,8%, 15,5 p.p. correspondieron al margen intensivo; en tanto que si bien entre 2011 y 2014 las exportaciones se mantuvieron estables, el margen intensivo mostró una reducción de 0,5 p.p.⁹ y la extinción de productos (cese de exportaciones a socios de productos comercializados) aportó un descenso de 1,5 p.p.

Lo anterior muestra que Argentina, que no ha escapado a la dinámica regional, tiene espacio para profundizar la penetración de las ventas externas en mercados donde viene perdiendo participación o cuyo volumen de ventas es bajo.

El **margen extensivo** engloba los nuevos vínculos comerciales: exportación de nuevos productos a socios existentes (diversificación de productos), de productos existentes a nuevos mercados (diversificación de mercados) o de nuevos productos a nuevos socios (diversificación en ambos sentidos). Brenton y Newfarmer (2009) muestran que la expansión de productos ya comerciali-

⁸Una mayor volatilidad del PIB se relaciona con menores tasas de crecimiento económico (Ramey y Ramey 1995) y con reducciones en la inversión privada (Aizenman y Marion 1999).

⁹Que en gran medida obedecería a la caída del precio de los commodities, que no logra ser compensado por incrementos en los volúmenes comercializados o por el alza de otros productos de exportación. En el caso de Argentina, la tendencia es más marcada, pues sus volúmenes de comercio también se contraen.

zados en nuevos mercados tiene mayor peso que la expansión hacia nuevos productos, lo cual implicaría que modificar la estructura productiva -ampliando la oferta exportable- o impulsar pioneros exportadores son tareas de mayor complejidad.

Según Giordano (2015) durante el período de auge del precio de los commodities, 2003- 2008, la diversificación comercial habría aportado 3,1 p.p. al crecimiento anual promedio del 17,8% de las exportaciones de América Latina; 2,8 p.p. correspondieron a la **diversificación de mercados** -en parte relacionados con los acuerdos comerciales celebrados por algunos países de la región-. Entre 2011 y 2014, la colocación de productos existentes en nuevos mercados habría aportado 1,2 p.p. al crecimiento de las exportaciones regionales, en tanto que la de nuevos productos en mercados existentes 0,7 p.p. (México explicó la mayor parte de este punto, al haber incorporado nuevas manufacturas a su comercio con EE.UU.)

La dinámica regional reciente, donde los precios de las materias primas se han estancado en valores muy inferiores a sus picos recientes, muestra que la diversificación de mercados es la variable que realiza el mayor aporte al crecimiento de las exportaciones de América Latina. Lo cual indica que, en una estrategia de relanzamiento del comercio exterior, Argentina no puede dejar de incorporar este eje.

¿Hacia qué destinos deben orientarse las exportaciones?

Para identificar los mercados con mayor potencial para ampliar las exportaciones argentinas, se construyó un modelo simplificado de gravitación¹⁰, se trabajó con posiciones a cuatro dígitos las cuales se condensaron en un promedio ponderado para cada país. En el siguiente capítulo se realizará un análisis detallado a nivel de pares producto- destino.

GRAFICO 15 · GRADO DE INSERCIÓN EN LOS PRINCIPALES MERCADOS GLOBALES



Fuente: ABECEB en base a COMTRADE

Del análisis del modelo surge que si bien la Argentina debe seguir profundizando su inserción en los mercados asiáticos, que poseen un alto potencial a futuro, actualmente no estaría aprovechando cabalmente las oportunidades que se le presentan en mercados maduros, que continúan mostrando un peso considerable.

Entre los mercados desaprovechados se encuentran algunas de las mayores economías globales, como Estados Unidos, países de la Unión Europea (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia) y Japón. Podría pensarse que parte del problema reside en que nuestro país no ha celebrado acuerdos comerciales con esos mercados, lo cual erosiona su posición competitiva frente a otros competidores que lograron mejores condiciones de acceso.

Sin embargo, al analizar la performance de los socios del MERCOSUR, Argentina presenta una menor penetración en los mercados maduros, cuando se examina la relación entre exportaciones y PIB. Esto se da tanto cuando se examinan los países de menor tamaño relativo (Paraguay y Uruguay), como Brasil. Lo cual muestra que todavía hay un camino por recorrer, que excede las negociaciones comerciales.

TABLA 12 · EXPORTACIONES A JAPÓN, UE Y NAFTA (En % del PIB)

	UE-28	NAFTA	Japón
Paraguay	5,3%*	1,2%	0,4%
Uruguay	1,7%	1,6%	0,0%
Brasil	1,9%	1,7%	0,3%
Argentina	1,3%	0,9%	0,1%

* Acceso a SGP. Fuente: ABECEB en base a COMTRADE

¹⁰ Los modelos de gravitación predicen el nivel de comercio entre dos países en función del tamaño de su economía y la distancia entre ambos, el tamaño impacta positivamente en el volumen de comercio, en tanto que la distancia debilita los intercambios comerciales. A su vez, variables como el idioma en común, geografía, historia, la existencia de acuerdos comerciales, permiten mejorar las predicciones. En este análisis se consideró una aproximación simplificada, donde el tamaño de cada economía se aproximó por su participación en el comercio mundial.

Los países emergentes también configuran una oportunidad, entre ellos se encuentran Rusia, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita; Argentina ha intentado consolidar su posición en estos mercados mediante misiones comerciales y participaciones en ferias sectoriales¹¹. Para reforzar el impacto -como veremos en el capítulo siguiente- debería mejorarse la planificación estratégica y la coordinación entre organismos públicos nacionales y provinciales, a la vez que habría que lograr mayor compromiso del sector privado.

El análisis cuantitativo indica que incluso en la región existen oportunidades que no logran concretarse: Chile, Colombia y México deberían contarse entre los destinos de una estrategia que busque consolidar las exportaciones y avanzar en la agregación de valor. No obstante, nuestro país no ha logrado consolidar su participación (México y Colombia) o ha perdido cuotas de mercado (Chile).

¿Qué estrategia debe implementarse?

En una primera etapa, se debe apuntar a **reconquistar las cuotas de mercado perdidas**¹², es decir a mejorar el margen intensivo. En una segunda instancia, se debe trabajar sobre la ampliación y diversificación de mercados, es decir en la llegada de la oferta exportable a mercados a los cuales no logra abastecer, en este punto los acuerdos de integración económica tienen un rol a jugar.

Considerando las particularidades de las políticas comerciales aplicadas a la transacción de bienes, entre las que pueden mencionarse los aranceles promedio relativamente elevados y picos arancelarios en el sector agrícola (especialmente en alimentos), y la aplicación de medidas regulatorias que en muchos casos se constituyen en barreras no arancelarias al comercio, **la estrategia de ampliación de mercados deberá diferenciarse en función del nivel de desarrollo del país objetivo.**

Algunos países, como Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Canadá, y bloques, como la UE (Unión Europea) y el EFTA (European Free Trade Association -Acuerdo Europeo de Libre Comercio), utilizan un amplio conjunto de instrumentos para proteger su mercado interno e impulsar sus exportaciones agrícolas (ayudas internas, sub-

¹¹ En el caso de particular de Rusia, incluso se intentó iniciar un Acuerdo de Integración Regional entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera Euroasiática.

¹² Para identificar los productos, podría efectuarse un análisis detallado a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de las exportaciones por país de destino, para detectar aquellas que sufrieron las mayores caídas en los últimos años, para suavizar las fluctuaciones anuales (sobre todo para los productos poco comercializados) podría trabajarse con ventas que superen un umbral de US\$ 50 mil y promedios de dos años. A su vez, habría que analizar el dinamismo importador de tales productos en los mercados de objetivo, para verificar si la retracción fue generalizada o solo afectó a las exportaciones argentinas. Se trata de una primera aproximación, que eventualmente podría servir de insumo en estrategias de promoción comercial (verificando si hubo erosiones en las condiciones de acceso frente a competidores, pérdidas de competitividad, etc.)

sidios a la exportación y barreras no arancelarias). Con estos países, **el desafío de la política comercial consiste en avanzar hacia un relacionamiento equilibrado, donde se obtenga un acceso efectivo a sus mercados agropecuarios**, ya sea mediante la negociación de cupos de exportación exclusivos y administrados por el país, reducción de aranceles intra-cuota, establecimiento de canales específicos para el tratamiento de problemas de ingreso al mercado debido a medidas sanitarias y fitosanitarias, y el reconocimiento mutuo.

Por otra parte, entre los países que exhibirán mayor dinamismo en su demanda, especialmente de alimentos, se encuentran: Nigeria, Vietnam, Bangladesh, Filipinas, China e India. Al tratarse, en muchos casos, de **países emergentes y en desarrollo, la OMC permite la celebración de acuerdos preferenciales que no necesariamente deben abarcar lo sustancial del comercio**, ni alcanzar la liberalización total. De esta manera, las negociaciones podrían incluir además del establecimiento de canales específicos para el tratamiento de problemas de acceso a mercado debido a obstáculos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, y de reconocimiento mutuo, la negociación de acuerdos sectoriales y acuerdos de preferencias fijas, entre otros.

B. EL MAYOR DESAFÍO: AMPLIAR LA CANASTA DE PRODUCTOS EXPORTADOS

Argentina tiene un entramado productivo complejo, cuyo potencial no se estaría plasmando en la performance de las ventas externas, donde año a año decrece la cantidad de productos exportados, lo cual podría reflejar la necesidad de mejorar la competitividad sistémica de la economía.

La reciente caída de los precios de las materias primas volvió a generar un debate sobre la importancia de diversificar las economías dependientes de recursos primarios, limitando su exposición a la volatilidad de precios de los commodities. Anne (2016) muestra que las exportaciones de los países “dependientes de productos primarios”¹³ tienden a concentrarse en los bienes ya exportados durante los booms de precios de los commodities, en tanto que se diversificarían durante los ciclos de reducción de precios de las materias primas¹⁴. La concentración de la canasta exportadora habría sido más

¹³ Utiliza un panel de 78 economías cuya canasta exportadora es explicada en gran parte por productos primarios (explican más del 40% de las exportaciones de bienes y servicios entre 2003 y 2007) para el período 1970- 2012.

¹⁴ La participación en las exportaciones del valor agregado del sector manufacturero decrecería durante los períodos de auge, y no lograría recuperarse en los de reducción de precios de los commodities.

marcada en el último ciclo de incremento, si se la compara con la ocurrida en los años setenta, lo cual evidenciaría que la recuperación en este último ciclo es más difícil.

La literatura de comercio internacional muestra que **para alcanzar mayores tasas de crecimiento y PIB per cápita no solo es importante el nivel de las exportaciones, sino también su composición y distribución.** En efecto, algunos autores como Imbs y Wacziarg (2003) han encontrado que **a medida que los países se desarrollan, su producción se diversifica hacia nuevos sectores**¹⁵. Cadot et al. (2011) demuestran que la misma relación se verifica en el patrón de comercio, **cuando crece el nivel de desarrollo de los países**, medido por el PIB per cápita (PPA), **las exportaciones se diversifican**, sin embargo las ventas externas vuelven a concentrarse en torno a los US\$ 25.000 de PIB per cápita (PPA - 2005)¹⁶.

Cadot et al (2011), examinan la dinámica del patrón de diversificación y concentración de las exportaciones globales¹⁷, definiendo el margen intensivo como la diversificación de los productos ya comercializados¹⁸ y el margen extensivo como la diversificación hacia nuevos productos. Muestran que el margen intensivo suele predominar como factor explicativo del crecimiento de las exportaciones¹⁹. Empero el margen extensivo muestra un fuerte dinamismo en las primeras etapas de la diversificación, cuando los países avanzan de un bajo nivel de ingreso hacia uno intermedio (incorporando nuevos productos a su canasta de exportación), y en la etapa de "reconcentración" de las ventas externas. Cabe mencionar que la concentración de la canasta exportadora es más marcada en los países de menores ingresos que en aquellos que han alcanzado altos niveles de desarrollo.

¹⁵ Los autores muestran que a medida que crece el PIB de los países, se diversifica su producción. Sin embargo, a partir de un umbral de PIB per cápita (en torno a los US\$ 9.000, PPA - 1985) la producción, medida en empleo y valor agregado, vuelve a especializarse.

¹⁶ Los autores plantean que el proceso de desconcentración y reconcentración podría obedecer a etapas de transición entre equilibrios en términos de especialización industrial, donde sobreviven productos del viejo patrón de especialización -por la dinámica de las relaciones comerciales- y afloran nuevos bienes que reflejan las nuevas ventajas comparativas. Cabe recordar que una rama de la teoría de la economía internacional, plantea que las economías se especializan en aquellos bienes/servicios en los cuales cuentan con ventajas comparativas (que se explican por sus dotaciones factoriales o su productividad). Algunos trabajos (Parteka 2010 - Parteka y Tamberi 2013 - Mau 2016) cuestionan la relación no lineal entre desarrollo y diversificación, mostrando una relación lineal positiva entre ambas variables, a mayor nivel de ingreso los países continuarían diversificando las ventas externas.

¹⁷ Trabajan con un panel de 156 países, de todas las regiones del mundo, para el período 1988- 2006.

¹⁸ Lo cual implica reducir la dependencia de un número reducido de productos, profundizando la participación de bienes con menor peso (para lograr una repartición equilibrada).

¹⁹ Lo cual va en línea con los hallados por otros autores, Evannet y Venables (2002) encuentran que 60% del crecimiento del comercio se explicó por el margen intensivo (para un grupo de 23 economías entre 1970 y 1997), 10% puede atribuirse a la introducción de nuevos productos y 30% al acceso a nuevos mercados de productos ya exportados; en tanto que Brenton y Newfarmer (2007) muestran que 80,4% del crecimiento del comercio puede atribuirse al margen intensivo para un panel de 99 países a lo largo de 20 años (1995- 2004).

A su vez, Agosin et al. (2012) señalan que la evidencia empírica muestra que prácticamente no existen países desarrollados que presenten el nivel de concentración de las exportaciones de la mayoría de los países en desarrollo. En su trabajo analizan los determinantes de la diversificación de exportaciones, para lo cual utilizan un panel de 79 países en el período 1962- 2000, los resultados arrojan que una mayor apertura se vincula a mayor especialización, el desarrollo financiero no impacta en el patrón de comercio, la volatilidad del tipo de cambio incrementa la concentración, **una mayor acumulación de capital humano contribuye a la diversificación de las ventas externas**, en tanto que una mayor distancia a los principales mercados la reduce²⁰. Una mejora en los términos de intercambio (i.e. un shock vinculado a un boom del precio de los commodities) se asocia a una mayor concentración de las exportaciones, sin embargo el efecto se reduce marcadamente en los países con mayores índices de capital humano, lo cual sugiere que contar con una población más educada permite capitalizar una mejora de los términos de intercambio para desarrollar nuevos sectores exportadores.

Por otra parte, algunos trabajos presentan evidencia respecto de que la **concentración de la canasta de exportaciones en pocos productos se encuentra correlacionada negativamente con el crecimiento económico**, ya que aumenta el riesgo de que cambios en el precio de esos productos generen variaciones importantes en los términos de intercambio, que a su vez tienen un fuerte impacto en el crecimiento (Lederman y Maloney, 2003).

Del análisis precedente se desprende que **uno de los mayores desafíos para los países en desarrollo en general, y Argentina en particular, reside en impulsar la diversificación de productos y mejorar la calidad de sus exportaciones**, lo cual se traduciría en mayores niveles de desarrollo y economías con menor volatilidad.

Cabe señalar que, gran parte de los países en desarrollo no logró canalizar positivamente el ciclo de boom de precios de los commodities -mejorando su infraestructura, capital humano, desarrollando nuevas actividades-, lo cual impone mayores desafíos durante esta nueva etapa de desaceleración de la demanda de productos primarios y mayor competencia a escala global.

²⁰ Parteka y Tamberini (2013) y Mau (2015) también analizan los determinantes de la diversificación de las exportaciones. Los primeros autores muestran que las barreras comerciales, la localización y el tamaño de los países afectan el patrón comercial, analizan un panel de 60 países entre 1985 y 2004 -limitándose a los sectores industriales-, los países más grandes son menos especializados, la distancia y las barreras comerciales incrementan la concentración. Por su parte Mau analiza la relación causal entre la diversificación de exportaciones y el nivel de PIB per cápita, mostrando que una desconcentración de las exportaciones tiene un impacto positivo en el nivel de ingreso, la relación inversa es débil, la integración económica impactaría en la diversificación -mejorando la productividad del trabajo que se desplaza hacia sectores capital intensivos, lo cual depende del nivel tecnológico- y ésta en el crecimiento económico.

En este marco, las exportaciones de Argentina, no solo muestran una elevada concentración en cuanto a los bienes comercializados, que se viene profundizando, sino que también se ubican entre las de menor contenido tecnológico del mundo (Gráfico 16).

GRAFICO 16 · CONTENIDO TECNOLÓGICO Y DIVERSIFICACIÓN DE PRODUCTOS DE LA CANASTA EXPORTADORA



¿Cuáles son los sectores que permitirían diversificar las exportaciones argentinas?

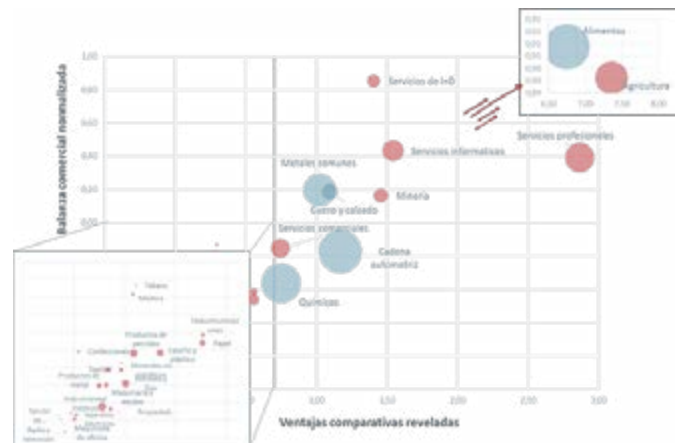
Una nueva estrategia de inserción externa debe contemplar, como uno de los elementos centrales, la necesidad de diversificar la composición de productos de la canasta exportadora argentina. En el primer capítulo, en base a las tendencias mundiales, se identificaron sectores que presentan altas chances de demandar productos y servicios de acá a 2030, como los alimentos con alto valor proteínico y gourmets; productos industriales tradicionales que incorporen especialización y diferenciación (i.e. autos); servicios y bienes intensivos en recursos escasos (minería, litio).

Para identificar los sectores con mayores posibilidades de realizar un salto exportador, se examina el perfil de las exportaciones argentinas actuales, en base a índices de ventajas comparadas relevadas (Gráficos 17 y 18). Se observa que Argentina cuenta con una estructura comercial en línea con las grandes tendencias globales futuras, los alimentos (principalmente el complejo oleaginoso, seguido por los vinos, alimentos para mascotas, lácteos, productos pesqueros y carnes) tienen un alto potencial de exportación.

Otro sector con buenas perspectivas es el de servicios basados en el conocimiento (especialmente el software

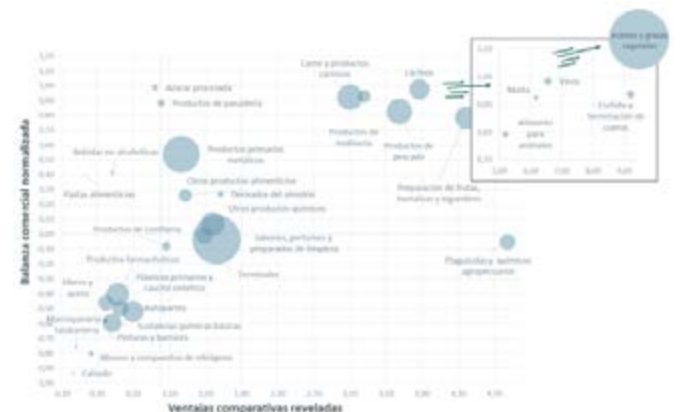
y servicios de I+D). La minería, los metales comunes, los químicos y el sector automotriz también muestran grandes oportunidades.

GRAFICO 17 · SECTORES CON MAYOR POTENCIAL EXPORTADOR (2015)



Fuente: ABECEB en base a COMTRADE

GRAFICO 18 · SUBSECTORES CON MAYOR POTENCIAL EXPORTADOR (2015)



Fuente: ABECEB en base a COMTRADE

En este contexto, Argentina enfrenta el desafío de lograr aprovechar las oportunidades que plantea el escenario global, presente y futuro, para ello es necesario diseñar una estrategia que permita identificar mercados con potencial y ampliar la base de productos de exportación. En el siguiente capítulo se plantearán una serie de metodologías e instrumentos para lograr estos objetivos.

C. ¿QUÉ ESTRATEGIA DEBE SEGUIRSE PARA MEJORAR LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EXTERNA?

Como bien señalan Hausmann et al. (2007), Hidalgo et al. (2007) y Hausmann e Hidalgo (2009), la transformación estructural juega un papel clave para inducir el crecimiento y el desarrollo económico, esto implica generar una estructura productiva que sea compleja y competitiva. Los autores muestran que el conjunto de productos que exporta un país tiene consecuencias sobre su desarrollo.

Hausman et al (2007) muestran que los países que exportan bienes asociados con mayores niveles de productividad crecen a mayores tasas que aquellos que exportan productos asociados a menor nivel de productividad. La productividad o sofisticación de cada bien se mide usando los niveles de ingresos de los países que exportan ese producto particular, ponderada por la ventaja comparativa revelada de cada país en dicho bien²¹. El nivel de sofisticación de la canasta de exportación de los países, en un buen predictor de su nivel de crecimiento futuro, pues el crecimiento pasa por la acumulación de capacidades complejas, es decir que “lo que se exporta, importa”, pues “los países devienen en lo que exportan”.

Las economías crecen a medida que mejoran (realizan un upgrading) los bienes que producen y exportan. Hidalgo et al. (2007) desarrollaron una herramienta analítica denominada “product space”, que consiste en una representación en red del conjunto de bienes exportados a nivel global, donde se muestra la proximidad entre dos bienes, que se mide por la probabilidad condicional de que un país que exporta un bien exporte otro producto (véase Infografía 1).

INFOGRAFÍA 1 · PRODUCT SPACE



Fuente: Hidalgo et al. (2007)

Los autores realizan una analogía, donde cada producto es un árbol y la producción una selva, en tanto cada empresa representa un mono (que vive en diferentes árboles). El desarrollo implicaría moverse desde áreas poco densas de la selva (con pocos frutos) hacia áreas con mayor densidad, para lo cual los monos deben saltar entre distintos árboles. Si las distancias entre los árboles son extensas, los monos no pueden llegar a las zonas más fructíferas. La idea central es que los países se mueven en el “product space” saltando entre bienes similares a los que producen, que se encuentran vinculados y muestran poca distancia entre sí.

El trabajo gira en torno a dos ideas centrales: i) la capacidad de un país para exportar un producto nuevo depende de su capacidad para exportar otros similares²²; ii) es más factible diversificar las exportaciones cuando se producen bienes que se ubican en el centro de la red con mayores conexiones (productos metálicos, maquinaria, químicos), que cuando la producción se basa en productos de baja complejidad (tropicales, agrícolas, pesqueros) y menores encadenamientos, que se ubican en la periferia.

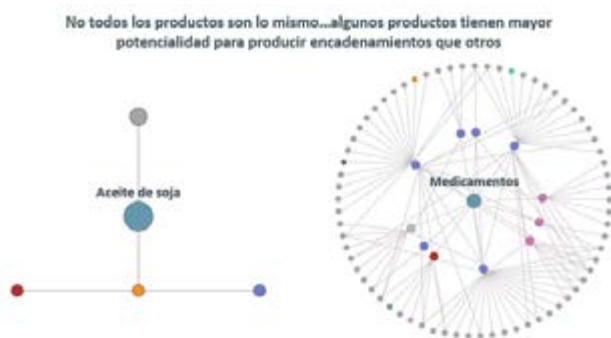
De allí que para las economías en desarrollo cuya dotación inicial de productos se encuentra alejada del centro, sea dificultoso mejorar la complejidad de su producción y exportaciones para lograr mayores tasas de crecimiento económico. La infografía 1 muestra que los bienes de menor “productividad” tienen menores esla-

²¹ Construyen una variable llamada PRODY para cada producto que mide su nivel de ingreso/productividad asociado. Luego para el nivel de sofisticación de las economías ponderan las PRODYs de su canasta exportadora, lo cual arroja una variable denominada EXPY.

²² Dado que requieren tecnologías, capital, capacidades e instituciones semejantes.

bonamientos. No obstante, la producción de algunos productos periféricos podría permitir acercarse al centro del “product space”. Por ejemplo, el aceite de soja muestra una baja complejidad –se ubica en la posición 1.099 entre 1.243 productos analizados- y reducidos encadenamientos, empero uno de los productos con los que se vincula es el biodiesel, que presenta mayor complejidad (321/1.243), una red de eslabonamientos más amplia y se ubica más cerca del “centro” del “product space”; lo cual permite pensar que a partir de este producto Argentina podría desarrollar otro tipo de capacidades y mejorar su perfil productivo.

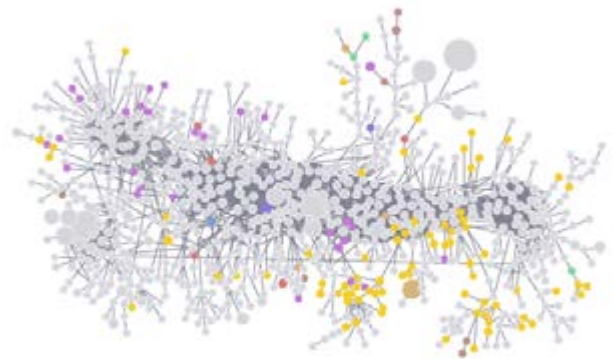
INFOGRAFÍA 2 · PRODUCT SPACE – ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS



Fuente: The Atlas of Economic Complexity – Harvard University

Al observar el product space de Argentina (Infografía 3), se evidencia que la mayor parte de los productos exportados se ubican en la periferia, generan pocos encadenamientos y presentan una complejidad relativamente baja. En 2016, Argentina se ubicó en la posición 59 en el ranking de complejidad de los países, entre las 122 economías relevadas por el Atlas of Economic Complexity (Universidad de Harvard). Por consiguiente, una estrategia general para mejorar la inserción externa y el desarrollo productivo de la Argentina deberá pasar por agregar valor a los recursos naturales, fortaleciendo los encadenamientos productivos vinculados a los mismos, sin descuidar la construcción de nuevas capacidades que permitan desencadenar actividades de mayor productividad –saltar hacia árboles más lejanos-.

INFOGRAFÍA 3 · PRODUCT SPACE DE ARGENTINA



Fuente: The Atlas of Economic Complexity – Harvard University

A su vez, el papel de los servicios juega un rol cada vez más importante en la economía mundial, como se vio en el primer capítulo, cada vez representan una mayor proporción del valor de los bienes industriales, por lo cual los servicios, especialmente aquellos basados en el conocimiento, no pueden soslayarse al momento de contemplar una mejor inserción global.

Al analizar el patrón de comercio de una serie de países (Gráfico 19) se observa que las exportaciones argentinas muestran un bajo contenido tecnológico y una baja proporción de exportación de servicios. Por ende, el desafío para la Argentina reside en ganar complejidad y acrecentar las exportaciones de servicios basados en el conocimiento.

GRAFICO 19 · PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE ALTO CONTENIDO TECNOLÓGICO Y EXPORTACIONES DE SERVICIOS PER CÁPITA (% y US\$ - Países seleccionados)



En el próximo capítulo se analizarán una serie de políticas comerciales y productivas para posibilitar que los sectores productivos de Argentina realicen este salto de calidad.

D. ¿QUÉ ROL PUEDE CUMPLIR LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA?

Gran parte del comercio mundial se realiza al interior de cadenas globales de valor (CGV), en un contexto en el cual los procesos productivos se fragmentan a lo largo del planeta las compañías transnacionales pasan a jugar un rol clave. Según la UNCTAD (WIR 2013) **80% del comercio transfronterizo se realiza al interior de las CGV de valor coordinadas por firmas globales**, que incluyen los intercambios con la empresas afiliadas, socios contractuales y proveedores independientes.

El comercio y la inversión globales están fuertemente entrelazados. Una proporción relevante del comercio de recursos naturales está impulsado por inversiones transfronterizas de firmas transnacionales que operan en el mundo (IED que busca aprovechar recursos – resource seeking FDI). Otra motivación para la IED es beneficiarse de las oportunidades que brindan los mercados nacionales (market seeking FDI) que puede traducirse en la apertura de representaciones comerciales (a ser provistas por importaciones) o a apertura de unidades productivas (controladas directamente por las casas matrices o asociándose con empresas locales – joint ventures). A su vez, la IED puede estar vinculada al intento de ganar eficiencia o reducir costos operativos (efficiency seeking FDI), para lo cual las empresas globales pueden deslocalizar parte de su producción en países con costos más bajos (offshoring – donde mantienen el control del proceso) o directamente tercerizar la producción (outsourcing al cual puede añadirse el offshoring)²³.

En este marco **la atracción de IED puede potenciar el comercio exterior, la UNCTAD señala que los países con mayor presencia relativa de IED** en relación con el tamaño de sus economías tienden a tener una participación más relevante en las CGV, generando mayor valor agregado a partir del comercio²⁴. Para la institución las CGV serían el nexo entre la inversión y el comercio, donde generalmente la IED precede la expansión de las exportaciones, de allí la importancia de considerarlas al momento de diseñar políticas públicas.

²³ La literatura también menciona al “strategic asset seeking” entre los motivos que llevan a las firmas a realizar inversiones en el exterior. En este caso, las compañías inversoras buscaban acceder a tecnologías que les permitan mejorar sus procesos y aumentar su productividad, no solo en el país receptor de las inversiones, sino también en sus operaciones globales (incluidas las del país de la casa matriz).

²⁴ Según la UNCTAD la contribución de las CGV al desarrollo puede ser significativa. El valor agregado vinculado al comercio representaría alrededor del 30% para los países en desarrollo, en tanto que para los países desarrollados giraría en torno al 18%. También existiría una correlación positiva entre la participación en las CGV y las tasas de crecimiento del PIB per cápita.

La UNCTAD menciona que para los países en desarrollo la participación en la CGV tiene un impacto económico directo en la generación de valor agregado, ingreso y empleos, lo cual puede acelerar su convergencia a los niveles de PIB e ingresos de las economías desarrolladas. A su vez, puede ayudar a erigir capacidades productivas, a través de la diseminación de tecnología y la capacitación de la mano de obra local, lo cual redundará en un incremento de la productividad²⁵ y puede servir de puntal para un **upgrading industrial** a largo plazo.

Harding y Javorcik (2011a) señalan que las **políticas destinadas a atraer IED podrían servir para impulsar un upgrading en la canasta de exportación**, dado que las firmas multinacionales pueden comercializar productos de mayor calidad o producir spillovers de “conocimiento” al resto de la economía²⁶. Los autores presentan evidencia empírica acerca de la factibilidad de que la atracción de flujos de IED acrecienta la calidad de las exportaciones de los países en desarrollo, para ello cruzan los datos de exportaciones de 105 países (entre 1984 y 2000) con los sectores estratégicos que promueven sus Agencias de Promoción de Inversiones (APIs), encontrando incrementos en los valores unitarios de exportación del conjunto de bienes²⁷ entre el momento previo a ser elegidos como estratégicos y la promoción activa por parte de las APIs (la relación sería más potente para los bienes finales que para los insumos). Sin embargo, no hallan una relación entre el rol de las APIs y la sofisticación en el sentido de Hausmann.

En cuanto a la transferencia de tecnología y la creación de capacidades, las mismas están determinadas en gran medida por la estructura de las CGV. Los vínculos de relación comercial permiten que los proveedores aprendan de las demandas de sus clientes, en cadenas con alto nivel de exigencia técnicas y normas codificadas los proveedores deben adaptarse a tales exigencias. En otras cadenas donde los requisitos técnicos no pueden codificarse, las firmas transnacionales pueden vincularse a proveedores con alto nivel de expertise (el aprendizaje fluye en ambos sentidos), con empresas que no poseen las capacidades técnicas (a las cuales deben capacitar y transferir tecnología) o directamente asumir las tareas deslocalizándolas hacia subsidiarias ubicadas en regiones de menores costos relativos.

²⁵ La UNCTAD muestra que la participación en CGV se relaciona con el incremento de la productividad. Las firmas que realizan actividades de comercio exterior (exportación e importación) muestran mayores niveles de productividad que sus pares que solo se focalizan en el mercado nacional. A su vez las empresas globales que desarrollan su actividad en distintos países (con el establecimiento de filiales que realizan actividades productivas) son más productivas que las firmas que solo se proveen a través de asociaciones estratégicas de compañías independientes.

²⁶ Incurriendo en los “costos de descubrimiento de nuevas actividades” señalados por Rodrick – que estimulen a compañías nacionales a entrar en la rama- o mejorando la cadena de proveedores locales.

²⁷ Para los países desarrollados la relación se verificaría para los bienes diferenciados.

En este sentido, la UNCTAD indica que el nivel de spillovers verticales y horizontales varía entre países e industrias, el impacto tiende a ser positivo, especialmente para los países en desarrollo. La transferencia de conocimientos suele ser mayor cuando las compañías globales lideran la cadena de valor (en contraposición a aquellos casos donde simplemente delegan la provisión a empresas especializadas en outsourcing), pues tienen mayor propensión a generar programas de desarrollo de proveedores. Cabe señalar que la capacidad de absorber conocimientos está fuertemente condicionada por las capacidades de las firmas y la fuerza de trabajo local.

Amighini y Sanfilippo (2014) analizaron el impacto de la recepción de IED y las importaciones en el upgrading de las exportaciones africanas para el período 2003-2010, medido a partir de la diversificación y del incremento de los valores unitarios de exportación. Los autores examinaron la existencia de un impacto diferencial entre los flujos sur-sur y los flujos norte-sur, buscando testear si existe una capacidad diferencial de absorción de los spillovers ligados al conocimiento en los bienes importados y la inversión por parte de las economías receptoras. Encontraron que para estas economías habría un mayor impacto de los flujos sur-sur en el upgrading de la canasta exportadora, esto se acentúa en economías poco diversificadas y en industrias de bajo contenido tecnológico (agroindustria, textiles). Esto podría obedecer al menor gap tecnológico entre las economías en desarrollo y a contar con capacidades productivas de mayor similitud, lo cual podría ser un indicio de la importancia de reforzar la integración sur-sur para lograr un cambio estructural de la economía.

Sin embargo, la recepción de IED no está exenta de riesgos, pues la misma puede focalizarse en eslabones de bajo valor agregado, no producir encadenamientos al interior de la economía, desplazar producción local o acaparar recursos estratégicos (impidiendo que el desarrollo de otros sectores de la economía).

La UNCTAD marca que la contribución a las economías nacionales de la participación en las CGV puede ser acotada si los países capturan una porción limitada del valor agregado (concentrándose en actividades donde las exportaciones poseen un alto contenido de insumos importados y son de baja complejidad) o donde las operaciones se realizan al interior de firmas transnacionales (debido a precios de transferencia bajos o repatriación de ganancias²⁸ -lo cual generaría problemas en la balanza de pagos-). La transferencia tecnológica, la generación de capacidades y el upgrading industrial no son automáticos. Los países en desarrollo podrían que-

dar atrapados en actividades de bajo valor agregado y alto impacto ambiental (como la provisión de minerales), que podrían incrementar la vulnerabilidad frente a shocks externos.

Por esta razón, los países deben tomar una decisión estratégica al momento de optar por promover la participación en las CGV. La UNCTAD marca que se deben medir los costos y beneficios de participar en las CGV y de impulsar proactivamente las CGV y de implementar estrategia de desarrollo basada en las CGV, para lo cual deben considerarse la situación específica de los países y su dotación factorial. Algunos países cuentan con mayor libertad al momento de promover su participación en las CGV. Si el objetivo es que la integración en las CGV contribuya al desarrollo, los países deben evaluar sus perfiles comerciales y productivos, eligiendo segmentos con mayor potencial, para lograr un posicionamiento estratégico que permita lograr un salto cualitativo, las políticas de desarrollo productivo y de inserción externa no pueden disociarse.

La UNCTAD marca que para lograr que la participación en la CGV contribuya al desarrollo requiere una aproximación estructurada: i) considerar la participación en las CGV en las estrategias generales de desarrollo y políticas de desarrollo industrial; ii) mantener un ambiente amigable para la inversión y el comercio, y proveer infraestructura física e inmaterial adecuada (en particular telecomunicaciones y logística); iii) apuntalar la construcción de capacidades productivas en los trabajadores y las firmas locales²⁹. Para mitigar los riesgos se necesita: iv) un marco sólido de gobernanza y medidas que permitan reducir los impactos ambientales y sociales -que sirva para regular las actividades de las empresas transnacionales y permita que las compañías nacionales cumplan los estándares internacionales-. Alinear las políticas comerciales y de inversión implica determinar v) las sinergias entre las dos esferas de política y en las instituciones pertinentes³⁰.

Las decisiones de las firmas transnacionales sobre dónde invertir y con quien asociarse están determinadas en gran medida por la configuración de las CGV en cuanto a segmentos, tareas y actividades. En este marco, **la región de América Latina** -con excepción de México y, en menor medida, Costa Rica- **está relativamente relegada en el reparto de tareas global, lo cual plantea**

²⁸ La UNCTAD señala que los ingresos derivados de IED market seeking al final de las cadenas de valor tienen menor oportunidad de ser reinvertidas que aquellas realizadas en filiales cuyo objetivo es la provisión de insumos intermedios, de bienes y servicios (IED efficiency seeking)

²⁹ La creación de clusters puede mejorar la productividad de las empresas; la interacción con firmas transnacionales puede generar transferencia de conocimientos e impulsar la internacionalización de compañías locales; apoyar al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; brindar servicios a las PyMEs que les permitan mejorar su productividad y cumplir con estándares internacionales, proveer herramientas de fomento al emprendedorismo y al financiamiento de nuevas actividades

³⁰ Se debe asegurar la coherencia entre las políticas comerciales y de inversión, aprovechando las sinergias entre ambas áreas al momento de la promoción y facilitación de la actividad del sector privado. También se puede incorporar la arista regional para lograr un fortalecimiento de la cadena de valor de América Latina.

un desafío a nivel regional, que pasa por incrementar la participación en las CGV de actividades de mayor sofisticación tecnológica, pasando de exportaciones basadas en recursos naturales a exportaciones industriales y de servicios de complejidad creciente

En este contexto, un camino a explorar es el **refuerzo de los vínculos con las economías vecinas**, los cuales van del incremento de comercio -aprovisionamiento de insumos y productos finales- a la armonización de estándares regulatorios, la construcción de clusters regionales y la promoción conjunta para posicionar a la región como un destino estratégico para la recepción de inversión global. Argentina debe recuperar su liderazgo regional para impulsar una mayor integración regional y el refuerzo de las CGV de América Latina.

Para lograr atraer inversiones a sectores estratégicos, el rol de las Agencias de Promoción de Inversiones (APIs) es clave. Harding y Javorcik (2011b) muestran que la focalización de las IPAs en sectores específicos se traduce en un incremento de los flujos de inversión hacia tales sectores. En el siguiente capítulo se identificarán y desarrollarán algunos casos de éxito en la atracción de IED.

Un punto a contemplar es la **internacionalización de empresas locales**. Al momento de invertir en el extranjero, las firmas globales suelen apoyarse en su cadena de proveedores, por este motivo, la internacionalización de compañías argentinas podría impulsar la exportación de bienes y servicios³¹. Cabe mencionar que este proceso depende de la forma en la cual se realice dicha inversión, la deslocalización de capacidades productivas no solo podría no incrementar las ventas externas, sino que podría provocar su caída.

E. ¿QUÉ PUEDE HACERSE EN MATERIA DE PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES?

La promoción de exportaciones y el fortalecimiento de la marca país, son instrumentos que pueden potenciar las ventas externas. Al analizar el perfil de las firmas exportadoras, se observa que pocas empresas concentran la mayor parte del comercio exterior. A su vez, la cantidad de compañías que exportan se ha reducido desde el pico alcanzado en 2006, cuando 15.075 empresas realizaban actividades de exportación, hasta llegar a un

piso de 9.650 firmas en 2016. Lo cual sería un indicio de la necesidad de implementar herramientas que permitan que una mayor cantidad de compañías argentinas participen del proceso exportador.

En este punto es clave el acompañamiento de las instituciones públicas, como la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) y las representaciones argentinas en el exterior, uno de los roles que se le asignan a estos organismos es apoyar la internacionalización de empresas y productos argentinos.

La teoría económica señala que existirían fallas de mercado y asimetrías de información, que justificarían la acción estatal para promover las exportaciones. El relevamiento de información sobre mercados externos (i.e. preferencias de los consumidores, oportunidades de negocios, requisitos técnicos y de calidad, etc.) se vincula con externalidades, lo cual desalentaría que las empresas incurran en ciertos costos, donde los beneficios pueden ser internalizados por competidores. Lederman et al. (2009) señalan que la literatura económica muestra que las Agencias de Promoción de Exportaciones (APEs) brindan respuesta a las necesidades de las PyMEs exportadoras y pueden ser determinantes en su éxito exportador.

Volpe Martincus y Carballo (2010) evalúan el impacto de las actividades de promoción comercial para el universo de exportadores uruguayos entre 2000 y 2007, concluyendo que dichas tareas ayudaron a que los exportadores alcancen nuevos destinos (principalmente América Latina) y comercialicen nuevos productos diferenciados.

Lederman et al. (2009) condujeron una encuesta global entre las APEs, obteniendo respuestas positivas de 88 Agencias. A partir de los datos examinaron el impacto de las APEs en las exportaciones, también analizaron los rasgos institucionales y acciones con efectos positivos en las ventas externas. El balance es positivo, existiría una correlación positiva entre el presupuesto de las APEs y el nivel de exportaciones, que es más marcada para los países de ingresos intermedios³², para América Latina estiman que por cada dólar de presupuesto de las Agencias las exportaciones aumentan US\$ 70.

En el plano institucional, Lederman et al. (2009) encuentran que aquellas APEs financiadas por presupuesto público, que cuentan con representantes del sector privado en su Directorio, muestran una mejor performance. La descentralización de las APEs (multiplicidad de organismos sin coordinación) perjudica el desarrollo de las exportaciones. A su vez, la especialización de las APEs en sectores no tradicionales o en una cantidad limitada

³¹ En el capítulo siguiente se analizará el rol de los Bancos de Desarrollo de China y Brasil, que entre otros objetivos, consideran clave fortalecer la presencia de sus empresas nacionales en el mundo, de forma tal de promover indirectamente la exportación de las PyMEs vinculadas a las firmas "bandera" -como proveedoras de insumos-.

³² El análisis econométrico muestra que entre las variables de control, el nivel de PIB y la distancia impactan positivamente en el nivel de exportaciones per cápita, los índices de "restrictividad comercial que enfrentan las exportaciones" y la volatilidad del tipo de cambio lo hacen de manera negativa.

de ramas de la economía se traduce en mayores niveles de ventas externas. Contar con oficinas en el exterior impacta positivamente en las ventas para el conjunto de los países, sin embargo, esto se revierte cuando solo se considera a los países en desarrollo.

Según Crespi et al. (2014) la evidencia empírica muestra que las Agencias de Promoción de Exportaciones (APEs) son una herramienta efectiva para posicionar nuevos productos en nuevos mercados, en tanto que las representaciones diplomáticas tienen mayor importancia en mejorar el margen intensivo de las exportaciones (incrementar las ventas de productos homogéneos que ya se comercializan³³).

Por consiguiente, en una primera etapa, la prioridad para relanzar las ventas externas regionales podría centrarse en la diversificación de mercados, apoyándose en la red de representaciones en el exterior, convocando no solo a los exportadores exitosos, sino también a aquellos que han desertado³⁴.

A mediano plazo habrá que fortalecer a la AAIC, la experiencia internacional marca que las Agencias de Promoción de las Exportaciones (APEs) han sido de gran utilidad para impulsar la inserción externa de los países y ampliar la base exportable, en el capítulo siguiente se analizarán detalladamente las estrategias seguidas por algunas APEs exitosas. En líneas generales puede señalarse que es crucial contar con funcionarios de carrera, con visión estratégica, que la presencia de representaciones de las APEs a lo largo del territorio y en el exterior son de suma importancia para lograr alinear la oferta exportable con la demanda externa³⁵.

La asunción de costos por parte del sector privado para participar en las actividades de las APEs es un rasgo que se repite en diferentes países. Otro punto relevante es la participación del sector privado en los Comités Ejecutivos y el diseño de líneas de acción. Deben ampliarse y profundizarse los programas de capacitación a los potenciales exportadores, que permiten que nuevas firmas se vuelquen al comercio exterior -centrándose en la oferta exportable de las distintas regiones, con un enfoque práctico que permita identificar mercados de destino-.

³³ Rose (2007) estima el impacto de contar con Embajadas o Consulados en el comercio bilateral mediante un modelo de gravitación, con una muestra de 22 países (ocho en desarrollo), lo cual arroja que la presencia de representaciones en el exterior incrementa el comercio bilateral entre un 6% y un 10%.

³⁴ Fanelli y Hallak (2015) muestran que la supervivencia exportadora de las firmas se incrementa con la experiencia exportadora. Empresas que han fracasado en un primer intento de conquistar mercados externos tienen mayores posibilidades de sobrevivir en un segundo intento.

³⁵ El modelo descentralizado que presenta nuestro país, donde convive una Agencia Nacional con múltiples organismos provinciales, que a su vez deben coordinarse con representaciones en el exterior (Embajadas y Consulados), sin fijar metas comunes y objetivos cuantificables, tiene mucho camino por recorrer para mejorar y ser una herramienta que potencie las exportaciones.

F. LA NECESIDAD DE CONSIDERAR LAS ESPECIFICIDADES DE LOS SECTORES EN EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA FUTURA

Por lo analizado anteriormente, más allá de la estrategia global, deberá trabajarse, en forma paralela, en lineamientos e instrumentos que contemplen la posición competitiva de los sectores transables. Por esta razón, se elaboró una metodología para clasificar los sectores en: exportadores, estratégicos y sensibles.

Para cada sector se analizaron cuatro dimensiones: i) productiva; ii) exportadora; iii) empleo y; iv) competitividad. En la esfera productiva se consideró la participación en la producción, el crecimiento y el valor agregado bruto que genera cada sector. En las exportaciones se analizó el peso sectorial en las exportaciones totales, el dinamismo exportador y la concentración de mercados³⁶. En cuanto al empleo, se examinó el peso en el empleo total y la formalidad. Para medir la competitividad sectorial, se utilizó el Índice de Competitividad ABECEB, que evalúa la performance de los sectores industriales, a lo cual se incorporarán los sectores transables.

- **Sectores exportadores:** sectores competitivos con alta participación en las exportaciones argentinas.
- **Sectores estratégicos:** sectores con competitividad media y alta, que muestran una desaceleración en las exportaciones, o baja o nula participación en las ventas externas y que tienen potencial para dar un salto exportador.
- **Sectores sensibles:** sectores de baja competitividad, baja participación en las exportaciones y alta participación en el empleo.

³⁶ La concentración se midió en base al índice de Herfindahl y Hirschman.

TABLA 13 · CLASIFICACIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

	Sector	Producción			Exportaciones		
		Part %	Crec. '16-'04	VAB (% VBP)	Part %	Crec. '16-'04	Concentración
Exportables	Agricultura y ganadería						
	Alimentos						
	Productos químicos						
	Metales comunes						
Estratégicos	Caucho y plástico						
	Maquinaria y equipo						
	Automotriz						
	Ss. informáticos						
	Ss. empresariales						
Sensibles	Petróleo, Gas y Petroquímica						
	Minería						
	Textiles y calzados						

Fuente: ABECEB en base a INDEC y OEDE.

Cada uno de los sectores enfrenta un desafío diferente, por lo cual requieren estrategias adaptadas a sus condiciones intrínsecas. Para los sectores exportadores, la clave reside en ampliar mercados y mejorar las ventas en

aquellos a los que ya se exporta. Los sectores estratégicos pueden impulsarse atrayendo IED, para lo cual es primordial diseñar una estrategia de identificación de ramas con potencial y mecanismos para lograr la transferencia de tecnología y la densificación de encadenamientos productivos, mediante políticas industriales de impulso a productos o sectores específicos, o mejorando las actividades de promoción que buscan conquistar nuevos mercados. Para los sectores sensibles deberán contemplarse programas de acompañamiento para poder hacer frente a la competencia global (y transformarse hacia eslabones de mayor valor agregado o permitir que los recursos que emplean se dirijan a sectores dinámicos).

A continuación se presenta una síntesis de las estrategias y desafíos claves para cada sector, así como los instrumentos que pueden utilizarse. En el siguiente capítulo se analizan las acciones que pueden emprenderse para superar tales desafíos y se analizan con detenimiento las estrategias implementadas por países que lograron superarlos, logrando una inserción externa exitosa.

Clasificación	Sectores	Estrategia	Desafíos	Instrumentos
Exportadores	<ul style="list-style-type: none"> Agricultura y ganadería Alimentos Metales comunes Químicos 	<ul style="list-style-type: none"> -Ampliar mercados -Mejorar participación 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificar mercados y definir estrategia de negociación -Adaptación productos 	<ul style="list-style-type: none"> -Firma de acuerdos comerciales (incluyen barreras no arancelarias) -Reintegros, financiación a las exportaciones
Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> Automotriz Ss. empresariales y prof. Ss. informáticos Caucho y plástico Maquinaria y equipo Minería Petróleo, gas y petroquímica 	<ul style="list-style-type: none"> -Atracción de IED -Promoción horizontal de expo/ acceso a mercados -Políticas sectoriales (compre nacional, selección de firmas y/ o productos "campeones", etc.) -Upgrading y densificación de la cadena productiva 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo productivo -Mejorar competitividad -Posicionamiento marca-país -Incorporación en cadenas de valor -Lograr transferencia tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> -Incentivos horizontales -Incentivos verticales -Agencias de promoción de exportación -Reintegros y financiamiento a las expo -Política tributaria -Ambiente negocios -Incentivos a la creación de <i>joint-ventures</i> -Capacitación pool de talento
Sensibles	<ul style="list-style-type: none"> Textiles y calzados Electrónica y electrodomésticos Madera Minerales no metálicos Papel Productos de metal 	<ul style="list-style-type: none"> -Apertura gradual -Política de reconversión 	<ul style="list-style-type: none"> -Lograr la transformación productiva -Minimizar impactos negativos 	<ul style="list-style-type: none"> -Programas sectoriales -Cronogramas de liberalización extendidos -Capacitación de trabajadores desplazados

5. ESTRATEGIAS PARTICULARES

El objetivo de este capítulo es establecer lineamientos específicos de política pública para los sectores productivos en función de su posición competitiva y potencial de exportación, en base al diagnóstico realizado en los capítulos anteriores. Para lograrlo se propone identificar

estrategias e instrumentos implementados por países que alcanzaron una inserción externa exitosa, focalizando no solo en la estrategia adoptada sino también en la forma de implementación de las políticas. Si bien por diferencias de contexto las experiencias internacionales no son perfectamente replicables para Argentina, se buscará identificar los factores de éxito en cada caso y extraer lecciones que puedan contribuir a la estrategia de política comercial de Argentina. Debido a la complejidad de la estructura productiva argentina, **la estrate-**

gia de inserción internacional a adoptar dependerá de las características de cada sector y de los mercados objetivos. En particular, para facilitar el análisis se ha decidido clasificar a los productos en tres grupos diferentes.

Así, para los productos fuertemente posicionados en el mercado internacional como cereales, carnes y aceites se planteará la necesidad de aumentar la penetración en los países con mejores perspectivas a futuro, a partir del desarrollo de una metodología para determinar el potencial de crecimiento de las exportaciones argentinas e identificar destinos estratégicos a la hora de implementar políticas de diversificación de mercados.

En segundo lugar, se tendrá en cuenta la necesidad de **ampliar la canasta exportadora**, con una mayor participación de **productos estratégicos**. Hausmann e Hidalgo (2011), han señalado que existe una relación entre la complejidad de las exportaciones y la tasa de crecimiento, por lo que los tipos de productos exportados (o producidos) son determinantes para el desarrollo. A su vez, su estudio ha señalado que existen sectores específicos que ayudan a ganar capacidades productivas para avanzar hacia la exportación de estos bienes más complejos.

Por esta razón se pondrá especial atención al análisis de las políticas y herramientas que permitieron la promoción del desarrollo de dichos sectores y su posterior inserción exportadora. En este caso se considerarán tanto las políticas horizontales de promoción, como las

verticales destinadas a desarrollar sectores específicos, también se analizará el rol de la IED en la inserción en las cadenas globales de valor y los mecanismos que han permitido una mayor apropiación de conocimiento en los entramados productivos nacionales.

Finalmente, en el caso de los **productos sensibles** (aquellos que pueden estar en riesgo por una mayor competencia importadora ante una apertura comercial) se identificarán segmentos que tengan posibilidades de tornarse competitivos (logrando una buena inserción en el mercado local o mundial) y se seleccionarán los instrumentos que permitirán acompañar la transformación y el desplazamiento de los factores empleados en sectores declinantes hacia otros con mejores perspectivas, especialmente en lo que respecta a la mano de obra.

En los tres grupos, los casos analizados incluyen tanto países que adoptaron una estrategia de ampliación de mercados (Chile), como aquellos que elaboraron una estrategia exitosa de atracción de IED (Tailandia, Polonia o República Checa), o desarrollaron nuevos productos de exportación a partir del impulso de las capacidades nacionales (Francia, Israel); así como países que aplicaron una política de transformación productiva y planes de acompañamiento para sus sectores sensibles a fin de minimizar el impacto de la apertura comercial (Australia y la UE).

A continuación analizaremos las diferentes estrategias de internacionalización esquematizadas en el siguiente cuadro de síntesis:

Sector clave	País	Estrategia	Acciones		
Exportadores	Chile	Diversificación de destinos a partir de una canasta de exportaciones relativamente concentrada	Negociación de acuerdos comerciales	Modernización de la estructura institucional	Apertura unilateral
Estratégicos	Brasil (Banco de Desarrollo-BNDES)/ China (Exim Bank)	Políticas horizontales para promoción de exportaciones y financiamiento	Apoyo internacionalización de empresas nacionales	Financiamiento de exportaciones	Credito productivo para inversión e innovación
	Chile (Agencias de Promoción-ProChile)		Promoción de exportaciones	Desarrollo marca país	Identificación de oportunidades y estrategias de inserción
	Israel (software/cyber security)	Estado como motor de desarrollo de sectores	Compre nacional	Instituciones + apoyo innovación (Office of the Chief Scientist I+D)	Financiamiento (venture capitals + crow funding)
	Francia (Almaton/Arvea)		Selección campeones Nacionales	Compre Nacional + Marco Regulatorio + Centros estatales de Investigación (I+D)	Agencia Pública de Política
	Tailandia (automotriz)		Selección productos campeones/especialización	Desarrollo mercado interno/incentivo a la integración local	Promoción exportaciones/acuerdos comerciales
	Polonia y República Checa (Sr. Profesionales y empresariales)	Atracción de IED con transferencia tecnológica	Incentivos fiscales radicación de ETNs/Zonas Económicas Especiales	Programas específicos de las Agencias de Inversiones	Subvenciones para incorporación nuevas tecnologías y capacitación mano de obra
Sensibles	Australia	Apertura unilateral para lograr una economía competitiva basada en el conocimiento	Cronograma de liberalización gradual y anticipado	Mecanismos de apoyo a sectores sensibles	Programas de apoyo a los exportadores
	UE	Fondos estructurales y de inversión	Reconversión de sectores y regiones sensibles	Financiamiento innovación I+D	Apoyo a PYMES

A. ESTRATEGIA DE AMPLIACIÓN Y MEJORA EN LA PENETRACIÓN DE MERCADOS

En este apartado se buscará responder dos interrogantes fundamentales: ¿hacia qué países Argentina debe apuntar a exportar los productos seleccionados? y ¿cuáles son las dificultades que enfrenta el país para ingresar (o ampliar participación) en esos mercados?

Las políticas de ampliación y profundización de los mercados involucran instrumentos dirigidos a posicionar productos en países donde no registran ventas, es decir, a diversificar los destinos de exportación, o a aumentar la penetración de los productos exportados en mercados donde los mismos ya tienen presencia.

Esta estrategia es adecuada para los productos en los que el país cuenta con una amplia inserción en los mercados internacionales, como los productos agrícolas, alimentos, productos químicos y metales comunes (ver cuadro capítulo 4), por lo que se entiende que en general cuenta con presencia de firmas competitivas y productos mundialmente demandados. Cabe destacar que si bien los sectores exportadores tradicionales, granos y aceites y subproductos, concentran la mayor parte de las ventas externas del país, en los últimos años Argentina ha perdido participación en las exportaciones mundiales de dichos productos, así como en carnes y lácteos.

Los principales desafíos que se enfrentan son la identificación de nuevos mercados y la definición de estrategias de negociación, que requieren acuerdos que vayan más allá de la mera reducción arancelaria y apunten a eliminar las barreras no arancelarias. En estos casos, las negociaciones de temas sanitarios y fitosanitarios y de reconocimiento mutuo son fundamentales para alcanzar un real acceso a mercados.

I. SELECCIÓN DE SECTORES Y DESTINOS

Para seleccionar el conjunto de países en los que Argentina debería apuntar a ganar participación se elaboró una metodología que permite determinar el potencial de crecimiento de las exportaciones en cada uno de los posibles mercados y establecer un orden de prioridad para entablar las negociaciones comerciales.

El primer paso consistió en identificar aquellos sectores³⁷ donde Argentina cuenta con participación en el mercado mundial. En este sentido, se seleccionaron los sectores donde las exportaciones argentinas al mundo representan más del 0,3% de las exportaciones mundiales de dicha actividad: $\frac{X_{Arg}^i}{X_{Mundo}^i} > 0,3\%$ ³⁸

El segundo paso fue determinar los mercados para esos sectores. Se eligieron los países donde la participación de sus importaciones en las importaciones mundiales de cada sector es superior al 0,25%: $\frac{M_j^i}{M_{Mundo}^i} > 0,25\%$ ³⁹

Una vez delimitados los sectores y países con importancia relativa para las ventas externas argentinas, se seleccionaron pares país-sector donde el market share de la Argentina en ese país es inferior a su participación en las exportaciones mundiales del sector: $\frac{X_{Arg}^{ij}}{M_j^i} < \frac{X_{Arg}^i}{X_{Mundo}^i}$ ⁴⁰

Por último, para cada sector se ordenaron los destinos potenciales según la amplitud de la brecha entre el market share de la Argentina en ese país y su participación en las exportaciones mundiales del sector. Aquellos países donde la brecha es más amplia, presentan un mayor potencial para las exportaciones argentinas, lo cual los posiciona como estratégicos a la hora de implementar una política de diversificación de destinos⁴¹.

La metodología así aplicada permite elaborar un mapa de los mercados que actualmente son más relevantes y que presentan un mayor potencial de penetración para los productos exportados por Argentina. A fin de priorizar destinos, e identificar aquellos en los cuales se espera un importante dinamismo económico en los próximos años la brecha puede ser ponderada por el crecimiento proyectado para ese mercado. En este caso, se optó por modelar las brechas a partir del comercio actual, como un primer diagnóstico, y realizar simulaciones específicas para productos agrícolas en base a proyecciones de crecimiento a 2026 de la producción y el comercio de la OCDE/FAO –cabe mencionar que la cobertura sectorial de las proyecciones de datos de consumo, importación y exportación realizada por la OCDE/FAO abarca una cantidad limitada de sectores agrícolas-.

³⁷ Se trabajó con una desagregación de 4 dígitos del Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU), que es la clasificación internacional de referencia de las actividades económicas productivas.

³⁸ Siendo X_{Arg}^i las exportaciones argentinas al mundo del sector i y X_{Mundo}^i las exportaciones mundiales del sector i .

³⁹ Siendo M_j^i las importaciones del país j del sector i y M_{Mundo}^i las importaciones mundiales del sector i .

⁴⁰ Siendo X_{Arg}^{ij} las exportaciones argentinas al país i del sector j y M_j^{iM} las importaciones totales del sector i del país j .

⁴¹ El análisis podría complementarse con la aplicación de modelos de gravedad (ver capítulo 4).

A modo de ejemplo, a continuación se muestra una matriz país-sector donde se identifica para algunos sectores el grado de aprovechamiento de cada mercado (de menor mercado potencial a mayor mercado potencial). En base a esta matriz se estima que el potencial de crecimiento de las ventas externas para los sectores exportadores es de US\$ 7.150 millones.

TABLA 14 · DESTINOS POTENCIALES PARA SECTORES RELEVANTES DE LA OFERTA EXPORTABLE ARGENTINA, SEGÚN GRADO DE APROVECHAMIENTO

Destino	China	India	Indonesia	Corea	México	España
Sector						
Cultivos de cereales y oleaginosas						
Cultivos de frutas						
Carnes y Pescado						
Aceites y grasas de origen vegetal						
Lácteos						
Productos de molinería						
Productos derivados del almidón						
Elaboración de vinos						
Carbón y terminación de cueros						
Químicos de uso agropecuario						
Derivados de limpieza e higiene personal						

Fuente: Abeceb en base a UNCOMTRADE

A continuación se presentan los datos para la matriz actualizada por las proyecciones a 2026 de la OCDE/ FAO, para exportaciones e importaciones de bienes agrícolas para distintos mercados. Se estima que Argentina tendría oportunidad de incrementar las ventas en US\$ 9.000 millones a 2026.

TABLA 15 · DESTINOS POTENCIALES PARA SECTORES RELEVANTES DE LA OFERTA AGRÍCOLA ARGENTINA, SEGÚN GRADO DE APROVECHAMIENTO. PROYECCIONES A 2026*

Destino	China	India	Japón	Corea	México	Bélgica
Sector						
Cereales						
Oleaginosas						
Carne						
Lácteos						
Pescados y mariscos						

* Las proyecciones de la OCDE/ FAO comprenden una cantidad limitada de sectores agrícolas, para elaborar el presente análisis se tomaron aquellos sectores que fueron identificados en el análisis general y que contaban con datos de la OCDE/ FAO.
Fuente: Abeceb en base a UNCOMTRADE y OCDE/FAO.

Los resultados del ejercicio anterior exhiben una fuerte presencia del sector primario, con diversos productos agrícolas y derivados, en donde Argentina tiene una vasta experiencia como productor y exportador. Algunos casos para citar son los complejos de cereales y de oleaginosas, aceites y grasas de origen vegetal, carnes, pescados y frutas, entre otros. No obstante, del análisis estadístico también ha surgido una serie de productos que implican sectores con mayor valor agregado.

II. ANÁLISIS MERCADO-PRODUCTO

Más allá de la identificación de sectores con potencial, se debe avanzar en la materialización de acciones que permitan impulsar las ventas externas argentinas.

Para maximizar la efectividad de las políticas aplicadas, resulta fundamental comenzar el análisis identificando cuál es la principal dificultad para el acceso a cada mercado y trabajar fundamentalmente sobre ella. Esto evitará la realización de esfuerzos inocuos, como la realización de acciones de promoción comercial en mercados a los que Argentina no puede acceder a un precio competitivo (i.e. por cuestiones arancelarias o existencia de competidores más cercanos al destino) o porque el producto argentino no se adapta a los gustos de la demanda. A grandes rasgos, los obstáculos para el acceso a los mercados pueden clasificarse en: problemas de competitividad-precio (ya sea debido a cuestiones relativas a la producción local, costos de transporte o aranceles); existencia de barreras no arancelarias y de promoción o características del producto⁴².

Si la restricción de acceso se encuentra relacionada con problemas de precio, la estrategia más adecuada sería entablar negociaciones comerciales que implicaran reducciones arancelarias y/o realizar un estudio más profundo de la cadena de valor a fin de identificar si es posible reducir costos de producción, a partir de la introducción de mejoras en alguno de los eslabones de la cadena productiva para reducir los valores de ingreso de los productos en los mercados seleccionados, o mediante instrumentos de pre y post financiamiento a las exportaciones.

Si el obstáculo está vinculado con la existencia de barreras no arancelarias, la política comercial externa debería apuntar a eliminarlas (negociaciones sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, establecimiento de mecanismos de reconocimiento mutuo).

⁴² Esta categoría incluye problemas de calidad y de adaptación del producto al nuevo mercado.

Si las dificultades están relacionadas con la calidad de los productos (o alguna de sus características), las herramientas utilizadas deberían incluir la mejora en la calidad de los bienes y servicios y la implementación de certificaciones de calidad, la adaptación de los productos a la demanda de los mercados a conquistar; entre otras.

Por último, si el problema radica en el desconocimiento de los productos argentinos por parte de los consumidores del país de destino, deberían utilizarse herramientas de promoción comercial, tales como la organización de rondas de negocios y la participación en ferias y misiones comerciales. Asimismo, la estrategia debería contemplar el incremento de la oferta exportable de estos bienes mediante el financiamiento de proyectos de inversión con impacto exportador.

Para ilustrar el camino a seguir, a partir de la información cuantitativa, se eligieron dos pares producto-mercado: vinos-China y cereales-México, y se analizaron las posibilidades de ingreso de los productos argentinos en dichos países.

A. VINOS ARGENTINOS A CHINA

El vino es un producto totalmente vinculado con la idiosincrasia argentina y la “marca país”, como así también bandera del desarrollo de las economías regionales. A su vez, se trata de un bien diferenciado con un valor agregado relativamente elevado.

Desde la década de 1970, la tendencia ha sido a una fuerte caída del consumo local, que pasó de 54 a poco más de veinte litros anuales per cápita. Si bien en los últimos años esta tendencia se ha detenido, esto se debió en gran medida a que la acumulación de stocks generó una reducción de los precios internos, situación que afectó la rentabilidad de las bodegas⁴³.

Adelantándose a esta situación, durante la década de 1990 se impulsó una reconversión de los viñedos argentinos, buscando adaptarse al tipo de uva más buscado en el mundo y sustituir el consumo interno (en general de vinos de baja calidad) por exportaciones de vinos más sofisticados. En su momento fue una estrategia altamente exitosa. El porcentaje de vinos considerados de “alta calidad enológica” prácticamente se duplicó (de 36% en 1990 a más de dos tercios del total) y las exportaciones pasaron de representar el 1% de las ventas totales en 1991 a más de un 20% desde 2010. A su vez, creció la participación de la siembra de uvas tintas, preferidas por los consumidores del exterior.

Vinos a México, la necesidad de adaptarse al gusto local: En caso de negociarse una ampliación del ACE 6 que incluya a los vinos argentinos, debería tenerse en cuenta la necesidad, no solo de acordar preferencias arancelarias, sino también los requisitos fitosanitarios impuestos por la autoridad mexicana. Asimismo, deberían tenerse en cuenta las particularidades del mercado mexicano, que muestra una fuerte preferencia por el consumo de cerveza y de los vinos provenientes de Estados Unidos. En este sentido, las empresas deberían adaptar sus productos al gusto de los consumidores mexicanos y trabajar fuertemente para posicionar el producto en el mercado.

Sin embargo, esto no ha sido suficiente para compensar completamente la caída de las ventas internas. A su vez, la apreciación cambiaria y los elevados costos logísticos se han convertido en un obstáculo para continuar incrementando las exportaciones. Es por eso que la estrategia inicial debe ser apalancada con una política comercial que busque penetrar nuevos mercados.

Al respecto, si bien numerosas bodegas nacionales han colocado sus productos en diversos supermercados del primer mundo, permitiendo que en la actualidad el vino argentino sea reconocido como un vino de calidad en el mundo occidental, aún resta conquistar los mercados de Oriente, con China como principal destino potencial. Este país se selecciona como uno de los de mayor potencial por dos motivos fundamentales.

El primero es su creciente demanda. China es el quinto consumidor de vino en el mundo incluso cuando su consumo per cápita es reducido, dado que se estima en 1,9 litros por habitante por año, muy por debajo del promedio mundial de 7 litros. Al respecto, resulta interesante el fuerte ritmo de crecimiento del consumo en los últimos años asociado al desarrollo de las clases medias, el aumento del salario per cápita, la urbanización de buena parte del territorio y a una sofisticación en las pautas de consumo (ICEX, 2016). Esto ha sido impulsado en parte por el propio gobierno, que busca promover el consumo de bebidas alcohólicas con menor graduación. A su vez, si bien China es en la actualidad el segundo país del mundo en superficie de viñedos (11% del total mundial); por ahora sólo el 12% de las viñas plantadas se utiliza para la elaboración de vinos, por lo que existe un amplio margen para el ingreso de productos importados.

El segundo es la baja participación relativa de los vinos argentinos en dicho mercado, pero con algunas experiencias argentinas exitosas relevadas, incluso en bodegas sin una escala relevante, lo que demuestra las posibilidades de la industria local para incrementar exportaciones.

Algunas características estructurales del mercado de vino en China: El vino tinto representa el 73% del mercado, el blanco representa el 23% y el 4% restante se lo

⁴³ En 2016 los stocks se redujeron debido a una fuerte caída en la producción por cuestiones climáticas.

reparten entre otras variedades. Para ingresar al mercado chino, los vinos deben pagar un arancel, IVA y un impuesto al consumo, que se aplican de manera secuencial y que incrementan considerablemente el costo. El arancel NMF es del 14% para los vinos embotellados y del 20% para el vino a granel. El IVA es del 17% y el impuesto al consumo del 10%. Para calcular los gravámenes se aplica una fórmula cuyo resultado es que al valor CIF se aplica un impuesto total del 48,2% para el vino embotellado y del 56% para el vino a granel (ICEX, 2016)

El vino importado posee un precio mayor al promedio vendido en el país, pero con grandes heterogeneidades. Argentina es el octavo exportador de vino a China. Entre los siete anteriores, se observan dos estrategias muy diferentes. Por un lado, Chile, España y Sudáfrica venden su producción a un precio sensiblemente inferior al promedio de importación de China. En cambio, los demás países suelen competir en un segmento de vinos de más calidad, lo que se refleja en los precios de importación de vinos procedentes de Francia, Australia y, en menor medida, Estados Unidos e Italia.

En el caso de Argentina, el precio de los vinos embotellados se encuentra un 10% por debajo del promedio (US\$ 4,14 vs. US\$ 4,56). Asimismo, duplica el precio de los vinos españoles (US\$ 1,97) y es un 15% mayor que el de los vinos chilenos (US\$ 3,48). Respecto del vino a granel, el precio medio de Argentina es cinco veces mayor que el promedio (US\$ 3,76 vs. US\$ 0,79), sextuplica el precio del vino a granel proveniente de Chile (US\$ 0,67, es el primer proveedor de China) y duplica los de Francia (US\$ 1,98, es el principal proveedor de vinos embotellados y cuarto proveedor, en valor, de vino a granel).

Así, resulta difícil que Argentina pueda aspirar a una mayor penetración en cuanto al vino a granel. En particular, resultaría muy difícil la competencia con Chile, que cuenta no solo con menores precios sino también ventajas logísticas y una preferencia arancelaria muy relevante (alícuota de 0% vs 14% de Argentina). La estrategia Argentina debe apuntar al vino embotellado y de mayor calidad, lo que obliga necesariamente a una estrategia de promoción para hacer popular el producto local en el mercado asiático.

Allí, tradicionalmente el líder es Francia, pero sus exportaciones crecen a una tasa menor. A medida que crece el conocimiento de vinos en el mercado chino, los consumidores comienzan a probar nuevos productos lo cual lleva a una diversificación de las ventas. Esto ha sido aprovechado fundamentalmente por Australia (también con preferencias arancelarias) que es junto a Chile y Sudáfrica uno de los países que más incrementó su participación en China desde 2012.

De lo expuesto en los apartados anteriores se desprende

que Argentina enfrenta diversos desafíos a la hora de acceder al mercado chino de vinos.

Por un lado, el Estado debería acompañar al sector con medidas que apunten a reducir su precio medio de exportación. Esto es implementar políticas para mejorar su competitividad⁴⁴ y negociar rebajas arancelarias, ya sea mediante la firma de un acuerdo sectorial o un acuerdo parcial⁴⁵, a fin de igualar las condiciones arancelarias que enfrentan los vinos argentinos, chilenos y australianos.

Pero fundamentalmente, el eje de la política debe ser la promoción comercial. La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional y las representaciones argentinas en China deben trabajar de manera conjunta para profundizar el posicionamiento de la marca-país "vino argentino" en este mercado a través de ferias y misiones comerciales; así como también, en proveer información de calidad respecto del mercado que contribuya a la adaptación del vino argentino a los gustos locales y a detectar oportunidades de negocios para las bodegas argentinas.

En la última década, el país realizó un trabajo para posicionar a los vinos argentinos en China a través de sus representaciones comerciales. En ese marco fueron contactados medios especializados para promocionar los vinos argentinos, sus regiones, varietales y las ventajas comparativas respecto de sus competidores. No obstante, la política no ha sido sistemática (por ejemplo, el último informe publicado por la Cancillería para asistir a los exportadores de vinos data de 2013) y hasta ahora los resultados han sido poco satisfactorios (las exportaciones crecieron a una tasa inferior a las importaciones chinas). Debería actualizarse y profundizarse el análisis de los gustos de los consumidores chinos para facilitar la exportación de las bodegas argentinas.

B. CEREALES A MÉXICO

En el caso de los cereales, la producción argentina cuenta también con una trayectoria significativa. A la par del desarrollo de nuestro país, el campo ha cumplido un papel central como locomotora de la evolución de la estructura productiva nacional. La posibilidad de acceder a un mercado como México, permitiría incrementar las exportaciones del país, mejorar la balanza comercial y diversificar mercados.

⁴⁴ Como en el caso de la quita de retenciones realizada en 2015 y la implementación de la Ventanilla Única del Comercio Exterior (VUCE) para el sector. La reducción de costos logísticos continúa siendo un desafío.

⁴⁵ Por ser países en desarrollo China y Argentina pueden firmar acuerdos comerciales con un nivel de ambición menor al de un TLC, en el marco de la Cláusula de Habilitación, que permite un nivel de liberalización menor al establecido por el artículo XXIV del GATT.

Durante la década de los 2000, la producción argentina se concentró fundamentalmente en la cadena sojera, lo cual fue el resultado no solo de evolución de la demanda global sino también de políticas internas como las restricciones a la exportación en la cadena triguera. El levantamiento de las mismas ha llevado a una fuerte recuperación de la producción en 2016/17, tanto para la cosecha como para la molienda. Según el Ministerio de Agroindustria, el sector molinero espera recuperar en 2016 y los años subsiguientes el nivel de exportaciones de 2011, ya que cuenta con la capacidad instalada para hacerlo. En este sentido, a menos que se produzcan situaciones climáticas desfavorables, en las próximas cosechas de trigo pan, posiblemente se produzca un crecimiento gradual de las exportaciones de harina de trigo, que en 2015 alcanzaron las 418.000 tn. (US\$ 134,5 millones).

Estos indicadores permiten avizorar que es posible atender las necesidades de la industria alimenticia local y garantizar el acceso a alimentos a precio razonable, como así también diagramar una estrategia que mejore las exportaciones y, por ende, la balanza comercial de nuestro país. Esto requerirá un esfuerzo para poder colocar la producción en el exterior, especialmente en lo que respecta a las manufacturas de origen primario. Justamente, México constituye un mercado muy atractivo para la exportación de alimentos, ya que cuenta con más de 120 millones de habitantes y una demanda en constante aumento: según datos del Banco de México, entre 2010 y 2016 las importaciones de productos agropecuarios y agroindustriales se incrementaron un 19%, alcanzando los US\$ 25.000 millones en 2016⁴⁶. En particular, en los últimos diez años las importaciones de trigo, maíz y harina de trigo han crecido 43%, 136% y 380% respectivamente. En 2016, México importó trigo por más de US\$ 986 millones, maíz por más de US\$ 2.600 millones y harina de trigo por US\$ 87 millones.

La penetración en el mercado mexicano ha sido tradicionalmente muy difícil debido a la política arancelaria de este país. El principal proveedor de cereales es Estados Unidos, que concentra el 60% de las importaciones mexicanas en el caso del trigo y el 99% en el caso del maíz y la harina de trigo). La primacía de los productos estadounidenses se explica principalmente por el acuerdo de libre comercio que se encuentra vigente entre ambos países (NAFTA) y la cercanía geográfica. En el marco del NAFTA, las exportaciones estadounidenses de trigo, maíz y harina de trigo a México gozan de un 100% de preferencia frente al 22,5%, 5,6% y 10,4% de arancel que deben pagar el trigo, el maíz y la harina de trigo argentinos, respectivamente.

La asunción de Donald Trump y la renegociación del NAFTA impulsada por su administración pueden configurar una oportunidad para Argentina de colocar sus productos agroindustriales en el mercado mexicano, pero para ello se deberá trabajar fuertemente en la obtención de preferencias arancelarias.

Actualmente se encuentra vigente el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 6 entre Argentina y México, que es un acuerdo con pocas concesiones a ítem completo, cupos, productos con preferencias fijas y productos con cronograma de desgravación (que alcanzan el 100% en el 2017). Debido a la sensibilidad que el sector agroindustrial tiene para la economía mexicana, históricamente quedó fuera de las negociaciones iniciales del acuerdo y en sucesivos intentos de profundización y ampliación. En efecto, México alegó en las sucesivas negociaciones que el sector agroindustrial había sido incluido en otros Tratados de Libre Comercio que había firmado (NAFTA; México - UE) debido a que dichos acuerdos contemplan ámbitos, como servicios, inversiones y propiedad intelectual, a partir de los cuales puede establecer un equilibrio global más satisfactorio.

En este contexto (repunte de la producción argentina de trigo y maíz y renegociación del NAFTA), la obtención de una preferencia arancelaria y el establecimiento de canales para agilizar la obtención de permisos de comercialización permitirían que Argentina penetre en el mercado mexicano. Encarar la profundización y ampliación del ACE 6 es fundamental para lograr que los productos agropecuarios argentinos ingresen al mercado mexicano en condiciones favorables y puedan competir con los productos estadounidenses.

En el marco de esta negociación podrían también acordarse mecanismos para agilizar la obtención de los certificados y licencias que el Estado mexicano exige a los productos importados, reduciendo de esta manera los costos de exportación argentinos. Debe considerarse que México posee una serie de requisitos que el maíz debe cumplir a fin de ingresar al país: cumplimentar la Hoja de Requisitos Fitosanitarios (HRF) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) y obtener un permiso previo de importación de la Secretaría de Economía (licencia no automática de importación). Ambos requisitos pueden constituirse en barreras para arancelarias si son utilizados discrecionalmente por México.

C. LECCIONES DE CASOS DE ESTUDIO PRODUCTO-MERCADO

De lo expuesto se deducen las siguientes lecciones:

Cuando se trata de productos diferenciados, es fundamental adaptar la producción local a los gustos de la demanda externa. La experiencia argentina muestra cómo

⁴⁶ <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA187&locale=es>.

gracias a la reconversión de viñedos ha sido posible incrementar las exportaciones y compensar parcialmente la caída de la demanda interna.

A su vez, este tipo de productos permite dos estrategias muy distintas: competir vía precio en los segmentos de menor valor agregado (y generalmente más volumen) o diferenciar el producto para poder acceder al mercado de destino incluso cuando los costos son superiores. Debe analizarse la posibilidad estudiando las condiciones a las que acceden al mercado objetivo los principales exportadores y la posibilidad de competir vía precios en distintas condiciones (i.e. ¿es posible competir con ventajas arancelarias? ¿O ni siquiera así, con lo cual no es prioritario negociar rebajas de aranceles para este producto?)

En particular, hay varios motivos para recomendar la acción estatal. Por las externalidades de la información, es importante un trabajo desde el sector público para anticipar tendencias (caída de la demanda local) y estudiar cómo debe adaptarse la producción. A su vez, las transformaciones estructurales suelen implicar fuertes inversiones que deben ser realizadas por sectores que no se encuentran en un momento de bonanza (por eso deben re-transformarse), lo que hace importante la ayuda estatal en materia financiera. En ambos casos, la necesidad de políticas públicas es más acuciante cuando predominan PyMEs en el mercado.

En cuanto a productos con menor grado de diferenciación, como es el caso de los productos primarios o harinas, la estrategia comercial es muchas veces definitoria. Al respecto, Argentina encuentra fuertes dificultades para ingresar tanto a los países miembros del NAFTA como a la Unión Europea.

En estos casos, deberá trabajarse sobre la negociación comercial. Al respecto, el caso mexicano muestra que la estrategia negociadora es clave y que la misma debe considerar cuestiones mucho más amplias que el intercambio de bienes. Condiciones relacionadas a servicios, inversiones y propiedad intelectual han resultado determinantes para que México ingresara al NAFTA y no se profundizara la integración con América Latina en general, y Argentina en particular.

III. CHILE: PRODUCTOS DE CALIDAD AL MUNDO, CÓMO LOGRAR UN SALTO EXPORTADOR A PARTIR DE UNA ESTRUCTURA PRODUCTIVA BASADA EN RECURSOS NATURALES

El caso de Chile sobresale a la hora de buscar ejemplos a nivel internacional de países que hayan logrado dar un salto en sus exportaciones e incrementar el número de destinos de sus ventas externas. En efecto, a partir de una estructura productiva concentrada en relativamente pocos productos, en la que el cobre concentra más de la mitad del valor de las exportaciones, el país ha implementado una política comercial orientada a diversificar los mercados con los cuales comercia y su canasta de exportación, con el objetivo de disminuir el riesgo de depender de pocos países y productos. Asimismo, la red de acuerdos comerciales ha mejorado e intensificado los flujos comerciales y la recepción de inversiones globales, lo cual derivó en una cierta diversificación de la canasta exportadora hacia algunas actividades industriales vinculadas con los recursos naturales, como el cultivo del salmón, el vino y la celulosa.

En los últimos 30 años, Chile redujo su fuerte dependencia de las ventas externas de cobre, que pasaron de representar más del 80% de las exportaciones totales a principios de la década del ochenta a menos del 40% en la década del noventa y explicaron alrededor del 50% en la última década. Exhibió una creciente introducción de nuevos productos a los mercados internacionales e **incrementó sus destinos de exportación, pasando de alrededor de 120 países a comienzos de la década del noventa a más de 180 en 2016 (Alvarez, 2004 y Direcon, 2009).**

Si bien la expansión de las exportaciones fue liderada por el incremento de las ventas de materias primas, se destacan también los envíos al exterior de nuevos productos de carácter industrial de mayor valor agregado. Dentro del sector industrial, el subsector de alimentos concentra la mayor parte de las exportaciones (68% promedio en la última década).

Entre los diversos factores que han hecho de Chile un caso exitoso de crecimiento exportador, la literatura destaca la liberalización comercial, una fuerte depreciación cambiaria, subsidios a sectores específicos, el rol empresarial del Estado e incentivos a la inversión extranjera directa con énfasis en sectores donde el país contaba con potenciales ventajas comparativas (Braun et al, 2008).

Si bien las características de la economía chilena y el contexto político en el que realizó la mayor parte de la

apertura unilateral⁴⁷, hacen que no sea posible replicar su estrategia en Argentina, **del estudio del caso se desprenden una serie de reformas realizadas por el país vecino en cuanto a su estructura institucional que constituyen lecciones interesantes para nuestro país respecto de la manera de organizar el Estado para encarar políticas comerciales de manera organizada y coordinada.**

A. EVOLUCIÓN DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL CHILENA: DE LA APERTURA UNILATERAL A LA APERTURA RECÍPROCA

La inserción internacional de Chile estuvo condicionada por el tamaño pequeño de su mercado interno, su distancia relativa de los principales centros económicos y el potencial en recursos naturales de su economía, asentados principalmente en la actividad minera. En otras palabras, la apertura comercial era una estrategia viable, ya que el país no tenía mucho para perder con la misma y sus productos solo podían ganar escala en el mercado externo. En este sentido, la adopción de una política comercial basada en tres estrategias simultáneas: apertura unilateral, diversificación de mercados y modernización institucional redundó en una fuerte expansión, tanto en valor como en volumen, y diversificación de su canasta de exportaciones; el ingreso de sus productos a mercados altamente protegidos, como Estados Unidos y países de Asia-Pacífico, y la entrada de un número mayor de empresas a los mercados internacionales.

La política comercial implementada por Chile en las últimas décadas puede ser dividida en dos etapas, la primera correspondiente al período de la dictadura militar (1973-1990), caracterizada por un proceso de apertura unilateral de la economía, y la segunda a la etapa que se inicia con los gobiernos democráticos en la década del noventa, basada principalmente en la reinserción del país en la economía mundial mediante un fuerte impulso a las negociaciones comerciales.

La apertura unilateral fue uno de los pilares fundamentales del programa económico del gobierno de la dictadura militar. En este sentido, el objetivo del gobierno era promover las exportaciones, estimular las inversiones extranjeras y lograr un mayor acceso al mercado financiero mundial. Para alcanzarlo, implementó rebajas arancelarias periódicas, la eliminación de barreras a los movimientos de capital y la liberalización del sistema financiero (Direcon, 2009). En la década del noventa, durante los gobiernos democráticos la estrategia continuó. En el año 1992, se decidió una rebaja arancelaria del 15% al 11% y posteriormente, a partir de 1999, comenzó una

nueva reducción gradual de un punto porcentual por año hasta alcanzar en 2003 el 6% que se mantiene hasta la actualidad.

Al mismo tiempo, la estrategia viró hacia la celebración de tratados de libre comercio y acuerdos comerciales de diverso alcance. Actualmente el país tiene en vigor 26 acuerdos comerciales vigentes con 64 países, seis acuerdos en proceso de negociación y tres acuerdos finalizados que se encuentran a la espera de su firma o entrada en vigor⁴⁸. Como resultado de esta política de generar un sistema amplio de preferencias y contingentes arancelarios, en 2014 casi la totalidad de las exportaciones chilenas ingresan libres de aranceles a los mercados de los socios comerciales del país. En efecto, el 94% de las exportaciones se destinaron a países con acuerdos, el arancel efectivo que pagaron las ventas externas chilenas fue de 0,32% vs. 3,3% del arancel promedio NMF. Cabe destacar, que aún en los casos de productos excluidos del proceso de desgravación, se han podido negociar preferencias arancelarias o contingentes arancelarios. Por su parte, el 91% de las importaciones se encontraban sujetas a los acuerdos, generando que el arancel aplicado por Chile sea inferior al 1% (Direcon, 2015).

Fuerte expansión de las exportaciones de carne de cerdo a Japón: en el marco del TLC firmado con Japón en 2007, Chile obtuvo un contingente arancelario para la exportación de carne porcina. La preferencia arancelaria permitió que las exportaciones de dicho producto al mercado japonés (que cuenta con altas barreras arancelarias) crecieran, pasando de US\$ 70,9 millones en 2002 a US\$ 188 en 2007⁴⁹.

Los acuerdos comerciales firmados por Chile incluyen disciplinas comerciales que van más allá de la eliminación de barreras arancelarias, como servicios, inversión, compras públicas, propiedad intelectual, normas laborales y ambientales, entre otros; que en algunos casos implican la adopción de mayores disciplinas que las tratadas en el ámbito de la OMC, el otorgamiento de este tipo de concesiones permitió que Chile pudiera satisfacer sus ambiciones respecto del acceso a los mercados de sus socios.

La escasa diversificación de la estructura productiva chilena y los bajos aranceles a la importación generaron que el país pudiera entregar amplias concesiones a los nuevos socios a fin de obtener el preferencial acceso a sus mercados, facilitando en gran medida la adopción de esta estrategia.

⁴⁷ La dictadura militar liberalizó aceleradamente las importaciones, reduciendo fuertemente los aranceles que pasaron de un promedio de 100% en 1973 al 15% en 1979.

⁴⁸ <https://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>, <https://www.direcon.gob.cl/acuerdos-en-negociacion-y-suscritos/>.

⁴⁹ En 2016 totalizaron US\$ 119 millones (la reducción obedeció a que comenzaron a exportar a China).

Es importante destacar que, en línea con esta estrategia, Chile impulsó la creación de una institución especializada en negociaciones comerciales, que lideró las mismas, coordinó el rol de diversos actores públicos y privados y permitió el crecimiento de las capacidades de los recursos humanos del Estado.

A su vez, la política de internacionalización chilena no se basó únicamente en la negociación comercial. Para maximizar los beneficios de esta estrategia, el país impulsó una fuerte modernización de las instituciones y herramientas relacionadas con el comercio exterior (a fin de reducir los costos de exportación) y apuntaló la diversificación de las exportaciones utilizando a ProChile como agencia promotora de la internacionalización de las empresas chilenas y el posicionamiento de sus productos.

A continuación se analizan las políticas realizadas por Chile para fortalecer su estrategia negociadora y facilitar el comercio. Los aspectos relacionados a la promoción de nuevos productos se estudiarán en mayor detalle en la sección 5.B.

B. MODERNIZACIÓN DE INSTITUCIONES Y HERRAMIENTAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO EXTERIOR: APUNTALADO POR LA CONTINUIDAD Y LA COORDINACIÓN

La estrategia de inserción internacional de Chile impulsó la modernización de las instituciones relacionadas con la administración del comercio exterior y las relaciones económicas internacionales. Por un lado, se adoptaron una serie de medidas con el objetivo de facilitar el comercio, entre las que se encuentran la modernización de los puertos chilenos, la renovación de los servicios aduaneros, la mejoría en la institucionalidad de la protección fito y zoo-sanitaria y la creación de instancias de cooperación entre los sectores público y privado. Por el otro, se reorganizaron diversas áreas del Estado para tornar más eficiente la toma de decisiones en el marco de las negociaciones comerciales y profesionalizar el cuerpo de negociadores.

B.1. La facilitación del comercio exterior

Respecto de las medidas tendientes a facilitar el comercio, la importancia de las mismas radica en que son una de las variables que más inciden en el desarrollo del comercio exterior, junto con el desempeño logístico⁵⁰. En efecto, la sumatoria de los costos asociados a estos elementos puede llegar a constituir hasta el 40% del valor del bien comercializado internacionalmente (Cipoletta et al, 2010).

Entre las medidas adoptadas por Chile para modernizar la administración del comercio exterior se destacan la implementación de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), cuyo objetivo es simplificar los procesos de comercio exterior y reducir así los costos logísticos. El objetivo del gobierno es que la misma se implemente a través de una plataforma informática de intercambio de datos y documentos (Sistema Integrado de Comercio Exterior - SICEX).

El objetivo del SICEX consiste en permitir que las operaciones de exportación, importación y tránsito de mercancías sean realizadas electrónicamente. Este sistema es coordinado y administrado por el Ministerio de Hacienda y los organismos participantes son el Servicio Nacional de Aduanas: el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA); el Instituto de Salud Pública (ISP); la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO); el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG); el Servicio de Impuestos Internos; el Servicio de Registro Civil e Identificación; y la Secretaría General de la República. En el corto plazo, el objetivo es integrar al portal a los demás organismos públicos que intervienen en los procedimientos de comercio exterior.

En el portal SICEX se puede preparar una declaración de exportación, solicitar autorizaciones a los servicios públicos correspondientes, requerir los certificados que haya que presentar en el destino de la operación de que se trate y hacer todas las tramitaciones necesarias ante Aduanas, incluidas la presentación a trámite, modificación y legalización del Documento Único de Salida-Aceptación a Trámite (DUS-AT). De esta manera, se busca reducir tiempos y costos, agilizando los trámites de comercio exterior que se realizan de forma electrónica, eliminando la doble digitación a través de un punto único de ingreso de datos, que se comparten entre los distintos servicios públicos que participan. Asimismo, se logra eficiencia y transparencia administrativa de la gestión de operaciones de comercio exterior, a través de una plataforma de atención única con monitoreo, alertas y trazabilidad de las operaciones⁵¹.

Según las autoridades aduaneras, la principal fuente de demoras es la preparación de los documentos, reflejo de cómo las trabas presentes en su tramitación afectan la competitividad del país, pues insumen la mayor parte del tiempo necesario para exportar. En este sentido, desde el comienzo de la implementación de la VUCE en Chile en el año 2012, el tiempo requerido para realizar una exportación se ha reducido, pasando de 17 días a 15

⁵⁰ Entendido como la eficiencia de los servicios de infraestructura de transporte (puertos, aeropuertos, puertos terrestres, carreteras y vías férreas), los servicios logísticos (transporte, agenciamiento y operadores logísticos) y la facilitación del transporte.

⁵¹ Actualmente sólo el 5% de las exportaciones se realizan a través de SICEX, el objetivo era que a fines de 2017 el 60% de las operaciones fuese realizado a través del sistema. (<http://www.aduana.cl/subsecretario-de-hacienda-sicex-se-consolidara-en-2017/aduana/2017-03-27/160316.html>). Las últimas noticias daban cuenta de un incremento de la participación que acercaba a la plataforma al cumplimiento del objetivo.

días⁵² (Doing Bussiness 2017). La reducción de la burocracia, la agilización de los procedimientos para exportar y la mayor transparencia en todo el proceso se traduciría en una mejora de la competitividad de sus exportaciones, ya que según el BID cada día adicional en el movimiento y logística interna de una mercancía equivale a la imposición de un derecho arancelario ad valorem de entre 0,5% y 2,5%⁵³.

Al mismo tiempo, se destaca también como medida la publicación anticipada de proyectos de modificación de normativa vigente, con el objetivo de recibir comentarios por parte de operadores de comercio internacional para minimizar errores o dificultades prácticas de aplicación a toda nueva normativa

B.2. Liderazgo y profesionalismo en las negociaciones comerciales: el rol de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon)

La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon) ha sido un organismo central en la implementación de la política económica internacional de Chile. Durante los procesos de negociación, su institucionalidad y liderazgo le han permitido articular exitosamente las posiciones e intereses de diversas instituciones del sector público, negociar en estrecha coordinación con los gremios y Cámaras empresariales del sector privado y con la sociedad civil. Desde 1990 ha acumulado una gran experiencia profesional, con una ganancia inédita en formación y especialización de recursos humanos.

La Direcon fue creada en 1979 en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de unificar las funciones relacionadas con las relaciones económicas internacionales que se encontraban dispersas en la administración pública nacional; así como también de constituir y profesionalizar los equipos negociadores, a fin de contar con personal capaz de actuar simultáneamente en todos los frentes de negociación y coordinar posiciones con el sector privado. En efecto, en ese momento se consideró conveniente contar con un nuevo diseño institucional en línea con las necesidades del programa de apertura económica, para lo cual era necesario profesionalizar la ejecución de la agenda externa.

Actualmente, la estructura de la Direcon cuenta con tres grandes áreas: Asuntos Económicos Bilaterales, Asuntos Económicos Multilaterales y Promoción de Exportaciones. Cada una de ellas organizada por departamentos de

acuerdo con una lógica geográfica o temática y según las necesidades del tipo de relaciones que aborda, lo que facilita la especialización de sus recursos humanos.

Entre sus principales funciones se encuentran: ejecutar la política que formule el Presidente de la República en materia de relaciones económicas internacionales; contribuir al desarrollo de las exportaciones; intervenir en las negociaciones internacionales; organizar comisiones públicas y privadas al exterior y promover la visita de misiones comerciales extranjeras; promover y negociar acuerdos económicos, con la conformidad del Ministerio de Hacienda; difundir en el exterior la política económica del gobierno; participar en organismos internacionales y coordinar las políticas que deben seguirse en ellos; y formular a los sectores públicos y privados proposiciones para el óptimo aprovechamiento de los mercados internacionales.

En este sentido, la agenda de las relaciones comerciales estuvo y está marcada por las iniciativas del Estado, que ha priorizado regiones, mercados, zonas y países que no necesariamente estaban entre las prioridades del sector privado. Al hacerse cargo de funciones que estaban dispersas en la administración pública, la Direcon se convirtió en un elemento “determinante” del engranaje entre el equipo económico y la política exterior (Direcon, 2009).

La estrategia de diversificación de mercados mediante la firma de acuerdos comerciales requirió potenciar a la Direcon, ya que era necesario contar con una estructura capaz de actuar simultáneamente en todos los frentes y de coordinar al conjunto de la administración pública y al sector privado; así como también contar con una dotación de expertos en negociaciones internacionales, de carácter permanente, para lo cual se convocó un equipo negociador profesionalizado integrando profesionales con experiencia y un grupo de jóvenes recién egresados de la universidad. La mayoría de estos profesionales, que se incorporaron a comienzos de los años noventa, permanecieron en la Direcon y han asumido importantes responsabilidades en la institución.

Por otra parte, con el fin de dar a conocer y promover la nueva política comercial del país se contrataron los servicios de algunos centros académicos, universitarios y de investigación, de variado espectro político, para que analizaran las relaciones económicas de Chile. Asimismo, se convocó a los líderes empresariales y sindicales a conformar una comisión de relaciones económicas internacionales, donde se pudiese presentar y analizar la estrategia de inserción económica del país.

Diversas agencias del Gobierno y Ministerios colaboran con la Direcon, en el marco del Comité Interministerial para las Relaciones Económicas Internacionales. Este grupo de trabajo está presidido por el Ministerio de Re-

⁵² Doing Bussines ([shttp://espanol.doingbusiness.org/custom-query](http://espanol.doingbusiness.org/custom-query)).

⁵³ Actualmente más de 70 países operan con una VUCE, en Latinoamérica lo están implementando la mitad de los países. Este sistema potencia el desarrollo económico de las pequeñas y medianas empresas ya que reduce en un 50% el tiempo empleado en los trámites y un 3,5% de los costos. <http://www.iadb.org/es/proyectos>

laciones Exteriores y lo integran los Ministerios de Hacienda, Economía, Agricultura y la Secretaría General de la Presidencia. La Secretaría Técnica de este Comité recae en el Director General de Direcon.

A su vez, la Direcon sostiene consultas permanentes con el Congreso Nacional, el sector privado, organizaciones sindicales y la sociedad civil en general. A partir de 2006, se implementó en las negociaciones una instancia denominada “cuarto adjunto”, integrada por representantes de gremios empresariales, productores y exportadores de bienes y servicios, ONGs e instituciones académicas, que manifiestan sus intereses a los equipos negociadores. La implementación del “cuarto adjunto” y la publicidad dada a sus reuniones ha sido fundamental para la coordinación público-privada en las negociaciones, contribuyendo a la transparencia de las mismas y a la coordinación de posiciones nacionales teniendo en cuenta las sensibilidades e inquietudes de la sociedad.

C. ALGUNAS LECCIONES PARA ARGENTINA

Del análisis de la política comercial de Chile es posible destacar algunas características e instrumentos que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar una estrategia de diversificación de mercados para los productos exportados por Argentina. A continuación se reseñan los rasgos más relevantes a tener en cuenta.

En primer lugar, que la especialización importa. Es cierto que la estrategia de apertura indiscriminada es más difícil de implementar en Argentina que cuenta con una estructura productiva más diversificada y sectores sensibles a la competencia internacional. No obstante, no debe dejar de considerarse que la especialización en pocos productos facilitó a Chile convertirse en un líder mundial en la exportación de diversos productos agroalimentarios. Resignar el desarrollo de algunos sectores facilitó la negociación comercial y redujo costos de producción (por menores aranceles a la importación) ayudando a la expansión en sectores en los que mostraba ventajas comparativas.

En segundo lugar, la estrategia chilena no hubiera podido ser exitosa de no estar respaldada por un importante proceso de modernización institucional que apuntó a reducir los costos burocráticos y mejorar las capacidades del sector público mediante un simple precepto: la centralización de las actividades (o al menos la dirección) en un solo organismo. Esto resulta clave para reducir los riesgos de duplicación de funciones y al mismo tiempo mejorar el sistema mediante la especialización de los recursos humanos y el establecimiento de un mejor diálogo con el sector privado. Esta estrategia ha estado presente tanto en lo que respecta a la administración del comercio exterior como en lo que respecta a las negociaciones comerciales.

En el primer caso, se centralizaron los trámites requeridos para importar en un solo sistema mediante la implementación del SICEX-VUCE. Por un lado, esto brinda una mayor seguridad al sector privado al saber que en un mismo sistema pueden cubrir (e informarse sobre) todas las operaciones, lo que es especialmente beneficioso para impulsar a que nuevas empresas se inicien en procesos de exportación. Por otro, al estar bajo una misma coordinación reduce al mínimo las posibilidades de duplicación de tareas y permite reducir tiempos muertos, evidenciando claramente donde se encuentran las mayores demoras.

En el segundo, se agrupó la toma de decisiones en un área específica, dependiente de Presidencia, que coordina las negociaciones económicas internacionales. En este caso, esto no solo evitó la duplicación de funciones sino que facilitó el diálogo con el sector privado y las contrapartes de otros países (al estar claro la autoridad que manejaba finalmente la negociación) y permitió la profesionalización de los equipos negociadores. La organización facilitó la formación de funcionarios de carrera y especializados, lo que le permitió al país mejorar su capacidad negociadora, llegando al punto de negociar simultáneamente acuerdos con varios países desarrollados, lo que implica la cobertura de una gran cantidad de temas.

En tercer lugar, la coordinación público-privada (“cuarto adjunto”) permite acordar posiciones con gremios empresariales, productores y exportadores de bienes y servicios, que manifiestan sus intereses a los equipos negociadores de Direcon en el marco de las tratativas de los acuerdos comerciales, contribuyendo a la transparencia del proceso negociador y a las demandas del sector privado en materia de acceso a mercados estén presentes en la agenda negociadora de los funcionarios.

B. ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE NUEVOS PRODUCTOS

El entramado productivo de la Argentina cuenta con una serie de sectores con fuertes capacidades tecnológicas, que aún no han tenido éxito en alcanzar su inserción internacional. En las secciones anteriores se ha puesto énfasis en la necesidad que tiene Argentina de diversificar sus productos exportados.

La diversificación de la estructura productiva y de la canasta de exportaciones implica descubrir cuáles son los bienes y servicios que pueden ser producidos de manera eficiente en la economía. Esto requiere de un proceso de

aprendizaje acerca de cuál es la estructura de producción y costos dentro de la economía y particularmente dentro de cada sector (Hausmann y Rodrik, 2002).

Este proceso de descubrimiento de nuevas actividades o nuevas formas más eficientes de realizar las mismas actividades se encuentra asociado a la generación de externalidades que afectan los incentivos de las empresas a innovar y experimentar en nuevas actividades, lo que da un valor extra a las primeras experiencias de exportación. De acuerdo al trabajo de Artopoulos et al (2014), los pioneros exportadores implementan un modelo de negocios distinto al del mercado doméstico (ya sea por cuestiones de diseño del producto, marketing o formas de producción). El éxito exportador de los pioneros constituye para sus pares una señal de la viabilidad de un negocio de exportación y los incentiva a la imitación.

Es posible que las señales que genera el mercado para invertir en estas nuevas actividades no estén alineadas con los beneficios sociales y por lo tanto, en muchos casos, la diversificación de las canastas productivas y de exportaciones suele estar asociada a algún tipo de complementación entre el sector público y el sector privado (Braun et al., 2008). En este marco conceptual, las políticas públicas enfrentan el desafío de “convencer” a los productores de cambiar su modelo de negocios antes de emprender el negocio de exportación y promover la difusión del modelo de negocios de exportación hacia sectores donde no existen exportadores consistentes. Estos programas podrían incluir a pioneros exitosos a fin de darles más credibilidad y lograr una transmisión más efectiva.

En esta sección se avanzará en el análisis de estrategias particulares para el desarrollo de nuevos productos y de nuevas empresas exportadoras que apuntan a solucionar estas fallas de mercado. Los instrumentos aquí analizados buscan la diversificación de la canasta exportadora principalmente en nuevos productos, aunque también aplican a incrementar la inserción de productos con alguna experiencia exportadora o de nuevas empresas. Los mismos apuntan fundamentalmente a resolver las siguientes fallas de mercado: i) las fallas de información (conocimiento de las ventajas comparativas); ii) los problemas de financiamiento, que se acentúan en empresas innovadoras porque son vistas como de mayor riesgo por los bancos; iii) las economías de escala, que dificultan el acceso de PyMEs cuando los requisitos para la exportación son engorrosos (desincentivando sus primeras experiencias de exportación); iv) la falta de capacidades productivas específicas (problemas de industria infante o baja complejidad del entramado productivo).

El análisis se divide en tres sub-secciones, según las características de la estrategia a implementar. En la primera, se consideran estrategias que buscan solucionar los incon-

venientes de las firmas locales, ya sea con la creación de agencias de promoción de exportaciones o agencias de financiamiento. Básicamente en estos casos se busca solucionar problemas relacionados a fallas de información, problemas de financiamiento o escala (aunque existen también algunos programas productivos).

La segunda y la tercer sub-sección muestran estrategias tendientes a buscar el desarrollo de nuevas capacidades, fomentando el crecimiento de sectores estratégicos, y el ingreso de firmas innovadoras que pueden ayudar a transformar la matriz productiva. Estos instrumentos son particularmente importantes cuando no se cuenta con empresas locales suficientemente desarrolladas en dichos segmentos y se requiere un salto tecnológico u organizativo. Los instrumentos analizados en este caso son la promoción a través de la acción estatal y el incentivo a la llegada de inversiones extranjeras respectivamente.

La selección de la mejor estrategia dependerá en gran medida de la estructura de los flujos comerciales que predominen en esos sectores. En ramas con fuerte presencia de empresas transnacionales (como el automotriz y el petroquímico) se requieren políticas estratégicas de atracción y direccionamiento de la IED (o inversión pública), mientras que en sectores donde esto no ocurre (alimentos gourmet) lo que se requiere son políticas horizontales que generen un marco adecuado para la promoción de las exportaciones.

I. POLÍTICAS HORIZONTALES PARA INTERNACIONALIZACIÓN DE FIRMAS LOCALES: PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y DESARROLLO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

Numerosos trabajos han analizado las dificultades que enfrentan las empresas, en particular las PyMEs, a la hora de emprender la actividad exportadora. En efecto, las firmas enfrentan múltiples obstáculos cuando deciden ingresar al mercado internacional, tales como el reducido acceso al financiamiento de exportaciones, la falta de información respecto del proceso de exportación, los métodos de transporte y sus costos, los potenciales mercados en el exterior y las características de la demanda, las condiciones de acceso a los potenciales destinos de exportación, el posicionamiento de sus productos, los canales de comercialización, y el limitado apoyo recibido del sistema institucional (Volpe Martinus; 2009 y Milesi et al.; 2007).

En este contexto, las políticas horizontales contribuyen a generar las condiciones para que el conjunto de las empresas pueda internacionalizar su producción. Este tipo de políticas abarca una amplia gama de instrumentos que va desde la promoción de exportaciones hasta su financiamiento o un esquema de reintegros que incentive las ventas externas de los productos de mayor valor agregado. El presente trabajo analiza las Agencias de Promoción de Exportaciones a través del caso chileno (ProChile) y diversos programas de financiamiento con apoyo estatal.

A. AGENCIAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y EL CASO DE PROCHILE

Los problemas de información pueden constituir una barrera a la entrada a los mercados de exportación. El objetivo de las Agencias de Promoción de Exportaciones es asistir a los potenciales exportadores a encontrar mercados para sus productos, suministrando información sobre los mercados externos, y contribuir a posicionar los productos domésticos en dichos mercados, proveyendo información a las empresas sobre las características de la demanda en los diferentes países. De esta manera, ayudan a atenuar los problemas de información imperfecta y pueden apuntalar la expansión y diversificación las ventas externas. (Volpe Martincus, 2009)

Los servicios ofrecidos por las Agencias pueden dividirse en cuatro categorías: i) construcción de una marca país; ii) servicios de apoyo a la exportación, entrenamiento exportador y asistencia técnica⁵⁴; iii) marketing, rondas de negocios, ferias y misiones comerciales y; iv) realización de estudios de mercado y publicaciones, información on-line sobre mercados de exportación y directorio de empresas exportadoras e importadoras.

Diversos estudios se han ocupado de analizar la importancia y efectividad de las Agencias de Promoción de Exportaciones. Algunos estudios econométricos muestran que la evidencia disponible sugiere que en promedio las agencias tienen un efecto positivo y estadísticamente significativo en el incremento y la diversificación de las exportaciones nacionales (Lederman et al, 2006 y Olarreaga et al, 2015). A su vez, Crespi et al. (2014), ha mostrado que las mismas son especialmente efectivas para la diversificación de productos, en contraposición a lo que ocurre con las representaciones comerciales, que suelen mostrarse más efectivas para promover la venta de productos homogéneos en mayor cantidad de destinos.

La efectividad de las agencias depende no sólo de la clase de instrumentos usados, sino que también puede explicarse por otras características. En efecto, Olarreaga

et al (2015) encuentran que las agencias que se focalizan en empresas medianas y nuevos exportadores, que cuentan con una elevada presencia del sector privado en los Consejos de Administración e interrelaciones con otras organizaciones público/privadas relacionadas con el comercio exterior, y donde las empresas participantes financian una parte de los gastos de las actividades de promoción obtienen mayores retornos en términos de dólares exportados por cada dólar invertido en actividades de promoción comercial⁵⁵.

Al respecto, ProChile se muestra como un caso de éxito que ayudó a la diversificación de las exportaciones.

A.1. ProChile: una política pública de promoción de exportaciones en un país con necesidad de abrirse al mundo

ProChile es la entidad pública encargada de brindar herramientas y asesoramiento al sector exportador, con la finalidad de contribuir a estimular y diversificar las exportaciones de productos y servicios chilenos.

Entre sus principales características se encuentra el hecho de ser un organismo profundamente arraigado en la estructura institucional del país vecino. En efecto, la agencia viene realizando actividades en materia de promoción de exportaciones desde 1974. Esta continuidad la convierte en una institución fuertemente posicionada a nivel nacional e internacional, con un amplio nivel de conocimiento por parte de las empresas y el público en general. Asimismo, la experiencia acumulada, producto de décadas de trabajo, le permite contar con una red de funcionarios altamente especializados, que deben cumplir con metas anuales, y una amplia capacidad de generación y difusión de información comercial (Ayala Noceda, 2006).

ProChile centraliza la implementación y gestión de los instrumentos de promoción. Para la ejecución de las acciones, dispone de una estructura operativa organizada en tres secciones que trabajan articuladamente:

1. Una **instancia central**, integrada por el Director Nacional de ProChile, cuatro Subdirectores nacionales a cargo de los Departamentos/Subdirecciones: i) Internacional; ii) Nacional; iii) Desarrollo y; iv) Marketing, Comunicaciones y Marcas; además de un Departamento de Inteligencia Comercial.
2. Una **red externa** de 55 oficinas comerciales en el mundo, que analizan las oportunidades comerciales

⁵⁴ Incluye elaboración de planes de negocios, mejora del packaging, certificación de normas técnicas y de calidad, imagen comercial, capacitación en confección de costos y precios de exportación, entre otros.

⁵⁵ Los autores utilizan un modelo semi-paramétrico de panel con efectos fijos para medir el impacto sobre las exportaciones de los cambios en los presupuestos destinados a la promoción de exportaciones y cuáles son las características de las agencias de promoción que generan mayores retornos. Utilizaron datos de panel provenientes de tres encuestas realizadas por el Banco Mundial y el International Trade Center en 2005, 2010 y 2014 a Agencias de Promoción de Exportaciones.

y realizan estudios de mercado, misiones comerciales y ferias internacionales, entre otros.

- Una **red nacional** de 15 Direcciones regionales, que identifican y mantienen actualizada la información sobre la oferta exportable del país. Su objetivo es incrementar la base de exportadores, ofreciendo las herramientas de apoyo a la internacionalización de la institución.

El trabajo de promoción comercial se coordina entre las oficinas externas, internas y los profesionales sectoriales. La red externa propone los estudios de mercado a realizar y las ferias y actividades en las que ProChile podría participar en los distintos países; la red nacional junto con los profesionales sectoriales debe validar las propuestas.

Asimismo, estas redes confeccionan, en conjunto, una canasta de productos con potencial exportador, que es adecuada a las normas de comercialización de los mercados de destinos. Esta canasta es el resultado de un proceso de ajuste entre la real oferta exportable y la demanda internacional, para ello se realiza un estudio minucioso que demanda la coordinación entre las oficinas comerciales (externas), los especialistas sectoriales y las oficinas regionales de la institución (que están en contacto directo con las empresas), a fin de obtener una mayor coherencia y precisión para la confección del listado de productos.

Una vez definida la estrategia, la institución recurre a distintos tipos de instrumentos para facilitar el proceso exportador. Los principales se muestran a continuación.

LOS CONCURSOS COMO HERRAMIENTA DE SELECCIÓN DE PROYECTOS:

El organismo cofinancia y apoya la gestión de diferentes proyectos de promoción de exportaciones a través de concursos. Cada año se lanza la convocatoria para que las empresas presenten sus proyectos de internacionalización, se seleccionan aquellos que obtengan el mayor puntaje en base a criterios de evaluación preestablecidos y transparentes. El examen se realiza de manera conjunta entre las oficinas comerciales del mercado de ejecución del proyecto, el coordinador del sector de ProChile y un comité de consolidación compuesto por al menos tres funcionarios de la institución. De esta manera, se garantiza que los recursos económicos que posee se entreguen al exportador con mejor perfil y mayores necesidades.

Las actividades se financian mediante tres fondos sectoriales: fondo silvoagropecuario, que fomenta las exportaciones de alimentos frescos o procesados y productos forestales; fondo de servicios, destinado a apoyar y fomentar las exportaciones de servicios, a través del cofi-

nanciamiento y apoyo en la gestión de acciones de promoción comercial en el exterior; y fondo de industrias, que impulsa las exportaciones de bienes manufacturados⁵⁶, a través del cofinanciamiento y apoyo en la gestión de acciones de promoción comercial en el exterior.

El porcentaje financiado por el organismo va del 45% al 65% y tiene montos mínimos y máximos de aporte público, que dependen del tamaño de la empresa y de si los proyectos son individuales, asociativos o presentados por cámaras sectoriales. Entre las actividades financiables se encuentran el desarrollo de estrategias de branding; instalación de oficinas en el exterior; invitación de clientes y/o potenciales clientes; asesorías legales para acceso a mercados; asistencia a seminarios, talleres y eventos en el exterior y realización de seminarios y talleres en Chile, destinados al intercambio y difusión de información de temas relativos al comercio internacional, en particular comercialización; invitación a Chile de periodistas, expertos o autoridades en el área de comercio exterior y líderes de opinión de un mercado específico con el objetivo de difundir información sobre productos y/o servicios chilenos en medios de comunicación internacionales; participación en misiones comerciales y ferias internacionales; desarrollo y/o compra de información de mercado; y realización de eventos, degustaciones y/o exhibiciones de productos o servicios.

Por otra parte, los concursos también se utilizan para seleccionar empresas a las que se les financia parte de la participación en misiones comerciales y ferias internacionales, que se encuentran en el calendario de actividades anual de ProChile. La evaluación de las postulaciones está a cargo de un Comité de Expertos conformado por un profesional de la Oficina Regional, un profesional sectorial y un profesional de la Subdirección Internacional, quienes evalúan la pertinencia de la empresa en el mercado de ejecución, la oportunidad de mercado y la pertinencia de la oferta para cada convocatoria.

DESARROLLO DE MARCAS SECTORIALES:

El desarrollo de marcas sectoriales es una herramienta interesante para el posicionamiento de productos chilenos en el exterior. Mediante concursos se seleccionan proyectos que buscan potenciar un determinado sector productivo nacional, mediante la creación e implementación de una marca que sea representativa, como Pisco Chile, Salmón de Chile, Fruits from Chile, Wines from Chile, Chile Live Oil, Chile Engineering, Chile IT, Chile Biotech.

Cada proyecto diseña una estrategia de marca con el objetivo de penetrar uno o más mercados internacionales, mediante un trabajo asociativo público-privado, que

⁵⁶ Excepto los productos de la industria alimentaria y de la gran minería con bajo nivel de transformación.

trabaja la imagen del sector bajo los atributos asociados a la marca país⁵⁷. De esta manera, se logran economías de escala para la difusión y posicionamiento de los productos de un sector en el mundo, con el fin de obtener resultados e impacto en los mercados objetivos, sin diferenciación de marcas individuales, empresas o grupos de empresas.

EL POSICIONAMIENTO DE LOS VINOS CHILENOS EN EL MUNDO:

El sector vitivinícola chileno experimentó una gran transformación hacia fines de los años ochenta, pasando de ser un sector tradicional orientado al mercado doméstico a un sector dinámico, tecnológico, orientado principalmente a la exportación. En este sentido, mientras en 1990 Chile exportaba vinos por US\$ 50 millones, en 2016 las ventas externas alcanzaron los US\$ 1.546 millones. Cabe destacar que este incremento en valores respondió a un crecimiento de los volúmenes exportados, pero también, y sobre todo, a un aumento en los precios de exportación. Esta transformación implicó una reorientación en todos los planos: tecnologías de producción, desarrollo de productos, canales de distribución, envases, nuevas empresas productoras y alianzas internacionales (Braun et al, 2008).

En la década del 90, el fuerte trabajo público-privado realizado para posicionar la marca sectorial “Vinos de Chile” en el mundo, consolidó a los vinos chilenos en el mercado internacional, con exportaciones a Europa, Estados Unidos y Asia. Wines Of Chile trabaja estrechamente con ProChile y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) para elaborar y presentar programas de promoción y educación en los mercados internacionales del vino chileno.

A su vez, con el objetivo de impulsar un mayor desarrollo tecnológico, el sector se vio beneficiado por un programa de gobierno de transferencia de tecnología y la creación de asociaciones que jugaron un rol fundamental a la hora de lograr que el vino chileno se adaptase a los requerimientos de los mercados externos y se comercializase en ferias internacionales. En efecto, en 1990 la CORFO inició la creación de Centros de Desarrollo Empresarial. ChileVid y la Corporación de Viñas de Chile, dos consorcios empresariales, fueron creados con el apoyo de CORFO y resultaron de gran importancia como proveedores de bienes públicos para la industria. Con el paso del tiempo, estas actividades fueron transferidas a la nueva entidad creada conjuntamente por la Corporación de Viñas de Chile y ChileVID: Wines of Chile. CORFO también patrocina

na actividades de I+D que lleven a cabo en forma conjunta asociaciones de negocios y universidades.

ProChile ha jugado un papel de apoyo constante al sector y ha impulsado la exportación de vinos mediante la organización de eventos promocionales de los vinos chilenos en el exterior, mediante herramientas como el Chilean Wine Tour, “showroom vitivinícola” de degustaciones (para el público profesional y el consumidor final) y seminarios especializados dedicados al fomento del vino chileno en el exterior.

Por su parte, Wines of Chile implementa estrategias de internacionalización complementarias a las de ProChile. Entre las principales herramientas utilizadas se encuentran la participación en ferias internacionales; degustaciones dirigidas a público especializado; invitaciones a periodistas, sommeliers a visitar Chile y recorrer las viñas con el objetivo de generar un impacto positivo en el invitado, el cual se refleja en artículos de prensa y charlas que favorecen a la imagen del vino chileno a nivel mundial; realización de actividades diferenciadas según si el mercado es tradicional (como Estados Unidos y Canadá) o nuevo (China, Rusia y Asia) o el tipo de público (medios de comunicación, comercios, etc.).

De esta manera, el crecimiento y consolidación de la industria vitivinícola de Chile ha sido apoyado por un esfuerzo privado y público sostenido, dirigido a mejorar la imagen de las exportaciones del vino chileno.

PROGRAMA FOODS FROM CHILE, SOURCE OF LIFE: UNA DESPENSA PARA EL MUNDO:

Una despensa para el mundo es un programa que comenzó a implementarse en 2017, para promocionar la oferta exportable de alimentos y bebidas chilenos. En este sentido, ProChile busca renovar las herramientas con las que cuentan las empresas para posicionar sus productos en los mercados externos.

El programa consiste en misiones empresariales que se realizan en diferentes ciudades del mundo⁵⁸, y que tiene como objetivo generar reuniones de negocios bilaterales con empresarios de cada uno de los destinos seleccionados.

La organización de las agendas de negocios es realizada en conjunto entre las oficinas regionales y las oficinas comerciales en el exterior, que validan que las empresas inscriptas cumplan los requisitos específicos para el o los mercados seleccionados.

⁵⁷ Los pilares de la marca país Chile son su variada geografía; sociedad globalizada que valora instituciones tradicionales como la familia; vocación de progreso; y marco legal estable junto con vocación de apertura al mundo.

⁵⁸ En 2017, se realizaron dos misiones: una visitó Tailandia (Bangkok) y China (Guangzhou) y la otra Brasil (San Pablo) y Colombia (Bogotá). (<http://www.prochile.gob.cl/promociona-tus-productos-y-servicios-en-el-extranjero/una-despensa-para-el-mundo/>).

Las actividades programadas incluyen visitas técnicas en el destino, guiadas por expertos de ProChile, para conocer las claves del mercado a través de sus puertos, cadenas de supermercado, tiendas especializadas y bodegas de almacenamiento; reuniones con expertos de Aduanas, agentes especializados y otros actores clave del mercado; y Cooking Shows, cuyo objetivo es aumentar el conocimiento de los productos entre los importadores y la prensa especializada, mediante una competencia entre dos chef, uno chileno y otro local, que utilizan los productos promocionados en esa misión.

EXPORTA FÁCIL:

Es un programa implementado con éxito por varios países de América Latina⁵⁹ (Brasil, Perú, Chile, Ecuador y Colombia). Mediante este sistema las pequeñas y medianas empresas con su factura y una declaración a través de Internet, pueden exportar sus productos utilizando el sistema nacional de correo.

En el caso de Chile, ProChile lo implementa en conjunto con CorreosChile. El programa está destinado a pequeñas y medianas empresas clientes de ProChile⁶⁰, que les permite exportar sus productos con un valor de hasta US\$ 2.000 a través de un proceso simplificado en pequeños envíos de hasta 30 kg, con una bonificación del 15% a cargo de CorreosChile.

Este programa facilita las exportaciones de mercadería de bajo valor, como es el caso de las muestras, y también es útil en el caso de las empresas de e-commerce, reduciendo el tiempo y el costo del trámite, ya que no requiere la realización de trámites engorrosos y permite que emprendedores puedan satisfacer las demandas de exterior porque no deben afrontar los costos de una exportación tradicional. En efecto, según algunas estimaciones cuando el valor exportado es menor a US\$ 1.000, el costo del trámite puede llegar a representar un 20% del total.

El sistema Exporta Fácil, consta de tres partes:

1. Declaración del exportador, que se realiza vía web, y la cual funciona como “Declaración aduanera” a los efectos de autorización y control.
2. Un sistema de envíos por correo, que otorga apoyo logístico y asesoramiento para hacer más eficiente el arribo de mercaderías a destino.

⁵⁹ En el caso de Brasil, en diez años de ejecución ha logrado registrar exportaciones por un promedio cercano a los US\$ 200 millones, diversificando los mercados de destinos de la oferta brasileña, y facilitando que los costos administrativos de despacho de carga disminuyan del 16 % hasta el 1 % de las mercancías.

⁶⁰ Empresas que hayan participado en una actividad o hayan accedido a algunos de los servicios de ProChile.

Asesoramiento de las agencias estatales de promoción a la exportación que colaboran con el exportador para conseguir nuevos mercados, evitar los errores más comunes en el comercio internacional y posibilitar el cobro de las ventas efectuadas, entre otros.

Desde mayo de 2017, Argentina cuenta con un programa similar, “Exporta Simple”, creado por el Ministerio de Producción junto con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)⁶¹, con límites de hasta US\$15.000 por operación y 300 kg brutos, (superior a otros países, en los que el límite es de alrededor de 30 kilos con un tope de US\$ 2.000 a US\$ 5.000)

PROGRAMA PYMEXPORTA:

Este programa está orientado a incrementar el número de empresas exportadoras y a acercar las herramientas a las empresas de cada una de las regiones. En este sentido, contribuye a reforzar el nexo que constituye ProChile entre las empresas y los mercados de destino, a través de sus agencias regionales y las oficinas comerciales en el exterior.

Es un programa dirigido a PyMEs que no exportan y tienen potencial para hacerlo. Cada oficina regional cuenta con un Centro PYMEXPORTA que capacita a las empresas y apoya la elaboración de planes de exportación (estrategia, logística, negociación). Brindan apoyo a empresas PyMEs y empresas con potencial exportador de los sectores de Industrias, Servicios y Productos del Mar, que no han exportado en los últimos tres años.

Estos centros se enfocan especialmente en América Latina y realizan servicios de consultoría especializada, capacitación y organización de actividades de promoción comercial.

La capacitación contempla tres etapas:

1. Introducción/coaching emprendedor: su objetivo es determinar el potencial del producto o servicio en el mercado objetivo, efectuar un diagnóstico de la empresa y la necesidad de realizar mejoras.
2. Intermedia/fortalecimiento de la estrategia exportadora y coaching exportador: consiste en la realización de un análisis de los mercados de exportación, el potencial de crecimiento de la demanda, los requisitos de importación, los niveles de competencia y los canales de distribución. Así como también el diseño de un plan de negocios una estrategia de marketing.
3. Profundización: otorga apoyo para establecer con-

⁶¹ Resolución General Conjunta 4049-E.

tactos con potenciales importadores mediante misiones comerciales a los mercados prospectados.

El caso de ICEX: las videoconferencias como herramienta de capacitación

ICEX España Exportación e Inversiones es una entidad pública empresarial de ámbito nacional que tiene como misión promover la internacionalización de las empresas españolas. Entre las herramientas que implementa para cumplir con sus objetivos se destacan las videoconferencias brindadas por los agregados comerciales de las misiones españolas en el exterior a los empresarios españoles respecto de las características de los mercados donde se encuentran y los factores clave a la hora de exportar a los mismos (canales de comercialización, normas técnicas, características de los consumidores y la competencia local, entre otros).

Esta herramienta tiene un bajo impacto presupuestario y permite que la capacitación llegue a una gran cantidad de empresas.

PROGRAMA EXPORTA DIGITAL:

Su objetivo es capacitar y acompañar a las empresas con experiencia en comercio exterior, en el uso eficiente de las plataformas de e-commerce, para que puedan diversificar sus canales de comercialización.

El caso de ProColombia: la logística como un factor clave del éxito exportador

Un elemento que diferencia la oferta de ProColombia de otras agencias de promoción es la importancia otorgada a los aspectos logísticos de las operaciones de exportación, que se expresa a través del desarrollo de distintas herramientas para evaluar los costos de transporte, las rutas e identificar proveedores. Esto se debe al diagnóstico de la institución respecto de que algunos exportadores experimentaban problemas para realizar sus operaciones comerciales debido a problemas de infraestructura en el país.

Entre los informes y herramientas de inteligencia comercial que ofrece el organismo se destaca una aplicación llamada "Ruta Exportadora", que permite a través de diferentes pasos evaluar la capacidad de exportación de las empresas, analizar las tendencias y oportunidades de ventas en distintos mercados y simular los costos de exportación, incluyendo los logísticos.

Otro instrumento interesante son los Perfiles logísticos, que analizan las formas de transporte a diferentes países (las rutas marítimas, los tiempos de entrega, los costos, las cantidades transportadas por tipo de medio), los documentos aduaneros a presentar y los requerimientos para el envío de muestras.

Debido a la necesidad de Argentina de mejorar su desempeño logístico⁶², la aplicación de alguna herramienta similar podría contribuir a alcanzar este objetivo.

INTELIGENCIA COMERCIAL:

Al igual que el resto de las Agencias, ProChile cuenta con una serie de informes comerciales para orientar a las empresas respecto de las características de los mercados a los cuales pueden exportar sus productos. Del análisis de los mismos, surgen algunas características para destacar. Los informes son elaborados por las oficinas en el exterior, que deben cumplir con metas respecto de la cantidad de informes a elaborar anualmente. Además, los productos tratados son propuestos por las oficinas comerciales y validados por las oficinas regionales en función del interés de las empresas y la real oferta exportable del país.

Por último, cabe destacar que según la temática los informes poseen una estructura estandarizada y un lenguaje llano y directo que permite a las empresas en pocas páginas acceder a toda la información relevante respecto de los potenciales mercados de destino para sus productos. Esta última característica es compartida por los informes elaborados por el ICEx de España.

B. LA IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO

A la hora de exportar, la disponibilidad de crédito a largo plazo en los países en desarrollo, especialmente para las PYMES, es limitada. Las dificultades se acentúan en sectores no tradicionales porque son vistos como de mayor riesgo por los bancos, una situación similar existe con respecto al crédito para pre- y post-embarque a tasas internacionales. Por otra parte, la mayoría de los pequeños productores también carece de garantías suficientes para acceder al crédito a corto y largo plazo de los bancos privados.

A nivel internacional existen diversas instituciones que facilitan la internacionalización de las empresas de sus países a través de facilidades de financiamiento que permiten reducir los riesgos de comercializar e invertir en el exterior.

En esta categoría pueden englobarse los bancos de desarrollo, los bancos de comercio exterior y las agencias aseguradoras que proveen seguros que cubren los riesgos que van del no pago de exportaciones a la expropiación de las inversiones, pasando por el rompimiento de contratos o la imposibilidad de girar utilidades a la casa matriz. A continuación se estudia un caso de cada uno de ellos

⁶² Según CIPECC, en Argentina los costos logísticos aumentaron un 40% entre 2003 y 2014 (CERA, 2014).

B.1. Bancos de Desarrollo. El BNDES en Brasil: crecimiento institucional y apoyo a la exportación

El BNDES es un organismo que posee una larga trayectoria y experiencia en materia de financiamiento, lo cual le permite contar con una burocracia estable y muy prestigiosa que se rige con autonomía.

En la actualidad, entre otras funciones, el BNDES presta asistencia técnica y financiera para el crecimiento de las exportaciones, el desarrollo de nuevos mercados y la internacionalización de las empresas brasileñas. Entre los ítems financiables se encuentran: aumento de la capacidad de producción, construcción de nuevas unidades, expansión y modernización de unidades instaladas, participación societaria, adquisición de maquinaria y equipos, instalaciones, montajes, necesidades de capital de trabajo asociadas a las inversiones financiables, formación del personal, inversiones sociales.

En gran medida, el rol del banco ha estado centrado en el financiamiento para la internacionalización de las firmas brasileñas, ya sea mediante la exportación o a través de su participación en obras en el exterior.

En cuanto al apoyo a la exportación, además de las líneas comunes de financiamiento de pre-embarque y de post-embarque⁶³, el banco también ofrece una línea de financiamiento post-embarque que se operativiza por medio de una red de bancos en el exterior (BNDES Exim automático) acreditados por el BNDES y otra línea de crédito al comprador/importador, que recibe financiación para la adquisición de bienes indicados en la lista de bienes elegibles⁶⁴ para apoyo del BNDES y/o servicios provistos por exportadores brasileños.

Actualmente, hay 69 bancos acreditados en el mundo, de los cuales 56 están en América Latina y nueve en Argentina. Por medio de este instrumento se financia hasta el 100% del monto de la importación, en un plazo de hasta cinco años, con un período de gracia de hasta un año. El monto máximo a financiar es de US\$ 10 millones (sin monto mínimo). Permite financiar bienes de capital y consumo. Esta línea se puede operar mediante: financiación por medio de descuento de carta de crédito emitida o confirmada por el banco en el exterior en favor del exportador, o por medio de autorizaciones de desembolso de recursos emitidas por el banco en el exterior, de acuer-

do con el instrumento contractual específico firmado por el banco en el exterior con el BNDES.

Por su parte, el BNDES ha fomentado el proceso de internacionalización de empresas brasileñas a través de una línea específica de crédito. El objetivo es estimular la inserción y el fortalecimiento de compañías en el mercado internacional, a través del apoyo a inversiones o proyectos a ser realizados en el exterior. Además del apoyo financiero, el BNDES contribuye en la inserción internacional de las empresas por medio de la identificación de oportunidades y de la orientación a la estructuración de los proyectos de la organización fuera de país. En concreto, la institución apoya la internacionalización de empresas por medio del financiamiento o la capacitación de las empresas.

Mediante esta línea se financian inversiones vinculadas a la construcción de nuevas plantas en el exterior, adquisición, ampliación o modernización de plantas instaladas; así como los estudios de necesidades de capital de trabajo asociadas a esas inversiones. El límite del financiamiento es del 60%. El objetivo es desarrollar y fortalecer la cadena de proveedores locales para generar empleo interno y desarrollar encadenamientos productivos.

Así, por ejemplo, el banco ha sido un financista clave en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que es un mecanismo institucional por el cual los países de la región impulsan el desarrollo en materia de proyectos de transporte, gas y telecomunicaciones. Debido al apoyo estratégico del BNDES, muchas firmas brasileñas tuvieron una fuerte participación en diversas obras en la región.

Con el apoyo de los fondos del BNDES, se financiaron diversos proyectos de infraestructura en el exterior. Entre 2007 y 2015, el banco otorgó US\$ 11.900 millones en financiamiento de obras como represas, gasoductos, construcción de aeropuertos, rutas y/o puertos. Más allá de América Latina, el BNDES ha financiado la internacionalización de las constructoras brasileñas en África, continente en el cual se financiaron proyectos en Angola, Mozambique y Ghana. El objetivo final era dinamizar la producción nacional, mediante la internacionalización de las empresas constructoras y la exportación de servicios de ingeniería.

A su vez, el BNDES puede otorgar créditos a los países, que eligen a las empresas brasileñas. Por ejemplo, en Argentina financió la compra de aviones Embraer, la construcción de gasoductos, de un acueducto y de un sistema de distribución y tratamiento de agua.

De esta forma, el BNDES sostiene que los proyectos internacionales exceden la estrategia de mejorar la infraestructura regional, pues también tienen un impacto en la economía brasileña. La financiación de las expor-

⁶³ Los sujetos que pueden aplicar a este beneficio son empresas de exportación de cualquier tamaño, establecidas bajo las leyes de Brasil, se financia hasta el 100% del valor de la exportación. La tasa de interés es el costo financiero sumado al spread del BNDES y al costo de la garantía, con un plazo de 15 años.

⁶⁴ Incluye bienes industrializados que necesiten mayor plazo de fabricación y/o comercialización, los servicios relacionados con la exportación de bienes (proyecto, construcción, implementación, etc.) y otros bienes a criterio del BNDES; al tiempo que no resultan elegibles las commodities básicas (granos, minerales y metales).

taciones formaría parte de la estrategia de desarrollo de Brasil, pues dinamizaría la cadena de proveedores de las grandes empresas, que en su mayor parte está compuesta por PyMEs.

B.2. El caso del Gigante Asiático: China Exim Bank (CEB- Banco De Exportación e Importación de China)

El China Exim Bank (CEB) es un banco público, cuya función es apuntalar el comercio exterior, las inversiones y la cooperación internacional. Cumple un rol importante en la implementación de la estrategia de “going global” cuyo objetivo es la internacionalización de las empresas chinas, así como la iniciativa “Belt and Road”, que busca mejorar la infraestructura internacional de las rutas comerciales de China. Cuenta con oficinas de representación en Hong-Kong, París, San Petersburgo, Johannesburgo (África Oriental y del Sur) y Rabat (África Occidental y del Norte).

El CEB tiene el mandato de prestar apoyo para la importación y exportación de bienes de equipo y servicios. También financia las exportaciones en ámbitos en los que es difícil que ingrese capital social y comercial, así como proyectos de construcción e inversiones en el extranjero de empresas chinas.

El Banco concede créditos a la exportación para el comprador y para el vendedor. Los créditos a la exportación para el comprador consisten en préstamos concedidos en yuanes o divisas a prestatarios extranjeros, mientras que los créditos a la exportación para el vendedor consisten en préstamos en yuanes o divisas otorgados a empresas nacionales que exportan embarcaciones, equipos, productos electromecánicos, productos agrícolas, productos culturales y servicios.

El CEB también otorga créditos concesionales y especiales a países en desarrollo, en función de lo establecido por el Consejo de Estado⁶⁵. El Banco mantiene dos instrumentos preferenciales destinados a la ayuda oficial para el desarrollo, otorgados por el gobierno de China a los países en desarrollo, que consisten en préstamos del Estado en condiciones de favor y créditos preferenciales a la exportación para el comprador. El CEB sería el único banco designado por el Gobierno de China para ofrecer esas modalidades de financiación.

Para acceder al financiamiento: i) el país prestatario solicita el crédito al gobierno chino y entrega documentación respaldatoria, el CEB evalúa el proyecto y eleva un informe a las autoridades que deciden la viabilidad del mismo; ii) en el caso de créditos concesionales el gobierno chino firma un marco de acuerdo con el país

interesado, a su vez el CEB firma otro acuerdo con el país prestatario⁶⁶.

B.3. Alemania y los seguros de crédito a la exportación

Las operaciones de comercio exterior están sujetas a una serie de riesgos que deben ser tenidos en cuenta antes de formalizarlas, y ante los cuales suele ser conveniente buscar una cobertura mediante un seguro de crédito a la exportación.

El seguro de crédito a la exportación es un instrumento financiero que tiene por objeto ofrecer una cobertura al exportador frente a los riesgos y, además, aportar asistencia técnica, de cooperación y fomento de las exportaciones.

Diversos países utilizan este instrumento. En el caso alemán, el sistema institucional de promoción de las exportaciones responde a singularidades de larga data en materia de cooperación entre el sector público y privado y se basa, fundamentalmente, en un extendido flujo de información y contactos internacionales. Dentro de este sistema se destaca el Seguro Federal de Crédito a la Exportación (Hermes Cover), reconocido a nivel internacional por su larga historia y calidad de los servicios, y que posee la característica de combinar de un modo interesante la acción pública y privada. En efecto, por un lado el seguro estatal es un sistema de gestión complementaria entre el sector público y privado y, además, coexiste con los seguros privados, que se desarrollan bajo las reglas del mercado y con la participación de múltiples empresas (Todesca et al., 2006).

El sistema funciona a través de una articulación entre el Estado, que provee fondos para la cobertura del seguro, y la empresa Euler Hermes⁶⁷, que está a cargo de la operatoria a cambio del pago de una comisión.

El procedimiento consiste en que la firma exportadora o el banco que financia la operación presentan una solicitud a Euler Hermes, que elabora un informe que eleva a un Comité Interministerial⁶⁸, que funciona en la órbita del Ministerio Federal de Economía y Trabajo, el cual emite un certificado preliminar de garantía, que le permite al exportador concluir las negociaciones desde una posición más sólida. Finalmente, cuando el contrato de exportación se formaliza, Euler Hermes emite el certificado definitivo de garantía.

⁶⁵ Para préstamos preferenciales a la exportación, el CEB firma un acuerdo con el comprador tras la aprobación por parte de las autoridades gubernamentales.

⁶⁷ Principal asegurador privado de crédito de Alemania.

⁶⁸ Del Comité participan el Ministerio Federal de Economía y Trabajo, el Ministerio Federal de Finanzas, el Ministerio Federal de Exterior, el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico, Price Waterhouse, que es parte del consorcio administrador privado, el banco estatal KfW, la Oficina Federal de Auditoría y representantes y expertos del sector exportador y los bancos.

⁶⁵ El CEB depende del Consejo de Estado.

La clave del funcionamiento institucional del seguro es el Comité Interministerial, que tiene la responsabilidad de examinar y decidir todas las solicitudes de cobertura de importancia, mientras que la operatoria de rutina es asumida directamente por Hermes. El Comité también debate las modificaciones en los productos y procedimientos.

El sistema funciona sobre una estructura muy definida de riesgos cubiertos y productos estandarizados, en la elegibilidad de la operación se tienen en cuenta aspectos tales como si la transacción preserva o promueve empleos, contribuye a mantener la presencia en los mercados y si se encuadra dentro de las líneas de política gubernamentales en materia de comercio exterior. Las operaciones que involucran la subcontratación de PyMEs reciben una atención preferente (Todesca et al., 2006).

El asegurado paga cargos al momento de la presentación de la solicitud, por la emisión del certificado de garantía y por la prima del seguro. El monto asegurado es inferior al monto total de la operación, en todos los casos hay una suma no cubierta, que queda a cargo del asegurado, que asciende al 5% en el caso del riesgo político y al 15% para el riesgo comercial. Esto constituye una suerte de coseguro que tiende a reducir el riesgo moral y que, por lo tanto, induce un examen minucioso del exportador respecto de su comprador.

Cuando se producen demoras en los pagos, el asegurado debe ponerse en contacto con Euler Hermes a fin de acordar una conducta a seguir. Mientras no se defina una indemnización, el asegurado debe adoptar todas las medidas necesarias para cobrar su deuda. Si, finalmente, se produce una alteración permanente de los pagos respecto del contrato el exportador o el banco presentan un reclamo de indemnización. Si la transacción ha sido realizada conforme a las cláusulas del seguro y los reclamos de pagos que se efectúan son legalmente válidos, el reintegro de las sumas se produce dentro del mes de recibida la presentación.

C. ALGUNAS LECCIONES PARA ARGENTINA

En esta sección se han analizado diferentes países, programas e instrumentos, en los cuales es posible encontrar algunas características comunes que pueden ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar políticas horizontales. Los mismos se relacionan tanto con el tipo de políticas aplicadas como con el diseño institucional de los organismos que las implementan.

Lecciones respecto a las políticas instrumentadas

La estrategia debe desarrollarse considerando el potencial exportable de la oferta local. Esto implica tanto un estudio de las capacidades productivas locales como de las características de los mercados de destino. Para ello, debe realizarse un estudio coordinado que vincule ofi-

cinas comerciales externas con especialistas sectoriales y manteniendo el contacto con las empresas privadas. Es necesario adoptar políticas de sensibilización respecto de la importancia de adoptar un modelo de negocios específico para exportar, que tenga en cuenta las características de la demanda de los países a los cuales se quiere acceder y adapte exitosamente los productos a estos requerimientos.

Las políticas a implementar deben estar focalizadas en casos que maximicen las externalidades productivas, facilitando el surgimiento de "pioneros exportadores" y buscando una mayor difusión de sus experiencias para que los beneficios se derramen en el resto de la economía.

Deben aprovecharse al máximo las economías de escala, especialmente en lo que respecta a las fallas de información. En este marco se inscriben estrategias como el desarrollo de una marca país o la difusión de estudios de inteligencia comercial. La implementación de medidas coordinadas entre distintas empresas del sector permite reducir sus costos y garantiza que los beneficios no sean apropiados por una empresa en particular.

Por otro lado, en todos los casos, las empresas deben hacerse cargo de una parte de los costos, o al menos asumir parte del riesgo. Todos los programas analizados implicaban un costo para las empresas o beneficios asociados al cumplimiento de ciertos objetivos. Esto reduce el riesgo moral y ayuda a una mejor asignación de los beneficios, dado que se focalizan a quienes realmente están interesados o a quienes se encuentran más capacitados.

Una opción para asegurar esto es la utilización de concursos. Esto genera un costo inicial a los interesados, ya que los obliga a presentar su proyecto bajo ciertos estándares pre-determinados. Este proceso puede incluso ayudar a un mejor desarrollo del mismo en un futuro, sea o no seleccionado como beneficiario del programa (el proceso puede incluso ser complementado con una asistencia técnica inicial para todos los interesados en una primera etapa). A su vez, la selección de proyectos a ser financiados en base a un proceso de evaluación con estándares claros da transparencia al proceso y contribuye a asignar los recursos de manera eficiente en función de la calidad de los proyectos presentados.

El foco en mercados externos es también un mecanismo para lograr este objetivo, ya que las exigencias de estos mercados suelen ser superiores y por lo tanto la internacionalización de las firmas es de por sí una garantía de cierta eficiencia o calidad en los procesos/productos.

Los programas de crédito deben orientarse en lo posible a actividades con fuerte potencial para generar externalidades o en sectores que no hubieran recibido financiamiento de otra forma, debido a su mayor riesgo. El rol de

los Bancos de Desarrollo no necesariamente se limita a subsidiar el costo de los créditos, sino que también es importante el otorgamiento de líneas de financiamiento a actividades innovadoras (nuevos sectores, nuevos procedimientos, o experiencias de internacionalización).

En los sectores en los que hay predominio de PyMEs, debe ponerse el foco en la reducción de costos fijos de exportación (ya sean trabas burocráticas o fallas de información). Es por eso que se sugiere la implementación de programas simplificados para operaciones inferiores a un determinado monto. Las experiencias más exitosas implican la coordinación de acciones de las agencias de exportación con otras instituciones que proveen servicios logísticos o se encargan de los envíos, como es el caso de CorreosChile.

Los reportes de inteligencia comercial deben tener un formato simple y estandarizado para facilitar tanto su lectura como su elaboración. A su vez, deben ser de fácil acceso para cualquier interesado en esta información.

LECCIONES RESPECTO AL DISEÑO INSTITUCIONAL:

Las instituciones y los instrumentos tienen continuidad a lo largo del tiempo, de modo tal que se encuentran arraigados en los países y las empresas los conocen (ProChile, BNDES). Esto les permite mejorar la interacción con el sector privado (dado que son instituciones reconocidas) al mismo tiempo que permite el desarrollo de recursos humanos especializados.

Como se mencionó en la sección anterior, la “centralización” de las responsabilidades se muestra útil para evitar duplicación de funciones y garantizar un mayor conocimiento de los programas existentes por parte del sector privado.

Por otro lado, en la mayoría de los casos, la interrelación entre el sector público y el privado constituye un rasgo saliente de las experiencias. En estos casos existe lo que se denomina “autonomía imbricada”, es decir que las agencias poseen un cierto grado de autonomía respecto del sector privado a la hora de diseñar las políticas públicas, pero a la vez tienen un relativo grado de imbricación con los empresarios y otros organismos, para permitir que la información circule entre ellos, y sea posible identificar oportunidades y garantizar un seguimiento de las políticas (Lavarello y Sarabia, 2015).

II. LAS ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN A PARTIR DEL ROL DEL ESTADO COMO MOTOR DEL DESARROLLO DE SECTORES

En la sección anterior se exploraron algunas estrategias de política que permiten impulsar la competitividad de las empresas locales, incentivar la innovación y las experiencias exportadoras, aprovechar economías de escala y reducir fallas de información.

Este tipo de políticas resultan de utilidad para lograr una diversificación gradual de las exportaciones, avanzando hacia productos de mayor valor agregado dentro de las cadenas en las que la economía cuenta con cierta experiencia, ayudando a la reconversión e internacionalización de sectores existentes y permitiendo aprovechar segmentos de nicho.

No obstante, la estrategia será menos efectiva si lo que se busca es generar un cambio más radical en la composición de las exportaciones y no simplemente avanzar hacia una mejora de lo que ya se produce. Típicamente, en este caso se choca contra un problema de falla de coordinación: se necesitan ciertas habilidades e insumos para ser competitivos en nuevas industrias, pero al mismo tiempo es difícil que haya incentivos para el desarrollo de las mismas cuando no existen sectores que las demanden.

En estos casos, es posible que se requiera una política más dirigida, con el foco puesto en el desarrollo de ciertas capacidades específicas. Las mismas deberán apuntar al crecimiento de lo que se reconoce como sectores estratégicos. ¿Por qué es esto importante? Principalmente, porque de acuerdo a diversos trabajos, para alcanzar mayores tasas de crecimiento y PBI per cápita no solo es importante el nivel de las exportaciones, sino también su composición. Según Hausmann e Hidalgo (2011), el camino hacia el desarrollo se genera a través del crecimiento de las capacidades productivas de cada país y su aplicación para elaborar productos cada vez más complejos. En este sentido, la elaboración de estrategias para diversificar la estructura productiva “hacia el centro del espacio de productos”⁶⁹ y la canasta de exportaciones son fundamentales para complejizar la estructura productiva y alcanzar el desarrollo económico.

Este tipo de estrategias requiere no solo de la promoción de exportaciones mediante políticas horizontales genéricas, sino que deben ser acentuadas por políticas verticales, orientadas a desarrollar este tipo de capacidades. Las mismas pueden enfocarse de dos maneras complementarias: i) poniendo el énfasis en el desarrollo

⁶⁹ Ver capítulo 4.

de sectores o productos estratégicos que permitirán alcanzar un mayor crecimiento en el futuro y desarrollar capacidades productivas (i.e. incentivos al desarrollo de la industria de software) o ii) incentivando el desarrollo de las actividades específicas que permitan desarrollar estas habilidades, más allá del sector al que apliquen (i.e. impulso a la investigación y desarrollo).

A partir del análisis de experiencias internacionales es posible identificar algunos casos donde el Estado ha hecho uso de políticas industriales (proveyendo bienes públicos de carácter horizontal e incentivos sectoriales) para modificar las señales de mercado, a fin de desarrollar nuevos sectores, generando transformaciones en la estructura productiva que, sin su intervención, no hubieran sido posibles porque implican la generación de ventajas comparativas dinámicas.

En este sentido, además del caso exitoso israelí en materia de software (cyber security) y la experiencia francesa de desarrollo de nuevos sectores a partir de grandes proyectos estructurantes, se destacan las políticas de compras públicas por parte de Estados Unidos hacia las PyMEs norteamericanas (en defensa particularmente, pero también en otras ramas, como los ferrocarriles), y el rol que han tenido PETROBRAS y EMBRAER en el desarrollo de proveedores brasileños de gas y petróleo y de la industria aeronáutica en Brasil. En este apartado desarrollaremos las experiencias de Francia e Israel.

A. EL CASO FRANCÉS: LOS GRANDES PROYECTOS SECTORIALES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS CAMPEONES NACIONALES

En materia de política industrial, Francia implementó uno de los dos grandes modelos que predominaron durante el proceso de reconstrucción europeo luego de la Segunda Guerra Mundial⁷⁰. Durante ese período, Francia se caracterizó por aplicar un amplio abanico de políticas dirigidas a la industria durante la posguerra, que luego abandonaría rápidamente a partir de la década del ochenta, debido a la firma del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht que subordinó la política industrial a la política comunitaria de defensa de la competencia (Cohen, 2007).

La política industrial seguida por Francia en las décadas del sesenta y setenta, es un buen ejemplo para ilustrar el rol del Estado como generador de cambios en la estructura productiva, a partir de la implementación de grandes proyectos estructurantes en sectores estratégicos, justificados por objetivos de independencia nacio-

nal o de defensa. Estos proyectos eran instrumentados por capitales estatales o mixtos, y se caracterizaban por la presencia de los siguientes elementos: selección o creación de “campeones nacionales”, capaces de competir internacionalmente en los sectores elegidos; compras gubernamentales con márgenes preferenciales para la empresa local (“Compre Nacional”) o un esquema de protección comercial; generación de un marco regulatorio para el nuevo sector; creación de un laboratorio estatal ad hoc; y creación de una agencia pública de investigación (Lavarello y Sarabia, 2015).

Las condiciones bajo las cuales la política industrial intervenía y el estatus de “campeón nacional” eran diferentes, dependiendo de si el Estado se encontraba con actores industriales con poder económico, cuyas estructuras y estrategias podían ser adaptados a los objetivos de la política; con holdings financieros sin capacidades tecnológicas; o con la ausencia de actores industriales con capacidades tecnológicas en un sector considerado decisivo para la independencia nacional, justificando, en este caso, la acción de los “grandes proyectos” (Cohen, 2007). La gama de instrumentos implementados era similar para cualquiera de los tres casos: planes sectoriales, subsidios directos, créditos a bajo costo para la modernización e inversión, entre otros.

Los “grandes proyectos” seguían una secuencia de lógicas: la lógica industrial, donde el Estado definía el programa y las especificaciones, elegía al empresario industrial que lo llevaría adelante, y financiaba la I+D, el prototipo e inclusive la línea de producción; la lógica de las compras públicas, donde el Estado garantizaba un mercado para el nuevo sector; y la lógica del mercado, donde el Estado se retiraba gradualmente una vez que el nuevo sector comenzaba a ser rentable.

El “gran proyecto” se convertía en exitoso cuando el Estado lanzaba un programa de inversión en infraestructuras basadas en las tecnologías desarrolladas por el “campeón nacional” y cuando este último lograba vender sus productos en los mercados internacionales.

Según Cohen (2007), los factores clave que explican los casos exitosos son los siguientes:

- Alto grado de coordinación vertical desde el Estado e implementación de un “proteccionismo ofensivo”, bajo el argumento de la defensa, la soberanía nacional y la autonomía tecnológica, aunque el objetivo último de las políticas fuese ganar competitividad en el mercado internacional. El Estado creaba los medios de acumulación de recursos científicos y tecnológicos, mediante el otorgamiento de subsidios a los campeones nacionales, y les aseguraba el mercado interno a través de políticas de compra nacional y protección comercial.

⁷⁰ El otro gran modelo fue el implementado por Alemania, basado en la generación de condiciones institucionales (políticas horizontales) por parte del Estado para el desarrollo de segmentos dominados por PyMEs proveedoras especializadas, en particular de bienes de capital, generando una sólida infraestructura en I+D apoyada en dos redes de institutos públicos (Lavarello y Sarabia, 2015).

- En el marco del sector seleccionado, la innovación combinaba avances incrementales y radicales que requerían la generación de aprendizajes para la resolución de los problemas que iban surgiendo a medida que el nuevo sector se desarrollaba. La articulación con los proveedores y la demanda del Estado jugaron un rol clave en dichos procesos. Es el caso de los sectores de tecnologías aeroespaciales, nuclear y ferrocarriles de alta velocidad en los que Francia ha logrado asentar su competitividad internacional.
- Un alto grado de flexibilidad, solo posible en el marco de un esquema mixto que combinaba los mecanismos de la administración pública y la lógica de una empresa. El acceso al financiamiento por afuera del presupuesto y, especialmente, el uso de las compras públicas solo fueron posibles en un esquema flexible de contratación.
- El carácter transitorio de las políticas de apoyo. A medida que los “campeones nacionales” se consolidaban en los mercados internacionales, la intervención del Estado iba disminuyendo, reduciendo su participación en la propiedad del capital y como demandante mediante las compras estatales.
- Los “grandes proyectos” surgían sólo cuando los objetivos de los industriales convergían con el conjunto de la estrategia de desarrollo. Esto ocurría en aquellos momentos excepcionales en los que una “elite” homogénea (entrenada en las “Grandes Écoles” y socializada en los gabinetes ministeriales) tenía la posibilidad política de movilizar la fuerza de trabajo bajo la orientación del Estado Empresario y la independencia nacional.

Las políticas industriales resultaron exitosas, es decir llegaron a modificar el perfil de especialización productiva de Francia mediante el surgimiento de nuevos sectores, en un pequeño conjunto de casos: Grupo Total (Petróleo), AREVA (tecnología para el ciclo de combustión nuclear y el tratamiento de residuos nucleares), Alstom (Trenes de alta velocidad) y Airbus (Aeroespacial comercial), que constituyen los llamados “campeones nacionales”.

En el proyecto de desarrollo del sector nuclear el “campeón nacional” era Areva, Électricité de France⁷¹ (EdF) la agencia estatal que garantizaba las compras públicas, la Comisión de Energía Atómica (CEA) el laboratorio estatal creado ad hoc, e IAR ((Integrated Administrative Regulator), la agencia regulatoria. El proyecto se financiaba con deuda garantizada por el Estado y contaba con un marco regulatorio brindado por IAR.

⁷¹ Empresa fundada en 1946 como resultado de la nacionalización de empresas productoras, de transporte y de distribución de electricidad. Actualmente es una Sociedad Anónima de capital mixto, donde el Estado francés retiene el 70% del capital accionario.

En el caso de Alstom, empresa mixta productora de trenes de alta velocidad, la agencia pública era la Société Nationale des Chemins de fer Français⁷² (SNCF). Alstom tenía su propio laboratorio de I+D integrado y contó con compra estatal, deuda garantizada y un marco regulatorio específico.

En la actualidad, Alstom se ha diversificado y es una compañía que diseña, provee y presta servicios de sistemas para generación, transmisión y distribución eléctrica. Además, fabrica equipos ferroviarios tales como: vagones y señalética, embarcaciones de lujo para pasajeros, buques navales y tanques cisterna para gas natural. La firma está dividida en cinco sectores: sistemas turbogeneradores, medio ambiente, servicios, transporte e industria naviera. Alstom está presente en unos cien países del mundo. Fabrica trenes en China y Estados Unidos, en Latinoamérica tiene instalaciones de fabricación y servicios en México y Brasil, y participa de numerosos proyectos en los mismos.

En resumen, la política implementada en Francia, aun con las oscilaciones que ha tenido a lo largo del siglo pasado, ayuda a ilustrar la importancia para el desarrollo industrial de la selección de determinados sectores, considerados de particular importancia para el posterior desarrollo de la estructura productiva en su conjunto, habida cuenta de las externalidades positivas que generan.

B. ISRAEL: CONJUNCIÓN DE UN ESTADO ACTIVO, INSTITUCIONES SÓLIDAS Y UN SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN QUE SE COORDINA CON EL SECTOR PRIVADO

La estructura productiva de Israel ha cambiado significativamente en las últimas décadas. Siguiendo, a un ritmo incluso mayor, la tendencia que se observó en buena parte de los países desarrollados y en otros en estadios intermedios, la tecnología pasó a ser un factor clave en la actividad económica (Todesca, 2006). De esta manera, Israel se ha convertido en uno de los principales países exportadores de software y es uno de los referentes en nichos como la seguridad informática.

En la actualidad, Israel es uno de los principales centros tecnológicos del mundo:

- Es el 2° país con mayor inversión en I+D como porcentaje del PBI, 4,1% en 2015.
- Es el 5° país en términos de innovación⁷³.
- Posee la mayor concentración de ingenieros (140 cada 10.000 habitantes) y cinco premios Nobel en ciencia.

⁷² Sociedad Nacional de Ferrocarriles Franceses, empresa estatal francesa que se encarga de la explotación de los ferrocarriles en ese país.

⁷³ Según el índice Bloomberg.

- Cuenta con la presencia de multinacionales con centros de I+D, como Intel, IBM, Google, Microsoft y Apple, entre otras.

En este sentido, diversos indicadores dan cuenta del dinamismo del sector. Por ejemplo, cuenta con 120.000 puestos de trabajo directos (un 3% del empleo total), ha tenido un crecimiento exponencial de las exportaciones: un 2000% entre 1991 y 2014, alcanzando los US\$ 8.500 millones de ventas al exterior de servicios informáticos en ese último año, a raíz principalmente de su liderazgo mundial en seguridad informática. Las empresas del sector son altamente innovadoras, dado que patentan varias veces más que otros centros Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) en el mundo: cinco veces más que Irlanda y siete veces más que la India. El 37% de la I+D es privada, el 12% del gobierno y el resto de fondos extranjeros.

B.1. El surgimiento de un sistema nacional de innovación

La particularidad del caso israelí consiste en que el Sistema de Innovación Público resultó clave en el desarrollo y en el impulso a la investigación, desarrollo e innovación. Dos grandes vertientes parecen haber influido decisivamente en esta orientación: la elevada calificación de los recursos humanos que poblaron el territorio y la situación permanente de conflicto bélico, que impulsó un gran desarrollo de la industria militar (Todesca, 2006).

En efecto, en una primera etapa la existencia de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) fuerte y desarrollado explica los altos niveles de innovación y de inversión en I+D. Asimismo, en una segunda etapa, el Estado impulsó la creación de una industria del venture capital, destinada al financiamiento de proyectos en las primeras fases de crecimiento, que impulsaron el sector de alta tecnología. De esta manera, el sector privado pasó a ser el motor de crecimiento al tiempo que las políticas públicas se orientan a nichos específicos⁷⁴.

Para entender la composición actual del SNI israelí es necesario retroceder algunos años y comprender los motivos de su surgimiento y consolidación. En este sentido, el sector militar cumplió un rol clave en su construcción y posterior consolidación. En efecto, el desarrollo científico y militar, en conjunto con otras variables, jugó un rol importante en la expansión de las capacidades tecnológicas. Particularmente, la I+D militar tuvo impactos significativos sobre el alto nivel de las instituciones educativas en los terrenos de la ciencia y de la ingeniería y sobre la composición de sus recursos humanos. Como consecuencia, la industria militar representa un alto por-

⁷⁴ El SNI tracciona la innovación en el sector privado, impulsando algunos sectores estratégicos, y una vez que la misma se encuentra consolidada el Estado se retira y comienza a impulsar la innovación en otros sectores.

centaje de su capacidad industrial, incluye muchas de las firmas más importantes y es un jugador de peso en la industria militar internacional (Todesca, 2006).

Asimismo, el ejército fue crucial en la difusión de la computarización, en la generación de habilidades y en el uso de tecnologías de la Información (TI) y colaboró con la creación de un sector industrial independiente⁷⁵.

Los orígenes del SNI israelí se remontan al final de la guerra de los 6 días en el año 1967, cuando a raíz del embargo de armas como consecuencia de la guerra, comienza a surgir la industria electrónica. En 1969 se crea la "Oficina del jefe científico" (Office of the Chief Scientist-OCS), con el objetivo de apoyar la I+D en la sociedad civil. Los objetivos originales de su programa de subsidios horizontales eran promover el aprendizaje colectivo en los terrenos de la I+D y de la innovación, dinamizar el entrepreneurship tecnológico y aumentar el conocimiento en áreas donde el país pudiera estar interesado o capacitado para desarrollar ventajas competitivas (Todesca, 2006 y Avnimelech y Teubal, 2005).

En 1977, se crea un centro de formación de profesionales de software privado, por fuera del ejército, iniciando el desarrollo de recursos humanos en la sociedad civil. Hacia la década del noventa, Israel ya contaba con un alto desarrollo de capital humano, pero todavía no había logrado "hacer despegar" las exportaciones tecnológicas.

Más allá de la OCS y su evolución, a partir de 1977 tiene lugar la primera oleada de IED en software y tecnología, que continúa hasta 1990, dando comienzo a la construcción de capacidades en el sector de informática. En 1985 se sanciona la ley de "incentivo a la I+D industrial", cuya autoridad de aplicación fue la OCS. Esta ley, cuyos principales objetivos fueron el desarrollo de ciencia básica e industrias orientadas a la exportación, definió los parámetros de la política pública hacia la I+D.

En 1982 se crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología con el objetivo de determinar la política y las prioridades nacionales para la I+D, desarrollar la infraestructura científica y tecnológica, establecer y fortalecer las relaciones científicas internacionales, y participar en el emplazamiento de centros de investigación y el desarrollo de recursos humanos en ciencia y tecnología. El Ministerio ha establecido nexos con otros países del mundo, fundamentalmente a través de los cuerpos diplomáticos, con el objetivo final de incrementar su comercio internacional de conocimiento científico. Por otra parte, en colaboración con instituciones regionales, también posee a lo largo del país una red de Centros Regionales de I+D. Estos centros conducen investigaciones que promue-

⁷⁵ Dentro del ejército hay una unidad llamada MAMRAM, que fue creada en 1959, dedicada a la programación e ingeniería de software.

ven la I+D en Israel y, al mismo tiempo, soluciones para problemas específicos de la región. Sus principales objetivos son: sentar las bases para el desarrollo y bienestar regional, la motivación y familiarización de la sociedad con la ciencia y la tecnología y el desarrollo de la infraestructura para facilitar la absorción de científicos israelíes e inmigrantes en las áreas periféricas (Todesca, 2006).

En la década del noventa, se produce un cambio de orientación de la política de innovación. En efecto, el rol de la OCS fue reforzado a partir del desarrollo de la Industria de Venture Capital (Capitales de riesgo) y crowdfunding. A partir de su desarrollo, el financiamiento privado se constituyó como uno de los drivers del crecimiento de sectores de alta tecnología, como el de cyber security.

Con la caída del muro, la disponibilidad de mano de obra calificada se acrecentó debido a la llegada de cientos de miles de inmigrantes rusos de la ex Unión Soviética, muchos de los cuales eran ingenieros muy capacitados.

En la actualidad, el SNI se encuentra muy desarrollado. Presenta, como se ha mencionado, grandes resultados en materia de rankings mundiales de I+D, pero además cuenta con altos niveles de educación, en donde más del 47% de la fuerza laboral cuenta con educación terciaria; el mayor ratio de investigadores cada mil habitantes (17,4, mientras que el promedio de la OCDE es de 7,8); un fuerte complementariedad entre universidades y empresas del sector privado, y una gran interacción entre la esfera militar y la esfera civil en lo referido a actividades de I+D.

Esta consolidación institucional al interior de Israel se dio en paralelo a un proceso en el cual las empresas de los Estados Unidos iniciaron un proceso de outsourcing global aumentando notablemente la demanda en el país, en donde estaban las condiciones dadas para el desarrollo del sector. En ese marco, a partir de los 2000 arribaron al país empresas como Yahoo, Google y Apple, entre otras, posicionando a Israel en el segmento de mayor valor agregado de la cadena de valor de software y servicios informáticos.

TABLA 16 · EMPRESAS GLOBALES DE SOFTWARE CON PRESENCIA EN ISRAEL

Empresa	Centros de I+D en Israel	Empleados en Israel	Año de establecimiento
Apple	3	500	2011
General Motors	1	60	2011
Yahoo	2	50	2008
Google	2	250	2007
Sundisk	3	700	2006
Samsung	2	250	1999
HP	4	5.700	1994
Qualcomm	3	260	1993
Microsoft	2	800	1989
Intel	5	10.500	1974
IBM	5	1.000	1949

Fuente: Banco Mundial. World Development Report 2016 Best Practices and Lessons Learned in ICT Sector Innovation: A Case Study of Israel. Autores Getz y Globerg (2016) y Think Act, Ronald Bergers (2017).

Como consecuencia, el país se especializó en actividades de alto valor agregado, ofreciendo desarrollos integrales, productos orientados en nichos específicos y soporte a actividades de I+D. Concretamente, las áreas de especialización son: seguridad informática, telecomunicaciones, ingeniería, educación y antivirus, brindando soluciones que van desde el análisis de requerimientos hasta el soporte y mantenimiento.

B.2. Principales políticas de promoción a la I+D aplicadas en Israel

La OCS posee diversos programas de apoyo, tales como fondos para I+D, el Programa MAGNET, incubadoras y cooperación internacional. Cuenta con un presupues-

to anual de alrededor de US\$ 300 millones. Más allá de este set de instrumentos horizontales que son el eje de la política de innovación israelí, en determinados nichos, como cyber security, el país continúa aplicando herramientas específicas. Entre estas últimas pueden mencionarse KIDMA (programa destinado a proporcionar beneficios para el desarrollo de centros de conocimiento, soluciones en el ámbito de la seguridad cibernética y el fomento de las actividades de I+D) y Cyber Track (otorga subsidios del 34% de los salarios por 4 años en empresas de seguridad informática⁷⁶ por contrataciones superiores a 15 nuevos empleados.

⁷⁶ Deben ser israelíes para acceder al beneficio.

Existe un abanico de beneficios impositivos transversales. Los impuestos corporativos son del 26,5% y los dividendos tributan entre el 25% y 32%. Asimismo, se otorgan reducciones de entre 9 p.p y 16 p.p, así como también reducción del impuesto a los dividendos, según el área donde se radiquen las empresas⁷⁷. Para ser beneficiarias, las empresas deben ser competitivas (por ejemplo demostrar capacidad de exportación).

Fondos para I+D. Las empresas que califican presentan solicitudes de subsidios para aplicaciones específicas de I+D, las cuales son revisadas por un comité y en caso de ser aprobadas reciben hasta un 50% del presupuesto de I+D declarado. Actualmente el cronograma de repago de los subsidios es el siguiente: 3% de las ganancias por ventas de los productos desarrollados durante los primeros 3 años, luego asciende a 4% para los siguientes 3 años y luego 5% para los 7 siguientes. Para acceder al beneficio, el proyecto debe ser ejecutado por la misma firma que lo solicita, los productos que surjan del proyecto de I+D deben ser fabricados en Israel y el know how generado no puede ser transferido a terceras partes.

Ley de Inversores Ángel. Al invertir en una empresa de I+D israelí calificada, un individuo (o sociedad de individuos pero no corporaciones) puede diferir el impuesto de hasta NIS 5M de los ingresos invertidos en una empresa, y pagar el impuesto hasta tres años más tarde a la tasa de ganancia de capital del 25% (en vez de una tasa marginal de hasta el 50%). El importe de la inversión deducida como un gasto de los ingresos corrientes del inversor se resta del costo base de las acciones a los efectos del cálculo de ganancias cuando se venden las acciones.

Programa Magnet. Programa creado con el objetivo de generar un consorcio integrado por el sector académico y el industrial para poder desarrollar “tecnologías genéricas”, pre-competitivas. El consorcio tiene derecho a un apoyo de I+D de varios años (generalmente entre 3 y 5). Se otorgan subsidios del 66% del total del presupuesto aprobado, sin requerimientos de devolución (aportes no reembolsables). El mismo debe estar integrado por el grupo más amplio de industriales del mismo sector junto con instituciones académicas israelíes relevantes para el objetivo tecnológico del consorcio. Para evitar posibles cartelizaciones, los miembros deben poner a disposición los productos o servicios resultantes del proyecto a cualquier interesado local a precios que no sean monopólicos. El apoyo al consorcio finaliza una vez que se alcanza el equivalente a una “etapa de la planta piloto”. No se otorgan subsidios para comercialización del producto. Los subsidios se otorgan horizontalmente en base a un ranking.

⁷⁷ Los beneficios y sectores económicos están definidos por Ley. Las áreas más alejadas de las grandes ciudades (norte de Galilea, Negev y sur de Jerusalén) reciben los mayores beneficios. Los sectores más elegibles son farmacia, energía, desarrollo de software y hardware.

Programa Incubadoras. El programa busca apoyar a emprendedores en la etapa más temprana del emprendimiento tecnológico y ayudar a la implementación de las ideas y formar nuevos negocios. La premisa es que la incubadora tecnológica va a mejorar la perspectiva del emprendedor para conseguir fondos, socios estratégicos y poder lograr que el negocio sea sustentable. Cada incubadora es una organización con fines de lucro, autónoma, manejada por profesionales pagos (gerentes/ mentores), y cerca de la misma opera el Comité, el cual elige y monitorea los proyectos. El presupuesto para la administración de una incubadora es de US\$ 500.000 a US\$ 800.000 por dos años, e incluye el pago del salario del gerente, gastos de administración y comercialización.

Programa YOZMA. El programa fue creado con el objetivo de desarrollar la industria de Venture Capital (VC). Empezó con una inversión de US\$ 100 millones de los cuales más del 80% correspondía a fondos públicos y el resto a inversiones privadas. Se buscó el desarrollo de VC locales que inviertan en start-ups con el apoyo del gobierno y la participación de instituciones internacionales de inversión o financiamiento. Los fondos debían ser manejados por empresas israelíes. Cada fondo Yozma debía estar integrado por una institución internacional y una sólida organización financiera israelí. Por cada fondo aprobado, que cumpliera con las obligaciones, el gobierno pondría el 40% (con un máximo de US\$ 8 millones). Cada Fondo Yozma tenía la posibilidad de compra de las acciones del gobierno, pagando un interés. Se generaron a partir de YOZMA, 10 Venture Capitals, entre ellos Pitanga (uno de los mayores VC de Israel). Hoy en día Seguridad Cibernética es el principal receptor de inversiones, seguido de Movilidad (transporte y logística), y Desarrollo de Software, que aparece en 5to lugar, recibiendo la mitad de los fondos que la primera. Uno de sus rasgos salientes es que una vez que los VC comienzan a ser dinámicos el estado se retira de los mismos y pasan a estar conformados en un 100% por capitales privados.

Compras públicas. El rol del Estado mediante las compras públicas ha sido fundamental. En particular, sobresale la importancia otorgada a la cooperación industrial en su legislación. Es decir, una firma internacional que participe y gane una licitación de algún bien o servicio adquirido por el Estado israelí, deberá tener acuerdos con firmas locales por un porcentaje de la licitación. Según Redlich y Miscavage (1996), el principal objetivo de estos acuerdos es incentivar a firmas extranjeras e israelíes a trabajar juntas y establecer relaciones de trabajo a largo plazo. El razonamiento detrás de ello se basa en la condición característica de las empresas israelíes y sus capacidades en general: a pesar de ser técnicamente sofisticadas, poseen acceso limitado al mercado global y necesitan del valor que puede ser generado mediante una sociedad estratégica con líderes de la industria. La legislación en el país sobre compras públicas implica

que para aquellos contratos superiores a US\$ 5 millones, los proveedores extranjeros tendrán la obligatoriedad de firmar acuerdos con firmas locales por el 50% del valor de la contratación para compras en el sector defensa y de 35% para las compras civiles.

Además, el país cuenta con una normativa que orienta la infraestructura financiera a la innovación. Inclusive, re-

cientemente se ha modificado la Ley que regula el crowdfunding, tornando más sencilla la operación, pudiéndose invertir desde US\$ 2.500, permitiendo a los fondos high tech participar de la bolsa de Tel Aviv, y otorgando exenciones para los inversores.

De esta forma, se puede resumir los factores de éxito del caso israelí en los siguientes ejes:

Sistema Nacional de Innovación	Ecosistema Emprendedor	Políticas Públicas de Desarrollo de sectores vinculados a la I+D	Demanda pública asociada al sector militar
Alto gasto en I+D (4,1% del PIB)	Desarrollo de capacidades emprendedoras	Fuerte continuidad de las políticas orientadas a la innovación	Demanda pública sofisticada (rastreo de misiles, seguridad informática)
Fuerte interacción público privada	Financiamiento para la innovación (capital de riesgo, capital semilla, crowdfounds)	Exigencia de complementariedad y cooperación para firmas extranjeras que sean adjudicadas en licitaciones de compras del Estado	Vinculación tecnológica y consorcios público-privados
Temprano desarrollo de capacidades en nuevas tecnologías	Programa de apoyo a emprendedores, incubadoras de empresas	Política Educativa para la formación de Profesionales y Técnicos	Acuerdos internacionales de cooperación tecnológica (EE.UU., Francia, etc.) Spin-offs con aplicaciones civiles
	Tel Aviv tiene el puesto 5 en el Global Start-Up Ecosystem		

C. ALGUNAS LECCIONES PARA ARGENTINA

Los casos analizados en esta sección presentan algunos rasgos que es interesante rescatar para pensar en el diseño de políticas públicas tendientes a desarrollar nuevos sectores de exportación.

Por un lado, la política implementada en Francia, aun con las oscilaciones que ha tenido a lo largo del siglo pasado, ayuda a ilustrar la importancia para el desarrollo industrial de la selección de determinados sectores, en donde la participación de un Estado activo contribuye a un posterior desarrollo general de algunas empresas, mayormente con participación del Estado en su composición accionaria.

En el caso de Israel, el desarrollo se dio a través de la aplicación de una amplia gama de instrumentos de política en áreas clave como recursos humanos, I+D, facilidades crediticias, algunos instrumentos fiscales, con un gran esfuerzo en materia de interacción y coordinación público - privada, particularmente en lo referido a innovación tecnológica. A su vez, esta retroalimentación no hubiera sido posible sin un esquema financiero acorde que permitiera el surgimiento de venture capital que inviertan en el desarrollo del sector tecnológico. Esta infraestructura financiera orientada a la innovación tiene su columna vertebral en un esquema regulatorio accesible para pequeños inversores y de relativa facilidad desde el punto de vista operacional.

De la experiencia de Israel y Francia, sobresalen las siguientes lecciones que podrían ser aplicables al caso argentino.

La política de desarrollo industrial debe estar focalizada en sectores o actividades que permitan avanzar hacia el desarrollo de las capacidades productivas, por lo tanto deben ser cuidadosamente seleccionados.

La aplicación de políticas puede tener más foco en el desarrollo de ciertos sectores (como en el caso de Francia) o a actividades más transversales como la investigación como es el caso de Israel, pero en la mayor parte de los casos es posible que se requiera una combinación de ambas. Una política puramente sectorial puede llevar a que las actividades de mayor valor agregado (las capacidades que justamente se quieren desarrollar) no sean producidas en el país. Al mismo tiempo, resulta difícil (y costoso) financiar la inversión en investigación y desarrollo sin un entramado empresarial que de sentido al desarrollo de estas capacidades. Al fin y al cabo, el objetivo de la política es romper las trabas instauradas por las fallas de coordinación.

Las estrategias para combinar ambas políticas pueden ser diversas: Francia combinó incentivos sectoriales con inversión y creación de laboratorios públicos. Israel impulsó las actividades a la inversión y desarrollo pero garantizó cierto mercado con su política de compras públicas.

Lo importante es que la política esté integrada en un sistema nacional de innovación. Para ello es fundamental una coordinación de acciones entre el sector privado y el público. El sector privado puede ser renuente a realizar inversiones cuyo repago sea incierto, y la investigación pública desde organismos aislados suele ser menos efectiva y no representa un incentivo suficiente para que

se desarrollen las capacidades técnicas necesarias. Debe generarse un espacio para la interacción entre distintos segmentos

Es importante que los incentivos otorgados sean gradualmente retirados o estén sujetos al cumplimiento de ciertos requisitos. El objetivo de política es romper las trabas de la falla de coordinación inicial, pero una vez que se desarrollan las capacidades el sector debería ser capaz de ser competitivo sin depender de la asistencia estatal. El acceso a mercados externos es una buena medida de las capacidades productivas, dado que obliga a mantener cierta calidad de los productos y a poder competir en situaciones más desventajosas. Esto debe ser definido ex ante para evitar que en un futuro haya riesgo de comportamientos rentísticos y para evitar el ingreso de empresas que solo busquen explotar beneficios de corto plazo.

Dado que Argentina se encuentra transitando un camino que pretende el arribo de capitales internacionales para el desarrollo económico y productivo debería buscar herramientas de fortalecimiento de su SNI, en función de que la existencia de un SNI robusto es vital para la atracción y radicación de ciertas inversiones extranjeras.

III. LAS ESTRATEGIAS DE ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

En sectores donde los flujos de comercio se encuentran dominados por empresas transnacionales, las políticas de atracción y direccionamiento de IED juegan un rol fundamental a la hora de definir su estrategia de desarrollo.

La reconfiguración de las cadenas globales de valor, analizada en apartados anteriores, implica repensar qué tipo de IED contribuiría al desarrollo de la estructura productiva nacional y qué instrumentos utilizar para atraer una IED que genere transferencia tecnológica a los sectores proveedores de las transnacionales. Este tipo de integración en las cadenas globales de valor puede contribuir a construir capacidades productivas, por lo que en el largo plazo puede ofrecer oportunidades para avanzar hacia eslabones productivos de mayor valor dentro de la cadena.

A su vez, en concomitancia con la IED, resulta igual de importante el desarrollo del entramado local que permita proveer a las firmas transnacionales. Dicho de otra forma, la creación y actualización de instrumentos de política pública para el desarrollo de la estructura productiva son fundamentales para lograr mayor valor agregado local, bienes producidos con mayor conteni-

do tecnológico, mayor empleo de calidad y una mejor inserción internacional, con exportaciones crecientes a mercados diversificados.

Para este tipo de sectores es necesario que la estrategia de inserción internacional combine instrumentos horizontales (agencias de promoción de exportaciones e inversiones, financiamiento a las exportaciones, incentivos a la creación de joint ventures, fomento a la I+D, creación de clusters, capacitación y ampliación del pool de talentos, utilización del poder de compra del estado) y verticales (reintegros diferenciados a las exportaciones de una cadena en función del valor agregado por cada eslabón y políticas de incentivos sectoriales) para fomentar y crear capacidades productivas.

En esta sección, los casos de estudio giran en torno a países que adoptaron una estrategia exitosa en materia de IED e incentivos a la industria local, logrando transferencia de tecnología y posicionar sus productos en los mercados internacionales. Es el caso de Tailandia en la cadena automotriz y de Polonia y República Checa en los servicios profesionales y empresariales.

A. EL SECTOR AUTOMOTRIZ EN TAILANDIA: LA SELECCIÓN DE “PRODUCTOS CAMPEONES”, COMBINADA CON LA ATRACCIÓN DE IED Y TRASFERENCIA TECNOLÓGICA.

A.1. El crecimiento del sector automotriz

La inversión Extranjera Directa (IED) y la transferencia de tecnología tienen un papel fundamental en el desarrollo del sector automotriz en Tailandia. En efecto, este país presenta particularidades interesantes, que pueden servir de experiencia para el fortalecimiento del sector automotriz en la Argentina, en general, y de las herramientas de promoción, en particular.

El sector automotriz tailandés se configura como una de las principales industrias del país, representando el 10% del PIB y empleando a más de 500.000 trabajadores, muchos de los cuales son calificados. Estos indicadores lo convierten en el líder regional de la producción automotriz, como así también en el mayor productor de la región de autopartes y motopartes. Esto es en gran medida producto del crecimiento que el sector tuvo en los últimos años. Entre 2005 y 2012 la producción se duplicó; entre 2005 y 2015 las exportaciones más que se triplicaron, como resultado de la estrategia llevada adelante para el desarrollo del sector. Actualmente las ventas externas representan 78% de la producción tailandesa (UNCTAD 2013).

TABLA 17 · SECTOR AUTOMOTRIZ TAILANDÉS: PRODUCCIÓN, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES (EN UNIDADES Y MILLONES DE US\$)

	Producción (En unidades)	Exportaciones (En US\$ millones)	Importaciones (En US\$ millones)
2005	1.125.316	5.189	640
2006	1.193.885	6.616	528
2007	1.301.149	8.169	678
2008	1.391.728	10.720	1.001
2009	999.378	7.670	875
2010	1.645.304	12.901	1.469
2011	1.457.795	11.690	1.753
2012	2.460.414	16.261	2.498
2013	2.457.057	17.265	2.109
2014	1.880.587	16.935	1.810
2015	1.915.420	17.651	1.456
2016	1.944.417		

Fuente: Abeceb en base a Thailan Automotive Institute, OICA y UNComtrade.

Este dinamismo fue acompañado por las principales autopartistas transnacionales (Visteon, Delphi, Dana, entre otras) que también se instalaron en Tailandia. No obstante, los principales proveedores de las terminales automotrices fueron autopartistas locales: en el primer anillo de proveedores (más de 900 empresas) el 53% de las empresas autopartistas son o joint-ventures controlados por firmas tailandesas (30%) o directamente empresas de capitales locales (23%). El resto, son multinacionales. Del segundo y tercer anillo, compuesto por más de 1.700 PyMEs, prácticamente la totalidad son de capitales tailandeses.

El desarrollo de este sector, ha sido el resultado de una combinación de factores. La pre-existencia de un mínimo entramado industrial (aunque poco desarrollado y centrado en el mercado interno), las reformas macroeconómicas de la década del noventa y los bajos costos laborales en comparación con otros países en desarrollo generaron condiciones iniciales favorables para el desarrollo del sector. Las mismas fueron complementadas con una serie de incentivos a la radicación de terminales extranjeras (con beneficios impositivos y aduaneros), requisitos de integración y exportación, desarrollo de recursos humanos y especialización en modelos concretos (las pick ups y los autos eléctricos) que le han permitido posicionarse como uno de los polos automotrices emergentes de mayor dinamismo a nivel mundial.

A.2. Los inicios de la política automotriz tailandesa: de la sustitución de importaciones a la sustitución de exportaciones

La historia del sector automotriz en el país, estuvo mar-

cada por cambios en la política económica a lo largo del siglo XX que impactaron en su evolución. En las décadas del sesenta y setenta, el sector se desarrolló inicialmente en base a la sustitución de importaciones, con aranceles elevados, tanto para autos como para motos. En los setenta, como consecuencia de problemas de balanza de pagos, generados por la ISI, se implementaron mecanismos para fomentar las exportaciones y restringir importaciones (subiendo fuertemente los aranceles), estableciendo a su vez requisitos mínimos de contenido local según tipo de vehículo.

Estas políticas coincidieron en el tiempo con la apreciación de las monedas de las principales economías del mundo, en particular con la rápida valorización del yen. Esta última, generó una masiva relocalización de industrias japonesas desde Japón hacia los países del Sudeste asiático, incluyendo Tailandia.

Si bien la estrategia de sustitución de importaciones fue exitosa en términos de la creación de capacidades productivas en el sector, generando la base para su desarrollo y despegue en las décadas siguientes, a mediados de los setenta se había topado con un límite. En efecto, los altos requerimientos de contenido local, junto con la elaboración de una gran variedad de modelos que no permitía alcanzar economías de escala en la producción de ningún modelo, generaron aumentos de costos de con el consecuente impacto sobre los precios de los autos. Como consecuencia de estas políticas, la producción local quedó restringida al mercado local, cuya demanda interna se estancó debido a los altos precios. Asimismo, en general los productos locales eran de baja calidad, evidenciando que el sector automotriz tailandés se encontraba lejos del nivel de desarrollo tecnológico y productivo alcanzado por otros países.

A partir de los ochenta, Tailandia comenzó a implementar reformas estructurales, que implicaron una liberalización de la economía. En el caso del sector automotriz, esto se materializó fundamentalmente en tres medidas: i) una rebaja de aranceles a la importación para los autos y motos terminados; ii) la flexibilización del régimen de propiedad de las terminales automotrices, otorgando a estas firmas la posibilidad de que el 100% del capital accionario estuviese en manos de empresas extranjeras (previamente el tope era del 49%); y iii) el desarrollo de una estrategia basada en la promoción de exportaciones y en la búsqueda de nuevos mercados externos. Estos ejes de política fueron quedando expresados en los sucesivos "Master Plans", planes quinquenales que marcan los cursos de acción en el sector.

La promoción de exportaciones se apoyó firmemente en los acuerdos comerciales preferenciales, tanto con los países de la región como con los principales mercados de Oceanía: Australia y Nueva Zelanda, destinos que en

la actualidad son mercados significativos para los autos producidos en Tailandia. Así, se fue fortaleciendo, paulatinamente, el vínculo comercial con los mercados más cercanos geográficamente (ASEAN y Oceanía), en detrimento de mercados tradicionales como Estados Unidos y los países de la Unión Europea. El resultado fue una canasta exportadora más diversificada: mientras que a comienzos y mediados de la década nueve países concentraban el 80% de las exportaciones de vehículos y cinco destinos en el caso de autopartes, en el período 2009 – 2012 eran 19 los países necesarios para abarcar el 80% de las ventas de autos y 11 destinos para las autopartes.

Sin embargo, esta política no podría haber sido exitosa de no contar con una política productiva detrás, que garantizara tanto el atractivo inversor de Tailandia como las condiciones para que se produzca un derrame productivo. La estrategia desarrollada se basó en brindar incentivos tanto para la radicación de empresas transnacionales como para que las mismas transmitieran conocimientos a lo largo de toda la cadena de producción e incentivaran una mayor adopción de tecnología.

Las principales políticas aplicadas se resumen en el siguiente apartado.

A.3. La política en el sector a partir del nuevo milenio: a la caza de inversión extranjera directa en productos campeones

La política industrial se enfocó en la especialización, lo que resultó fundamental para aprovechar las economías de escala y superar las limitaciones impuestas por el mercado interno. Para ello se identificaron segmentos con potencial para ganar escala (productos campeones) dentro del sector, ampliando los mercados de destino.

En una primera instancia, se apuntó al segmento de pick ups, ya que por la idiosincrasia de la cultura del país y la región, el mercado tailandés para este tipo de vehículos tiene el tamaño suficiente para lograr economías de escala para un modelo de automóvil. En efecto, por las con-

diciones geográficas y la estructura económica del país, este tipo de vehículo ha tenido altos niveles de demanda interna por parte de agricultores y vendedores urbanos.

La IED jugó un rol clave en el éxito del programa. El desarrollo del sector se apoyó fundamentalmente en las terminales automotrices multinacionales, en particular las japonesas que explican más del 70% de la producción de autos de país. Estas empresas se instalaron Tailandia a principios de la década del sesenta, luego de la imposición de aranceles a la importación de vehículos⁷⁸. Hasta mediados de los setenta el grado de integración local era muy bajo y los autopartistas locales se dedicaban principalmente a abastecer al mercado de reposición, los requerimientos de contenido local impuestos por el gobierno incrementaron la demanda de autopartes locales por parte de las terminales, además de contribuir a la especialización en pocos modelos, debido a la desaparición de terminales que no pudieron cumplir con los requisitos de contenido local⁷⁹.

La coordinación público-privada fue otro de los factores fundamentales para el desarrollo del sector. Entre fines de los noventa y comienzos de los 2000 se crearon una serie de organismos y medidas que buscaban regular su funcionamiento. En 1998 se crea el Thailand Automotive Institute (TAI), dependiente del Ministerio de Industria, tendiente a funcionar como órgano rector del sector, vinculando los ámbitos público, privado y académico. Asimismo, se pusieron en práctica el Plan Maestro Automotriz Integral 2002 – 2006, el Plan Maestro Integral Automotriz 2007 – 2012 y el correspondiente al período 2012 – 2016.

Los principales objetivos de política eran posicionar al país como el mayor productor de autos de la región, alcanzar exportaciones por 2,5 millones de unidades y convertirse en uno de los diez principales productores a nivel mundial.

A continuación se describen los principales instrumentos de política utilizados y sus resultados:

TABLA 18 · PRINCIPALES INSTRUMENTOS PARA PROMOVER LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Objetivo	Instrumentos	Resultados
Incrementar demanda interna	Reducción de impuestos específicos a las pick ups (reducción de 35-48% a 12% en modelos doble cabina y 3-5% en el resto)	Tailandia se convirtió en el principal consumidor de pick ups del mundo

⁷⁸ Previamente el mercado tailandés era abastecido mediante exportaciones.

⁷⁹ La desaparición de modelos permitió que la producción de los modelos restantes se incrementara permitiendo la aparición de economías de escala.

Atraer IED + creación de centros de I+D y establecimiento de headquarters regionales	Eximición del impuesto a las ganancias de sociedades por un período de 3 a 8 años a ETNs que realizan inversiones por más de US\$ 250 millones	Crecimiento de la producción: peso del segmento sobre el total producido alcanzó el pico del 73% en el 2005, y osciló entre el 55% y el 70% hasta el 2015 Altos niveles de integración local: entre 80% y 90% Relocalización de headquarters regionales y centros de I&D hacia eTailandia (Toyota, Isuzu, Ford-Mazda y Honda)
	Liberación del pago de aranceles a la importación de maquinaria y herramientas para la producción de autos y autopartes.	
	Incentivos impositivos por tres años para productores de autopartes en el caso de proyectos completos mayores a US\$ 250 millones	
Obtener acceso y penetración al mercado regional	Acuerdos comerciales preferenciales	Consolidación como plataforma productiva y exportadora de las principales automotrices a nivel Asia - Pacífico y ASEAN
Desarrollar recursos humanos especializados	Programa colaborativo público-privado de desarrollo de recursos humanos para productores de autopartes (en asociación con gobierno japonés)	Compañías japonesas formaron a 300 entrenadores que luego capacitaron a 4.000 trabajadores dentro de sus empresas (segundo y tercer anillo de proveedores)

Fuente: Porta y Natsuda y Thoburn (2011)

Con estas medidas, Tailandia se fue consolidando como una plataforma productiva y exportadora de las principales automotrices a nivel mundial, en general, y de Asia- Pacífico y ASEAN, en particular.

Athukorala y Kohpaiboon (2010) sostienen que la razón detrás de éxito de las políticas aplicadas por Tailandia es la fuerte coordinación público-privada a la hora de elaborar las políticas y fijar las metas de desempeño. Asimismo, el ambiente de negocios se mantuvo relativamente más amigable y estable que en otros países⁸⁰.

Cumplido el proceso por el cual se seleccionó y se posicionó el “producto campeón”, Tailandia se transformó en un centro de producción e investigación regional de muchas de las terminales.

Entre los hitos más significativos ocurridos en el sector a partir de la política de Estado para su promoción, se destacan:

- El establecimiento de programas de Toyota, como el proyecto IMV (Innovative International Multipurpose Vehicle) en el año 2002; la relocalización de sus headquarters hasta entonces en Singapur en el mismo año; y también la creación de un centro de desarrollo de productos en Tailandia.
- La radicación en 2002 de la producción de pick ups de Isuzu, hasta entonces radicada en Japón. Tailandia se convirtió en el principal centro exportador de

la compañía en este producto.

- En 2005 Ford - Mazda comenzó a exportar pick ups desde Tailandia a más de 50 países.
- También en 2005, Honda instaló en el país un centro de I+D para el desarrollo y posterior localización productiva de vehículos y autopartes. En 2010 establece un centro de I+D puntual para el desarrollo de pick ups.

A.4. Hacia la selección de un nuevo “producto campeón”: los autos ecológicos

El segundo Master Plan (2007-2011) puso en marcha un nuevo proyecto de producto campeón: los autos ecológicos⁸¹.

A partir de la previsión del agotamiento de las posibilidades de desarrollo del sector en base a las pick ups y del desplazamiento de la demanda hacia vehículos de pasajeros, cuya demanda se incrementa a medida que crece la clase media, lo cual genera la necesidad de reorientar al sector. De la interacción entre el sector público y el privado, surgió el objetivo de posicionar al país para el 2021 como uno de los principales productores de autos verdes del planeta, en base a una robusta cadena de valor local que permitirá generar autos de mayor valor agregado local y a la transferencia de tecnología por parte de las terminales extranjeras.

⁸⁰ En palabras de un ex presidente de Toyota: Tailandia es el mejor candidato para convertirse en centro porque no posee una política dirigida a fabricar un auto nacional y ofrece posibilidades para firmas locales y extranjeras (citado en Athukorala y Kohpaiboon, 2010).

⁸¹ Modelos que cuentan con una serie de características tales como estar equipado con motores por debajo de los 1400 cc (diésel) o 1300 cc (nafta), con un rendimiento de más de 20km por litro y cumplen con los estándares ambientales Euro 4.

Este proyecto contempla una serie de beneficios impositivos y aduaneros, tal como en el caso de las pick ups: excepción del pago del impuesto a las sociedades y otros impuestos específicos, excepción del pago de aranceles a la importación de maquinaria para la producción y reducción de hasta el 90% en los aranceles para la importación de partes y piezas y otro tipo de materia prima.

Estos beneficios fueron otorgados con el objetivo de ampliar la capacidad productiva, la oferta exportadora y la integración local de autopartes. Para la producción de los llamados autos verdes se establecieron una serie de requisitos en términos de niveles de localización de componentes, como así también de características del producto. De esta manera, el gobierno seleccionó cuidadosamente qué tecnología debía ser localizada en el país e impulsó su producción local ofreciendo diversos incentivos.

El programa fue un éxito, en donde las firmas japonesas lideraron la inversión en el sector. Se invirtieron más de US\$ 1.000 millones en la primera fase del proyecto por parte de empresas como Toyota, Honda y Nissan, entre otras. A su vez, también se generó mucha inversión en el segmento autopartista.

En 2013, se lanzó la segunda fase del proyecto Eco Car. Con diez automotrices solicitando su inscripción al programa, la inversión llegó a más de US\$ 4.500 millones. Los requisitos de inversión mínima fueron diferenciados para las empresas que habían participado de la primera etapa, se les exigió un monto menor (US\$ 160 millones), de las que se sumaban por primera vez (monto mínimo de inversión de US\$ 210 millones y la construcción de una planta productiva con capacidad para producir 100 mil unidades). Cinco de las diez terminales ingresaron en esta segunda etapa, comprometiéndose a producir más de 700 mil unidades.

En este sentido, los planes implementados plantearon la consecución de objetivos en base a un plan de acción con cinco puntos estratégicos:

- Lograr la excelencia en investigación y desarrollo de tecnologías, alcanzando los máximos estándares en materia de green technology. El Plan 2012 - 2016 aborda particularmente este tema, por ejemplo contemplando el uso de energías alternativas y renovables, como también el desarrollo de vehículos livianos.
- Propender a la excelencia en el desarrollo de recursos humanos, los planes presentan diferentes objetivos de formación y entrenamiento de las distintas jerarquías de trabajadores, promoviendo la interacción con el sistema educativo tailandés, donde se hace hincapié en crear un ambiente colaborativo en los institutos educativos para preparar estudiantes para que se especialicen en carreras vinculadas a la

industria automotriz.

- Apuntalar y mejorar el espíritu emprendedor de las firmas tailandesas que componen la cadena de valor, implementando las herramientas adecuadas para la utilización y el desarrollo de tecnologías verdes y el trabajo en clusters productivos al interior de la cadena.
- Contar con la infraestructura necesaria, mediante la creación de centros de investigación y desarrollo para investigación, centros de testeo, institutos para la formación de recursos humanos y centros de información automotriz.
- Generar un buen ambiente para la cooperación público - privada, trabajando en forma conjunta en la elaboración y en la aplicación de medidas para el desarrollo del sector, en pos de convertir a Tailandia en el mayor productor de autos verdes del mundo. Un factor clave es la composición del National Automotive and Parts Industry Policy Steering Committee para integrar las políticas para toda la cadena automotriz, incluyendo hacer prospectiva del mercado para observar tendencias de competencia futura.

En resumen, la selección de productos campeones, en concordancia con la dinámica del sector a nivel mundial, sumada a la favorable interacción público-privada, con un rol fundamental de la IED y la transferencia tecnológica a proveedores locales, ha permitido un desarrollo sustentable del sector. La combinación entre los segmentos seleccionados con potencial para ganar escala (pick ups y autos verdes) con una política industrial con incentivos concretos para la radicación de terminales con producción con integración nacional creciente, fue sumamente fructífera para que Tailandia se convierta en una plataforma importante a nivel internacional.

Las claves para el éxito de estos planes radican en una planificación sectorial realista en base a un mapa de desarrollo tecnológico, en un contexto mundial donde la producción automotriz global se estaba reconfigurando, trasladándose de oeste a este; la identificación de segmentos con potencial exportador; y la colaboración público-privada en capacitación.

La **producción de pick ups** en Argentina: el país cuenta con un caso exitoso de transferencia tecnológica en el sector automotriz en la fabricación del modelo Amarok. Este modelo se lanzó al mundo desde el país, ya que Volkswagen aprovechó la experiencia previa en la fabricación de pick ups y el potencial del mercado argentino, y concibió el producto desde cero. Esta experiencia permitió fortalecer y mejorar la calidad de las autopartes locales, pues la interacción entre la terminal y sus proveedores en un estadio temprano del desarrollo del pro-

ducto favoreció el diseño en conjunto y el entendimiento de las necesidades de Volkswagen.

B. EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS EMPRESARIALES Y PROFESIONALES EN POLONIA Y REPÚBLICA CHECA: PROCESOS DE UPGRADING EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR A TRAVÉS DE POLÍTICAS DE ATRACCIÓN DE IED Y DESARROLLO DE TALENTO

B.1. El crecimiento del sector de servicios empresariales en República Checa y Polonia

A nivel internacional existen experiencias exitosas de inserción exportadora a partir de políticas generales y específicas de apoyo al desarrollo y a la inserción internacional de servicios. En efecto, países como República Checa y Polonia han implementado estrategias exitosas para atraer inversiones de empresas transnacionales hacia el sector, logrando un upgrading en la cadena de valor a partir de la transferencia de tecnología, incentivos fiscales, programas específicos de sus agencias de promoción y la formación de talento, que los llevó a destacarse fuertemente en el sector aun cuando sus costos laborales son bastante más altos que los de algunos países vecinos y de países asiáticos. Asimismo, las agencias de promoción de inversiones, en particular Czech Invest, juegan un rol crucial en cuanto a definición de políticas y sectores de atracción de IED.

TABLA 19 · DATOS DESTACADOS SECTOR SERVICIOS EMPRESARIOS Y PROFESIONALES (POLONIA Y REPÚBLICA CHECA)

	POLONIA	REP. CHECA
Exportaciones 2015 (en millones)	€ 9.109	€ 4.124
Var. Expo 2004 / 2015	+498%	+230%
Stock de IED (2014)	€ 10.116	€ 3.918
Var. Stock IED	+697% (2000/2014)	+388% (2000/2013)
Empleo (2016)	212.000	65.000
Cantidad centros de servicios	936	+ de 200
Fortalezas para la provisión de servicios profesionales	Amplio pool de talentos a costos competitivos + infraestructura y conectividad + ambiente de negocios + instituciones + incentivos a la inversión	
Proyecciones	100.000 nuevos empleos para el 2020	90.000 nuevos empleos para el 2020

Fuente: ABECEB en base a Banco Mundial, OMC, Eurostat y ABSL.

El sector servicios empresariales y profesionales en Europa del Este en general, y en República Checa y Polonia en particular, surge entre fines de la década del ochenta y principios de los noventa al comienzo de la transición económica de estos países, que pasaron de ser economías centralmente planificadas a economías de mercado.

En el marco de esta transición, se fueron generando las condiciones para el establecimiento de inversiones productivas orientadas al mercado interno. En una primera etapa, los países de Europa Central y del Este atrajeron importantes flujos de IED, impulsados por la posibilidad de proveer a los nuevos mercados (market seeking). Básicamente, estas inversiones consistían en la apertura de filiales para la prestación de servicios orientados al mercado local, para satisfacer necesidades que anteriormente no existían, como servicios bancarios, comunicaciones, seguros, asesoría legal, consultoría, entre otros. Muchas firmas internacionales se localizaron en los nuevos mercados para proveer a sus clientes que habían realizado inversiones en el sector industrial, aprovechando unos costos relativamente bajos y una mano de obra calificada.

En una segunda etapa, la IED se vinculó más al aprovechamiento de recursos humanos a bajo costo (resource seeking). La creciente popularidad del offshoring y del outsourcing, impulsada por los avances tecnológicos y la reestructuración de las empresas y la búsqueda de ganancias de eficiencia, hizo que los factores del costo adquirieran una importancia vital. A su vez, la liberalización en el comercio de servicios contribuyó al aumento de la movilidad de las empresas de Business Process Outsourcing⁸² (BPO), que empezaron a buscar nuevas ubicaciones más económicas y, por ende, más rentables. En esta instancia, que se profundizó en la década del 2000, la mayoría de los servicios se orientó a la exportación. Las primeras inversiones extranjeras de servicios estuvieron orientadas a servicios de back office (de menor complejidad), mientras que luego fueron llegando a la región inversiones vinculadas con tareas de front office, es decir, servicios que implican mayor contacto con el cliente en tareas de mayor valor agregado.

Esta tendencia de radicación de IED se afirmó con el ingreso de estos países a la Unión Europea a mediados de los 2000 y el boom a nivel mundial de la prestación offshoring de servicios empresariales.

B.2. Factores que influyen en la elección de estos países como destinos de IED

Durante la etapa de market seeking, el objetivo de las inversiones fue obtener acceso a los nuevos mercados. En este sentido, la IED se dirigió a los países de Europa

⁸² Implican la subcontratación de funciones del proceso de negocio en proveedores de servicios.

del Este debido a que: i) contaban con un entorno político y económico reformado (orientado al mercado); ii) eran mercados donde no había competencia local y, por ende, presentaban una amplia posibilidad de ganar nuevos clientes; y iii) las empresas de servicios arribaban junto a sus clientes industriales, a los que proveían en todo el mundo.

Durante la etapa de resource seeking, la reducción de costos fue uno de sus principales objetivos. En este período, se estableció la mayoría de los centros de servicios compartidos, ya que las empresas identificaron diversas actividades que podían descentralizarse, y las reubicaron en estos países para ahorrar costos. Entre los factores que influyen en su elección se destacan: i) los costos, tanto generales como laborales, para decidir sus inversiones. Las empresas evalúan la relación precio-calidad del trabajo, lo cual permite que a pesar de tener salarios relativamente elevados, Polonia y República Checa hayan continuado atrayendo nuevas empresas; ii) la disponibilidad de mano de obra calificada en términos de graduados universitarios en los campos requeridos por los inversores (matemáticas, ingeniería, TI, economía y contabilidad, entre otros), con dominio de idiomas; iii) el ambiente de negocios favorable y el entorno político estable (la pertenencia a la Unión Europea asegura un marco regulatorio transparente y previsible); iv) la infraestructura existente, especialmente la relacionada con TI y comunicaciones, fundamentales para garantizar las actividades de los centros de servicios; y v) la proximidad geográfica con Europa Occidental, Medio Oriente y África, asimismo su huso horario le permite coordinar trabajos con otros centros en Asia y América, formando parte de esta manera de una cadena de valor que ofrece servicios continuos.

En resumen, la decisión de realizar inversiones en esta región respondió a la disponibilidad de trabajadores capacitados y de buena calidad, en un entorno de negocios muy favorable (y en algunos casos similar al existente en los países de los inversores), a costos ventajosos en relación con otras localizaciones.

B.3. El rol de las Agencias de Promoción de Inversiones como factor clave para el desarrollo del sector

Cuando comenzó el proceso de offshoring de las empresas de servicios empresariales en los países de Europa del Este, surgió una competencia por la atracción de inversiones, lo que llevó a que muchos de ellos fueran reformulando sus políticas de apoyo y estímulo a la inversión.

En este sentido, la República Checa fue pionera en la promoción sectorial y en incluir a los servicios profesionales y empresariales entre los sectores prioritarios que

recibían incentivos de promoción⁸³. De hecho, el resto de los países de la región imitaron las políticas que implementó para no perder terreno en la atracción de la IED. De esta manera, este país comenzó a registrar un cambio paulatino hacia actividades de mayor valor agregado y uso intensivo de conocimientos.

CzechInvest, la agencia de inversiones de la República Checa, tuvo un rol crucial en la instalación de la marca país y en la aplicación de herramientas para el desembarco de grandes compañías en la República Checa. Este organismo no sólo centralizó la política de promoción del sector servicios, sino que además demostró tener un alto grado de flexibilidad a la hora de realizar ajustes de política en las herramientas utilizadas. Así, se fue convirtiendo en una institución con tareas estratégicas, con legitimidad para realizar tareas de coordinación interministerial y con mucha libertad para la toma de decisiones a nivel nacional.

Con el correr de los años fue ganando injerencia en el diseño de instrumentos de promoción para la instalación de centros de servicios y en la administración de fondos de la UE para la capacitación y creación de empleo, lo cual permitió diseñar una estrategia para atraer inversiones hacia tareas de mayor complejidad. Entre sus principales características se encuentran el poseer una estructura definida, gestión empresarial, facultades ampliamente definidas, parámetros para la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados de las acciones; y un staff formado en un programa de servicios enfocado en el marketing antes que en la economía (Benacek, 2010).

En 1997, el gobierno checo asignó a CzechInvest la misión de promocionar la atracción de IED. En el 2000, se lanzó en el marco de esta agencia la "Investment Incentives Act", que implicó apoyo a las empresas que invirtieran US\$ 10 millones o más en el país. Entre el 2000 y el 2002 se incluyeron en la promoción de la inversión todas las actividades vinculadas a diseño de software, tecnologías de la información, desarrollo de la innovación y producción, centros de atención al cliente, centros de servicios compartidos y centros de investigación y de consultoría.

A partir de ese momento, la promoción de la inversión estuvo orientada a servicios profesionales. En 2004 se introdujo un nuevo programa de incentivos para servicios e I+D (centros de servicios compartidos, centros de soluciones de tecnologías de la información, software, centros de contactos de clientes, entre otros). A su vez, se amplió más en general el alcance de CzechInvest, que pasó a ocuparse de la implementación de programas productivos con fondos europeos de manera coordinada con los vigentes en el país.

⁸³ Previamente, los sectores prioritarios eran los manufactureros, como el automóvil, ingeniería de precisión y la electrónica.

De esta forma, quedaron bajo la órbita de CzechInvest diversos programas dirigidos al fortalecimiento de la competitividad checa:

- Programas educativos especiales para empleados de administración y finanzas.
- Programas de cooperación con el Ministerio de Educación para incrementar los estándares educativos en las universidades y para la promoción de determinados perfiles.
- Programas con herramientas que ayudaban a las firmas a analizar su competitividad, a seleccionar empresas de consultoría transparentes, etc.

En resumen, en República Checa la integración al mundo y el desarrollo de los servicios empresariales estuvo apoyada no sólo en la reestructuración de la economía, sino también en el rol activo de un diseño de política que buscaba el desarrollo económico y la competitividad. En este marco, la Agencia de Inversión CzechInvest fue ganando espacio en el diseño de políticas de promoción productivas y en la administración de instrumentos de promoción (tanto de fondos nacionales como europeos). De esta manera, el sector servicios en la República Checa transita desde hace varios años una fase de auge, que se retroalimenta constantemente con políticas específicas de formación de recursos humanos y de atracción de IED y de talento en los países vecinos⁸⁴. Este esquema fue reproducido con éxito en Polonia, que recorrió un sendero similar luego de la caída del muro a fines de los ochenta.

B.4. Principales instrumentos aplicados en el sector para atraer inversiones

En el caso particular de los servicios empresariales, fue necesario que los países aplicaran una estrategia de atracción de IED para desarrollar al sector debido a que

contaban con una base recursos humanos calificados y talentos, pero no con empresas locales que pudieran aprovechar estas ventajas en el momento de surgimiento y expansión del sector.

El éxito del desarrollo del sector se debe a la aplicación de las siguientes políticas clave: i) transformación en economía de mercado, ii) mejora del ambiente de negocios y seguridad jurídica para acceder a la UE, iii) asignación a las Agencias de Promoción⁸⁵ de la responsabilidad de la elaboración de los instrumentos para la promoción del sector y el establecimiento de incentivos a la inversión.

En el contexto de los ingresos a la Unión Europea (UE) en 2004, ambos países debieron adecuar sus esquemas de atracción de inversiones para hacerlos compatibles con las regulaciones de la UE, lo que hizo que implementaran modelos similares de promoción de la competitividad, enfocados en los subsidios a la inversión. Asimismo, este ingreso les dio acceso a los fondos de la UE para financiar las políticas de desarrollo del sector.

En cuanto a las políticas de atracción de inversiones en servicios, en general incluían subsidios con objetivos relativamente amplios y poca selectividad. Los incentivos de inversión más comunes eran exenciones impositivas de los impuestos sobre los ingresos corporativos, subsidios en efectivo para el entrenamiento de personal, la adquisición de equipos y la transferencia de inmuebles a un costo subsidiado.

También se le dio lugar a la innovación, ya que por lo general todos los esquemas de promoción incluían áreas de alta tecnología e investigación y desarrollo, que eran acompañados por medidas políticas concretas, a la vez que desarrollaron estrategias de promoción de la innovación (por ejemplo incubadoras para start ups).

Entre las herramientas propuestas tanto en la República Checa, como en Polonia se destacan:

TABLA 20 · PRINCIPALES MEDIDAS DE PROMOCIÓN

Eje de Política	República Checa	Polonia
Creación de empleo	Subsidios de hasta CZK 300.000 por empleado (aproximadamente US\$ 11.000 de acuerdo con el tipo de zona). Se exige una cantidad mínima de creación de puestos de trabajo según la actividad y abastecer como mínimo a dos países del exterior.	En el caso de BPO y SSC se exige un mínimo de 250 nuevos empleos y gastos de inversión de US\$ 400 mil. Para las subvenciones en I+D se exige un mínimo de 35 nuevos empleos para graduados y gastos de inversión de aproximadamente US\$ 375 mil.
Capacitación y entrenamiento	Subvención de hasta el 50% de los costos de formación, de acuerdo al tipo de zona. Las subvenciones por entrenamiento de nuevos empleados no se calculan dentro del tope de incentivos que se pueden otorgar en cada caso.	Fondos destinados a aumentar la participación en el mercado laboral a través de educación, entrenamiento e intervención en el mercado de trabajo.

⁸⁴ 34% de los trabajadores empleados en shared service centers en República Checa son extranjeros.

⁸⁵ Es el caso de caso CzechInvest en República Checa.

I+D y Servicios compartidos	<p>Subvención para la adquisición de activos para I+D.</p> <p>Fondos Estructurales y de Inversión.</p> <p>Europeos (especialmente FEDER).</p> <p>Fondos para la creación y/o desarrollo de centros de I+D, (para actividades destinadas a la creación de bienes y servicios innovadores).</p> <p>Fondos para aumentar la oferta de nuevos sistemas de información, soluciones TIC y herramientas TIC altamente sofisticadas.</p>	Fondos para la creación y/o desarrollo de centros de I+D, para actividades destinadas a la creación de bienes y servicios innovadores.
Incentivos fiscales	<p>Desgravación del impuesto a las ganancias por un máximo de hasta 10 años, hasta el monto máximo permitido de la ayuda y siempre que se cumplan con todas las condiciones aplicables.</p> <p>Exención del impuesto a la propiedad por hasta 5 años según municipio.</p>	Exención del impuesto a las ganancias por un % de la compra de activos intangibles (especialmente en I+D), que le permita a una empresa producir.

SERVICIOS BASADOS EN EL CONOCIMIENTO – UN SECTOR A IMPULSAR:

Los Servicios Basados en el Conocimiento (SBC) engloban a los servicios profesionales y empresariales, las industrias creativas (cine, teatro, televisión, etc.) y al software, el sector está conformado por empresas globales de gran tamaño y PyMEs. Los SBC argentinos se posicionaron como un importante complejo exportador, llegando a explicar 9% de las exportaciones del país, en algunos años sus ventas externas superaron a las del complejo automotriz, situándose tan solo por detrás del complejo oleaginoso.

Entre el año 2000 y 2012, las exportaciones sectoriales crecieron a una tasa acumulada de 25,6%, alcanzando un máximo de US\$ 6.280 millones. Sin embargo, en los últimos años han mostrado una tendencia decreciente, que recién se ha comenzado a revertir en 2017. Esto lleva a plantearse la necesidad de analizar las causas del estancamiento y explorar una estrategia para volver a ganar mercados externos.

Argentina cuenta con bases sustentables para posicionarse como líder regional. Entre los factores claves pueden mencionarse la calidad y creatividad del talento argentino, el dominio de idiomas, la cercanía cultural con los clientes (EE.UU., Europa y América Latina) y su ubicación geográfica que le permite sumarse a la cadena global.

En la actualidad, Argentina muestra una buena competitividad en segmentos de mediana y alta complejidad, pero ha perdido posicionamiento en la clave de la pirámide a manos de competidores regionales (Colombia, México y Chile) debido a que su costo laboral es relativamente alto, la infraestructura no termina de acompañar el despegue del sector y debe competir con países que ofrecen una diversidad de incentivos para atraer inversiones.

Para lograr reimpulsar al sector, es crucial trabajar conjuntamente entre el sector público y privado. La formación de los recursos humanos, principalmente en STEM -Science, Tech., Engineering & Maths- es un punto a seguir profundizando (replicando iniciativas como el 111 mil), el Sistema Nacional de Innovación también tiene un rol a jugar. Otra área por mejorar es el financiamiento a los emprendimientos privados (el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprededor es una iniciativa a profundizar) y la facilitación de la operatoria cotidiana de las empresas continúa siendo un área a mejorar.

Al analizar las estrategias seguidas por países que lograron una inserción exitosa de sus sector de SBC, se observa que es necesario lograr una densificación de la cadena y consolidar el upgrading en las tareas, para lo cual es necesario contar con políticas públicas que mejoren la competitividad sistémica y apuntalen la inversión.

En cuanto a la inserción externa, hay que mejorar el posicionamiento de la marca país del talento argentino, no solo para impulsar las exportaciones, sino también para lograr atraer IED que potencie la inserción en las cadenas globales de valor del sector. También es preciso apuntalar la internacionalización de firmas argentinas -para replicar casos exitosos como el de Mercado Libre, Despegar y Globant-.

Entre los segmentos con mejores perspectivas se encuentran el marketing, la publicidad, la asesoría legal y contable, el desarrollo de software y video juegos, la inteligencia artificial (Big Data), la automatización de procesos y la producción de contenidos (e software, robótica, inteligencia artificial, Big Data, el desarrollo de contenidos (televisión, cine, teatro) y la animación

C. LECCIONES PARA ARGENTINA

El análisis de las políticas implementadas por Tailandia, República Checa y Polonia para atraer IED de calidad, con transferencia tecnológica y desarrollo de nuevos sectores en eslabones de alto valor agregado de las cadenas globales valor permite rescatar elementos de éxito a la hora de diseñar políticas de atracción de IED. Si bien algunos elementos contextuales fundamentales para el éxito de las políticas analizadas no pueden ser replicados⁸⁶, hay factores institucionales y herramientas de política factibles de ser consideradas y emuladas.

En primer lugar, que para ser competitivos es necesario cierto grado de especialización. Esto queda muy en claro al analizar el caso de Tailandia, cuyo éxito se basó en la especialización en “productos campeones” elegidos mediante la identificación de segmentos con potencial para ganar escala. En este caso, fue clave el rol jugado por ASEAN como mercado ampliado para la exportación de vehículos, que genera los incentivos de escala necesarios para la especialización en pocos modelos de una manera eficiente. Al respecto, sería de utilidad identificar si hay lugar para una mayor especialización a nivel regional en Latinoamérica en determinados sectores.

El mismo aprendizaje puede verse en el caso de los servicios profesionales en Polonia y República Checa. En este caso, la eliminación de barreras para la exportación debido al desarrollo tecnológico llevó a que las empresas buscaran abastecer a los distintos mercados globales desde estos países, aprovechando sus bajos costos.

No solo eso, sino que Polonia y República Checa orientaron sus incentivos fiscales justamente hacia la atracción de este tipo de inversión. Los requisitos establecidos sobre generación de empleo, o sobre metas de exportación mínima, apuntan en parte a que los incentivos sean capitalizados por empresas que de otra forma no se hubieran radicado en esta zona. Un incentivo general podría ser captado por cualquier empresa del sector, que incluso podría haberse radicado para abastecer el mercado local. Un beneficio más focalizado reduce el costo de la política, porque se otorgará mayormente a empresas que de otra forma no se hubieran instalado, pudiendo incluso terminar generando un impacto positivo en términos fiscales.

En segundo lugar, también quedan claros en ambos casos los motivos que llevaron a estos países a establecer una estrategia de atracción de IED en contraposición a un desarrollo local. Fundamentalmente, los mismos están vinculados a la necesidad de transformar la forma en

la que se gestionaba la cadena productiva (en el caso de República Checa y Polonia, prácticamente crearlo).

En Tailandia, al tratarse de un sector dominado globalmente por unas pocas empresas, el gobierno entendió rápidamente que el salto tecnológico debía estar liderado por las mismas, por lo que una estrategia de transferencia tecnológica desde estas empresas era mucho más eficiente que un esfuerzo directo dirigido por el sector público. Nuevamente queda en evidencia la importancia de la cooperación entre el sector público y el privado, en este caso garantizando que el progreso técnico y tecnológico se tradujera efectivamente en capacidades que serían aprovechadas para la producción.

También queda en evidencia la necesidad de establecer incentivos para el fortalecimiento de la cadena de proveedores locales. En Tailandia esto se verificó mediante el otorgamiento de beneficios a empresas que realizaran transferencia tecnológica o desarrollo de proveedores. En un contexto diferente, República Checa y Polonia mostraron una política similar, con incentivos especiales para las empresas que invirtieran en I+D o en capacitación de la mano de obra. En otras palabras, los beneficios otorgados a las empresas extranjeras siempre han estado en cierta forma condicionados (al menos parcialmente), a la realización de alguna actividad de fortalecimiento del entramado productivo local (ya sea a través de una mayor demanda de parte y componentes locales como de desarrollo de áreas de mayor valor agregado, entre otras).

Por último, es importante destacar algunos elementos del diseño institucional de las políticas, más allá de la estrategia. Entre los más salientes:

- Los planes generales y los objetivos fueron debidamente anunciados para dar una previsibilidad a la política, como es el caso de los Master Plan de Desarrollo Automotriz en Tailandia.
- Al mismo tiempo, las Agencias de Promoción tuvieron autonomía para la definición de políticas, flexibilidad para modificar las herramientas en pos de hacerlas más efectivas y capacidad financiera para generar las condiciones locales.
- Para acceder a los beneficios se establecieron metas (en materia de creación de empleo, exportaciones, inversiones o transferencia de conocimiento) para asegurar compromiso por parte de los inversores y direccionar correctamente los recursos. En algunos casos los beneficios fueron temporales.
- En Polonia y República Checa se consideraron incentivos especiales para la creación de empleo en zonas menos desarrolladas, contribuyendo al desarrollo regional equilibrado

⁸⁶ Como la apreciación del yen japonés que favoreció la instalación de centros regionales de I+D en Tailandia y el contexto histórico en el cual emergió el sector de servicios profesionales en los países de Europa del Este, es decir la transición de una economía socialista a una economía de mercado.

- La coordinación entre los diversos actores del SNI fue clave en ambos casos.
- Las medidas se acompañaron siempre con una tendencia a desburocratizar los requisitos para abrir nuevas empresas.

C. ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN DE SECTORES SENSIBLES

Dada su relevancia en el empleo, estos sectores requieren de la elaboración de estrategias para minimizar el impacto negativo transitorio sobre la actividad y el empleo de una política de apertura, que busca normalizar la operatoria comercial.

Considerando sus características intrínsecas, se pueden plantear dos tipos de estrategias. La primera vinculada con la apertura gradual y sostenida en el tiempo, la segunda vinculada con la identificación de nichos de alto valor agregado para competir en los mercados locales e internacionales.

La apertura gradual busca dar margen para que los sectores sensibles se adapten a las nuevas condiciones competitivas, permitiendo que los recursos productivos, fundamentalmente el trabajo, se reorienten hacia sectores de mayor dinamismo.

Los principales instrumentos de política en el marco de esta estrategia consisten en la aplicación de cronogramas graduales de liberalización por sector y la implementación de fondos de apoyo sectoriales para la reconversión y programas de apoyo y capacitación a los trabajadores por un tiempo limitado, es el caso de Australia y los Fondos Estructurales de la UE.

Por otra parte, la identificación de nichos donde estos sectores puedan volverse competitivos, apunta a lograr una escala de producción que permita competir en pie de igualdad con los productores globales. Considerando el tamaño del mercado de nuestro país y su nivel salarial, es dable pensar que los sectores sensibles deberán orientarse a segmentos de alto valor, que incorporen diseño y tecnología.

Los casos del calzado de cuero y de seguridad: el calzado de cuero es el producto de mayor valor agregado del sector debido al trabajo del material y el diseño. Podría implementarse una estrategia para profundizar la especialización del sector en este tipo de productos, que incluye zapatos de tango y calzado para polo. También podría plantearse la especialización en calzado de seguridad, que incorpora tecnología y uso de materiales diferenciales.

Para el posicionamiento de productos específicos en mercados internacionales la estrategia consiste en la construcción de la marca país, su promoción comercial en el exterior, la implementación de certificaciones de calidad, innovación y mejoras de productos y procesos, entre otras. Así como también, en las negociaciones de acuerdos comerciales incorporando requisitos de origen específicos para estos sectores.

I. AUSTRALIA: DE LA PROTECCIÓN A LA APERTURA COMERCIAL, CONTEMPLANDO MECANISMOS DE TRANSFORMACIÓN PARA LAS INDUSTRIAS SENSIBLES

A. BREVE RESEÑA HISTÓRICA Y ROL DE LAS INSTITUCIONES EN LA RECONFIGURACIÓN PRODUCTIVA

A comienzos de la década del ochenta, Australia implementó un programa de reformas macroeconómicas, que le permitieron estabilizar su economía⁸⁷, junto con un programa de reformas microeconómicas, que posibilitaron la transformación de su estructura productiva de un país orientado al mercado interno, basado en la exportación de materias primas, a una economía integrada al mundo, que exporta servicios⁸⁸ y bienes de alto valor agregado. Asimismo, el país logró internacionalizar a sus empresas líderes en el sector minero, gracias al desarrollo de innovaciones tecnológicas.

La industria australiana se había desarrollado amparada por una fuerte protección comercial, lo cual generó cadenas fragmentadas de altos costos, orientadas al mercado interno. El Tariff Board (TB)⁸⁹, un organismo público que con los años devino en la Productivity Commission, cumplió un rol central al impulsar el debate sobre la racionalidad de la estructura arancelaria y la necesidad de aumentar la competitividad de la economía australiana desde medianos de la década del sesenta.

A partir 1967⁹⁰, se propone un análisis integral de la estructura arancelaria y la evaluación de productos con grados

⁸⁷ Durante los últimos 35 años, la economía australiana se expandió a una tasa anual de crecimiento acumulado de 3,2%, con tasas de inflación promedio de 4,3%. En 2015, su tasa de desempleo fue del 6%.

⁸⁸ Explican 25% de sus ventas externas.

⁸⁹ La institución tenía por mandato definir los aranceles y subvenciones en base a investigaciones técnicas, a pedido del gobierno o los sectores productivos, asegurando un nivel de protección que facilitase el desarrollo de industrias eficientes.

⁹⁰ La mayor parte de los aranceles se habían fijado en el contexto de la crisis del 30 y no se habían vuelto a revisar.

de protección alta o media, que no se habían revisado recientemente. Paulatinamente los informes del TB dejan de focalizarse en productos y pasan a enunciar sectores.

Los sectores son clasificados por el nivel de protección efectiva:

- Alta: superior al 50%
- Media: oscila 25% y 50%
- Baja: inferior a 25%

Esto sirvió como antecedente en la categorización sectorial en políticas públicas en los años subsiguientes. Así, el TB desaconsejó la expansión productiva en sectores altamente protegidos y sugirió estudiar el impacto en la economía de la protección comercial para ajustarla.

Cabe señalar que existió oposición de los industriales, que argumentaban que la evaluación no había sido pública y que la categorización de los sectores como “ineficientes” los penalizaba para atraer inversiones y mejorar la competitividad. En tanto que los productores rurales, comerciantes, académicos y medios de comunicación apoyaron el enfoque del TB.

En 1972, un nuevo gobierno impulsa reformas económicas y sociales. En este contexto, se crea un Comité Interdepartamental, que diseña instrumentos de acompañamiento para el ajuste estructural: capacitación, relocalización de trabajadores, ayuda para las industrias afectadas y medidas de protección para los desempleados.

El TB se transforma en la Industries Assistance Commission, cuya función era asesorar sobre mecanismos de asistencia a todos los sectores económicos, reportando directamente al Primer Ministro. Además el Ministro de Industria crea una “mesa de diálogo industrial”, que reúne gobiernos regionales, industriales, sindicatos, consumidores y academia.

Así, en 1973, con el objetivo de la estabilización macroeconómica, se propone una reducción de aranceles del 25% y medidas de acompañamiento para 30 mil trabajadores, implementándose una apertura comercial acelerada.

Entre 1974 y 1975 la economía entra en recesión, se destruyen empleos industriales y ligados a economías regionales. Los sectores sensibles comienzan mostrar descontento con la apertura y demandar protección, lo cual deriva en la implementación de cuotas de importación en textiles y automóviles, el proceso de apertura se revierte.

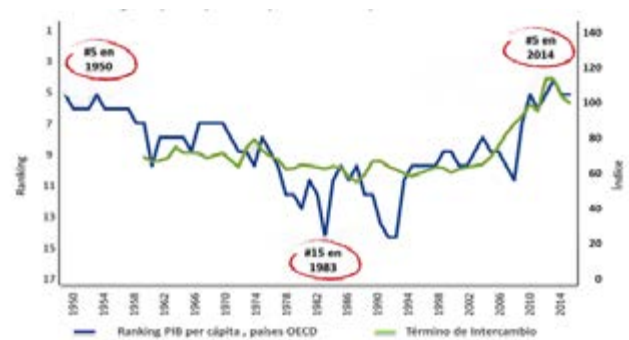
La apertura gradual y el acompañamiento a sectores sensibles

A comienzos de la década del ochenta existía cierto consenso sobre la pérdida de competitividad internacional de la industria australiana, la necesidad de una reestruc-

turación y la promoción de la innovación y la eficiencia.

El deterioro de los términos de intercambio en los setenta y el descenso de la productividad, se tradujeron en una caída de la posición de Australia en el ranking de PIB per cápita, entre los países de la OECD, cuestionando el modelo de desarrollo.

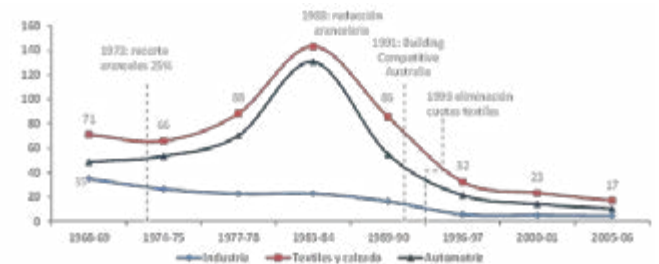
GRAFICO 20 · AUSTRALIA: POSICIÓN EN RANKING DE PIB PER CÁPITA –PAÍSES DE LA OCDE- Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO



De esta forma, en 1983 con un nuevo gobierno laborista se implementa un programa de estabilización macroeconómica, a través de la introducción de un tipo de cambio flexible, control de la inflación y desregulación financiera, que se acompaña de un proceso de apertura gradual de la economía.

Como se observa en el siguiente gráfico, la tasa efectiva de asistencia (que incluye la protección arancelaria y las subvenciones) a la industria fue decreciendo con el correr de los años. El proceso de apertura gradual comienza en 1988 y culmina en 1996, reduce los aranceles a un nivel de 5% para el conjunto de la economía, con excepción del sector textil y automotriz, a los cuales se les diseñó un cronograma específico, debido a que partían de mayores tasas de protección efectiva.

GRAFICO 21 · TASA EFECTIVA DE ASISTENCIA* (EN %)



* Incluye la protección arancelaria y las subvenciones.

Fuente: ABCEB en base a la Productivity Commission de Australia

El nuevo enfoque microeconómico tenía como objetivos mejorar la capacidad tecnológica y apuntar a una mayor orientación exportadora. En algunos sectores se implementaron planes temporales de reestructuración para enfrentar la competencia externa y se otorgó asistencia financiera a las industrias automotriz, siderúrgica, construcción naval y textil. A su vez, tanto el sector automotriz (1985) como la industria textil (1989) contaron con programas industriales específicos y cronogramas especiales de desgravación arancelaria.

Finalmente, en 1988 se eliminaron las cuotas de importación, y para 1992 los aranceles se habían reducido gradualmente a un rango de 10% a 15%, conservando los sectores textil y automotriz su propio esquema. Durante los años noventa, Australia continuó impulsando su programa de liberalización comercial y de reformas estructurales⁹¹.

Lo destacable es que las políticas de reforma se implementaron gradualmente, apoyándose en análisis detallados de sus implicancias, elaborados por instituciones gubernamentales independientes (la Industry Commission que fue reemplazada por la Productivity Commission) y se destinaron fondos para acompañar los procesos de ajuste estructural. Asimismo, la protección a los sectores sensibles fue disminuyendo, pero se mantuvo por encima del promedio industrial.

El estado actual de la industria en Australia da cuenta de un redireccionamiento fuerte hacia eslabones intensivos en tecnología e I+D. Sin embargo, a pesar de los diversos programas de acompañamiento, las ramas trabajo intensivas no lograron competir con los productos asiáticos y superar su baja escala. A esto se sumó la apreciación del dólar australiano, derivado del incremento de los precios de las materias primas, lo cual añadió presión al sector industrial que se tradujo en una disminución en la participación de la industria en el PIB, que pasó del 13,9% en 1990 al 6,2% en 2015. Por su parte, el empleo industrial se redujo en 335 mil puestos, en 1990 representaba 26% del empleo total reduciéndose a 8% en 2014.

Actualmente el Departamento de Industria, Innovación y Ciencia se focaliza en impulsar nichos competitivos a nivel internacional, que le permitan mantener empleos de calidad y hacer frente al envejecimiento de la población y el deterioro de los términos de intercambio. Con este objetivo, identifican segmentos con potencial de crecimiento, para orientar la inversión productiva.

B.1. Reconversión en los sectores textil y calzados

Los textiles y calzados eran los sectores más protegidos,

mediante subvenciones a la producción, cuotas de importación y aranceles elevados. El recorte arancelario de 1973, no fue acompañado por medidas paliativas, provocando pérdidas de empleo y cierres de empresas. La apertura comercial de 1988 contempló un mayor plazo para reducir aranceles y eliminar cuotas:

- El cronograma de liberalización comercial sectorial contemplaba una disminución del arancel promedio de 45% en 1989, a un nivel máximo de 25% en 2005.
- Las cuotas de importación se ajustaron paulatinamente, eliminándose en 1993.
- En 2008, la evaluación de la Productivity Commission aconseja continuar con la liberalización comercial prevista y finalizar los programas de asistencia en 2015.
- El arancel máximo se redujo al 10% en 2010, convergiendo al 5% en 2015 (la tasa vigente para el resto de la industria desde 1996).
- Para acompañar la eliminación de cuotas y los recortes arancelarios, se diseñaron diversos programas de acompañamiento sectoriales, que culminaron en 2015.

Respecto a los fondos de apoyo, entre 1987 y 2000 las transferencias al sector totalizaron AUD 1.175 millones. El acompañamiento tuvo el siguiente recorrido:

- El Textile, Clothing and Footwear Industry Plan, empieza a regir en 1989, diagnostica que Australia no era competitiva en todos los segmentos de la cadena. Propone diversos programas de acompañamiento, con fondos de asistencia, para enfrentar la transición durante la apertura sectorial gradual.
- En 2000 se reemplaza por el Strategic Investment Plan.
- Las empresas debían mejorar su competitividad o ajustarse. Hasta 1995 se subsidió la producción. Se facilitó la deslocalización de procesos, la adquisición de maquinaria, las exportaciones y la innovación.
- También se crearon programas específicos para apoyar a los trabajadores textiles, que contemplaban su capacitación para redigirlos a otras ramas de la economía (no se contemplaba la formación en procesos de mayor complejidad al interior de la cadena).
- A partir de 2015 se eliminan los programas específicos y el sector accede a programas de promoción horizontales.

⁹¹ En 1991, a partir de la iniciativa Building a Competitive Australia, se establece que los aranceles se fijarán en un 5% para 1996 (con la excepción del sector textil y automotriz).

La reconfiguración sectorial tuvo un impacto muy fuerte en el empleo: entre 1985 y 2016 se redujo un 74%, pasando de representar el 11% al 4% del empleo industrial. Los cambios tecnológicos favorecieron el uso de maquinarias. La reducción de tarifas desplazó gran parte de los productos australianos, con el consecuente impacto en la producción y el empleo.

Así, la reconversión general del sector derivó en una industria orientada hacia eslabones de mayor complejidad, con empleo calificado. El empleo en el sector de confecciones y calzado se redujo un 29% entre el año 1986 y 1996. Las mayores pérdidas se verificaron en las tareas de menor calificación relativa. La mayor competencia externa y la reorganización al interior de la rama, que implicó concentrarse en nichos de mayor valor agregado, impulsó la contratación de profesionales y personal jerárquico (+34%). Antes de la apertura, los trabajadores de esta rama poseían menor nivel de educación formal y salarios que los del conjunto de la industria. Otro rasgo distintivo es que se empleaba una alta proporción de mujeres, inmigrantes con bajo dominio del inglés y un promedio de edad elevado.

En este contexto, las estrategias de las empresas para sobrevivir a los cambios de política económica fueron las siguientes:

- Internacionalización: deslocalización en países con menores costos salariales, reteniendo las tareas de diseño, marketing y administración en Australia. Algunas empresas mantuvieron líneas de producción local para asegurar la oferta ante disrupciones operativas en el exterior. En la industria del calzado, existieron firmas que continuaron la fabricación nacional, pero con un alto porcentaje de componentes importados.
- Especialización en productos con mayor valor de marca mediante la incorporación de diseño y marketing a los productos comercializados.
- Reestructuración del sistema productivo de la empresa a partir de la racionalización de procesos e intensificación de la mano de obra empleada.

CASO DE ESTUDIO: CALZADOS MEXICANOS. EN BUSCA DEL SALTO PRODUCTIVO PARA INGRESAR AL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS

Desde el año 2007, México desarrolla una estrategia de transformación productiva con enfoque territorial, orientada a la exportación a Estados Unidos. Cabe aclarar que gran parte de la producción mexicana corresponde al ensamble de partes importadas.

El Programa de Competitividad Internacional del Clúster-Cuero-Calzado de Guanajuato estableció una serie de líneas estratégicas para impulsar el desarrollo de la industria: mejorar la competitividad, generar una cadena de valor integrada, incorporar innovación y moda, y facilitar el acceso al crédito para el desarrollo de las empresas.

La estrategia para mejorar la competitividad incluye una certificación específica, Mexican Shoes Quality, el desarrollo de estrategias comerciales para MiPyMEs, la incorporación de diseño y el desarrollo de líneas de financiamiento para el sector.

Mexican Shoes Quality es un programa de certificación diseñado para las empresas de la industria del calzado, con el objetivo de mejorar el desempeño productivo, la calidad de los productos y elevar la competitividad. Se basa en la aplicación de las mejores prácticas reconocidas internacionalmente y en los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad.

Comprende cuatro fases de certificación, la primera de ellas orientada a la calidad del producto, la segunda a la mejora de procesos de fabricación, la tercera a la planificación y control, y la última a la integración de los procesos en un sistema integral de gestión de la calidad.

Respecto del objetivo de alcanzar una mayor integración de la cadena de valor del cuero y el calzado, se generaron acciones y programas conjuntos con los proveedores de insumos para la industria del calzado y la Cámara de la Industria de Curtiduría.

Respecto del incentivo a la innovación y el desarrollo de moda, se diseñó una metodología para el desarrollo de productos innovadores alineados a las tendencias de la moda. Asimismo, se creó el programa México es Moda, que busca proyectar la moda del calzado mexicano, a través de la presentación de colecciones desarrolladas por MiPyMEs fabricantes de calzado, así como la participación de diseñadores internacionales, buscando mostrar un panorama general de la moda en México con productos diferenciados con diseño incorporado.

Por último, para promover el financiamiento para el desarrollo de las firmas productoras de calzado, se generaron ferias con la participación de diversas instituciones bancarias y de crédito.

B.2. Actualidad del sector textil y calzados australianos

A partir de junio de 2015, el gobierno finalizó el apoyo específico a la industria textil. El sector continúa accediendo a programas de promoción horizontales.

La industria textil y de calzado australiano, se reconvirtió de la producción de commodities intensivas en mano

de obra a nichos de alto valor agregado, con desarrollo de marca y aplicaciones novedosas. Por ejemplo, se concentraron en producir textiles de protección inteligente para la industria militar, aeroespacial, materiales en fibra para teléfonos móviles y otras aplicaciones para infraestructura, minería, agricultura y horticultura.

Actualmente está conformado por alrededor de 7.000 empresas, que emplean cerca de 31.000 trabajadores (3,5% del empleo industrial, 0,3% del empleo total).

C. RECONVERSIÓN EN EL SECTOR AUTOMOTRIZ

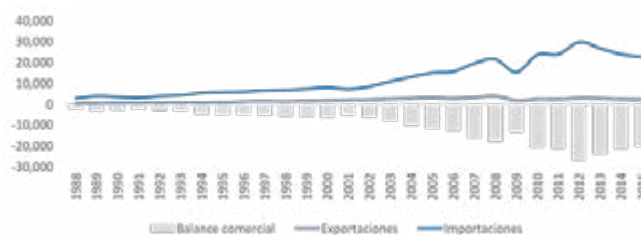
La industria automotriz y de autopartes era una de las más protegidas, mediante subvenciones, cuotas de importación, prohibición de importar autos usados y altos aranceles, entre otros instrumentos. Así, se configuró una industria altamente fragmentada, de baja escala productiva, con seis terminales. La liberalización comercial de 1973, no fue exitosa, y dio origen a cuotas de importación y requerimientos de contenido nacional.

En términos de producción, el racconto histórico da cuenta de que la industria automotriz australiana creció fuertemente hasta 1970, cuando alcanzó el récord de producción de 470 mil unidades, ocupando el décimo lugar como productor mundial. A partir de los ochenta, la producción comienza a disminuir en consonancia con la reducción de aranceles, la eliminación de cuotas y requisitos de contenido nacional⁹². Las importaciones de vehículos originarias de Japón, Corea y China ganaron participación en el mercado.

En la última década, la caída en la producción se profundiza pasando de alrededor de 390 mil unidades en 2005 a 167 mil en 2015. Paralelamente, las importaciones, fundamentalmente de Japón y China, continuaron creciendo. La pérdida de competitividad, provocó que las terminales que producen vehículos en Australia, decidieran discontinuar la producción a finales de 2017.

En términos de balanza comercial, la apertura comercial generó un fuerte deterioro, como se muestra en el gráfico siguiente.

GRAFICO 22 · EVOLUCIÓN DE BALANZA COMERCIAL EN EL SECTOR AUTOMOTRIZ (EN MILLONES DE US\$)



El saldo comercial deficitario de la industria automotriz, se deteriora progresivamente a partir de la apertura comercial, acelerándose en 2002, debido al fuerte dinamismo de las importaciones, que alcanzaron US\$ 22.831 millones en 2015.

Los montos exportados crecieron de US\$ 278 millones en 1988 a US\$ 2.331 millones en 2015, lo cual indica que los programas de apoyo a la internacionalización del sector (que se analizan a continuación) tuvieron cierto éxito para el autopartismo.

C.1. Los Programas de acompañamiento al sector automotriz

En el marco de las reformas microeconómicas, en 1985 se lanza el Automotive Industry Plan (Button Plan), que buscaba racionalizar la producción australiana, concentrando la producción en menor cantidad de modelos y reducir la protección comercial. Dicho Plan no cumple con sus objetivos y cesa en 1989. Sin embargo, el gobierno decide implementar sucesivos programas de acompañamiento sectorial, que buscaron mejorar la competitividad del sector e impulsar a innovación.

- Automotive Competitiveness and Investment Scheme (ACIS): consistía en una serie de subsidios, para acompañar el reajuste de la industria, destinados a nuevas inversiones en planta y equipo e I+D. Vigente entre 2001 y 2010.
- Green Car Innovation Fund: desarrollo de automóviles que redujesen el consumo de combustibles y las emisiones de CO₂. El gobierno aportaba un dólar por cada tres que invirtiese el sector privado en el desarrollo de "autos verdes". Fondos: USD 890 millones entre 2009 y 2020 (discontinuado en 2015).
- Automotive Transformation Scheme (ATS): buscaba incentivar las inversiones, la innovación y el desarrollo sustentable. Consistía en pagos en efectivo del 50% de las inversiones en I+D y 15% en maquinaria y equipo. Fondos: USD 1.500 millones entre 2011 y 2017.

⁹² Los aranceles de importación cayeron paulatinamente del 55% en 1988 al 15% en 2000, al 10% en 2005 y al 5% en 2010 (en el marco de acuerdos comerciales regionales las exportaciones de algunos países están desgravadas).

Los planes sectoriales específicos culminaron en 2017. Un informe de 2014 de la Productivity Commission sobre la industria automotriz australiana desaconsejó la continuidad de programas de apoyo sectoriales, estimando que el empleo podría reabsorberse fácilmente en el resto de la economía, y señalando que solo algunos segmentos del autopartismo, que lograron ser proveedores globales y del mercado de reposición continuarían produciendo cuando las terminales discontinuaron la producción.

C.2. Actualidad de la industria automotriz y de autopartes australiana

A pesar de los diversos planes de asistencia para la transición (que destinaron US\$ 28 mil millones entre 1997 y 2015), la industria automotriz australiana no logró reconvertirse para hacer frente a la competencia externa, fundamentalmente asiática, que explicaba en conjunto cerca del 60% del valor importado en el año 2015.

El empleo en el sector siguió la misma lógica que la producción: disminuyó 40% a partir de la liberalización comercial, pasando de 113,6 mil puestos en 1985 a 68,4 mil 2016. La caída del empleo obedeció a la racionalización del sector, que al comienzo del proceso de apertura contaba con cinco terminales automotrices (Nissan –cerró en 1992-, Mitsubishi –cerró en 2006-, Ford, Holden –General Motors- y Toyota). En 2017 las terminales automotrices cesaron su producción, lo cual redundó en la destrucción de 40 mil empleos.

Actualmente la industria se concentra en la producción autopartista, la cadena productiva está conformada por 160 dedicadas a ingeniería, diseño y fabricación de autopartes (que proveen a terminales automotrices en mercados externos) y 260 firmas que destinan su producción al mercado local de reposición (y en algunos casos lograron una buena inserción externa). Tres firmas producen camiones (PACCAR, Iveco y Volvo), en tanto 15 fabrican colectivos.

II. UNIÓN EUROPEA: PIONERA EN PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO Y DE IMPULSO A LOS SECTORES PRODUCTIVOS

Desde sus inicios, el proceso de integración europeo busca mantener un equilibrio entre sus miembros, propugnando la cooperación entre los países y su desarrollo económico. Los primeros programas de ayuda de la Comunidad Europea, que con el tiempo devino en la Unión Europea, estuvieron destinados a los sectores sensibles,

como la agricultura⁹³, la pesca, el carbón, la siderurgia, la industria automotriz, textil y la construcción naval. Ciertos programas subsidiaban la producción (agricultura), otros apuntaban a reconvertir el sector y/o mantener el empleo (pesca, construcción naval, carbón y acero) o a compensar desequilibrios sectoriales.

A partir de los años setenta la reconfiguración de regiones afectadas por el declive industrial pasa a situarse entre los objetivos prioritarios de la UE. En 1975 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En la década del ochenta, la ampliación del bloque para incluir a países de menor desarrollo relativo (Grecia, Portugal y España) implica que los programas e inversiones se reorienten hacia las regiones más pobres. En los noventa, la incorporación de Finlandia y Suecia produce que se contemplen fondos destinados a regiones poco pobladas.

Sin embargo, las políticas de competencia del mercado único y las disciplinas multilaterales (como los acuerdos de la OMC y la OCDE) fueron limitando el margen de acción para subsidiar la producción o el empleo en sectores específicos.

Las políticas de ayuda se fueron reorientando a programas horizontales, que buscan incentivar la innovación, financiar el capital de riesgo y la I+D para lograr un crecimiento inteligente. El foco está en lograr el crecimiento y la generación de empleo, sin perder de vista el componente ambiental.

A pesar de ello, los sectores sensibles continúan recibiendo ayudas específicas, que se enmarcan en objetivos más amplios, como los ambientales o el sostenimiento de ingreso de poblaciones vulnerables (i.e. campesinos), que se desacoplan de los niveles de producción.

A. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA UE SE APOYA EN IMPORTANTES MONTOS DE FINANCIAMIENTO

La Comisión Europea, por instrucción del Consejo Europeo, diseñó una Estrategia de desarrollo para el bloque, Estrategia Europa 2020 (“Unión por la Innovación”), que sirve de guía para las políticas públicas y para orientar la inversión del sector privado. Entre sus objetivos se encuentran:

- Emplear al 75% de las personas entre 20 y 64 años;
- Invertir 3% del PIB de la UE en I+D;
- Transición hacia una economía baja en carbono: re-

⁹³ La Política Agrícola Común (PAC) se remonta a los años sesenta, cuando buscaba asegurar el autoabastecimiento de alimentos, con los años sus objetivos fueron virando hacia asegurar la seguridad alimentaria de los ciudadanos de la UE. Actualmente absorbe cerca del 40% de la UE, lo cual la posiciona como la principal política común del bloque europeo.

ducir 20% las emisiones de CO₂, obtener 20% de la energía de fuentes renovables, aumentar 20% la eficiencia energética (países de más desarrollados deben realizar un esfuerzo mayor);

- Luchar contra la pobreza y la exclusión social.

Para ello, los países miembros se comprometieron a realizar entre 2014 y 2020:

- Inversiones en infraestructura: banda ancha, TI, administración electrónica, telecomunicaciones, agua y transporte;
- Financiar a dos millones empresas para aumentar competitividad, desarrollar nuevos productos, ampliar mercados y creación de nuevos empleos. Acento en PyMES (recibirán 20% de los recursos del FEDER);
- Realizar Programas de capacitación y adaptabilidad profesional.

La política regional para lograr los objetivos de crecimiento de la economía real y la creación de empleo, se apoya en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos "EIE"), que alcanzan €454 mil millones entre 2014 y 2020 del presupuesto europeo, asignados a 500 programas, que se adicionan a €183 mil millones de cofinanciación de los países (totalizan €637 mil millones).

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos "EIE") se componen de:

- Fondo Europeo de Desarrollo Agrícola Rural (FEADER): financia los programas de desarrollo rural de la Política Agrícola Común (PAC). Fondos: €100 mil millones (2014/20);
- Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP): destinado a financiar las políticas comunitarias sectoriales. Fondos: €6.400 (2014/2020);
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): fortalecer cohesión socioeconómica, corrigiendo desequilibrios entre regiones. Fondos: €196 mil millones (2014/20);
- Fondo de Cohesión (FC): destinado a los Estados miembros cuya RNB (renta nacional bruta) per cápita es inferior al 90% de la renta media de la UE. Fondos: €64 mil millones (2014/2020);
- Fondo Social Europeo (FSE): busca mejorar las oportunidades de empleo y educación, anualmente participan 15 millones de personas. Fondos: €86 mil millones (2014/2020).

B. PROGRAMAS PARA MITIGAR LAS CONSECUENCIAS DE LA APERTURA ECONÓMICA

La UE destina una parte de su presupuesto a reducir el impacto económico y social del proceso de globalización. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), se orienta a los trabajadores que pierden sus empleos como consecuencia de cambios estructurales derivados del comercio internacional o la crisis económica global (cierre de empresas, deslocalización de la producción en otros mercados).

El FEAG fue creado en 2007, financia hasta el 60% de los proyectos destinados a encontrar empleo para los trabajadores despedidos (incluye la creación de emprendimientos propios, la orientación profesional y la capacitación).

Se trata de ayudas puntuales, limitadas en el tiempo, que se aplican si se superan los 500 despidos en una empresa (se incluye a los proveedores y clientes) o cuando se destruye gran cantidad de empleos en un sector o región. Únicamente en regiones con alto desempleo juvenil, los jóvenes sin formación, ni experiencia, pueden participar del programa (pueden representar hasta la mitad de la población asistida). Son gestionados por administraciones nacionales o regionales y cuentan con un presupuesto anual de €150 millones (2014/20).

III. COLOMBIA: UN COMPETIDOR REGIONAL EN CIERNES, QUE BUSCA CONSOLIDAR LA INDUSTRIA DEL CALZADO PARA LOGRAR UN SALTO PRODUCTIVO Y EXPORTADOR

En 2009 el Ministerio de Industria Comercio, Industria y Turismo de Colombia lanza el Programa de Transformación Productiva, cuyo objetivo es promover la productividad y competitividad en la industria, identificando sectores con mayor potencial productivo y exportador: cacao y sus derivados, café y sus derivados, cosméticos y aseo, farmacéutico, soluciones para la construcción, servicios (software, TI, BPO, KPO, ITO), confecciones y textiles frutas y derivados, industrias del movimiento, productos de panadería y molinería, química básica, petroquímico, plásticos e industrias del plástico y turismo.

En 2013, el Ministerio de lanzó el Plan de Negocios para el sector cuero, calzado y marroquinería, cuyo objetivo es mejorar la competitividad de las empresas productoras de calzado para incrementar su participación en el mercado interno, generar más empleo y aumentar las exportaciones.

El Plan busca a través de distintas acciones recuperar el mercado interno y convertir a la industria del calzado colombiana en el tercer productor más importante de América Latina en 2028, fabricando calzado y marroquinería de gama media y alta en cuero de calidad, lo cual le permitirá acaparar 12% de las exportaciones regionales.

El Plan se divide en tres etapas. La primera etapa busca alcanzar en el año 2018, crecimientos estables en la producción del sector superiores al 8% y aumentar la participación del empleo del sector en el total de la industria. Asimismo, se busca crear una “Marca País”, para posicionar los productos colombianos de alto valor agregado en los mercados de países vecinos (Perú, Ecuador, Chile y Costa Rica), así como también lograr un mejor aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio, en especial con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

La segunda etapa tiene como objetivo el desarrollo de calzado de cuero de gama media y alta, así como de calzado de materiales sintéticos, textiles y ecológicos, a partir de la incorporación de diseño.

La última etapa apunta a la consolidación de la cadena productiva, el desarrollo de empresas que cumplan con los más altos estándares internacionales en materia de calidad y medioambiente y que cuenten con marcas posicionadas en el mercado interno y externo, y la modernización tecnológica.

Entre las acciones específicas planteadas por el Plan para cumplir con las diferentes etapas se encuentran la adopción de buenas prácticas de manejo, transporte y sacrificio de ganado; el desarrollo de un programa asociativo de certificación de proveedores; el desarrollo de un sistema de información que califique a los proveedores; la realización de concursos nacionales y regionales de diseñadores; capital semilla para impulsar emprendimientos dinámicos e innovadores; el desarrollo de un programa de compras públicas; la evaluación de líneas de crédito especiales para los empresarios que tengan interés en realizar procesos de reconversión tecnológica o que quieran construir nuevas plantas; y el establecimiento de un cupo rotatorio de crédito para microempresas de la cadena, asociado a procesos de certificación.

INDUSTRIA TEXTIL EN ARGENTINA: EL DESAFÍO DE ADAPTARSE A UN MUNDO MÁS COMPETITIVO:

La industria textil y de confección en Argentina tiene una amplia trayectoria y ha atraído cuantiosas inversiones, tanto de capitales nacionales, como extranjeros. A su vez, se trata de un segmento intensivo en mano de obra, en 2016, según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, generó 115 empleos formales (se estima que existe al menos un puesto informal por cada empleo formal).

Sin embargo, en un contexto de mayor competencia internacional, el sector enfrenta una serie de desafíos. El Programa Productivo Nacional lo ubicó entre los sectores sensibles, el análisis realizado por ABECEB en los capítulos anteriores coincide con este enfoque. En los últimos tiempos el empleo formal registra una reducción. Lo cual plantea la necesidad de repensar una estrategia que le permita adaptarse y competir al nuevo contexto nacional y global.

El sector no escapa a los problemas de competitividad sistémicos del resto de la economía (i.e. salarios relativamente elevados con relación a la región, alta carga impositiva, onerosos costos logísticos, etc.), pero más allá de ellos enfrenta dificultades específicas. Entre ellas, el acceso al financiamiento es particularmente complejo, lo cual dificulta que la cadena se tecnifique –más allá que existen empresas que han logrado equiparse a la par de las firmas más tecnificadas del mundo-. La presencia de mercadería falsificada, así como el contrabando hormiga y el aprovisionamiento de prendas en el exterior, merman el mercado para las compañías líderes que operan en la formalidad.

Para lograr dar un salto de calidad, se debe diseñar un programa que permita la transformación real de la cadena. Para ellos es crucial trabajar en la mejora de procesos, la formalización de los distintos eslabones y la capacitación de los trabajadores. Lo cual debe acompañarse de un financiamiento acorde para lograr las inversiones necesarias.

Argentina cuenta con buenas perspectivas para convertirse en incrementar sus exportaciones de productos intensivos en diseño y en la internacionalización de sus marcas líderes a través de franquicias. Para ello debe continuarse impulsando la marca-país, convocando a diseñadores jóvenes y a aquellos de cierta trayectoria. Es crucial realizar un trabajo de identificación de mercados clave y realizar concursos que eviten que la participación en ferias y misiones sea arbitraria.

A. ALGUNAS LECCIONES PARA ARGENTINA

Del análisis precedente se desprende que la implementación de estrategias que buscan transformar los sectores productivos, para hacer frente a procesos de apertura económica y a una mayor competencia global, es realizada por los países desarrollados (UE y Australia), como por países en desarrollo (Colombia, México).

Australia es el caso arquetípico, donde a partir de la estabilización macroeconómica, se impulsan reformas microeconómicas que permiten que la economía pase de una orientación al mercado interno a integrarse al mundo, exportando bienes y servicios de alto valor agregado. El país decide impulsar la competitividad de su economía a partir de una apertura unilateral, donde se plantea

un esquema de reducción de la protección arancelaria gradual, que se anticipa al sector privado, y se contemplan las especificidades de los sectores sensibles (textil y autopartes) a los cuales se les brindan mayores plazos para la liberalización comercial, apoyo financiero y programas destinados a capacitar a la mano de obra.

En el caso de la Unión Europea, la apertura comercial, se dio en el marco de la integración regional, también eran graduales y se anticipaban a la ciudadanía. En una primera etapa, las disciplinas internacionales (OMC, OCDE) no oficiaban como limitantes, lo cual permitía diseñar programas de apoyo (que incluían subvenciones a la producción) para adaptar a los sectores sensibles a la mayor competencia (agricultura, pesca, carbón, siderurgia, industrias textil y automotriz, etc). A medida que se profundiza la integración regional, y se logra consolidar el mercado único, las disciplinas en materia de competencia limitan las subvenciones. En paralelo, la emergencia de la OMC termina de cerrar la posibilidad de subsidios directos a la producción en sectores específicos. En este marco, los programas de apoyo se reorientan a desarrollo regional y al sostenimiento del empleo.

En cuanto a Colombia, su Programa de Transformación Productiva emerge durante el proceso de pacificación del país, al tiempo en el cual se estaban negociando tratados de libre comercio con la UE y Estados Unidos. En estas condiciones, Colombia buscó reposicionar a sus sectores con mayor potencial, comenzando una etapa de atracción de IED y relanzamiento de sus exportaciones. Para los sectores “sensibles”, como el calzado, se diseñaron planes sectoriales para reforzar la marca país e insertarlos en nichos específicos.

Un punto a destacar del caso australiano, que también se replica en la UE, es la existencia de organismos públicos independientes, con burocracias altamente capacitadas, que realizan análisis detallados sobre las consecuencias de las reformas para los sectores productivos, indicando qué actores de los distintos sectores sufrirán las consecuencias de una mayor competencia externa. Estos análisis sirven de base para diseñar programas de acompañamiento, como los destinados a la transformación de los sectores sensibles en Australia y la orientación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Por otra parte, el rol de las instituciones públicas es clave en el diseño de las políticas productivas. En los tres casos analizados, el sector público brinda señales claras de hacia dónde se orientará la economía, lo cual sirve para guiar las inversiones del sector privado:

- En el caso australiano, el Departamento de Industria, Innovación y Ciencia se encarga de identificar nichos productivos con potencial de crecimiento para orientar la inversión privada, de forma tal de

generar empleos de calidad y hacer frente al envejecimiento de la población.

- En la UE, el Consejo Europeo formula, a través de la Comisión Europea y la participación de los Estados miembros, estrategias de desarrollo para el bloque con una periodicidad de diez años. En 2010 lanzó la Estrategia Europa 2020 (“Unión por la Innovación”), que busca dinamizar la creación de empleo y la inversión en I+D (a partir de cuantiosos fondos), orientando las políticas públicas y la inversión privada.
- En tanto que para Colombia el Ministerio de Industria Comercio, Industria y Turismo, a través del Plan de Transformación Productiva, está en contacto con los sectores productivos y trabaja mancomunadamente con las empresas para lograr un salto en la productividad. Esto a su vez se refuerza con el trabajo de ProColombia, que busca activamente inversores extranjeros para reforzar las cadenas productivas y posicionar a los bienes y servicios colombianos en los mercados externos.

6. CONCLUSIONES

Argentina enfrenta el desafío de repensar su estrategia de desarrollo, con miras a lograr un crecimiento sostenido y reducir sus índices de pobreza, para ello es crucial con un diagnóstico acertado del punto de partida y delinear los posibles caminos a seguir. En este marco el Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio busca producir elementos de análisis que sirvan de apoyo al diseño de las políticas públicas, en general, y la política comercial, en particular.

El presente trabajo busca responder: ¿Qué senda debe seguir Argentina para mejorar su inserción externa, ante un horizonte internacional plagado de incertidumbre, considerando las características particulares de su estructura productiva?

Para ello se ha trazado un panorama general sobre la dinámica global de cara al 2030 y examinado la configuración reciente de las exportaciones de nuestro país. A partir de estos elementos se propuso una estrategia general que busca dinamizar las ventas externas de Argentina. Sin embargo, la visión de ABCEB es que en un mundo más desafiante y de cara a un proceso de normalización del comercio exterior argentino, no debe perderse la perspectiva de las especificidades de las diversas ramas productivas de nuestro país, cuya posición competitiva es heterogénea. Por este motivo, se propuso clasificar a los sectores en exportadores, estratégicos y sensibles, y se examinaron estrategias particulares para

potenciarlos, considerando la experiencia de países que lograron una inserción externa exitosa.

El contexto internacional para los próximos 15 años plantea una demanda externa de menor dinamismo, con una recuperación del crecimiento global, pero sin volver a los niveles previos a los de la crisis de 2008/2009, con precios de commodities estables, un menor ritmo de expansión en el consumo de alimentos y un mayor proteccionismo, lo que implica mayores desafíos a la hora de encarar una política de inserción externa.

Por lo tanto, una estrategia de integración adaptada a este nuevo escenario deberá contemplar no solo el menor o mayor dinamismo de las diferentes economías, sino también las tendencias de consumo sectoriales en un mundo cada vez más rico, viejo y urbano.

Hacia 2030, se estima un desplazamiento del centro económico hacia la región de Asia - Pacífico, debido a sus buenas perspectivas de crecimiento, lo cual redundará en el fortalecimiento de la clase media asiática (fundamentalmente China, India y los mercados de frontera). Al tiempo que, los países desarrollados mantendrán un plus sustancial de ingreso per cápita, demandando bienes de mayor complejidad. Por último, si bien América Latina no evidenciaría un fuerte dinamismo a futuro, con la excepción de Brasil y México que se consolidarán como potencias de alcance global, la región seguirá siendo un mercado clave como destino de los bienes de mayor complejidad y el potencial para fortalecer la cadena regional de valor.

En el caso del comercio y las inversiones, la relocalización continuará siendo un factor que impulse el comercio global. Empero el mundo del futuro cercano estará marcado por nuevas tecnologías y modelos de consumo. En este contexto, el éxito de la integración productiva con el mundo radicará cada vez menos en los costos laborales y más en el desarrollo de ecosistemas de tecnología, talento e innovación atractivos para la inversión, así como la ubicación de los consumidores.

Los servicios tendrán un peso creciente en el comercio, de allí el desafío para la industria local de adaptarse a las crecientes demandas de conectividad y de servicios de post-venta, que serán clave para compensar unos costos salariales relativamente elevados, la distancia a los principales centros de demanda y el reducido número de multinacionales argentinas con presencia en el mundo.

Las PYMES tendrán más oportunidades de participar en el comercio global. En efecto, la globalización ha permitido que las empresas más pequeñas puedan operar con mayor facilidad a nivel internacional, ya sea estableciendo operaciones físicas en mercados extranjeros, abasteciendo a proveedores de todo el mundo o exportando.

Por último, la gobernanza mundial se caracterizará por la existencia de diversos centros de poder, lo que implica reglas de juego más inciertas a nivel mundial y mayor volatilidad. Por este motivo deberán reforzarse las relaciones bilaterales, consolidar un marco jurídico estable que permita potenciar el atractivo del ambiente de negocios local y agudizar el monitoreo de tendencias globales. En pocas palabras, el desafío de Argentina consiste en plantear una política exterior pragmática, focalizada en las oportunidades de negocios, en un mundo que requerirá mayores esfuerzos de posicionamiento y apertura de mercados.

A los desafíos planteados por el contexto internacional, se suman las propias dificultades de Argentina para dinamizar su comercio exterior. El país ha perdido participación en el mercado mundial y regional en los últimos años, sus exportaciones han caído en valores y volumen.

A pesar de contar con una estructura productiva diversificada, la canasta exportadora se encuentra concentrada en pocos productos, la dinámica reciente muestra una disminución en la cantidad de productos exportados y una reprimarización de las exportaciones, lo cual expone al país a mayores riesgos externos en un marco de estancamiento del precio de los commodities.

En cuanto a los destinos de exportación, si bien el país amplió la cantidad de mercados a los que abastece, una cantidad relativamente pequeña de países explican el grueso de sus exportaciones. América Latina ha perdido relevancia como destino de ventas (aunque Brasil continúe siendo el principal socio comercial), en tanto que Asia (China, India, Vietnam e Indonesia) ha ganado participación.

A efectos de mejorar la inserción externa del país se delineó una estrategia general que tiene como principal objetivo la diversificación de destinos y productos de exportación. Argentina enfrenta la necesidad de profundizar y ampliar sus mercados externos. En una primera etapa debe trabajarse sobre el margen intensivo de comercio (incrementar las ventas de productos en destinos en los cuales ya se comercializan) recuperando los mercados perdidos. Entre las oportunidades desaprovechadas por Argentina se encuentran algunas de las economías de mayor relevancia global: Estados Unidos, UE (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) y Japón, así como países emergentes como Rusia, Turquía y Emiratos Árabes y destinos de la región (Chile, Colombia y México). En una segunda instancia deberá encararse un trabajo de ampliación de mercados.

El mayor desafío para la Argentina reside en ampliar la canasta de productos exportados, que se ha venido contrayendo y reprimarizando. La literatura de comercio internacional muestra que una canasta exportadora con-

centrada se vincula con menores tasas de crecimiento; también plantea que a medida que los países se desarrollan su estructura productiva y su canasta de exportaciones se diversifican, a partir de un umbral las mismas vuelven a especializarse. Argentina aún se encuentra por debajo de dicho umbral, lo cual sería un indicio de la necesidad de implementar políticas que permitan incorporar nuevos bienes y servicios a las exportaciones argentinas. El país muestra un importante potencial en alimentos (oleaginosas, vinos, alimentos para mascotas, lácteos, productos pesqueros), servicios basados en conocimiento, minería y químicos.

En la estrategia de inserción externa a futuro no puede soslayarse la necesidad de mejorar la composición de los bienes exportados, pues en palabras de Hausmann “lo que se exporta importa” dado que los “países devienen lo que exportan”. Para comercializar bienes de mayor complejidad se requieren ciertas capacidades, la estructura exportadora Argentina está compuesta en su mayor parte por bienes con pocos eslabonamientos “exportadores” y bajo contenido tecnológico, de allí la necesidad de impulsar políticas productivas y de promoción de las exportaciones que le permitan revertir este ciclo.

La atracción de IED podría servir para potenciar el comercio exterior, dado que alrededor del 80% de los flujos comerciales globales se realizan al interior de cadenas globales de valor (CGV) coordinadas por empresas transnacionales. Cabe mencionar que la IED puede contribuir a realizar un upgrading en la canasta exportadora, pero para conseguirlo se debe lograr una transferencia de tecnología, que está condicionada no solo por la voluntad de las firmas globales, sino también por las capacidades de absorción de las economías receptoras, lo cual marca la necesidad de continuar desarrollando las capacidades nacionales, especialmente el “capital humano”.

América Latina está rezagada en el reparto de tareas global, de allí que el refuerzo de los intercambios entre sus economías pueda ser una opción para consolidar la cadena de valor regional. El desafío para nuestro país reside en identificar nichos con potencial para atraer IED que puedan incorporarse a las CGV e impulsar un mayor valor agregado en las ventas externas.

Más allá de la estrategia general, considerando la posición competitiva de los sectores productivos, el análisis se enriqueció con una serie de lineamientos específicos que consideran las características y necesidades de los sectores exportadores, aquellos estratégicos que pueden dar un salto exportador y aquellos “sensibles” que deberán transformarse para enfrentar el nuevo escenario. Para contribuir con el diseño de políticas públicas, se identificaron experiencias exitosas a nivel internacional de las cuales pueden tomarse algunos trazos, a condición de considerar las especificidades relativas a la idiosincrasia nacional.

En el caso de los sectores exportadores, se debe lograr una ampliación mercados y mejorar la participación en los existentes. Se desarrolló una metodología que permite identificar mercado-productos con mayor potencial de ampliar el market share argentino, a partir de ella se debe trabajar para identificar las causas que imposibilitan concretar las exportaciones. Las mismas van de dificultades en el acceso a los mercados (aranceles, medidas no arancelarias), problemas de competitividad, a de falta de promoción comercial (posicionamiento de productos y marca-país) y desconocimiento de los mercados (por parte de los exportadores). El análisis de la experiencia chilena muestra que es posible dar un salto exportador y proveer al mundo, pero que es necesario contar con estrategia comercial perseverante y sostenida en el tiempo.

Para los sectores estratégicos y sensibles, se analizaron las políticas que permitieron potenciar a los sectores productivos en diferentes casos de estudio, que van de la atracción de IED (Tailandia en el sector automotriz, República Checa y Polonia para servicios profesionales y empresariales), el financiamiento a las exportaciones (BNDES de Brasil, Exim Bank chino), el desarrollo de nuevos sectores productivos (Francia con el sector nuclear y los trenes de alta velocidad, Israel con el software) o la transformación productiva frente a procesos de apertura comercial (Australia, la UE y Colombia). Los rasgos salientes de las experiencias internacionales estudiadas son los siguientes:

- Continuidad temporal, en donde las instituciones e instrumentos permanecen a lo largo del tiempo, por lo tanto poseen un alto grado de expertise y nivel de conocimiento (por el sector privado nacional y por los clientes internacionales).
- Flexibilidad, los programas se van adaptando y perfeccionando a medida que cambia el contexto en el cual son aplicados.
- Articulación Público-Privada, existe lo que se denomina autonomía imbricada, que implica que el sector público coordina el diseño y la aplicación de las políticas con el sector privado, pero mantiene su autonomía en la toma de decisiones.
- Las Agencias de Promoción de Exportaciones son proactivas y profesionalizadas, en la mayoría de los casos constituyen un factor clave para posicionar nuevos productos en nuevos mercados y fortalecer la marca-país. Suelen contar con oficinas regionales en el interior del país, lo cual les permite contar con un conocimiento de primera mano de la oferta exportable, que se coordinan con las representaciones en el exterior.

- Selección de sectores a promover con criterios claros y transparentes, mayor potencial exportador, a partir de la estructura económica actual o que requieren un impulso productivo, productos y/o empresas “campeones”.
- Existencia de un proceso de evaluación riguroso para acceder a los beneficios (financieros, fiscales o subsidios, entre otros).
- Incentivos condicionados a metas: requisitos de montos mínimos de inversión, creación de empleos y exportaciones (i.e. cantidad mínima de mercados a abastecer), entre otros.
- Asunción de riesgos por parte del sector privado, a través de la implementación de seguros parciales a la exportación y costos para participar en ferias o misiones comerciales, entre otros.

mente. Un Estado activo, que escuche las necesidades del sector productivo, pero que sea capaz de fijar una estrategia que sirva de guía para que el sector privado oriente su actividad, es una receta que han implementado y perfeccionando a lo largo de los años los países que lograron adaptarse a los desafíos globales. Argentina cuenta con todas las condiciones para encarar este proceso, solo resta emprender un nuevo rumbo.

El diseño de una estrategia alternativa de política comercial para Argentina debería tomar en cuenta las experiencias exitosas existentes a nivel internacional y adaptar algunas de sus herramientas a la idiosincrasia contexto nacional.

En definitiva, en un mundo cambiante y cada vez más volátil, Argentina debe adoptar una política comercial que le permita una inserción internacional exitosa, que contemple las diferentes características y problemáticas que enfrentan los sectores productivos en este contexto.

Nuestro país cuenta con un interesante potencial exportador que se ancla en la diversidad y abundancia de materias primas (productos agrícolas, minerales, combustibles), un tejido industrial de larga trayectoria (compuesto por empresas globales y PyMEs emprendedoras), una buena base de talento para proveer servicios basados en conocimiento. A lo cual se suma un Estado decidido a impulsar el desarrollo productivo y la llegada de los bienes y servicios argentinos al mundo.

Sin embargo, para lograrlo se debe avanzar en el diseño instrumentos de política comercial que permitan materializarlo. Aún queda un amplio camino por recorrer en la negociación de acuerdos de integración que permitan acceder a mercados estratégicos y faciliten el comercio, en el posicionamiento de la marca-país, en el financiamiento y reaseguro de las exportaciones (especialmente para aquellos bienes complejos que requieren mayores plazos), en la incorporación de nuevas empresas a proceso exportador y en la concepción de estrategias sectoriales de internacionalización a mediano plazo.

Para lograr una inserción externa inteligente, el sector público y privado deberán trabajar mancomunada-

7. REFERENCIAS

Aiyar, M. S. y M. C. H. Ebeke (2017). "The Impact of Workforce Aging on European Productivity". Working Paper No. 16/238. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Agosin, M. R., R. Alvarez y C. Bravo-Ortega (2012). "Determinants of export diversification around the world: 1962-2000". *The World Economy*, 35 (3): 295-315.

Aizenman, J., y N. Marion (1999). "Volatility and investment: interpreting evidence from developing countries". *Economica*, 66 (262): 157-179.

Alvarez, E. (2004). "Desempeño exportador de las empresas chilenas: algunos hechos estilizados". *Revista de la CEPAL* No. 83. Santiago de Chile: CEPAL.

Amighini, A., y M. Sanfilippo (2014). "Impact of South-South FDI and trade on the export upgrading of African economies". *World Development*, 64: 1-17.

Anne, C. (2016). "Are commodity Price booms and opportunity to diversify? Evidence from resource-dependent countries". *Etudes et Documents* No. 15, CERDI. Disponible en <http://publi.cerdi.org/ed/2016/2016.15.pdf>

Artopoulos, A., D. Friel y J.C. Hallak (2013). "Export emergence of differentiated goods from developing countries: Export pioneers and business practices in Argentina". *Journal of Development Economics*, 105: 19-35.

Artopoulos, A., D. Friel y J.C. Hallak (2014). "Levantando el velo doméstico: el desafío de exportar bienes diferenciados a países desarrollados". *Desarrollo Económico*, 53 (211): 285-311.

Athukorala, P. C., y A. Kohpaiboon (2010). *Thailand in Global Automobile Networks*. Ginebra: Centro de Comercio Internacional.

Avnimelech, G., y M. Teuba (2005). Evolutionary innovation and high tech policy: what can we learn from Israel's targeting of venture capital? Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2757999

Ayala Noceda, L. E. (2006). Diagnóstico Institucional Dirección de Promoción de las Exportaciones "Prochile". Disponible en http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2006/ayala_l/html/index-frames.html

Bacchetta, M., M. Jansen, C. Lennon y R. Piermartini (2009). "Exposure to external shocks and the geographical diversification of exports". *Breaking into new markets: Emerging lessons for export diversification*, editado por Newfarmer, R., W. Shaw y P. Walkenhorst: 81-100. Washington DC: Banco Mundial.

Baldwin, R. E., y S. J. Evenett (2012). "Value creation and trade in 21st century manufacturing: What policies for UK manufacturing?". *The UK in a Global World: How can the UK focus on steps in global value chains that really add value?*, editado por Baldwin, R. E., y S. J. Evenett: 71- 128. Londres: Centre for Economic Policy Research.

Barbero, J. (2014). "Los retos de la logística para el desarrollo argentino". Presentación en Jornadas del "Día de la Exportación" organizadas por la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA). Agosto 2014.

Birkbeck, C. y K. Botwright (2015). *The Future of the Global Trade and Investment Architecture: Pursuing Sustainable Development in the Global Economy*. E15Initiative. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development y World Economic Forum. Disponible en <http://e15initiative.org/>

Benáček, V. (2010). *Is the Czech Economy a Success Story?: The Case of Czechinvest; the Strategic Promotion Agency in Czech Industrial Restructuring*. Santiago de Chile: CEPAL.

Braun, M., G. Feldman, M. Junowicz y A. Roitman (2008). *El desarrollo de nuevos sectores de exportación en América Latina: Lecciones de 10 casos exitosos*. Madrid: Fundación Carolina.

Brenton, P. y R. Newfarmer (2009). "Watching More than the Discovery Channel to Diversify Exports". *Breaking Into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*, editado por Newfarmer, R., W. Shaw y P. Walkenhorst: 111-126. Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2017). *Doing Business 2017: Equal opportunities for all*. Washington DC: Banco Mundial.

Cadot, O., C. Carrère y V. Strauss-Khan (2011). "Export Diversification: What's behind the hump?". *The Review of Economics and Statistics*, 93 (2): 590- 605.

Cadot, O., C. Carrère y V. Strauss-Khan (2013). "Trade diversification, income and growth: what do we know?". *Journal of Economic Surveys*, 27 (4): 790- 812.

Cipoletta Tomassian, G., G. Pérez y R. Sánchez (2010). *Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales*. Santiago de Chile: CEPAL.

Coates, B., y N. Luu (2012). "China's emergence in global commodity markets". *Economic Round-up*, 1: 1-30.

Cohen, E. (2007). "Industrial policies in France: the old and the new". *Journal of Industry, Competition and Trade*, (3-4): 213-227.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2015). *Key Statistics and Trends in Trade Policy*. Ginebra: UNCTAD.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Ginebra: UNCTAD.

Constantinescu, C., A. Mattoo y M. Ruta (2017). *Trade developments in 2016: Policy uncertainty weights on world trade*. Washington DC: Banco Mundial.

Constantinescu, C., A. Mattoo y Ruta, M. (2017). "Does vertical specialization increase productivity?" *Policy Research Working Paper No. 7978*. Washington DC: Banco Mundial.

Crespi, G., E. Fernández Arias y E. Stein (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Dinges, V., F. Urmetzer, V. Martinez, M. Zaki y A. Neely (2015). *The future of servitization: Technologies that will make a difference*. Cambridge: Universidad de Cambridge.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) (2009). *20 años de la evolución del comercio exterior chileno*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/20-a%C3%B1os-de-la-Evoluci%C3%B3n-del-Comercio-Ext.-Chileno11.pdf>

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) (2015). *Informe anual de comercio exterior de Chile 2014/2015*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/2015/07/informe-anual-de-comercio-exterior-de-chile-2014-2015/>.

European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) (2015). *Global trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* Disponible en: <http://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/espas-report-2015.pdf>

Evenett, S. y A. Venables (2002). "Export growth in developing countries: market entry and bilateral flows." Mimeo. Berna: Universidad de Berna.

Fanelli, S., y J.C. Hallak (2015). *Export Survival with Uncertainty and Experimentation*. Version preliminar. Agosto.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2016). *World Economic Outlook, Subdued demand: Symptoms and remedies*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015). World Economic Outlook, Commodity Special Feature. c Outlook, Octubre de 2015. FMI. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Organización Mundial del Comercio (OMC) (2017). Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment. Disponible en https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/wto_imf_report_07042017.pdf

Foresight (2013). The Future of Manufacturing: A new era of opportunity and challenge for the UK. Londres: The Government Office for Science UK. Disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255922/13-809-future-manufacturing-project-report.pdf

George, K., S. Ramaswamy y L. Rassey (2014). Next-shoring: A CEO's guide. McKinsey. Disponible en <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/next-shoring-a-ceos-guide>

Getz, D., y I. Globerg (2016). Best practices and lessons learned in ICT sector innovation: a case study of Israel. Background Paper para el World Development Report 2016. Washington DC: Banco Mundial.

Giordano, P. (2015). La recaída – América Latina y el Caribe frente al retroceso del comercio mundial. Monitor de Comercio e Integración. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Goldin, I. (2014). Future opportunities, future shocks: key trends shaping the global economy and society. Oxford Martin School para Citi GPS. Disponible en https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Opportunities_Shocks_Citi_GPS.pdf

González, A., J.C. Hallak, P. Schott, y T. Soria Genta (2012). Inserción de firmas argentinas en cadenas globales de valor no orientadas hacia el mercado masivo. Documento de trabajo del BID # IDB-WP-375). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Hallward-Driemeier, M., y G. Nayyar (2018). Trouble in the Making?: The Future of Manufacturing-Led Development. Washington DC: Banco Mundial.

Harding, T. y B. Javorcik (2011a). "Foreign Direct Investment and export upgrading". *Review of Economics and Statistics*, 94 (4): 964- 980.

Harding, T. y B. Javorcik (2011b). "Roll out the red carpet and they will come: Investment promotion and FDI inflows". *The Economic Journal*, 121 (557), 1445- 1476.

Hausmann, R., y D. Rodrik (2003). "Economic development as self-discovery". *Journal of Development Economics*, 72 (2): 603-633.

Hausmann, R., J. Hwang, J., y D. Rodrik (2007). "What you export matters". *Journal of Economic Growth*, 12 (1): 1-25.

Hausmann, R., y C. A. Hidalgo (2011). "The network structure of economic output". *Journal of Economic Growth*, 16 (4): 309-342.

Hidalgo, C. A., B. Klinger, A. L. Barabási y R. Hausmann (2007). "The Product Space Conditions the Development of Nations". *Science*, 317: 482- 487.

Hoekman, B. (2015). The Global Trade Slowdown: A New Normal? Londres: Centre for Economic Policy Research. Disponible en http://voxeu.org/sites/default/files/file/Global%20Trade%20Slowdown_nocover.pdf.

HSBC (2016). Global Trade Report. Disponible en https://globalconnections.hsbc.com/downloads/trade_forecasts/global.pdf

HSBC (2016). The rise of micro-multinationals. Disponible en https://globalconnections.hsbc.com/grid/uploads/micro_multinationals.pdf

Imbs, J., y R. Wacziarg (2003). "Stages of diversification". *American Economic Review*, 93(1): 63-86.

Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). (2016). *El mercado del vino en China. Estudio de Mercado*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Competitividad.

Johanson, J., y J.E. Vahlne (1977). "The internationalization process of the firm: A model of knowledge development and increasing foreign market commitments". *Journal of International Business Studies*, 8 (1): 23-32.

Kee, H. L. y H. Tang (2016). "Domestic value added in exports: Theory and firm evidence from China". *American Economic Review*, 106 (6): 1402-1436.

Knight, G. A., y S.T. Cavusgil, S. T. (2005). "A taxonomy of Born-global Firms". *MIR: Management International Review*, 45 (3): 15-35.

KPMG (2014). *Future state 2030: The global megatrends shaping governments*. KPMG. Disponible en <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/02/future-state-2030-v3.pdf>

Lall, S.(2000).*The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998*. Working Paper Series QEHWPS44. Oxford: Universidad de Oxford.

Lavarello, P. J., y M. Sarabia, M. (2017). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Serie Estudios y Perspectivas No. 45. Buenos Aires: CEPAL.

Lederman, D., y W. F. Maloney (2007). "Trade structure and growth". *Natural resources: Neither curse nor destiny*, editado por Lederman, D. y W.F. Maloney: 15-39. Washington DC: Banco Mundial.

Lederman, D., y W. F. Maloney (2012). *Does what You Export Matter?: In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. Latin American Development Series. Washington DC: Banco Mundial.

Lederman, D., M. Olarreaga, M. y L. Payton. (2006). *Export promotion agencies: What works and what doesn't*. Policy Research Working Paper No. 4044. Washington DC: Banco Mundial.

Lederman, D., M. Olarreaga, M. y L. Payton. (2009). "Export Promotion Agencies: Strategies and impacts". *Breaking into new markets: Emerging lessons for export diversification*, editado por Newfarmer, R., W. Shaw y P. Walkenhorst: 211-221. Washington DC: Banco Mundial.

Loungani, M. P., S. Mishra, C. Papageorgiou y K. Wang (2017). *World Trade in Services: Evidence from a new dataset*. IMF Working Paper WP/17/77. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Low, P. y Pasadilla, G. O. (2016). *Services in Global Value Chains: Manufacturing-Related Services*. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698977

Marczak, J., P. Engelke, D. Bohl y J. Saldarriaga Jiménez (2016). *Latin America and the Caribbean 2030: Future Scenarios*. The Atlantic Council y Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/latin-america-and-the-caribbean-2030-future-scenarios>

Marks, F. y Vos, R. (2017). *Servitization: service is the future of manufacturing*. Economic Insights. ABN AMRO y Praetium. Disponible en <https://insights.abnamro.nl/en/2017/05/servitization-services-are-the-future-of-dutch-manufacturing/>

Mau, K. (2016). "Export diversification and income differences reconsidered: The extensive product margin in theory and application". *Review of World Economics*, 152 (2): 351-381.

McKinsey Global Institute (2016). *Urban world: The global consumers to watch*. McKinsey. Disponible en https://www.canback.com/files/2016_Urban-World-Global-Consumers-Full-Report.pdf

Melitz, M. J. (2003). "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity." *Econo-*

metrica, 71 (6): 1695-725.

Mettler, A., y A. D. Williams (2011). The rise of the micro-multinational: How freelancers and technology-savvy start-ups are driving growth, jobs and innovation. The Lisbon Council Policy Brief. Disponible en <http://www.lisbon-council.net/publication/publication/81-the-rise-of-the-micro-multinational-how-freelancers-and-technology-savvy-start-ups-are-driving-growth-jobs-and-innovation.html>

Moori Koenig, V., G. Yoguel, D. Milesi y V. Robert (2007). Desarrollo de ventajas competitivas: PyMEs exportadoras exitosas en Argentina, Chile y Colombia. Revista de la CEPAL No. 92. Santiago de Chile: CEPAL.

Natsuda, K., y J. Thoburn (2013). "Industrial policy and the development of the automotive industry in Thailand". Journal of the Asia Pacific Economy, 18 (3): 413-437.

Olarreaga, M., S. Sperlich y V. Trachsel (2016). Export Promotion: what works? CEPR Discussion Paper No. DP 11270. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2780378##

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2009). How to Feed the World in 2050. FAO. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). Global trends and future challenges for the work of the organization. Documento preparatorio para Reunión de Conferencia Regional de Europa. FAO. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md883E.pdf>

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2011). Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks. OMC y Institute of Developing Economies-Japan External Trade Organization (IDE-JETRO). Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/stat_tradepat_globalchains_e.htm

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2013). Informe sobre el Comercio Mundial: Factores que determinan el futuro del comercio. OMC. Disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report13_s.pdf

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2016). Informe sobre el Comercio Mundial: Igualdad de condiciones para el comercio de las PyMEs. OMC. Disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report16_s.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017). Perspectivas Agrícolas 2017-2026. OCDE y FAO. Disponible en <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5117051e.pdf?expires=1508359113&id=idyacname=guestychecksum=76244FB-04501D731899D9CA0A003EC00>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Mundial del Comercio (OMC) y Banco Mundial (BM) (2014). Global Value Chains: Challenges, opportunities and implications for policy. Informe preparado para ser presentado a los Ministros de Comercio del G-20. Australia. Disponible en https://www.oecd.org/tad/gvc_report_g20_july_2014.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Mundial del Comercio (OMC) y Banco Mundial (BM) (2017). Global Value Chain Development Report 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development. Informe anual 2017. OCDE, OMC y BM. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017.pdf

Orteu, M. (2014). Emergencia exportadora de la industria de SSI argentina: la importancia de las prácticas de exportación, el rol pionero exportador y la difusión de conocimiento. Disponible en <http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2530/1/%5bP%5d%5bW%5dOrteu%2c%20Marcos%20M.pdf>

Oxford Economics (2015). Trade Winds: shaping the future of international business. Oxford Economics para HSBC. Disponible en <http://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/trade-winds-shaping-the-future-of-international-business>

- Parteka, A. (2010). "Employment and export specialisation along the development path: Some robust Evidence". *Review of World Economics*, 145(4): 615-640.
- Parteka, A., y M. Tamberi (2013). "What determines export diversification in the development process? Empirical assessment". *The World Economy*, 36(6): 807-826.
- Porta, F. Sector automotriz. Revisión de experiencias internacionales. Working Paper. Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI). Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Ramey, G., y V. A. Ramey (1994). "Cross-country evidence on the link between volatility and growth". *American Economic Review*, 85 (5): 1138- 1151.
- Redlich, A., y M. Miscavage (1996). "The Business of Offset: A Practitioner's Perspective Case Study: Israel". *The Economics of Offsets: Defence Procurement and Countertrade*, editado por Martin, S.: 133- 156.
- Reinert, E. S. (1996). "The Role of Technology in the creation of rich and poor countries: underdevelopment in a Schumpeterian system". *Rich Nations - Poor Nations: The Long- Run Perspective*, editado por Aldcroft, D. H. y R.E. Catterall.
- Rose, A. K. (2007). The foreign service and foreign trade: Embassies as export promotion. *The World Economy*, 30 (1): 22-38.
- Sharma, D. D., y A. Blomstermo (2003). The internationalization process of Born Globals: a network view. *International business review*, 12 (6): 739-753.
- Todesca, J., H. Larghi y P. Besmedrisnik (2006). *Instituciones públicas de apoyo a la competitividad: un análisis de casos*. Buenos Aires: CEPAL.
- Varian H. (2016). "Intelligent Technology". *Finance & development*, 53 (3). Fondo Monetario Internacional (FMI). Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- Volpe Martincus, C. y J. Carballo (2010). *Entering new country and product markets: Does export promotion help?*. Working Papers Series: 203. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.