

POLÍTICA COMERCIAL Y CADENAS DE VALOR

Política comercial y cadenas de valor en Argentina contemporánea: ¿una nueva etapa?

Nahuel Oddone

El artículo persigue una reflexión general sobre los desafíos que enfrenta Argentina en esta nueva etapa inaugurada por el presidente Mauricio Macri. El texto revisa el concepto de cadena de valor como un aglutinador de las políticas de transformación productiva y comercial de un país y plantea interesantes recomendaciones de política.

Lograr la inserción internacional de Argentina de manera sostenible en la economía global no podrá conseguirse sin una transformación productiva competitiva y una consolidación de los encadenamientos regionales existentes.

Afianzar, por una parte, la participación argentina en las cadenas globales de valor y, por otra, la reconstrucción de las cadenas de valor nacionales constituye una meta clave que no puede desligarse de la política comercial, sobre todo cuando los precios de las materias primas han caído, el principal socio comercial de Argentina en el Mercado Común del Sur (Mercosur), Brasil, se encuentra en crisis y la demanda china ha disminuido para toda la región.¹

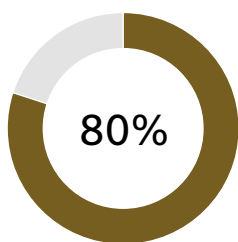
La dimensión productiva es un elemento central en el diseño de una política comercial. Por lo mismo, es necesario reflexionar sobre la articulación productiva de Argentina sobre la base del conocimiento estratégico de las necesidades de los sectores nacionales y de la conformación y el fortalecimiento de las cadenas de valor en un contexto de innovación tecnológica y generación de megamercados.

El desafío es cómo construir ventajas comparativas dinámicas y reposicionar al país a la vez que, por un parte, se disminuye la heterogeneidad estructural de la economía nacional, es decir, la coexistencia en una misma economía de sectores y empresas altamente productivos con el enorme peso relativo de los sectores y empresas con baja productividad –característica común de los países latinoamericanos– y, por otra parte, se consolida la cohesión social, otro de los retos comunes de la región.

Según datos de la UNCTAD (2013), cerca de un 80% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios (medidas en valor bruto) corresponde al comercio en cadenas de valor, asociado a la participación de empresas multinacionales y producto de la fragmentación geográfica de la producción iniciada en la década de 1980.

Dada esta fragmentación, en el período 1995-2008 se ha observado una disminución del valor agregado doméstico en aproximadamente el 85% de los productos exportados mundiales, respaldando la importancia de las cadenas globales de valor (Cepal, 2015). Dicho de otro modo, cada vez se necesitan importar más bienes intermedios para poder exportar otros bienes intermedios o finales. Asimismo, progresivamente tienen más peso los factores productivos del capital y el trabajo de alta calificación en la generación de dicho valor agregado.

Algunas características comerciales que vale la pena repasar al momento de considerar la relevancia de las cadenas de valor son: 1) su estrecha relación con la inversión extranjera directa (IED), sobre todo para aquellas de carácter global; 2) el intenso intercambio de bienes intermedios; 3) el aumento del contenido importado de las exportaciones, casi un 30% del valor bruto de las exportaciones mundiales de bienes y servicios se correspondió con el contenido importado en 2010; 4) el papel fundamental que cumplen los servicios, muchos de los cuales se incorporan como insumos a los bienes finales comercializados y; 4) la mayor agregación del valor radicada en las actividades intensivas en conocimiento como diseño e investigación.



de las exportaciones mundiales de bienes y servicios corresponden al comercio en cadenas de valor, asociado a la participación de empresas multinacionales. (UNCTAD)

De estas características se derivan, a su vez, una serie de preguntas fundamentales para Argentina, a saber: ¿cómo convertirse nuevamente en un país que atraiga la IED sin costos de equidad y cohesión social?; ¿cómo realizar las modificaciones legislativas necesarias que permitan el fortalecimiento de las cadenas de valor existentes, comprendiendo que el contenido importado es un factor clave de competitividad de las exportaciones?; ¿cómo desarrollar un sólido entramado de servicios profesionales y de soporte que permita el escalamiento en las cadenas de valor? y; ¿cómo fortalecer las capacidades de investigación y desarrollo nacionales y su distribución territorial hacia adentro para evitar el surgimiento de nuevas asimetrías, a fin de mejorar la generación, apropiación y distribución del contenido local en el valor agregado total de un producto exportado?

Consecuente a lo planteado, a continuación se abordarán algunos factores de competitividad para así intentar responder algunas de estas cuestiones.

Argentina de cara a una nueva etapa

Un factor de competitividad fundamental de la política comercial actual tiene relación con la capacidad de las empresas locales para complementar su producción con insumos de alta calidad provenientes de otros países. De hecho, el auge de las cadenas globales de valor ha fortalecido el argumento económico contra la protección de las importaciones. La capacidad para exportar con éxito hacia los mercados internacionales de mayor demanda depende, crecientemente, de la capacidad para importar insumos que permitan disminuir los costos de producción.

La participación en cadenas de valor permite el acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes de innovación que tienden a incrementar la productividad y deberían mejorar la calidad del empleo y de los salarios.

Esto es fundamental para Argentina dada la pérdida de competitividad de sus salarios debido a la inflación y a la situación macroeconómica. Las cadenas contribuyen, además, con la internacionalización del empresariado nacional, especialmente de las pequeñas y medianas empresas (pymes), ya sea por medio de exportaciones directas o indirectas.

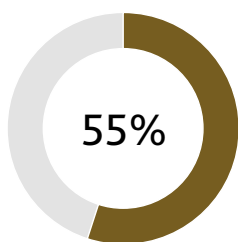
En este contexto, la adquisición de conocimientos especializados suele ser un punto de atracción fundamental para los encadenamientos locales junto con el paquete de servicios ofrecido para atraer IED. Entre 1995 y 2008, la importancia del trabajo calificado en el valor agregado mundial aumentó para el 92% de las actividades productivas, mientras que la participación del trabajo no calificado decayó en la mayoría de ellas.

La relevancia que ha tenido China como socio comercial para Argentina, especialmente marcada a partir de la importación de materias primas, se ve afectada por un reposicionamiento de la potencia asiática basado en la reorientación hacia el consumo interno. Este escenario plantea un fuerte desafío en materia de IED y exportaciones que podría ser difícil de suplir en el contexto sudamericano.

Al respecto, cabe preguntarse si, en primer lugar, es posible lograr una diversificación productiva y exportadora con base en el mercado regional y, en segundo lugar, cómo lograr que el comercio intrarregional de Sudamérica –a 25 años del Mercosur y más de 35 de la Asociación Latinoamericana de Integración– se incremente aún más. Esto porque que en comparación con el comercio intrarregional europeo y asiático, los datos para América del Sur siguen siendo relativamente bajos.

De acuerdo a lo anterior, vale la pena revisar la creación de reglas de origen regionales, ya que un objetivo compartido por los Gobiernos es promover la creación y el desarrollo de los encadenamientos productivos plurinacionales que permitan avanzar gradualmente hacia una plena acumulación de origen regional (Cepal, 2014).

Este proceso podría ir de la mano con la implementación de nuevas medidas de facilitación del comercio que beneficien no solo a las grandes empresas, sino también a las pymes exportadoras y un decidido estímulo de internacionalización para otras pymes que aún



de las exportaciones mundiales de bienes no petroleros en 2000-2011 estuvo relacionado con un intenso intercambio de bienes intermedios.

no lo hacen. En América Latina sigue siendo relativamente bajo el porcentaje de pymes exportadoras en comparación con otras regiones del mundo, por lo que es urgente generar nuevas condiciones de competitividad para su internacionalización.

Es oportuno recordar que las pymes latinoamericanas presentan, en promedio, salarios más elevados y productividades más reducidas que las de las economías asiáticas, por lo que el desafío principal de Argentina en términos de competitividad radica en cómo aumentar la productividad sin afectar los salarios en tanto se frena la tendencia inflacionaria que ha presentado la economía en los últimos años.

Algunas recomendaciones de políticas

La complejidad de la agenda comercial a la que se enfrenta actualmente el país hace necesario una aproximación sistémica sobre la base del fortalecimiento de los factores productivos existentes, el diálogo público-privado y los avances en materia de investigación y desarrollo.

“Tal y como planteó José Paradiso en su obra Debates y trayectoria de la política exterior argentina (1993): ‘los procesos de recomposición de confianza son lentos y acumulativos. En ellos, los pequeños pasos, la gestión rutinaria, el reiterado testimonio de equilibrio y moderación, valen más que gestos espectaculares, las rupturas y los giros inesperados’.”

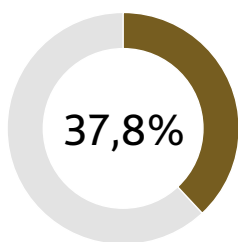
La política comercial de Argentina necesita de una cuidadosa planificación y organización que identifique sectores estratégicos y articulaciones centradas en la manufactura de media y alta tecnología, la manufactura intensiva en diseño e innovación y los servicios intensivos en conocimiento; los que deberían estar distribuidos a lo largo de todo el tejido nacional a partir de la creación de capacidades subnacionales y alianzas público-privadas.

Sin lugar a dudas, la agro-industria seguirá siendo un sector importante, el sector de autopartes y metalmecánico así como la explotación minera siempre discutida en el país. En materia de servicios intensivos y de creatividad, la industria cultural de Argentina y el diseño de *software* y aplicaciones móviles, con importante desarrollo a escala subnacional en el interior del país, continuarán en el centro de atención ya que también fueron de sumo interés en la gestión del presidente Mauricio Macri cuando era jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

No se deben desconocer los factores de competitividad ligados a los recursos naturales, empero las tendencias demuestran que el mayor valor agregado proviene del capital y el trabajo con base en la especialización de alta calificación. La participación del trabajo de baja calificación en el valor agregado, sobre todo en materias primas, decrece en los países de ingresos medios y altos.

Este diseño de una nueva política productivo-comercial requiere de acuerdos políticos entre el Gobierno federal y las provincias que permitan atraer IED y estimular la inversión privada nacional en sectores estratégicos que en el largo plazo permitan diversificar la matriz productiva del país. Estas inversiones, probablemente, no se realizarán sin una relativa estabilidad macroeconómica, una disciplina fiscal y la creación de un conjunto de talentos arraigado territorialmente que permitan incrementar la inversión productiva.

Un escenario de estabilidad interna puede, asimismo, constituir la base para el diseño y articulación de cadenas de valor transfronterizas y regionales que favorezcan el



de las exportaciones argentinas
están dirigidas a Brasil.

aumento del comercio intrarregional, la operación de normas de origen regionales y el crecimiento de las exportaciones globales, reavivando el interés del ciudadano por la integración regional. Un paso fundamental en este sentido es el fin de las restricciones a los intercambios recíprocos en el Mercosur.

Como ha sucedido en otros temas del bloque, no sería llamativa la creciente bilateralización de las relaciones a nivel intrarregional, donde los países deciden avanzar en una transformación productiva a partir de la generación de nuevas cadenas de valor. A modo de ejemplo, se puede considerar el potencial de procesamiento que existe en la cadena citrícola transfronteriza de la cuenca del Río Uruguay que puede beneficiar ampliamente a Argentina y a Uruguay.

Más allá del hecho de que Brasil representa el destino para el 37,8% de las exportaciones argentinas, la situación coyuntural del vecino país podría provocar una mayor integración comercial de Argentina con Paraguay, Uruguay y Chile. En este contexto, deberá evaluarse el avance de las negociaciones Mercosur-Unión Europea así como el tipo de diálogo y vínculo con los países de la Alianza del Pacífico, es decir, la ya famosa convergencia en la diversidad que propusiera la [Cepal](#) y [Félix Peña](#) en 2014.

Casi de manera ontológica, se debería reflexionar sobre cómo se posicionará Argentina y Mercosur frente a la conformación de megabloques como el Acuerdo de Asociación Transpacífico y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión, que merecen un análisis profundo, ya que probablemente constituyan una nueva tendencia que podría cambiar la lógica del comercio mundial.

En cuanto a los vínculos internacionales, todo aparenta indicar que Argentina desarrollará una política de inserción sin condicionamientos ideológicos. Sin poner en peligro este objetivo, es oportuno no repetir dos errores del pasado: 1) no perder los escenarios regionales por la proyección global. No se trata de escenarios mutuamente excluyentes, ya que la proyección global es desde la propia región y; 2) tener en cuenta los mecanismos a través de los cuales un actor internacional corrige la imagen de imprevisibilidad. Las señales de contenido simbólico suelen agotarse rápidamente en el tiempo y la administración actual y las venideras deben ser conscientes de ello.

Tal y como planteó José Paradiso en su obra *Debates y trayectoria de la política exterior argentina* (1993): "los procesos de recomposición de confianza son lentos y acumulativos. En ellos, los pequeños pasos, la gestión rutinaria, el reiterado testimonio de equilibrio y moderación, valen más que gestos espectaculares, las rupturas y los giros inesperados. Estas últimas actitudes, la disposición a ceder más de lo que se pide y hacerlo en nombre de la astucia o con un aire de calculada indignidad, lejos de producir confianza, tienden a confirmar la presunción de erraticidad y, consecuentemente, a generar nuevos recelos".

A la luz de lo anterior, no puede detenerse la inversión en infraestructura y conectividad física y digital de la región. En la pasada década, América del Sur avanzó en materia de infraestructura gracias a la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana – enlazada en la actualidad con la estructura del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unión de Naciones Suramericanas– y los aportes financieros de la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

No obstante, la insuficiencia de los montos que América Latina y el Caribe destinan a su infraestructura económica queda en evidencia al proyectar las necesidades de los próximos años. De acuerdo con las estimaciones de la Cepal, la región debería invertir anualmente en torno al 5,2% de su producto interno bruto (PIB) entre 2006 y 2020 para satisfacer los requerimientos derivados de su crecimiento económico proyectado.

Si el objetivo es cerrar la brecha hacia 2020 en el acervo de infraestructura per cápita existente en 2005 entre la región y un grupo de economías de alto crecimiento del Asia Oriental, la inversión anual requerida se eleva a un 7,9% del PIB en el mismo período, esto es, cuatro veces el gasto medio registrado en el período 2007-2008.

Para mantener una política comercial exitosa, además, Argentina debe capturar una parte importante del valor agregado creado en las cadenas productivas que permita reflejarlo en su contribución al PIB. La captura del valor es un elemento fundamental que debe tenerse en cuenta al momento de analizar los beneficios de las inversiones privadas realizadas, sobre todo considerando las repatriaciones de capitales de algunas empresas multinacionales.

Desafortunadamente, la difusión de las tecnologías, la creación y el arraigo de capacidades, así como el escalamiento social no son automáticos en las economías nacionales, pero son fundamentales en el crecimiento económico y la cohesión socio-territorial de un país. Para capturar los beneficios del valor agregado, el país necesita seguir invirtiendo en innovación, investigación y desarrollo nacionales, tanto desde el sector público como privado. La administración del presidente Macri se encuentra ante el desafío presupuestario de sostener y potenciar las inversiones públicas dentro del sistema nacional de innovación.

Por último, el cuidado del medio ambiente y, sobre todo, las políticas de adaptación al cambio climático constituyen con un elemento de creciente importancia en el diseño de una política productiva. Si bien las políticas de mitigación deben estar presentes para los complejos productivos ya establecidos, las políticas y mecanismos innovadores de adaptación, que incluyan un capítulo de financiamiento u otros incentivos pueden ser muy atractivos para el establecimiento de empresas y para la articulación de las cadenas de valor. La consolidación de una transformación productiva y tecnológica en la Argentina contemporánea es la base de la nueva política comercial. Consecuentemente, es claro que la política comercial no es solo política comercial.

❶ Las opiniones aquí expresadas no reflejan ni comprometen a la institución de pertenencia.



Nahuel Oddone
Coordinador de Cadenas de
Valor de la Sede Subregional de
la Cepal en México.