

OBJETIVOS Y POLÍTICAS PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA*

ANDRÉS LÓPEZ Y PAULO PASCUINI**

Introducción, motivación y organización del trabajo

Más allá de la reciente desaceleración del comercio global y de las nubes que aparecen en el escenario de las negociaciones internacionales –cuyas consecuencias obviamente son muy difíciles de prever–, es evidente que la economía mundial se ha integrado cada vez más estrechamente en las últimas décadas. Esto fue producto de por un lado, los procesos de desregulación y apertura llevados adelante a escala multilateral, regional y nacional, en los cuales se embarcaron la mayor parte de los países del globo; y, por otro, la caída en los costos de transporte y los avances tecnológicos que facilitaron el movimiento de bienes, servicios, dinero y conocimiento. Ambos fenómenos confluyeron en el despliegue de cadenas globales de valor (CGV), resultado de la creciente fragmentación espacial de la producción y la especialización de firmas y países en determinadas etapas de esas cadenas. Al presente, alrededor del 60% o 65% del comercio global se organiza en torno a CGV (Dollar y Kidder, 2017).

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

* Este trabajo resume un informe más extenso realizado a pedido de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE). Se agradecen los comentarios de Anabel Marín, así como los recibidos en diversas reuniones organizadas por la CNCE tanto de parte de sus funcionarios y especialistas como de personas expertas convocadas oportunamente a dichas reuniones.

** Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-Baires), Facultad de Ciencias Económicas (FCE-UBA) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correos electrónicos: <anlopez1962@gmail.com> y <paulo-pascuini@gmail.com>.

La expansión de las CGV también ha estado detrás de la incorporación de nuevos temas en la agenda negociadora internacional, en pos de la denominada “integración profunda” (armonización de regulaciones en materia de inversiones, estándares, propiedad intelectual, compras públicas, etc.). Esta integración profunda es una condición requerida para un tránsito más fluido de las mercancías y de los factores productivos que “viajan” en el interior de las CGV (Antras y Staiger, 2012).

Si bien la Argentina participó activamente de las tendencias integradoras en los años noventa, desde la mitad de la pasada década se observó una progresiva reversión de esa estrategia, con la extendida adopción de medidas restrictivas y la cuasi paralización de la agenda negociadora externa. Sin embargo, el proteccionismo de la administración previa no hizo sino acentuar una característica estructural. En efecto, si bien en 2015 la Argentina fue el tercer país más cerrado del mundo en el *ranking* que suma exportaciones e importaciones de bienes y servicios contra el PBI –con poco menos del 23%–, solo superando a Nigeria y Sudán –datos del Banco Mundial–, en 1998 la posición del país en ese mismo *ranking* era la sexta –y con el mismo 23%–. En 2008, en la cresta de la ola de los precios de los *commodities*, el país alcanzó el décimo puesto –y el *ratio* llegó al 40%–.

¿Por qué la Argentina es una economía “cerrada”? Entre los posibles factores explicativos encontramos los siguientes: el país está lejos de los principales *hubs* del comercio global –esto pesa menos para los servicios que viajan por internet–; además, no dispone de amplias dotaciones de mano de obra de bajos salarios, lo cual restringe el ingreso a las CGV como lo hicieron muchos países asiáticos o centroamericanos; por otro lado, no hay en la región una economía líder que articule cadenas regionales de valor, tal como lo hacen Alemania o Estados Unidos en sus zonas de influencia; y, por último, el nivel de complementariedad de dotaciones factoriales y capacidades competitivas es mucho menor que en América del Norte, Europa o Asia Oriental.¹

Pero no se trata apenas del escaso nivel de integración sino también de la manera en que el país se integra en la economía global. Hay amplio consenso sobre la existencia de serios problemas de competitividad en buena parte del sector productivo. En tanto, pese a la emergencia de algunos “descubrimientos” exportadores en las últimas décadas (automóviles, servicios basados en conocimiento,² vino), el patrón de especialización de la Argentina ha cambiado poco en los últimos años. En 2016 más del 70% del valor de las exportaciones de bienes correspondía a complejos productivos basados en recursos naturales, y el grueso de esas exportaciones tenía bajos niveles de procesamiento o diferenciación. Estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (2016), basadas en la cantidad de productos exportados y en un índice que mide variedad de mercados, evidencian que la diversificación exportadora se ha mantenido relativamente constante en los últimos veinte años, frente a aumentos en la mayor parte de los países en desarrollo (PED), incluyendo vecinos como Colombia o Perú. Beaton *et al.* (2017), por su parte, muestran que aunque el país cuenta con un elevado número de socios co-

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

2 Los servicios basados en conocimiento (SBC) incluyen servicios empresariales y profesionales (contables, legales, de gestión y asesoramiento), arquitectura, software y servicios informáticos, telecomunicaciones, ingeniería, audiovisuales, investigación y desarrollo (I+D), publicidad y algunas actividades financieras, de transporte y culturales.

merciales, la intensidad de esos vínculos es, en muchos casos, débil. Asimismo, en los últimos años la Argentina ha perdido posiciones relativas en el "índice de complejidad económica", que intenta medir la intensidad de conocimiento de los productos exportados por cada país (más adelante se desarrolla una explicación de dicho índice).

En cuanto a la integración en CGV, Cadestin *et al.* (2016), con fuente en la base TIVA,³ muestran que la Argentina tiene apenas 14% de valor agregado extranjero en sus exportaciones, lejos del promedio mundial (25%) y apenas por arriba de otros seis países de la muestra respectiva. Si bien esto se debe en parte a la especialización en bienes primarios –que en general requieren menos insumos importados–, las exportaciones industriales también muestran niveles muy bajos de contenido extranjero, señal de la débil integración del aparato productivo local en procesos de división del trabajo a escala regional o global. En tanto, la integración de la Argentina como proveedor de valor agregado incorporado en exportaciones de terceros países también es débil; el 16% de las exportaciones del país tienen ese destino, contra un promedio en torno al 23% o 24% y por debajo del resto de los países de América del Sur incluidos en la muestra (Brasil, Chile y Colombia). Sumando ambos indicadores, el índice de participación de la Argentina en las CGV es apenas del 30%, contra el 35% de Brasil, 38% de Colombia y 52% de Chile, y se encuentra lejos de los promedios para países desarrollados y PED, que se acercan al 50% (Cadestin *et al.*, 2016).

En tanto, hay actividades que sobreviven fundamentalmente gracias a la existencia de mecanismos de control de las importaciones o cuya situación se vería amenazada en un contexto de mayor integración, y las posibilidades de avanzar hacia una reconversión "proeficiencia" son muy escasas. Aunque para la política pública estas industrias son relevantes desde el punto de vista del empleo, esa protección genera costos para los consumidores y para las actividades aguas abajo que utilizan los productos de las respectivas industrias como insumos para sus propios procesos productivos. El impacto negativo de la protección se hace más evidente al considerar que el comercio en las CGV implica que para exportar hay que importar bienes y servicios intermedios; las barreras para estos últimos no hacen sino perjudicar a las firmas locales exportadoras, e incluso a muchas que abastecen al mercado doméstico.

La inversión también muestra signos de una escasa integración. Mientras que en los años noventa la Argentina recibió alrededor del 25% de los flujos de IED arribados a América del Sur, en los últimos quince años, en promedio, esa participación no pasó del 10%. El peso del país como emisor de IED en la región también cayó de más del 30% en los años noventa a alrededor del 5% en el mismo período. Hay apenas siete firmas argentinas entre las primeras 100 "multilatinas" (según "Ránkings" de América Economía de 2016), contra 30 de Brasil, 26 de México, 19 de Chile, diez de Colombia y cinco de Perú. Esto sugiere que el país tiene muy pocas empresas capaces de liderar cadenas de valor a escala supranacional.

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

³ La base TIVA (*Trade in Value Added*) de la OCDE-OMC incluye datos de 58 economías que representan alrededor del 95% del PBI mundial.

La primera de estas dimensiones se vincula con la sustentabilidad del sector externo. Por un lado, cuando no se generan las divisas necesarias para afrontar la demanda de importaciones emergen las conocidas restricciones al crecimiento. Por otro, el sector externo impacta sobre el crecimiento a través de la volatilidad, un tema importante cuando el patrón exportador se concentra en *commodities* sujetos a ciclos de precios de difícil previsión en cuanto a amplitud y duración.

Segundo, la integración al mundo mejora la dinámica de la productividad y la innovación. Por un lado, permite incorporar tecnología tangible (p. ej., maquinaria, insumos sofisticados) e intangible (p. ej., licencias, *know how*). Por otro, la competencia en el mercado interno debería incentivar a los productores a elevar su eficiencia y mejorar sus productos; a la vez, la apertura contribuiría a bajar costos vía importaciones más baratas de bienes intermedios. Asimismo, exportar ayuda a aprender sobre mejores prácticas comerciales y productivas e incentiva la adopción de nuevas tecnologías. Finalmente, hay un canal que va desde la estructura productiva hacia la productividad (vía rendimientos crecientes, complementariedades, externalidades, etc.); por tanto, la estrategia de integración podrá tener impactos diferentes sobre el crecimiento en la medida en que favorezca o desaliente a las actividades que pueden contribuir al aumento de la productividad por las vías mencionadas.

La tercera dimensión es la del empleo y la equidad. Una economía más abierta generará nuevos empleos en sectores “competitivos”, aunque no necesariamente las personas desplazadas desde las industrias afectadas serán capaces de ocuparlas (cabe aclarar que la definición concreta de políticas debe reconocer la amplia heterogeneidad existente dentro de los distintos sectores o industrias, lo que supone un nivel más granular que el que aquí usamos para simplificar el análisis). Hay fricciones y límites para la relocalización de la fuerza de trabajo, lo cual tiene impactos tanto de nivel como de composición sobre el empleo –si, por ejemplo, esas personas se mueven al sector informal–. La integración también puede tener efectos distributivos vía brecha salarial, en tanto afecta de manera diferente a trabajadores con distintos niveles de calificación.

Este trabajo no apunta a proponer una determinada forma de abordar los desafíos involucrados en este análisis, sino a proporcionar un conjunto de elementos que ayuden a delinear una estrategia de integración que tome en cuenta la multiplicidad y dificultad de dichos desafíos. En nuestra perspectiva, el primer problema que debe abordar una estrategia de inserción internacional hoy en la Argentina es de economía política: los intereses “defensivos” son conocidos, sus representantes están bien organizados y en muchos casos tienen un alto impacto en términos de empleo; en cambio, los intereses “ofensivos” no siempre son identificables con la misma certidumbre o carecen de la capacidad organizativa y de presión de los primeros. La definición de una estrategia de inserción internacional debe partir de este escenario para: delinear un sendero de transición en el cual se alienten reconversiones procompetitivas de empresas/sectores con intereses defensivos –o bien se asista a los trabajadores potencialmente afectados por un eventual achicamiento de esos sectores–; y avanzar hacia una mejor identificación de las empresas/sectores competitivos, o potencialmente competitivos, y ayudarlos a mejorar su acceso a mercados vía negociaciones comerciales, y a incrementar sus capacidades a través de políticas de desarrollo productivo, exportador y tecnológico. La existencia de fallas de mercado y de coordinación, junto con la presencia de fricciones y otro tipo de obstáculos que dificultan la movilidad de factores, justifican *per se* la necesidad de instrumentos que faciliten los procesos ya mencionados.

Los objetivos del trabajo son elaborar un “tablero de políticas” donde se identifican los componentes de las estrategias disponibles para diferentes tipos de sectores, así como sus interacciones y jerarquías, y aportar ideas acerca de los aspectos institucionales involucrados en la definición e implementación de una nueva estrategia de inserción internacional. En función de estos objetivos, el trabajo se ordena del siguiente modo. El siguiente apartado comenta la evidencia disponible sobre los impactos de la apertura comercial y la integración en CGV, e introduce el mencionado “tablero” con el fin de entender cuáles son las herramientas centrales de política en materia de inserción internacional y sus respectivos impactos. A continuación, se analiza brevemente la situación de la Argentina a la luz de dicho tablero de políticas. Finalmente, la última sección evalúa el rol que pueden jugar los componentes del tablero de políticas en diferentes tipos de sectores y reflexiona escuetamente respecto de algunos condicionantes institucionales que influyen en la definición e implementación de una nueva estrategia de integración internacional para la Argentina.

Apertura e integración: impactos, determinantes y políticas

Los impactos de la apertura: una breve discusión

Hay diferentes canales a través de los cuales la apertura comercial podría tener efectos positivos en la productividad y el crecimiento. El primero es el tradicional de relocalización de factores, tanto en el nivel sectorial como de empresas dentro de un mismo sector (el comercio beneficia a las firmas previamente más productivas). Segundo, las empresas exportadoras pueden aprender de sus clientes extranjeros y verse impulsadas a mejorar sus capacidades productivas y tecnológicas, aunque la evidencia sobre este efecto es mixta (Crespi *et al.*, 2008; De Loecker, 2013). Tercero, la mayor competencia en el mercado local puede llevar a las empresas a bajar costos, innovar y concentrarse en sus capacidades “núcleo”. Por último, la apertura permite el acceso a insumos de menor costo, mayor calidad o mayor variedad, y facilita la transferencia de tecnología (IMF, 2016; Ahmad y Primi, 2017).

Fuera de estos argumentos más conocidos, interesa mencionar la literatura que explora los diversos canales a través de los cuales la estructura exportadora influye en el crecimiento. Algunos trabajos encuentran que la concentración de los socios comerciales y de las exportaciones impacta negativamente sobre el crecimiento (Aditya y Acharyya, 2011; IMF, 2014 y 2017). Henn *et al.* (2013), por su parte, hallan que los países que experimentan mayor crecimiento en la calidad de su canasta exportadora⁴ alcanzan mayores ritmos de aumento de su PBI per cápita. En tanto, Hausmann *et al.* (2011) elaboran un índice de complejidad económica –que solo incluye el comercio de bienes–, el cual depende de la sofisticación⁵ y la diversidad de los productos exportados. Si un país tiene un índice de complejidad superior al que le correspondería según su PBI per cápita, su potencial de crecimiento será mayor.

En contraposición, Lederman y Maloney (2010) sugieren que lo importante no es qué se produce, sino cómo se produce; el ejemplo obvio en este sentido es la

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

5 El grado de sofisticación de un bien depende del nivel promedio del PBI per cápita de los países que lo exportan.

industria electrónica y los esquemas de maquila vigentes en países como México, donde no se generan sino muy escasamente el tipo de derrames y eslabonamientos que se esperan de las producciones *high tech*. En cualquier caso, más allá de las divergencias sobre los canales específicos de impacto, la literatura sugiere que no importa únicamente el volumen del comercio, sino también su composición.

¿Cómo cambia la relación entre comercio y crecimiento en un escenario dominado por CGV? Una parte de la literatura sobre el tema explora las relaciones entre importación de bienes intermedios –valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de un país, lo que se conoce como integración “hacia atrás”– y el valor agregado doméstico contenido en las exportaciones. Kowalski y López-González (en prensa, citado en Ahmad y Primi, 2017) estiman que en las economías en desarrollo un 1% de incremento en el contenido importado de las exportaciones lleva a 0,1% de aumento en el valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones. Asimismo, Kowalski *et al.* (2015) encuentran que el mayor contenido extranjero ayuda a elevar tanto la diversificación como la complejidad de la canasta exportadora; el mismo efecto es generado por la mayor sofisticación de los insumos importados. De aquí se deriva que la incorporación de bienes y servicios intermedios importados ayuda a elevar el valor agregado local así como la calidad de la canasta exportadora.

Kummritz (2015), en tanto, no halla evidencia firme respecto de efectos positivos de la participación en CGV a través de la transferencia de tecnología –vía importación de insumos intermedios–, excepto para los países con suficiente capacidad de absorción –medida a partir del capital humano, el ambiente institucional y los gastos en I+D–. En IMF (2017) se muestra que la integración “hacia adelante” (*upstream*) –como proveedor de valor agregado incorporado en productos intermedios que luego son exportados a terceros países– tiene efectos positivos sobre el crecimiento, mientras que no se encuentran efectos similares en el caso de la integración hacia atrás (*downstream*). La integración *upstream*, a su vez, se facilita con la disponibilidad de capital humano y sistemas de innovación eficientes. Estos trabajos sugieren, entonces, que los beneficios de la inserción en CGV son contingentes a la disponibilidad de capacidades locales.

¿Qué ocurre con los impactos de la apertura sobre el mercado de trabajo? Autor *et al.* (2016) revisan estudios que analizan los efectos de la penetración de las importaciones de origen chino sobre el mercado laboral estadounidense. Los autores encuentran que el incremento de un punto porcentual en la penetración de las importaciones reduce el empleo industrial en 1,3 puntos logarítmicos. Esos efectos parecen ser persistentes en el nivel local debido a que los ajustes en el mercado de trabajo son lentos e incompletos, y la movilidad entre regiones y entre sectores es limitada. Más aún, la reducción en el empleo industrial en las zonas afectadas reduce el gasto en bienes y servicios no transables amplificando el impacto local. En tanto, los trabajadores en las industrias expuestas a la mayor competencia ven disminuidos de forma permanente sus ingresos y sufren mayores tasas de rotación laboral.

Dix-Carneiro y Kovak (2017) analizan los efectos regionales de la liberalización comercial en el mercado laboral formal brasileño a partir de comienzos de los años noventa. Las regiones más fuertemente afectadas por la liberalización experimentaron lentas pero continuas caídas en el nivel de empleo, efectos que se estabilizaron cerca de 15 años después del inicio de la apertura. Paralelamente, encuentran evidencia de efectos negativos persistentes y crecientes sobre los salarios. Esto sugiere no solo que los ajustes en el mercado de trabajo suelen ser más lentos que lo predicho por

la teoría tradicional, sino también que los efectos de largo plazo pueden ser mayores que los de corto y medio.⁶ En la misma línea, la revisión de Pavcnik (2017) acerca del tema, sobre la base de diferentes estudios en PED, sugiere no solo que los efectos locales de la apertura sobre el empleo y los niveles de ingresos pueden ser duraderos, sino que se extienden a las generaciones siguientes a través de canales tales como educación, criminalidad y salud.

Parece haber un *trade-off*, entonces, entre las potenciales ganancias de la apertura y sus impactos persistentes sobre determinados grupos en el mercado de trabajo. En este contexto, interesa explorar la evidencia en torno a la efectividad de las políticas laborales activas. Card *et al.* (2015) realizan un metaanálisis de la literatura respectiva con una muestra de 207 estudios y encuentran que los efectos de los programas son relativamente pequeños en el corto plazo, pero su magnitud crece en el mediano plazo (de uno a dos años luego de concluido) y en el largo plazo (más de dos años después de concluido). Por su lado, Pavcnik (2017) releva algunos estudios más recientes en PED que muestran que las políticas laborales activas tienen un efecto muy modesto. Por ejemplo, los programas de capacitación, en promedio, hacen que tres de cada cien participantes consigan un empleo que no hubieran conseguido sin el programa, y sus costos per cápita son muy altos. Los subsidios al empleo tampoco tienen mejores resultados.

En conclusión, la apertura puede tener impactos positivos sobre la productividad y el crecimiento, aunque su concreción depende en gran medida de las capacidades locales. Asimismo, hay que tener en cuenta los potenciales impactos negativos sobre el mercado de trabajo. Todo esto nos lleva a la necesidad de pensar en términos amplios el *mix* de políticas que debe acompañar los procesos de apertura, un argumento que luego desarrollaremos más en extenso.

Los determinantes de la inserción internacional

En la sección previa hemos discutido brevemente los impactos económicos y sociales de la apertura y de la inserción en las CGV. La pregunta inmediata, entonces, es acerca de los determinantes del nivel de integración de un país en la economía mundial. El primer interrogante, en un contexto de fuerte reducción de las barreras arancelarias a escala global –y una creciente presencia de restricciones no arancelarias–, es si aquellas aún tienen impactos sobre el comercio. Goldberg y Pavcnik (2016) sugieren una respuesta positiva, pero solo cuando hablamos de comercio dentro de cadenas de valor globales o regionales donde se definen patrones verticales de especialización. En el mismo sentido, Diakantoni y Escaith (2014) hallan que el mayor peso del comercio de bienes intermedios asociado a las CGV potencia el rol de los aranceles, en particular por su carácter acumulativo, ya que los bienes cruzan varias veces las fronteras.

Ding y Hadzi-Vaskov (2017), en tanto, estiman los determinantes de diversas medidas relativas a la composición de las exportaciones (especialización en sectores de alta tecnología, diversificación, complejidad, sofisticación). Los autores concluyen que la eficiencia de la infraestructura, el capital humano y los aranceles bajos inducen una mejora en la calidad de la canasta exportadora y que los acuerdos comerciales favorecen menores niveles de concentración y una mayor sofisticación exportadora.

⁶ Dauth *et al.* (2014) y Donoso *et al.* (2015) llegan a conclusiones similares para diversos países de la UE.

¿Qué ocurre con los determinantes específicos de la inserción en las CGV? Kowalski *et al.* (2015) encuentran que la lejanía a los principales *hubs* del comercio desalienta la integración en las CGV. Por su parte, Kowalski y López-González (en prensa) hallan que los bajos costos laborales unitarios impulsan mayores niveles de valor agregado doméstico en las exportaciones de los PED. El nivel de demanda doméstica –aproximado por el valor agregado consumido domésticamente en una industria– se relaciona positivamente con el volumen de valor agregado local en las exportaciones, sugiriendo que la articulación con la economía nacional también es relevante para integrarse en las CGV.

¿Qué rol juega la política comercial a la hora de explicar la inserción en CGV? Kowalski *et al.* (2015) revelan que los bajos aranceles, la pertenencia a acuerdos de comercio, la apertura a la IED y las medidas de facilitación del comercio elevan la probabilidad de insertarse en las CGV. Kummritz *et al.* (2017) también observan efectos positivos de la apertura a la IED y al comercio sobre la integración en CGV. Orefice y Rocha (2014), en tanto, argumentan que la relación entre la participación en redes de producción globales y la firma de acuerdos “profundos” es de doble vía, ya que ingresar a estos acuerdos promueve una mayor integración, a la vez que los países más integrados tienen mayor probabilidad de ser miembros.

Cadestin *et al.* (2016) muestran que las reglas de origen y las barreras no arancelarias tienen un impacto negativo sobre las posibilidades de integración en las CGV para los países de América Latina. Esto sugiere que negociaciones tendientes a armonizar o avanzar hacia el reconocimiento mutuo de reglas, regulaciones y estándares entre los distintos bloques comerciales ayudarían a una mayor integración de la región en las CGV –de hecho, la incidencia negativa de estos factores es mayor que la de los aranceles–.⁷ Finalmente, Kowalski *et al.* (2015) hallan que la calidad de la infraestructura es un factor determinante de la posibilidad de integrarse en CGV (véase también Kummritz *et al.*, 2017), mientras que Kowalski y López-González (en prensa) señalan que la distancia afecta negativamente el valor agregado doméstico contenido en las exportaciones de terceros países; la fuerza del impacto se duplica en los países emergentes, lo cual podría deberse a la debilidad de la infraestructura de transporte en dichos países.

En suma, la política comercial entendida tradicionalmente sigue desempeñando un papel fundamental para explicar el nivel y las modalidades de la integración de los países en la economía mundial, pero hay otros factores que son crecientemente importantes y tienen que ver con los costos asociados a debilidades en la infraestructura, ineficientes procedimientos aduaneros o logísticos, o falta de armonización de estándares y regulaciones. Se trata, entonces, de aspectos clave de política si se quiere impulsar una mejor inserción exportadora.

El “tablero de políticas” de la integración

Como vimos en secciones previas, tanto los impactos como los determinantes de la inserción internacional de un país responden a un complejo conjunto de factores. En consecuencia, la discusión sobre herramientas de política también debe complejizarse e ir más allá del ámbito tradicional del comercio. En este sentido, proponemos analizar los componentes de una estrategia de inserción internacional a través del tablero de políticas presentado en el cuadro 1. Está claro que las políticas incluidas en los distintos casilleros tienen fuertes interacciones y complementariedades entre

⁷ Véanse también Beaton *et al.* (2017), IMF (2017) y Ahmad y Primi (2017).

CUADRO 1

Los componentes de una estrategia de inserción internacional

POLÍTICA COMERCIAL Y COSTOS DEL COMERCIO	APOYO A LAS EXPORTACIONES
REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA IED	DESARROLLO PRODUCTIVO E INNOVACIÓN

Fuente: Elaboración propia.

sí. Sin embargo, entendemos que la división planteada es útil en tanto que los instrumentos pertenecientes a cada uno de ellos responden a lógicas particulares y tienen objetivos específicos y distintos de los ubicados en otros casilleros; usualmente, también son responsabilidad de diferentes organismos de gobierno.

El primer casillero incluye las políticas que impactan de forma directa sobre las relaciones comerciales con terceros países. Este comprende la estructura arancelaria (protección nominal y protección efectiva), las medidas de defensa comercial y las barreras no arancelarias (licencias, cuotas, normas técnicas y sanitarias, *antidumping*, derechos compensatorios y salvaguardas) y los acuerdos comerciales. También abarca los costos de transporte, determinados por el estado de la infraestructura física y “blanda”, incluyendo la eficacia de los procedimientos aduaneros y el efecto de otras regulaciones que impactan sobre los tiempos del comercio. Los trabajos citados en Shepherd (2013) sugieren que los retrasos impredecibles en la frontera pueden ser más perjudiciales que otros costos explícitos, y que los países que garantizan el movimiento confiable y rápido de bienes son más atractivos para la IED asociada a CGV.⁸

El segundo casillero es el de las políticas de apoyo a las exportaciones. Si bien este tema podría considerarse parte de las políticas de desarrollo productivo, dado que aquí estamos tratando específicamente estrategias de internacionalización, vale la pena abordarlo por separado. En este grupo incluimos iniciativas tales como reembolsos de impuestos internos (incluyendo los aduaneros) –que buscan neutralizar la carga impositiva de las exportaciones–, exenciones y subsidios tributarios, créditos y garantías especiales, las zonas especiales para la exportación y la provisión de servicios para exportadores actuales o potenciales. Estos últimos usualmente son prestados por agencias especializadas e incluyen análisis de mercados, información sobre oportunidades comerciales, asistencia técnica y capacitación, apoyo para participar en misiones comerciales y ferias y acciones de *matchmaking*, entre otros.⁹ Desde el punto de vista de la teoría económica, estas intervenciones encuentran su fundamento en la existencia de externalidades de información/reputación que pueden generar, por ejemplo, las empresas “pioneras” en el acceso a ciertos mercados (Artopoulos *et*

⁸ Hummels y Schaur (2013) estiman que el costo de un día de retraso en la entrega de un bien a los clientes finales equivale a entre un 0,6% y un 2,3% del arancel *ad-valorem*.

⁹ El accionar de estas agencias se potencia cuando hay representación privada en su dirección, cuando la promoción se focaliza en exportaciones no tradicionales o en firmas no exportadoras y cuando sus acciones se acompañan por promoción de la inversión y el financiamiento de las exportaciones. Asimismo, hay umbrales mínimos de presupuesto debajo de los cuales la falta de masa crítica puede arrojar resultados poco efectivos (Crespi *et al.*, 2014).

al., 2010). En este contexto, el mercado no generaría suficientes estímulos a invertir en actividades de “descubrimiento” de oportunidades exportadoras.¹⁰

Las exenciones tributarias y los subsidios a la exportación hoy juegan un rol mucho menor que en el pasado, ya que las regulaciones multilaterales los consideran una forma de competencia desleal. Los créditos y garantías preferenciales, en tanto, apuntan a mitigar la presencia de fallas de mercado que dificultan la exportación, especialmente para las pymes o para actividades en las que los montos de las operaciones son grandes (industria naval, aérea, nuclear, energética o ferroviaria).¹¹ Más en general, el acceso al crédito es crucial para exportar debido a la existencia de elevados costos fijos para entrar a los mercados extranjeros –relacionados, por ejemplo, con inversiones en capacidad productiva, el desarrollo de redes de distribución o la adaptación a regulaciones–, sumado a que los tiempos de las operaciones respectivas también son mayores (Feenstra *et al.*, 2014). Las zonas especiales, a su vez, ofrecen condiciones preferenciales en materia de regulaciones legales, infraestructura y normas fiscales, aduaneras y laborales, con el fin de promover determinadas actividades exportadoras.

El tercer casillero es el de las políticas vinculadas a la IED. En un mundo donde comercio e inversiones están cada vez más interrelacionados, las políticas de regulación y promoción de inversiones pueden tener impactos fuertes sobre el patrón exportador, tanto directos como indirectos, vía derrames y vínculos con proveedores, clientes y competidores. Por un lado, tenemos aquí las políticas que definen las condiciones de ingreso y operación de las firmas extranjeras en el territorio de un determinado país, las cuales se plasman tanto en normas internas como en acuerdos binacionales (tratados bilaterales de inversión), regionales o multilaterales; estas condiciones pueden ser más o menos restrictivas o discriminatorias para el capital extranjero *vis à vis* el doméstico. Por otro lado, encontramos las iniciativas de promoción de la IED, que pueden ir desde las simples acciones de *marketing* del país, hasta la provisión de información y servicios de asistencia. Estos servicios generalmente son prestados por agencias especializadas, que muchas veces son las mismas que proveen servicios de apoyo a la exportación –algo no extraño considerando la cada vez más estrecha relación entre comercio e IED–. La principal razón para la creación de estas agencias es la existencia de fallas de información.¹² En ocasiones, estos organismos se convierten “de facto” en agencias de desarrollo cuando incluyen entre sus objetivos temas tales como el desarrollo regional o la generación de vinculaciones y derrames. Asimismo, al presente la mayor parte de estas agencias emplea estrategias de *targeting* para sus tareas de promoción. La caja de herramientas en este casillero también incluye la adopción de subsidios, exenciones impositivas o créditos preferenciales para los inversores.¹³ Crecientemente, estos incentivos se otorgan a cambio de contrapartidas específicas (inversión en ciertos sectores/tareas/regiones, formación de capital

¹⁰ Las evaluaciones recientes muestran que estas actividades tienden a mejorar los resultados exportadores, en particular cuando las empresas utilizan conjuntamente diversos tipos de servicios (asesoría, entrevistas con clientes potenciales, participación en ferias y misiones) (Crespi *et al.*, 2014).

¹¹ Diversos estudios muestran que el racionamiento del crédito afecta tanto la probabilidad como la intensidad de la actividad exportadora de las firmas afectadas (Minetti y Zhu, 2011; Muñols, 2015).

¹² El desconocimiento o la incompreensión de aspectos regulatorios, condiciones de mercado y de la cultura de negocios local, por ejemplo, generan costos de aprendizaje y puesta en marcha para los inversores (CEPAL, 2006).

¹³ Distintos trabajos muestran que, en general, los incentivos fiscales tienen un impacto positivo sobre la

humano, eslabonamientos,¹⁴ actividades de I+D). Finalmente, las agencias vienen dando cada vez mayor importancia a las tareas de *aftercare*, que intentan promover el “escalamiento” de las actividades desarrolladas localmente por las filiales extranjeras dentro de las respectivas cadenas de valor.

La promoción de la IED también abarca a las empresas locales que pretenden internacionalizarse, incluyendo desde la provisión de servicios de información y asistencia y el apoyo al ingreso a mercados externos, hasta garantías y créditos específicos. La internacionalización vía IED es un mecanismo de exportación en el caso de los servicios, e incluso en las manufacturas puede facilitar el acceso a terceros mercados cuando se requiere cercanía con el cliente. Asimismo, permite acceder a conocimiento valioso en materia productiva, tecnológica y comercial, y puede ser asimismo un canal para generar exportaciones directas e indirectas de los proveedores de las empresas que se internacionalizan.

Finalmente, el cuarto casillero incluye las políticas de apoyo al desarrollo productivo y la innovación. El fundamento de estas políticas se basa en la existencia de fallas de mercado –por ejemplo, las que pueden dificultar el acceso al crédito y a la información tecnológica y de mercado– y coordinación,¹⁵ que pueden dificultar la creación y expansión de empresas potencialmente dinámicas, bloquear la puesta en marcha de inversiones rentables, obstaculizar la provisión de determinados bienes públicos o limitar el desarrollo de actividades generadoras de externalidades (como la I+D). Las políticas en este casillero pueden ser relevantes para ayudar a cerrar brechas de productividad, tecnología o calidad de empresas locales potencialmente exportadoras, así como para generar nuevas oportunidades de diversificación productiva y exportadora. También pueden ser mecanismos de ayuda a sectores que deben reconvertirse para ganar competitividad.

Un área importante en este cuadrante es la de *clusters*. La pertenencia a este tipo de organizaciones puede dar lugar a ganancias colectivas de eficiencia vía generación y transferencia de conocimiento, disponibilidad de personal calificado y procesos de especialización y división del trabajo en su interior (véase Giuliani y Bell, 2005). Sin embargo, estas vinculaciones pueden verse obstaculizadas por la existencia de fallas de mercado –por ejemplo, información asimétrica entre los integrantes–, o bien por la presencia de elevados costos de transacción que dificultan la acción colectiva necesaria para la cooperación horizontal.

Como se resume en Crespi *et al.* (2014), las políticas de desarrollo productivo e innovación, en general, se pueden clasificar en verticales –cuando apuntan a un

atracción de IED; sin embargo, su incidencia difiere según las características de la firma y de la propia inversión (véanse Buettner y Ruf, 2007; Klemm y Van Parys, 2010; Van Parys y James, 2010).

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

15 Ejemplos de fallas de coordinación: a) cuando los procesos de innovación involucran complementariedades entre diversos agentes; b) en mercados pequeños ciertas capacidades especializadas pueden no generarse si no hay masa crítica por el lado de la demanda; a su vez, la ausencia de capacidades obstaculiza el desarrollo de nuevos sectores; c) el incentivo a convertirse en un emprendedor de alto riesgo es bajo cuando no hay suficientes inversores ángeles u oferta de capital semilla y de riesgo; además, esta oferta de fondos no se desplegará si no hay una potencial demanda por parte de un número relativamente grande de proyectos potencialmente exitosos (Crespi *et al.*, 2014).

sector específico– u horizontales –cuando tienen alcance general–. La otra dimensión de política relevante en este cuadrante es la que divide, por un lado, a la provisión de bienes públicos, que aumentan la competitividad de los sectores productivos; y, por otro, a las intervenciones de mercado, que alteran el cuadro de incentivos y conductas de los agentes privados.

La provisión de bienes públicos horizontales incluye las iniciativas para mejorar la cantidad y calidad del capital humano y la infraestructura, la facilitación del clima y las regulaciones para hacer negocios y ciertos marcos legales básicos como los vinculados a derechos de propiedad intelectual. En cuanto a las intervenciones de mercado horizontales, uno de sus fundamentos esenciales es la necesidad de estimular, mediante subsidios o exenciones fiscales por ejemplo, actividades que, por generar externalidades positivas, tendrían un nivel de inversión privada subóptimo desde el punto de vista social. La capacitación de personal o la I+D son casos claros en ese sentido. Asimismo, en este cuadrante encontramos la provisión subsidiada de servicios de asistencia tecnológica, comercial, productiva o de gestión. También entran aquí las políticas que apoyan la colaboración entre universidades, centros tecnológicos y empresas. Finalmente, los programas de extensión se orientan a facilitar la difusión y adopción de tecnologías existentes a fin de mejorar la competitividad de las empresas de menor tamaño.

Las políticas verticales abarcan esencialmente el mismo tipo de instrumentos que las horizontales, pero aplicados a sectores/cadenas/tecnologías específicas. La pregunta aquí sería cuál es el criterio para elegir unos sobre otros. Así, ciertas actividades pueden generar externalidades de conocimiento significativas. Esto podría, por ejemplo, justificar la aplicación de incentivos específicos para tecnologías de propósito general (*software*, biotecnología, nanotecnología). Una segunda razón es el objetivo de apoyar el proceso de diversificación y transformación productiva de una economía. En efecto, el proceso de desarrollo no ocurre solo a través del crecimiento de las actividades ya existentes, sino mediante el descubrimiento de nuevas actividades donde el país puede ser competitivo. Estos descubrimientos pueden ser afectados, por ejemplo, por fallas de coordinación que impiden la creación de ciertos bienes colectivos o dificultan la generación de inversiones complementarias, así como por problemas de apropiación de los resultados derivados de las inversiones necesarias para desarrollar nuevas capacidades (véase Crespi *et al.*, 2014).

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

Como se dijo antes, es evidente que en la práctica los instrumentos y políticas ubicados en los distintos casilleros exhiben fuertes interacciones y complementariedades. Por ejemplo, si los acuerdos de libre comercio favorecen el acceso a terceros mercados, puede ocurrir que las firmas potencialmente beneficiarias no cuenten con la información técnica y de mercado requerida para aprovechar esas oportunidades. Asimismo, si bien la llegada de IED puede favorecer el desarrollo de proveedores que luego se conviertan en exportadores dentro de determinadas cadenas de valor, puede ocurrir que las firmas locales aspirantes a proveedores carezcan de determinadas competencias o habilidades tecnoproductivas, o de certificaciones específicas.

En tanto, mecanismos defensivos de política comercial –como las normas *antidumping*– pueden ser utilizados como “palanca” para que las firmas/sectores protegidos adopten estrategias de reconversión, objetivo para el cual puede ser relevante la interacción con determinadas políticas de desarrollo productivo. Más aún, al interior de cada casillero también hay complementariedades; por ejemplo, en el caso de las políticas de desarrollo productivo hay instrumentos que impactan sobre distintas etapas del ciclo de vida de una empresa, y por tanto deberían ser pensados en forma coordinada. También pueden existir *trade-offs*: por ejemplo, muchas veces los acuerdos que permiten mejor acceso a terceros mercados tienen como contrapartida una reducción del espacio de políticas disponible para el país en temas tales como propiedad intelectual o compras públicas.

Por consiguiente, es importante que existan mecanismos de coordinación que le den una racionalidad general a las distintas intervenciones, tanto en cuanto a sus objetivos y posibles impactos, como respecto de la secuencia en que son llevadas adelante. La creación de gabinetes o consejos interministeriales es una de las alternativas para avanzar en este sentido. Los mecanismos de diálogo público-privados también son una herramienta para identificar sectores potencialmente “ganadores” y “perdedores” en escenarios de mayor apertura, intercambiar información, generar consensos y diseñar estrategias e instrumentos eficaces para alcanzar las metas fijadas en cada caso.¹⁶

Tablero de políticas de integración: el caso argentino¹⁷

Aquí analizamos brevemente el estado de situación de la Argentina en los diferentes cuadrantes del “tablero de políticas” recién presentado. En cuanto al primero de ellos, “política comercial y costos del comercio”, en los últimos años de la administración previa hubo un marcado incremento de las tendencias proteccionistas. Esto se refleja, en primer lugar, en el aumento de la protección arancelaria; de acuerdo a información de la OMC el promedio aritmético del arancel NMF (nación más favorecida) aumentó levemente del 12% en 2006, tanto en promedio simple como ponderado, al 13,7% y 12,8% respectivamente en 2016.¹⁸ En particular, la Argentina destaca por el nivel de protección para bienes intermedios, algo que como ya vimos afecta la inserción en las CGV –según datos del *World Integrated Trade Solution*, Banco Mundial–: en 2015 el arancel promedio ponderado para intermedios en la Argentina se acercaba al 6%, solo superado por

¹⁶ Véase Fernández Arias *et al.* (2017).

¹⁷ Nos limitamos a las instituciones y políticas administradas por el Estado nacional –en casi todas las provincias existen políticas de apoyo a las exportaciones y al desarrollo productivo–. Asimismo, quedan afuera las políticas que maneja el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y que buscan promover el empleo mediante subsidios, actividades de formación, reducción de aportes patronales, asistencia en la búsqueda de trabajo y otros programas.

¹⁸ Según datos del Banco Mundial, la tasa arancelaria estimada como promedio ponderado según el volumen de comercio alcanzaba, a nivel mundial, menos de 3% en 2012. Sin embargo, siguen existiendo fenómenos tales como los “picos” –tarifas mayores al 15%– y los “escalamientos” arancelarios –protección mayor para bienes finales que para bienes intermedios o materias primas–, los cuales afectan especialmente a sectores tales como agricultura, productos animales, textiles, productos de cuero, vestimenta y madera.

Brasil y Venezuela en América Latina. Asimismo, la Argentina es uno de los países que con más frecuencia ha recurrido a medidas restrictivas del comercio –según datos del *Global Trade Alert* se ubica cuarta desde 2009 a la fecha, solo detrás de Estados Unidos, Rusia e India–. Adicionalmente, existe un sistema de Licencias no Automáticas, en el marco del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones, que reemplaza a las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, vigentes desde 2012.

Por otro lado, los costos de transporte y logística también son elevados. La Argentina ha venido perdiendo posiciones en el *Logistics Performance Index* del Banco Mundial, pasando del puesto 45 al 66 –sobre 160 países– entre 2007 y 2016, con un mal desempeño focalizado principalmente en los servicios aduaneros, la calidad de la infraestructura y la logística, y los costos del transporte internacional. Cerra *et al.* (2016), en tanto, muestran que la Argentina está por detrás de sus rivales directos en los mercados internacionales en cuanto a la calidad de su infraestructura. A su vez, de acuerdo con el *ranking Doing Business* del Banco Mundial, la Argentina figura en el puesto 111 en lo que hace a facilitación del comercio –tiempos y costos para exportar e importar–, detrás de vecinos como Chile, México o Perú –en este último tema se pueden esperar mejoras importantes a partir de la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Ahora, respecto de las negociaciones con terceros países, el principal proceso de integración del que participa la Argentina, el Mercosur, atravesó una fase de claro estancamiento en los últimos años. Como señalan Da Motta Veiga y Polónia Rios (2017), frente a la promesa de “regionalismo abierto” que inspiró su creación hace más de 25 años, este proceso se vio fuertemente limitado por una serie de factores que incluyen: el objetivo de preservación de espacios de política para fomentar la industrialización en la Argentina y Brasil; y el hecho de que las ventajas comparativas de los países del Mercosur se concentran en las cadenas agroindustriales donde se encuentra el núcleo duro del proteccionismo en los mercados relevantes, tanto desarrollados –Estados Unidos, la UE o Japón– como PED –India o México.

El Mercosur es una unión aduanera imperfecta –debido a las diversas perforaciones existentes al arancel externo común– y subsisten obstáculos al libre movimiento de bienes y factores dentro del bloque. Cuestiones clave para la agenda de integración –por ejemplo, el comercio de servicios, la internalización de las regulaciones Mercosur o el tratamiento de las zonas francas– todavía están pendientes de resolución (INTAL, 2017). A su vez, desde el punto de vista institucional, los avances han sido casi nulos, y los conflictos asociados a las violaciones a los acuerdos vigentes se han resuelto generalmente en forma bilateral (Ons, 2017). En tanto, pese a los repetidos intentos de fomentar procesos de complementación productiva, esta ha avanzado apenas en algunas industrias gobernadas por multinacionales, y en particular en la automotriz, donde rigen normas de comercio administrado. Finalmente, el estancamiento de la agenda externa del Mercosur –el bloque apenas ha firmado tratados de libre comercio con Israel y Egipto, y tiene acuerdos preferenciales con la *Southern Africa Customs Union* e India– contrasta con el activismo de otras naciones de la región, en particular Chile, Colombia, Perú y México.

En este contexto, emergen dos consecuencias negativas para la integración de la Argentina al mundo: las potencialidades del Mercosur en materia de complementación productiva se aprovechan de manera subóptima; y los exportadores locales están en desventaja frente a competidores de otros países que tienen acceso preferencial a mercados con los cuales sus países han concretado acuerdos comerciales.

En el período más reciente se observa una mayor voluntad por retomar la agenda de negociaciones del Mercosur, tanto interna como externa. No obstante, este renacer se encuentra con un escenario internacional más hostil, tanto por la retórica proteccionista de muchos gobiernos de países desarrollados como por el debilitamiento del espacio multilateral de negociación (véase Da Motta Veiga y Polónia Rios, 2017). El largamente demorado tratado con la UE representaría un claro avance en este contexto,¹⁹ aunque al momento de escribirse este trabajo no se ha terminado de definir los compromisos que asumen las partes negociadoras –o no se han hecho públicos al menos–, y esta falta de definición naturalmente dificulta tener un balance costo-beneficio claro de dicho posible acuerdo.

La agenda interna también comenzó a dinamizarse, lo cual se refleja en la firma de un Protocolo de Inversiones y otro de Compras Públicas en 2017. Además, se decidió avanzar en la convergencia de reglamentos técnicos, sanitarios y fitosanitarios. Así, la Argentina y Brasil firmaron un convenio para evitar la doble tributación, que beneficia a los exportadores de servicios en particular (INTAL, 2017).

Es claro entonces que el Mercosur necesita activar las energías negociadoras tanto para completar la agenda interna como para avanzar en los acuerdos con nuevos socios. Esto implica no solo tomar decisiones sobre los objetivos y estrategias a perseguir, y su secuencia, sino también generar nuevos marcos institucionales que apoyen ese proceso. Un aspecto fundamental en este nuevo escenario es que gracias a los acuerdos de complementación económica firmados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con la Comunidad Andina, México y Chile, el comercio intrarregional de bienes en América del Sur está casi totalmente liberalizado desde el punto de vista arancelario. Sin embargo, no ha habido avances en áreas como servicios, compras públicas o inversiones (INTAL, 2017). Las iniciativas en estos temas, así como en materia de armonización de reglas de origen, podrían ayudar significativamente a la expansión de los procesos de complementación productiva en la región.

En cuanto al cuadrante “apoyo a las exportaciones”, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, creada en 2016, es un organismo descentralizado del Ministerio de Producción que absorbió las tareas de la ex Fundación Exportar. El organismo provee el tipo de servicios típicamente prestados por entidades similares –sobre los que ya se habló previamente–, aunque dada su corta vida todavía recorre su curva de aprendizaje en materia de estructura, funcionamiento, tareas y objetivos.

Por otro lado, la principal fuente de apoyo financiero oficial para las exportaciones –más allá de las líneas provistas por los bancos públicos nacionales y provinciales– es el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Se trata de una entidad descentralizada del Ministerio de Producción, cuyo único accionista es el Estado nacional, que opera como banco de segundo piso. Si bien fue creado hace varios años, solo desde 2016 ha comenzado a tener una presencia efectiva en el mercado aportando fondeo de largo plazo para distintos tipos de operaciones.

Cabe mencionar que el Ministerio de Producción administra el régimen de reintegros a la exportación, destinado a devolver impuestos internos que se hubieran pagado durante la cadena de producción exportadora, y cuyas alícuotas recientemente fueron elevadas hasta un 8%. En tanto, se eliminaron todas las retenciones a

¹⁹ Adicionalmente, el Mercosur ha iniciado conversaciones con otros potenciales socios como la Asociación Europea de Libre Comercio, Corea del Sur y Canadá.

la exportación salvo las aplicadas a la soja y subproductos. Asimismo, el régimen de *draw-back* permite a las firmas obtener el reembolso de los derechos de importación pagados por insumos empleados en sus actividades exportadoras.

Respecto del cuadrante “Regulación y promoción de la IED”, y de acuerdo con un *ranking* recientemente elaborado por el FMI, la Argentina es uno de los países más abiertos a la IED a nivel global, y el más abierto en la región junto con Colombia (Morgan, 2017). La IED puede ingresar a cualquier sector en condiciones de igualdad de trato con las empresas locales sin requisito de autorización previa; tampoco existen restricciones para la repatriación de capital ni para la remisión de utilidades. Asimismo, el país ha firmado cerca de sesenta tratados bilaterales de inversión y es miembro del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones y de la *Multilateral Investment Guarantee Agency*.

En cuanto a servicios a los inversores, estos son provistos por la mencionada Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. Este organismo busca promover al país como destino de inversión y asistir a los inversores durante las distintas etapas del proceso –análisis, toma de decisión, ejecución, posinversión y reinversión–, en línea con las acciones que mencionamos con anterioridad al describir el rol de las agencias de inversión a nivel internacional (aquí vale el mismo comentario aplicado previamente a la Agencia en relación con su corta experiencia). En un contexto donde, como referimos antes, la interacción entre el comercio y la IED es muy estrecha, la creación de una agencia que abarca ambas áreas es una novedad bienvenida. La incorporación de los criterios –citados en la sección previa a las herramientas de política– que maneja aquella seguramente ayudaría a potenciar sus impactos.

En tanto, no existen políticas específicas tendientes a apoyar procesos de escalamiento e internacionalización de firmas locales competitivas, con la excepción de la línea Potenciar del BICE, dirigida a fomentar mediante créditos subsidiados la internacionalización de firmas líderes locales no solo vía exportaciones sino también mediante operaciones de IED. En este caso la agenda incluye esencialmente cuestiones de acceso a financiamiento, la eventual promoción de procesos de fusiones y la ayuda para remover obstáculos y barreras regulatorias y comerciales mediante actividades de inteligencia de mercado y, en ciertos casos, negociaciones específicas con posibles países objetivo.

Finalmente, en el área “Desarrollo productivo e innovación”, contamos con los relevamientos presentados en Arza *et al.* (2017), Lavarello y Sarabia (2015), y López y Svarzman (2016). La mayor parte de los instrumentos respectivos se concentran en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), el Ministerio de Producción y el Ministerio de Agroindustria. Siguiendo la taxonomía de Arza *et al.* (2017), los instrumentos respectivos apuntan a promover mejoras de productividad, actividades de innovación, la formación de *clusters* o redes, las actividades exportadoras y la capacitación de los recursos humanos principalmente. A su vez, algunos de ellos tienen una dimensión sectorial, mientras que otros apuntan a grupos específicos de empresas, usualmente las pymes o las empresas jóvenes.

Siempre de acuerdo con Arza *et al.* (2017), estas iniciativas incluyen programas orientados al desarrollo empresario (asistencia técnica y extensionismo), la creación de vínculos entre empresas (desarrollo de proveedores, *clusters*, cadenas de valor, parques industriales), el fomento de la innovación (subsidios y crédito fiscal para I+D, apoyo a la adopción de tecnologías, promoción de la cooperación industria-universidad), el emprendedurismo (capacitación, capital semilla, inversores ángeles,

incubadoras, capital de riesgo) y la facilitación del acceso a financiamiento de mediano y largo plazo. La mayor parte de estas políticas van por el canal de recursos financieros, en tanto la asistencia técnica, especialmente para pymes, es el segundo mecanismo más empleado. Mientras que en los años noventa predominaba un enfoque horizontal, en la década siguiente ganaron peso las iniciativas verticales. Estas incluyen no solo regímenes sectoriales (industria automotriz, *software*), sino también otras destinadas a financiar actividades innovativas en áreas prioritarias. Asimismo, el régimen de Tierra del Fuego combina elementos regionales con la promoción de ciertas actividades, en particular en el complejo electrónico.

Hay muy pocas evaluaciones de impacto para este conjunto de políticas (Arza *et al.*, 2017; López y Svarzman, 2016). El grueso de ellas se focaliza en los programas del MINCYT, y en general encuentran resultados positivos sobre las actividades de innovación, pero son pocas las que hallan evidencia de efectos sobre los resultados innovativos o la productividad –el argumento estándar es que esos efectos tardan más en materializarse–. Sin embargo, un estudio halló impactos positivos sobre el desempeño de las firmas beneficiarias y, vía movilidad de sus trabajadores, también sobre las no beneficiarias (Stucchi *et al.*, 2014). En tanto, los muy escasos trabajos que examinan políticas de apoyo a *clusters* y pymes revelan resultados positivos en empleo, salarios, ventas y exportaciones.

Es evidente que se requieren más evaluaciones de impacto en esta área –y esto vale también para los restantes casilleros–. En ciertos casos esta tarea es compleja debido a que algunas políticas son de muy reciente creación, pero en otros casos el obstáculo es, por ejemplo, la falta de acceso a datos. Un área donde la necesidad de evaluación es quizás más notoria es la de los regímenes sectoriales y provinciales. Los análisis disponibles sobre el régimen de *software* encuentran cierta evidencia de impactos positivos,²⁰ pero se requiere ampliar su alcance para tener resultados más precisos. En el caso de la industria automotriz las evaluaciones son inexistentes –al menos si hablamos de estudios rigurosos de impacto cuantitativo–. Está claro, no obstante, que aun sin ellas sabemos que hay problemas en cuanto a los impactos del régimen respectivo, tanto en lo que hace a la competitividad de la industria como a la debilidad del sector autopartista local.²¹ Respecto de Tierra del Fuego, en cambio, hay coincidencia acerca del elevado costo fiscal del régimen –y del costo para los consumidores locales– y sus muy escasos impactos sobre el desarrollo, más allá del empleo generado en la isla;²² de hecho, el gobierno ya ha comenzado a desmontarlos al reducir los aranceles para la importación de computadoras.

Yendo a un análisis más cualitativo, podemos mencionar los siguientes elementos: la cobertura/alcance –en términos de la población objetivo efectivamente beneficiada– de las intervenciones de mercado, así como de algunos bienes públicos focalizados –por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial–, es bastante menor que en países desarrollados y en ciertos casos incluso inferior a la de algunas naciones vecinas; dicha cobertura es también heterogénea en términos territoriales, con desventaja para las regiones más rezagadas; el grado de coordinación de las diferentes iniciativas es limitado, no solo entre distintas reparticiones, sino también entre las pertenecientes a

20 Véanse, por ejemplo, Barletta *et al.* (2014); Castro y Jorrat (2013).

21 Véase Baruj *et al.* (2017).

22 Véase Levy Yeyati y Castro (2012).

un mismo ministerio; y varios instrumentos ven limitado su impacto debido a la inexistencia de herramientas complementarias en sus respectivas “aguas abajo” –por ejemplo, políticas de innovación que promueven desarrollos tecnológicos que luego no encuentran apoyo para las etapas de escalamiento productivo e inserción en el mercado–. Asimismo, hay vacancias en áreas tales como formación de conocimientos avanzados, políticas “del lado de la demanda” –por ejemplo, compras públicas innovativas– e instrumentos de apoyo a la expansión de empresas jóvenes con alto potencial –por ejemplo, aceleradoras, capital semilla, capital de riesgo (López y Svarzman, 2016).²³

Opciones y herramientas de política para la integración en la economía global

Como se dijo al comienzo, hay consenso respecto de que la Argentina debe profundizar su integración en la economía mundial, aunque menos sobre los objetivos y mecanismos específicos para alcanzar dicha integración. Aquí hemos intentado contribuir al debate sobre el tema a través de la revisión de una serie de antecedentes conceptuales y empíricos que permiten analizar las alternativas de política disponibles para la Argentina en esta materia.

En este sentido, creemos que es importante definir algunos objetivos básicos de la estrategia de integración, así como establecer los condicionantes a los cuales esta se enfrenta. El primer objetivo de una estrategia de inserción internacional debería ser promover no solo un mayor dinamismo del sector exportador –relevante para mejorar la sustentabilidad de las cuentas externas–, sino también elevar la calidad y diversificación de productos y destinos de la canasta exportadora –central desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo en el largo plazo–. Por calidad entendemos aquí tanto crecientes niveles de valor agregado y diferenciación, como la mayor especialización en bienes/servicios/actividades generadoras de externalidades que permitan abrir futuras oportunidades productivas y exportadoras.

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

²³ Hay que aclarar, sin embargo, que este conjunto de observaciones remite fundamentalmente al cuadro de políticas legado por la anterior administración. El actual gobierno ha introducido cambios importantes en esta materia, en particular en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo, a cargo fundamentalmente del Ministerio de Producción y del Ministerio de Agroindustria. Entre las nuevas iniciativas se incluyen, por ejemplo, aquellas destinadas a los sectores de SBC, bioindustria, emprendedores y desarrollo de proveedores. Asimismo, se ha dictado una nueva Ley PYME que otorga distintos tipos de beneficios a ese segmento de empresas y se ha aprobado una nueva ley de compras públicas que otorga preferencias para las empresas locales. Dada su reciente implementación, no hay evaluaciones disponibles sobre estas herramientas.

aún considerando que la evidencia internacional revela que los efectos de las políticas laborales "activas" parecen ser modestos. En suma, se debe tener en cuenta que los procesos de transformación productiva asociados a una mayor apertura al comercio y las inversiones llevan tiempo, tanto para que sectores con intereses "ofensivos" o "potencialmente ofensivos" aprovechen las oportunidades que se abren, como para que los sectores con intereses "defensivos" se reconviertan, o se implementen mecanismos efectivos para amortiguar el impacto social de su posible contracción.

Las mejoras en materia de infraestructura, logística, simplificación regulatoria, capital humano o estructura tributaria seguramente incrementarán las potencialidades competitivas del conjunto de la economía. Paralelamente, se hace necesario repensar el esquema de protección hoy vigente en la Argentina, apuntando en particular a reducir las barreras para los bienes intermedios.

Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que muchas veces se requieren acciones específicas para aprovechar las potencialidades de los distintos sectores. Las prioridades y secuencias de las intervenciones de política diferirán según las características de los sectores, su distancia de la frontera internacional, el tipo de agentes predominantes y el modo en que funcionan los mercados, entre otros factores. Por ejemplo, a mayor cercanía a la frontera, mayor la relevancia de las políticas de acceso a mercados, mientras que el cuadrante de desarrollo productivo e innovación cobra prioridad si se quieren construir capacidades competitivas en segmentos más incipientes. En tanto, en algunas actividades "basadas en ciencia" las políticas de innovación juegan un rol clave, mientras que si queremos vender bienes diferenciados en mercados de consumo es esencial el cuadrante de apoyo a las exportaciones.

Una manera de bajar a tierra estos principios generales es adoptando la taxonomía sectorial propuesta en un documento elaborado por la Secretaría de Transformación Productiva (2016) (cuadro 2). Allí se distinguen cinco tipos de sectores;²⁴ competitivos

CUADRO 2
Incidencia de los cuadrantes de política en los distintos tipos de sectores

Sensibles	Administración del comercio	Nichos potencialmente competitivos		Mejoras de eficiencia/calidad
Latentes	Acceso a mercados/ armonización regulatoria	Apoyo a pioneros	<i>Upgrade</i> en CGV (p. e., cadena automotriz)	Desarrollo de proveedores
Nichos competitivos	Armonización regulatoria	Apoyo a pioneros	Inserción y <i>upgrade</i> en CGV	Proyectos innovativos
Competitivos	Acceso a mercados	Mayor diferenciación exportadora	Promoción de encadenamientos	Desarrollos tecnológicos
↑ SECTORES CUADRANTES →	Política comercial y costos del comercio	Apoyo a las exportaciones	Regulación y promoción de la IED	Desarrollo productivo e innovación

Fuente: Elaboración propia.

²⁴ El quinto grupo es el de bienes y servicios que al presente tiene nula o baja transabilidad –por ejemplo, comercio, construcción, hortalizas y legumbres, productos plásticos, bebidas no alcohólicas.

–por ejemplo, aceites vegetales, cereales, carnes, lácteos–; nichos competitivos –por ejemplo, SBC, equipamiento médico, perfumería–; latentes –por ejemplo, automóviles, autopartes, farmacéutica, maquinaria agrícola, plaguicidas–; y sensibles –por ejemplo, textiles, confecciones, calzado, muebles–. En líneas generales, los dos primeros grupos tienen claros intereses ofensivos, el último se identifica con intereses defensivos y el grupo “latente” incluye a los segmentos con intereses potencialmente ofensivos.

En el cuadro 2 se indican, a título de ejemplo, acciones o impactos esperados en los distintos casilleros del tablero de políticas para cada tipo de sectores –en gris aparecen aquellos que serían de mayor relevancia en cada caso–. Dos aclaraciones: la lógica de aplicación del tablero vale para otras clasificaciones sectoriales que puedan utilizarse; y dentro de cada grupo hay diversos grados de heterogeneidad entre los distintos sectores que lo componen. Esto implica, como se dijo antes, que la política pública debe definirse en un nivel más granular que el enfoque amplio aquí adoptado.

Al presente, la Argentina ya cuenta con instituciones e instrumentos establecidos en los diversos cuadrantes de nuestro “tablero de políticas”. Sin embargo, el punto de partida en cuanto al desempeño e impactos de estas herramientas es muy dispar. Por ejemplo, en áreas tales como extensionismo industrial la evidencia sugiere que hay mucho camino por recorrer y que es necesario acercarse a las mejores prácticas internacionales, en particular cuando se trata de servicios de asistencia en áreas “blandas” (gestión, comercialización, planificación, etc.). Asimismo, subsisten importantes “áreas de vacancia”, como ya se anunció. En tanto, las evaluaciones sobre el impacto de los programas de apoyo al desarrollo productivo, la internacionalización y la innovación son escasas, y de hecho en muchos casos los instrumentos e incluso las propias instituciones son de reciente creación y no hay elementos para analizar su desempeño. En todo caso, emerge claramente la relevancia de contar con mecanismos de monitoreo apropiados para evaluar la efectividad de aquellas y eventualmente modificar, profundizar, cerrar o bien crear programas en función de los resultados de dichas evaluaciones.

Asimismo, el análisis aquí desarrollado sugiere que hace falta pensar en una utilización estratégica de los instrumentos de política disponibles o por crearse, lo cual a su vez requiere de un proceso de construcción institucional que dé sustento al proceso de selección de objetivos y a la definición de estrategias y sus mecanismos de implementación (por cierto, hay otros temas de economía política más generales, que incluyen, por ejemplo, los conocidos fenómenos de captura y *rent seeking*, que si bien no exploramos por falta de espacio, deben ser reconocidos como fundamentales a la hora de diseñar e implementar una estrategia de inserción internacional). En este sentido, es evidente que las líneas de trabajo aquí expuestas requieren de un intenso proceso de coordinación entre las diversas agencias y organismos involucrados en procura de acordar objetivos y evaluar las complementariedades, interacciones, secuencias y eventuales *trade-offs* entre las estrategias e iniciativas adoptadas por cada uno de ellos. Una posible vía para promover dicha coordinación es la creación de gabinetes o consejos interministeriales, aunque la experiencia internacional muestra resultados mixtos en cuanto a su efectividad, la cual parece depender fuertemente del poder real que tenga su dirección para alinear incentivos y conductas.

Otra dimensión central en materia de coordinación es la territorial, ya que en varias áreas del tablero de políticas hay instrumentos similares que se manejan en los niveles federal, provincial y local. Esto es especialmente visible en áreas como la de

promoción del comercio, donde hay usualmente dispersión de esfuerzos y escasa coordinación de objetivos.

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

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

Adicionalmente, la participación de actores aguas arriba/abajo es importante para agregar la visión de cadenas –y complementariedades/conflictos– en los respectivos diálogos. La incorporación de la dimensión territorial es también otro aspecto clave que puede ayudar al mejor desempeño de estas iniciativas, en particular en el campo del desarrollo productivo. Más en general, la teoría y la evidencia sugieren que las políticas de apoyo deben apuntar a actividades en las que ya existe una acción privada que ha demostrado cierto nivel de potencial competitivo y donde se encuentren interlocutores al menos incipientemente organizados. *A posteriori*, el propio éxito de algunas mesas y la construcción de un aprendizaje institucional sobre las mejores formas de llevar adelante estos diálogos pueden generar externalidades valiosas para los sectores que subsecuentemente se incorporen al ejercicio.

BIBLIOGRAFÍA

- ADITYA, A. y ACHARYYA, R. (2011). "Export diversification, composition, and economic growth: Evidence from cross-country analysis", *The Journal of International Trade & Economic Development: An International and Comparative Review*, vol. 22, N° 7, pp. 959-992.
- AHMAD, N. y PRIMI, A. (2017). "From domestic to regional to global: Factory Africa and Factory Latin America?", en IBRD y World Bank, *Global value chain Development Report 2017. Measuring and analyzing the impact of gvcs on economic development*. Washington: World Bank, pp. 69-95.
- ANTRAS, P. y STAIGER, R. W. (2012). "Offshoring and the Role of Trade Agreements", *American Economic Review*, vol. 102, N° 7, pp. 3140-3183.
- ARTOPOULOS, A., FRIEL, D. y HALLAK, J. C. (2010). "Challenges of exporting differentiated products to developed countries: The case of SME dominated sectors in a semi-industrialized country", *IDB working paper*, series N° IDB-WP 166.
- ARZA, V., DEL CASTILLO, M., ABOAL, D., PEREYRA, M. y RODRÍGUEZ CUNIOLO, E. (2017). "Las Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina". Centro de Investigaciones para la Transformación y Centro de Investigaciones Económicas.
- AUTOR, D. H., DORN, D. y HANSON, G. H. (2016). "The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade", *Annual Review of Economics*, vol. 8, pp. 205-240.
- BARLETTA, F., PEREIRA, M. y YOGUEL, G. (2014). "Impacto de la política de apoyo a la industria de software y servicios informáticos", *Documento de trabajo N° 4*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- BARUJ, G., OBAYA, M., PORTA, F., SANTARCÁNGELO, J., SESSA, C. y ZWEIG, I. (2017). "Complejo Automotriz Argentino: situación tecnológica, restricciones y oportunidades", *Informe Técnico N° 8*. Buenos Aires: CIECTI.
- BEATON, K., CEBOTARI, A., DING, X. y KOMAROMI, A. (2017). "Trade Integration in Latin America: A Network Perspective Prepared", *IMF Working Paper*.
- BUETTNER, T. y RUF, M. (2007). "Tax incentives and the location of FDI: Evidence from a panel of German multinationals", *International Tax and Public Finance*, vol. 14, N° 2, pp. 151-164.
- CADESTIN, C., GOURDON, J. y KOWALSKI, P. (2016). "Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy", *OECD Trade Policy Papers*, N° 192. París: OECD Publishing.
- CARD, D., KLUGE, J. y WEBER, A. (2015). "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *NBER Working Paper* N° 21431.
- CASTRO, L. y JORRAT, D. (2013). "Evaluación de impacto de programas públicos de financiamiento sobre la innovación y la productividad. El caso de los Servicios de Software e Informáticos de la Argentina", *Documento de trabajo N° 115*, Buenos Aires: CIPPEC.
- CEPAL. (2006). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CERRA, V., CUEVAS, A., GOES, C., KARPOWICZ, I., MATHESSON, T., SAMAKE, I. y VTYURINA, S. (2016). "Highways to Heaven: Infrastructure Determinants and Trends in Latin America and the Caribbean", *IMF Working paper WP/16/185*.
- CRESPI, G., CRISCUOLO, C. y HASKEL, J. (2008). "Productivity, exporting, and the learning-by-exporting hypothesis: direct evidence from UK firms". *Canadian Journal of Economics*, vol. 41, N° 2, pp. 619-638.
- CRESPI, G., FENÁNDEZ-ARIAS, E. y STEIN, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- DA MOTTA VEIGA, P. y POLÓNIA RIOS, S. (2017). "Senderos de Negociación: El nuevo escenario global. Los futuros del Mercosur: Nuevos rumbos de integración regional", *Nota Técnica IDB-TN-1263*. BID-INTAL, pp. 40-51.
- DAUTH, W., FINDEISEN, S. y SUEDEKUM, J. (2014). "The rise of the east and the far east: German labor markets and trade integration", *Journal of the European Economic Association*, vol. 12, N° 6, pp. 1643-1675.
- DE LOECKER, J. (2013). "Detecting Learning by Exporting". *American Economic Journal: Microeconomics*, vol. 5, N° 3, pp. 1-21.
- DEVLIN, R. y MOGUILLANSKY, G. (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: ECLAC.
- DIAKANTONI, A. y ESCAITH, H. (2014). "Trade in tasks, tariff policy and effective protection rates", *World Trade Organization, Staff Working Paper*, N° ERSD-2014-22.
- DING, X. y HADZI-VASKOV, M. (2017). "Composition of Trade in Latin America and the Caribbean", *IMF Working Paper*, N° 17/42.

- DIX-CARNEIRO, R. y KOVAK, B. (15-9-2017). *The evolving impact of trade liberalisation on wages and employment in Brazil*. Recuperado el 19-9-2017. Disponible en <<http://voxddev.org/topic/firms-trade/evolving-impact-trade-liberalisation-wages-and-employment-brazil>>.
- DOLLAR, D. y KIDDER, M. (2017). "Institutional quality and participation in global value chains", en World Bank, *Global value chain Development Report. Measuring and analyzing the impact of gvcs on economic development*, Washington: World Bank, pp. 161-173.
- DONOSO, V., MARTÍN, V. y MINONDO, A. (2015). "Do Differences in the Exposure to Chinese Imports Lead to Differences in Local Labour Market Outcomes? An Analysis for Spanish Provinces", *Regional Studies*, vol. 49, N° 10, pp. 1746-1764.
- FEENSTRA, R. C., LI, Z. y YU, M. (2014). "Exports and credit constraints under incomplete information: Theory and evidence from China", *Review of Economics and Statistics*, vol. 96, N° 4, pp. 729-744.
- FERNÁNDEZ-ARIAS, E., SABEL, C., STEIN, E. y TREJOS, A. (2017). "Two to tango: public-private collaboration for productive development policies", *IDB working paper series N° IDB-WP-855*.
- GIULIANI, E. y BELL, M. (2005). "The Micro-Determinants of Meso-Level Learning and Innovation: Evidence from a Chilean Wine Cluster", *Research Policy*, vol. 34, N° 1, pp. 47-68.
- GOLDBERG, P. K. y PAVCNİK, N. (2016). "The effects of trade policy", *NBER Working Paper N° 21957*.
- HALLAK, J. C. (2006). "Product quality and the direction of trade", *Journal of International Economics*, vol. 68, N° 1, pp. 238-265.
- HAUSMANN, R., HIDALGO, C. A., BUSTOS, S., COSCIA, M., CHUNG, S., JIMENEZ, J., SIMOES, A y YILDIRIM, M. A. (2011). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity*. Center for International Development at Harvard University and Macro Connections IT Media Lab.
- HENN, C., PAPAGEORGIOU, C. y SPATAFORA, N. (2013). "Export Quality in Developing Countries", *IMF Working Paper WP/13/108*.
- HUMMELS, D. L. y SCHAUR, G. (2013). "Time as a Trade Barrier", *American Economic Review*, vol. 103, N° 7, pp. 2935-2959.
- INTAL (2017). *Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional*. Buenos Aires: INTAL.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2016). "Global Trade: What's behind the slowdown? Subdued Demand: Symptoms and Remedies", *World Economic Outlook*. Washington: IMF.
- (2017). "Cluster report: Trade integration in Latin America and the Caribbean", *IMF Country Report*, N° 17/66.
- (2014). "Sustaining long-run growth and macroeconomic stability in low income countries. The role of structural transformation and diversification", *IMF Policy Papers*.
- KLEMM, A. y VAN PARYS, S. (2010). "Empirical evidence on the Effects of Tax Incentives". *IMF Working Paper WP/09/136*.
- KOWALSKI, P. y LÓPEZ-GONZÁLEZ, J. "Global Value Chains and Developing Countries: Drawing on Foreign Factors to Enhance Domestic Performance", en prensa.
- , RAGOUSIS, A. y UGARTE, C. (2015). "Participation of Developing Countries in Global Value Chains. Implications for Trade and Trade-Related Policies", *OECD Trade Policy Papers*, N° 179, París: OECD Publishing.
- KUMMRITZ, V. (2015). "Global Value Chains: Benefiting the Domestic Economy?", *Working Paper N° IHEID-WP02*. Ginebra: Graduate Institute of International and Development Studies International Economics Department.
- , TAGLIONI, D. y WINKLER, D. (2017). "Economic Upgrading through Global Value Chain Participation: Which Policies Increase the Value Added Gains?", *Policy Research Working Paper*, N° 8007, Washington: World Bank.
- LAVARELLO, P. y SARABIA, M. (2015). "La política industrial en la Argentina durante la década de 2000". *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 45. Buenos Aires: CEPAL.
- LEDERMAN, D. y MALONEY, W. F. (2012). *Does What you Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. Latin American Development Forum. Washington: World Bank.
- LEVY YEYATI, E. y CASTRO, L. (2012). "Radiografía de la industrialización argentina en la posconvertibilidad", *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, N° 112. Buenos Aires: CIPPEC.
- LÓPEZ, A. y SVARZMAN, G. (2016). "Políticas y herramientas para fomentar la innovación empresarial en Argentina: Diagnóstico y sugerencias de políticas", documento preparado para el BID.

- MINETTI, R. Y ZHU, S. C. (2011). "Credit constraints and firm export: Microeconomic evidence from Italy", *Journal of International Economics*, vol. 83, N° 2, pp. 109-125.
- MORGAN, D. E. (2017). "Trade developments in Latin America and the Caribbean", *International Monetary Fund, Background Papers*.
- MUÜLS, M. (2015). "Exporters, importers and credit constraints", *Journal of International Economics*, vol. 95, N° 2, pp. 333-343.
- ONS, A. (2017). "Senderos de negociación: ¿Cómo fortalecer el comercio intrarregional. Los futuros del Mercosur: Nuevos rumbos de integración regional". Nota Técnica IDB-TN-1263. BID-INTAL, pp. 53-67.
- OREFICE, G. Y ROCHA, N. (2014). "Deep integration and production networks: an empirical analysis", *The World Economy*, vol. 37, N° 1, pp. 106-136.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2016). *Informe sobre el comercio mundial 2016: Igualdad de condiciones para el comercio de las pymes*. Ginebra: OMC.
- PAVCNIK, N. (2017). "The impact of Trade on inequality in Developing Countries", *NBER Working Paper series* 23878.
- SECRETARÍA DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (2016). *Clasificación de sectores para organizar la estrategia sectorial de transformación productiva*. Buenos Aires: Ministerio de Producción, Presidencia de la Nación.
- SHEPHERD, B. (2013). *Aid for Trade and value Chains in Transport and Logistics*. Recuperado el 1-6-2017. Disponible en <oecd.org/dac/aft/AidforTrade_SectorStudy_Transport.pdf>.
- STIGLITZ, J. (1997). "Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático", *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147, pp. 323-349.
- STUCCHI, R., ROJO, S., MAFFIOLI, A. Y CASTILLO, V. (2014). "Knowledge Spillovers of Innovation Policy through Labor Mobility: An Impact Evaluation of the FONTAR Program in Argentina". *BID Working Paper* 83894, Washington, pp. 1-33.
- VAN PARYS, S. y JAMES, S. (2010). "The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone", *International Tax and Public Finance*, vol. 17, N° 4, pp. 400-429.

RESUMEN

Existe consenso respecto de que la Argentina debe profundizar su integración en la economía mundial, aunque menos acuerdo sobre los objetivos y mecanismos específicos para alcanzar dicha integración. En particular, se requiere diversificar y mejorar la "calidad" del patrón exportador, a la vez que proveer de tiempo y asistencia a los sectores que requieren una transformación en un escenario de mayor apertura. En un contexto caracterizado por profundas heterogeneidades en el aparato productivo local, las estrategias de integración deben atender las diferentes realidades de cada actividad en cuanto a la distancia con la frontera internacional, el tipo de agentes dominantes y las morfologías y formas

de competencia en el mercado, entre otros factores. Dichas estrategias también han de considerar los impactos esperados no solo sobre el comercio exterior, sino también sobre la dinámica de la productividad y el cambio tecnológico, así como en el empleo y la equidad. Este trabajo apunta a contribuir al debate acerca de estos temas a través de la elaboración de un "tablero de políticas" que identifica tanto los componentes de las estrategias disponibles para diferentes tipos de sectores, como sus posibles interacciones y jerarquías. Asimismo, aporta ideas acerca de los aspectos institucionales involucrados en la definición e implementación de una nueva estrategia de inserción internacional para la Argentina.

SUMMARY

There is a broad consensus that Argentina must deepen its integration in the world economy, though less agreement exists on the specific objectives and mechanisms to achieve it. In particular it is necessary to diversify and improve the "quality" of the export basket, while simultaneously provide time and assistance to the sectors that require adapting their business to be able to compete in a more open economy. In a scenario characterized by a heterogeneous local productive structure, integration strategies must address the different realities of each activity in terms of the gap to the international frontier, the characteristics of dominant incumbent agents, markets morphologies and forms

of competition, among other factors. These strategies must consider the expected impacts not just on foreign trade, but also on the dynamics of productivity and technological change, as well as on employment and income distribution. This article aims to contribute to the debate on these issues through the elaboration of a "policy board" that identifies both, the different components of available strategies for different types of sectors, as well as the possible interactions and hierarchies among the abovementioned components. It also provides ideas on the institutional conditions involved in the definition and implementation of a new strategy for Argentina's integration in the world economy.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

LÓPEZ, Andrés Y PASCUINI, Paulo

"Objetivos y políticas para la inserción internacional de la Argentina". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 291-315).

Palabras clave: <Argentina> <Integración internacional> <Desarrollo productivo>.

Keywords: <Argentina> <International integration> <Productive development>.

Códigos JEL: F63, F13.