



# **Aportes para la Estrategia Nacional Exportadora de la Argentina**

**Juan J. Llach y  
Ricardo Rozemberg**

**iei**

**Instituto de Estrategia Internacional**

**Julio 2019**

## **Aportes para la Estrategia Nacional Exportadora de la Argentina**

Por Juan J. Llach y Ricardo Rozemberg

**Juan J. Llach** es Licenciado en sociología (UCA) y en economía (UBA). Profesor emérito del IAE-Universidad Austral, dirige allí el GESE (Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía). Miembro de las Academias Nacionales de Ciencias Económicas y de Educación y de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales Columnista del diario La Nación. Autor de 11 libros y más de 50 trabajos académicos sobre economía, historia, políticas públicas y educación. Asesor de una decena de organizaciones de la sociedad civil. Fue secretario de Programación Económica de la Nación (1991-1996) y Ministro de Educación de la Nación (1999-2000).

**Ricardo Rozemberg** es Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Master en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Di Tella. Investigador Principal del Centro iDeAS de la Universidad de San Martín y Director del Observatorio Pymex del Instituto de Estrategia Internacional de la CERA. Es consultor regular de organismos y organizaciones nacionales e internacionales. Docente de grado y postgrado en UNSAM, y de postgrado en UBA, UNQ e ISEN. En el ámbito del sector público, se desempeñó como Gerente de la Agencia de Desarrollo de Inversiones (2007/9), director del Centro de Estudios para la Producción de la Secretaría de Industria (2000/6), y director del Centro de Economía Internacional de la Cancillería (1998/2000). Es autor de diferentes trabajos y estudios sobre la problemática de distintos sectores productivos, el comercio exterior y la integración regional, la inversión extranjera directa y las negociaciones económicas regionales e internacionales.

# **iei**

## **Instituto de Estrategia Internacional**

En 1989 la CERA fundó como entidad semiautónoma, el Instituto de Estrategia Internacional –IEI–, que es espacio de reflexión y análisis. En el mismo se respeta una amplia libertad académica y además de desarrollos propios, cuenta con la contribución de investigadores con una perspectiva diversa e independiente.

Algunos de los trabajos publicados se pueden consultar en [www.cera.org.ar](http://www.cera.org.ar), Instituto de Estrategia Internacional –Selección de Publicaciones–.

Las opiniones que se encuentran expresadas en las publicaciones son las de los autores y no reflejan necesariamente las del IEI ni las de la CERA.

# ÍNDICE

<b>Presentación .....</b>	<b>i</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Visión histórica de la compleja relación de la Argentina y las exportaciones.....</b>	<b>4</b>
1.1. Exportaciones y macroeconomía .....	4
1.2. Exportaciones y crecimiento: la dotación comparada de factores productivos .....	28
1.3. Conclusiones .....	38
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Oportunidades y desafíos que el mundo ofrece hoy .....</b>	<b>40</b>
2.1. Perspectivas de la economía, el comercio y las inversiones mundiales: nuevos e inciertos escenarios.....	40
2.2. La internacionalización productiva: oportunidades y desafíos .....	48
2.3. Las asociaciones comerciales, el multilateralismo y el conflicto comercial China-EEUU.....	63
2.4. Conclusiones .....	69
<b>Capítulo 3</b>	
<b>El estado actual de la inserción comercial de la Argentina en el mundo .....</b>	<b>71</b>
<b>Con la colaboración de Rosario Campos</b>	
3.1. Alta concentración de las exportaciones en pocos complejos productivos .....	71
3.2. Cambios de composición y segmentación de los mercados de destino .....	78

3.3. Menos empresas exportadoras y concentración en las grandes firmas .....	81
3.4. El dinamismo de las exportaciones de servicios .....	82
3.5. Las características del fenómeno importador.....	84
3.6. Conclusiones .....	87

## **Capítulo 4**

<b>Una estrategia exportadora para la Argentina del siglo XXI .....</b>	<b>89</b>
4.1. Necesidad de una estrategia exportadora y sus ejes .....	89
4.2. La consistencia macro y microeconómica de la estrategia exportadora: tipo de cambio, apertura comercial e inversión en capital físico y humano .....	94
4.3. Principales políticas .....	114
4.3.1. Política tributaria y fiscal .....	114
4.3.2. El financiamiento de las exportaciones.....	129
4.3.3. La reducción de costos burocráticos y logísticos .....	135
4.3.4. Empleo, costos laborales, acuerdos y exportaciones.....	141
4.3.5. La tensión entre exportaciones y precios de los alimentos y la política nutricional .....	144
4.3.6. La política comercial externa .....	149
4.3.6.1. Apertura de la economía .....	149
4.3.6.2. El desarrollo de las cadenas de valor y sus vínculos con las cadenas globales.....	151
4.3.6.3. El acompañamiento a los sectores sensibles frente a la mayor competencia .....	158
4.3.6.4. El MERCOSUR y las negociaciones internacionales .....	162
4.3.6.5. La promoción comercial .....	174
4.4. Conclusiones .....	181

## **Capítulo 5**

<b>Posibles impactos de la estrategia y de las políticas: proyecciones de las exportaciones hasta 2030.....</b>	<b>183</b>
---	------------

**Con la colaboración de Rosario Campos**

5.1. Consideraciones sobre la demanda externa .....	183
5.2. Oferta doméstica actual y potencial de exportaciones .....	186
5.3. Proyecciones por sectores o rubros.....	188
<b>6. Conclusiones finales .....</b>	<b>199</b>
<b>7. Anexo Estadístico .....</b>	<b>201</b>
<b>8. Referencias bibliográficas .....</b>	<b>206</b>

## Presentación

El Instituto de Estrategia Internacional (IEI-CERA) es un espacio abierto de reflexión y debate con opiniones independientes, materia prima para las definiciones de las políticas promovidas por la CERA.

En esta ocasión, presentamos **“Aportes para la Estrategia Nacional Exportadora de la Argentina”** de Juan José Llach y Ricardo Rozemberg cuyo diagnóstico, propuestas y escenarios consideramos de sumo interés para que el Plan de Desarrollo Exportador, todavía en construcción, sea de alta calidad y se convierta en una Política de Estado adoptada y actualizada por los sucesivos gobiernos.

Cabe recordar que en noviembre de 2015 la CERA publicó el documento “Estrategia Nacional Exportadora: Base del Desarrollo Sostenible” que expresaba la necesidad de articular una estrategia nacional exportadora. El punto de partida del documento era la afirmación de que el incremento de las exportaciones es esencial para lograr un crecimiento sostenido con inclusión social y que este, a su vez, es condición necesaria para colocar a la economía en una senda de desarrollo sustentable.

En 2017 el ministerio de la Producción solicitó al Grupo Banco Mundial un informe publicado en 2018 con el nombre “Strengthening Argentina’s Integration into the Global Economy. Policy proposals for Trade, Investment, and Competition” (Fortaleciendo la Integración de Argentina a

la Economía Global. Propuestas de Política para Comercio, Inversión, y Competencia).<sup>1</sup>

En su visión, la clave estaba, primero, en la atracción de inversiones, sobre todo extranjeras; segundo, en las importaciones como facilitadoras de la inversión extranjera directa; y en un lejano tercer lugar, las exportaciones.

Para el IEI-CERA, allí se presentaba un tratamiento insuficiente de las exportaciones como vehículo para la integración de Argentina a la economía global.<sup>2</sup>

A su vez, en abril de 2018 el IEI-CERA publicó “Crecimiento, productividad y empleo: la Competitividad es la llave” de José María Fanelli que identificaba los principales desafíos que tiene Argentina para ingresar en un sendero de crecimiento sustentable.<sup>3</sup>

Después de la crisis de principios de 2018, y con la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, se volvió a poner a la exportación en un primer plano.

En octubre de 2018 nació #ArgentinaExporta como iniciativa para coordinar esfuerzos del sector público y privado en este sentido. Así, se elaboró una agenda de trabajo consensuada para articular la política exportadora con la

---

<sup>1</sup> Martínez Licetti, Martha, Mariana Iooty, Tanja Goodwin, y José Signoret. “Strengthening Argentina’s Integration into the Global Economy. Policy Proposals for Trade, Investment, and Competition”, World Bank Group, 2018. Acceso online: <http://documents.worldbank.org/curated/en/938061523423972108/pdf/125115-PUB-PUBLIC-pubdate-4-10-18.pdf>

<sup>2</sup> Llach, Juan J. y Ricardo Rozemberg. “La integración de Argentina a la economía mundial: el informe del Banco Mundial”, IEI-CERA, 2018. Acceso online: [https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p\\_seccion\\_sup\\_id=167](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167)

<sup>3</sup> Fanelli, José María. “Crecimiento, productividad y empleo: la Competitividad es la llave”, IEI-CERA, 2018. Acceso online: [https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p\\_seccion\\_sup\\_id=167](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167)

política productiva. La CERA fue convocada a participar en la denominada MESA EXPORTADORA y allí presentó sus propuestas.

En mayo de 2019 la Presidencia de la Nación publicó una síntesis de los acuerdos con el título “#ArgentinaExporta Plan de Desarrollo Exportador”. Este Plan está en construcción y debe ser perfeccionado, por lo que esperamos que el presente documento constituya un aporte positivo.

Comentarios, críticas y sugerencias son bienvenidos,

Enrique S. Mantilla  
Presidente



## Introducción

A lo largo de cinco capítulos este trabajo fundamenta y propone una estrategia exportadora para la Argentina. Entendemos por tal una estrategia de crecimiento socioeconómico inclusivo y sostenible en la que las exportaciones tengan un rol más relevante que el que han tenido desde hace ya demasiado tiempo. Para que eso sea factible, la inversión también debe tener un papel protagónico, tal que permita a ella y a las exportaciones crecer más que el producto bruto interno (PIB). Contra lo que suele creerse, y aun esgrimirse en el debate político, lo dicho no implica dejar de lado el consumo interno. Este seguirá siendo, y por lejos, el componente principal de la demanda agregada y su crecimiento podrá sostenerse en el tiempo.

El **capítulo 1** presenta una visión histórica de una relación compleja, y ya casi centenaria, entre la Argentina y las exportaciones. Tal complejidad ha obedecido a razones sociales, políticas, económicas, y también a factores externos. El texto busca identificarlos, poniendo énfasis en la macroeconomía y su contexto social y político. El capítulo se completa analizando la dotación actual de factores de producción de la Argentina, en pos de ayudar a identificar sus ventajas competitivas.

El **capítulo 2** analiza las oportunidades y desafíos que el mundo presenta hoy para la Argentina. La coyuntura mundial es compleja y muestra, hace ya varios años, una desaceleración del comercio y de las inversiones globales, a la que se suman más recientemente auges del proteccionismo y del nacionalismo, de final incierto. Ciertamente, no se vive hoy el mejor momento global para profundizar una estrategia exportadora e inversora si

se lo compara, por ejemplo, con el de la década pasada, que la Argentina aprovechó muy limitadamente. Esto no debería servir de excusa para postergar, una vez más, una estrategia como la aquí planteada, porque sin ella será muy difícil o imposible que el país vuelva a crecer sostenidamente.

El **capítulo 3** es complementario del anterior en tanto analiza el estado actual de la inserción comercial externa de la Argentina, destacando la alta concentración de las exportaciones en pocos complejos productivos, la disminución del número de empresas exportadoras y una concentración en grandes firmas. Hay también novedades positivas, como el nuevo rol del mundo emergente, en especial en Asia y África, que abarca el 85% de la población y el 60% del PIB mundiales y que crece sostenidamente mostrando un aumento sistemático de las cantidades, absolutas y relativas de personas no pobres o de clases medias. Se trata de mercados en los que la Argentina tiene amplios márgenes para crecer. Otras novedades positivas para la inserción externa de la Argentina son las cadenas globales de valor, aunque con menor dinamismo que hasta hace pocos años, y el aumento sostenido del comercio global de servicios, en los que el país tiene presencia y potencial relevantes.

En el **capítulo 4** se encuentra el corazón de la estrategia exportadora aquí propuesta. Allí se justifica el porqué de su necesidad, se analizan sus ejes micro y macroeconómicos, tales como el régimen cambiario, la apertura comercial, la política fiscal y la inversión en capital físico y humano. El listado de políticas propuestas es amplio, incluyendo la tributaria y fiscal; el financiamiento; la reducción de costos burocráticos y logísticos; las regulaciones y el costo laborales; las tensiones entre las exportaciones y el precio de los alimentos y la necesidad de una política nutricional; la política

comercial externa, incluyendo el desarrollo de las cadenas de valor y su vinculación con las cadenas globales, el acompañamiento a los sectores sensibles frente a la mayor competencia externa, el MERCOSUR y las negociaciones internacionales y la promoción comercial, subrayándose las sinergias recíprocas entre los componentes de este amplio inventario de políticas.

En el **capítulo 5** se analizan los posibles impactos en las exportaciones de la estrategia y las políticas propuestas. Para ello se proyectan dos escenarios hasta el año 2030, con el máximo realismo posible y mostrando la posibilidad de sostener, con la estrategia aquí propuesta, una tasa de crecimiento de las exportaciones cercana al 6% anual.

Finalmente, es importante destacar que este trabajo se desarrolló simultáneamente con la puesta en marcha y los primeros pasos del programa Argentina Exporta que aspira a encarar una estrategia de amplios alcances y que podría llegar a ser inédita.

# 1. Visión histórica de la compleja relación de la Argentina y las exportaciones

## 1.1. Exportaciones y macroeconomía

### *1.1.1. La economía política del declive exportador de la Argentina.*

Como muchos países de América, la Argentina moderna nació y creció inicialmente al impulso de la producción de bienes exportables, en nuestro caso agropecuarios. Primero sobresalió la ganadería, desde el tasajo hasta la carne enfriada, pasando por los cueros, las lanas y la carne congelada. Luego, gradualmente, se fue agregando la agricultura, primero el trigo, después el lino, el maíz, y el girasol, y hace pocas décadas, la soja. Una marcada diferencia con los otros países hoy emergentes fue que la inserción internacional se acompañó con un gran apoyo a la educación básica, liderado por Domingo Faustino Sarmiento. En buena medida por esa razón, y al menos hasta la crisis mundial iniciada en 1929 y el golpe de Estado de 1930, muchos observadores sostenían que la Argentina seguiría el camino de los otros “países nuevos”, a saber, los EEUU, Australia, Canadá y Nueva Zelanda<sup>4</sup>. Sin embargo, había al menos dos diferencias cruciales con esos países: la distribución de la tierra y la concentración geográfica del desarrollo económico y demográfico. En efecto, la superficie cubierta por colonias en los países mencionados fue sensiblemente mayor que en la Argentina<sup>5</sup>. Por otro lado, el desarrollo económico, social y cultural se

---

<sup>4</sup> Aun hasta la Segunda Guerra, algunos observadores de los EEUU temían la competencia de la Argentina como país avanzado en América. Ver, por ejemplo, Armour Research Foundation (1943).

<sup>5</sup> Esto ocurrió, en parte, porque la ocupación territorial de buena parte de la Pampa Húmeda se hizo con la ganadería, una actividad más intensiva en tierra y menos intensiva en trabajo que la agricultura. Pero también porque la Argentina no mostró el mismo afán colonizador que los otros “países nuevos”.

concentró sobre todo en la ciudad de Buenos Aires y su conurbano, en buena medida porque en la provincia de Buenos Aires y en casi toda la Pampa Húmeda predominaron los propietarios ausentes. En un distante segundo lugar se impulsaron desde el poder central, a partir del presidente Roca, la vitivinicultura en Cuyo, el azúcar en el NOA y luego otros, quedando rezagado el resto del Interior<sup>6</sup>.

Como en muchos otros países, la crisis de 1929 repercutió con intensidad en la Argentina. El PIB de ese año no se recuperó hasta seis años después, en 1935. El impacto sobre el comercio exterior fue mucho más fuerte. Las exportaciones y, más aun, las importaciones se desplomaron, pudiendo decirse que recuperaron establemente su valor recién en la década del sesenta<sup>7</sup>. En apenas 11 años el coeficiente de apertura de la economía se desplomó a la mitad, desde 40,3% en 1929 hasta 19,7% en 1940<sup>8</sup>.

El giro a economías bastante más cerradas a partir de la Gran Crisis fue prácticamente universal. El comercio mundial cayó cerca de un 38% entre junio de 1919 y septiembre de 1932 (Eichengreen et al, 2009). Aparentemente sin alternativas, buena parte de los países emergentes, en especial en América Latina y algo menos en Asia y Oceanía, optaron por una nueva estrategia de crecimiento: la industrialización sustitutiva de

---

<sup>6</sup> A estas limitaciones algunos añaden la hipótesis de “la demora”, según la cual, entre la Primera Guerra y la Gran Crisis, la Argentina estaba madura para una mayor industrialización que la que ocurrió. Esta hipótesis fue concebida por Alejandro Bunge y luego bautizada y desarrollada por Di Tella et al. (1967). En J. J. Llach (1985) se discute tal hipótesis, que fue perdiendo apoyo ante claras evidencias de un desarrollo más temprano de las industrias manufactureras y también de algunas “economías regionales”, en especial durante la década del veinte (J. Villanueva, 1972).

<sup>7</sup> En pesos constantes, las exportaciones del pico del año 1927 no se sobrepasaron hasta 1969 (sic) y las importaciones record de 1929 se superaron recién en 1979 ¡cincuenta años después! (Gerchunoff y L. Llach., 2007)

<sup>8</sup> El coeficiente de apertura se mide aquí por el cociente entre exportaciones más importaciones y, en el denominador, el PIB. Los datos de base son de Gerchunoff y L. Llach (2007). Parte de esta información puede verse en el Cuadro 7.1 del Anexo Estadístico. El coeficiente de apertura también cayó, casi 10 puntos, entre el inicio de la Primera Guerra y 1929, dando lugar, ya entonces, a una urbanización importante a la que se sumó la posterior a la Gran Crisis.

importaciones (ISI). Aunque el giro a una economía mucho más cerrada fue producto del gran cambio de las condiciones mundiales, la longitud de su duración se debió también a los crecientes intereses en el desarrollo del mercado interno, compartidos por muchos empresarios industriales y de las “economías regionales”, los nacientes sindicatos manufactureros y, muy importante, los numerosos trabajadores que, junto a sus familias, migraban desde distintos lugares del Interior hacia el todavía incipiente “Gran Buenos Aires”.

El 6 de septiembre de 1930 un golpe de Estado cívico-militar derrocó al gobierno constitucional de Hipólito Yrigoyen, un hecho que tendría consecuencias negativas sobre el país hasta muchas décadas después, quizás hasta la actualidad. Al gobierno de facto le siguieron otros fraudulentos. Además de acentuarse -como en todo el mundo - la intervención del Estado en la economía, procuraron dar lugar al crecimiento industrial, con el mínimo sesgo anti agropecuario posible. Un nuevo desafío se planteó con el estallido de la Segunda Guerra que, lógicamente, dio impulso adicional a la sustitución de importaciones, en la Argentina y en buena parte del mundo. Previendo tal desarrollo, el ministro de Hacienda Federico Pinedo, concibió en 1940 una nueva política económica que procuraba conciliar el desarrollo agropecuario y un desarrollo industrial más abierto al comercio que el que a la postre tuvo lugar<sup>9</sup>. El propio Juan D. Perón, antes de ser electo presidente, se ubicó inicialmente en el bando que sostenía la inconveniencia de mantener en la posguerra las “industrias artificiales”, es decir aquéllas que habían surgido durante la guerra con

---

<sup>9</sup> Ver J. J. Llach (1984). Este plan se diseñó durante la presidencia interina de Ramón Castillo –por licencia por enfermedad del presidente Roberto M. Ortiz. Incluía también una propuesta de formación de una asociación de libre comercio con Brasil y Chile, el llamado ABC. El plan no fue aprobado en el Congreso por la oposición radical, fundada en la persistencia del fraude electoral.

bases frágiles. Luego cambió de posición, no tanto por razones económicas, sino por una cuestión política y social central a su proyecto, a saber, la de fortalecer a los dos brazos de su “alianza de clases” entre los sindicatos y los empresarios industriales y de las economías regionales. Así fue como entre 1943 y 1949, el cociente entre el tipo de cambio exportador y el costo laboral cayó de 103,3 (base 1939=100) a 43,1. En contraste, en el mismo lapso, los salarios reales de los obreros aumentaron de 100,3 a 162,4. Se dio nacimiento así a una alianza social y política que, aun con pausas, ha propuesto y sostenido hasta nuestros días una estrategia centrada en el mercado interno y en un ideario fuertemente proteccionista<sup>10</sup>.

A esta fundamentación política y social, se fueron agregando tres argumentos económicos que pesaron en la toma de decisiones y en la opinión pública. Ellos fueron el conflicto entre exportaciones y “bienes salario”<sup>11</sup>, la supuesta “oferta rígida” de los bienes agropecuarios y el fortísimo resurgimiento del proteccionismo agroalimentario, sobre todo en los EEUU, Europa y Japón.

El conflicto entre mercado interno y exportación originado en el protagonismo de las ventas externas de “bienes salario” era indudable. Se intentaron diversos caminos al respecto, desde las limitaciones al consumo interno de carne vacuna –incluyendo su veda parcial- o, en el otro extremo, medidas restrictivas de su exportación –incluyendo prohibiciones

---

<sup>10</sup> La pausa más larga y relevante de la hegemonía de esta alianza ocurrió durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) con su plan de convertibilidad, la apertura de la economía, la desregulación y las privatizaciones. Su crítico final ocurrió en 2001, siendo presidente Fernando de la Rúa y ministro de economía –como entre 1991 y 1996- Domingo Cavallo. Hay distintas hipótesis acerca del porqué de tan drástico final, pero una cuyo rol es indudable fue la recurrencia en el déficit fiscal y el endeudamiento público, principalmente en moneda extranjera.

<sup>11</sup> Llegó a decirse, figurativamente, que los asalariados “comían dólares” –sobre todo, por la centralidad que entonces tenían la carne y el trigo en las exportaciones- lo que restaba divisas para las importaciones de insumos y bienes de capital, generando así la “restricción externa”. Por cierto, las políticas limitativas de las exportaciones agravaban dicha restricción, generándose una suerte de círculo vicioso.

transitorias- como ocurrió entre 2005 y 2015. No hubo, en cambio, programas sostenidos de aumento de su producción –que era el camino óptimo- sino medidas impositivas esporádicas para alentarla. A esta ausencia contribuyó, con pobres fundamentos, la creencia de que los productores no respondían a los precios, que parece haberse confundió con la realidad biológica del ciclo ganadero.

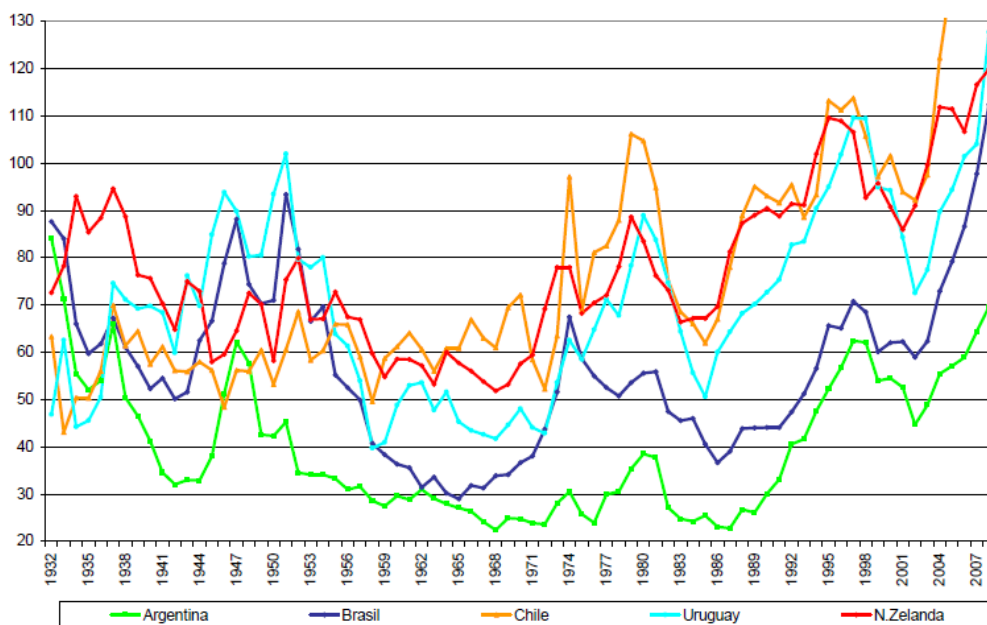
Tales enfoques y políticas florecieron también en períodos de bajos precios de las exportaciones o de los términos de intercambio externo (TIE). Basándose en su bajo nivel en parte de las décadas del treinta y del cincuenta, Raúl Prebisch y Hans Singer elaboraron su tesis del “deterioro de los términos del intercambio externo”. Pero si algo ha caracterizado a los TIE de la Argentina ha sido su volatilidad y, entre 2003 y 2015 su alto nivel o su firmeza (el célebre “viento de cola”), para luego transformarse en una “suave brisa favorable”<sup>12</sup>. Como se dijo, estrategias análogas siguieron muchos países, pero ninguno cerró comercialmente su economía tan intensa y persistentemente como la Argentina, como se ve en el Gráfico 1.1, que compara la trayectoria comercial externa de la Argentina con las de Brasil, Chile, Uruguay y Nueva Zelanda.

---

<sup>12</sup> La volatilidad de los términos del intercambio externo tendría efectos negativos sobre el crecimiento sólo cuando el gasto público es pro-cíclico (Brueckner et al., 2017). Un tema ciertamente muy relevante para la Argentina, también de cara al futuro.



**Gráfico 1.1. Índices de apertura de la Argentina y otros países, 1932-2009  
(Base:1920-30=100)**



Nota: los índices de apertura son el cociente porcentual entre exportaciones más importaciones y, en el denominador, el PIB. Fuente: J. J. Llach y M. Lagos (2016).

Nuestro país no sólo fue el que más cerró su economía, cuyo coeficiente de apertura cayó casi 80% respecto de la década 1920-1930. También fue el que más demoró el punto de inflexión hacia una mayor apertura y el único de los cinco países que, al menos hasta el 2012, no había recuperado el coeficiente de la década de referencia.

Esta situación perdura hasta la actualidad. Según el Banco Mundial<sup>13</sup>, en 2017 el coeficiente de apertura de la Argentina era de 25,02% y ocupaba el penúltimo lugar (168), precediendo sólo a Brasil, que tenía 24,12% y el ranking 169. Es verdad que hay una cierta relación inversa entre el tamaño de la economía y el coeficiente de apertura. Así, las cinco mayores economías del mundo muestran, en orden, a China en el lugar 158, con 37,8; a los EEUU, en el puesto 163 y 26,6%; a India, en el rango 154, con

<sup>13</sup> <https://data.worldbank.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS>.

41,1%; Japón, en el puesto 162, con 31,3% y, por último, Alemania está 72, con 86,9%. El argumento del tamaño no “explica” el caso argentino, porque vemos que economías entre 9 y 50 veces el tamaño de la Argentina, tienen mayor apertura que nuestro país. En América Latina ocurre algo similar dado que, con excepción de Brasil, las economías de mayor tamaño muestran mayor apertura que la Argentina: México, con el rango 88 y 77,5%; Colombia, 161 y 34,3%; Chile, 130 y 55,7% y Perú, 145 y 46,9%.

El pertinaz cierre de la economía argentina tuvo efectos muy negativos sobre su participación en las exportaciones mundiales de bienes (Cuadro 1.1) y el creciente aporte de los servicios no ha logrado hasta ahora a revertir la baja participación de la Argentina en las exportaciones globales (Cuadro 1.2 y Gráfico 7.1 del Anexo Estadístico).

**Cuadro 1.1. Participación global de las exportaciones argentinas de bienes, 1948-2017. Miles de millones de US\$ y porcentajes**

	Argentina	Mundo	%Arg/mundo
1948	1.629	58.5	2.78
1950	1.178	62.0	1.90
1955	0.929	94.5	0.98
1960	1.079	130.5	0.83
1965	1.493	189.6	0.79
1970	1.773	318.0	0.56
1975	2.961	876.9	0.34
1980	8.021	2049.4	0.39
1985	8.396	1964.8	0.43
1990	12.353	3495.7	0.35
1995	20.963	5176.2	0.40
2000	26.341	6452.3	0.41
2005	40.387	10502.5	0.38
2010	68.174	15307.0	0.45
2015	56.784	16524.7	0.34
2017	58.621	17707.4	0.33

Fuentes: elaboración propia de datos del INDEC y la OMC

**Cuadro 1.2. Participación global de las exportaciones argentinas de bienes y servicios, 1980-2017. Millones de US\$ y porcentajes**

	Argentina	Mundo	%Arg/mundo
1980	9448	2416460	0.39
1985	9995	2348282	0.43
1990	14617	4284372	0.34
1995	24643	6355635	0.39
2000	31116	7943619	0.39
2005	46818	13090502	0.36
2010	81221	19181969	0.42
2015	69790	21461715	0.33
2017	72558	23058591	0.31

Fuentes: elaboración propia de datos del INDEC y la OMC.

### *1.1.2. La interacción entre la estrategia de crecimiento, las políticas macroeconómicas y la inflación*

Durante la década del sesenta y a principios de los setenta, se intentaron políticas que, sin pretender el reemplazo total de la industrialización sustitutiva de importaciones, sí procuraron reducir el sesgo anti-exportador. Estos intentos sufrieron un nuevo desafío: la acentuación del proteccionismo agroalimentario de los países desarrollados<sup>14</sup>, a lo que se

<sup>14</sup> El subsidio implícito a los productores de EEUU, Europa y Japón llegó a un máximo cercano a los US\$ 500.000 millones en 2000-2001, equivalentes al 1.15% del PIB de los países desarrollados y a 1,62 veces el PIB de la Argentina. El proteccionismo agroalimentario existe, al menos, desde el mercantilismo. Hubo tiempos en los que se acentuó (guerras napoleónicas) y otros en los que cedió (derogación de las leyes de granos en el Reino Unido). La Gran Crisis iniciada en 1929, lo acentuó notoriamente. Cedió luego, parcial y gradualmente, a partir de la creación del GATT (1947) y retomó impulso desde la década del setenta del siglo XX. Tanto en el GATT como en su sucesora, la OMC, la agricultura permaneció bajo un “paraguas de protección” (K. Pawlak (2011)). Así, el apoyo total estimado (TSE, por *total support estimate*), otorgado por los países de la OECD, fue de 285,4 mil millones de dólares corrientes en 1986-88, aumentó a 323,1 en 1995-97 y se mantuvo casi estable en 2015-17, con 316,9 mil millones. Al compás del aumento de los precios internacionales, el subsidio a los productores de la OECD, como porcentaje de sus ingresos, bajó del 37% en 1986-88 a 17% en 2015-17. En fin, en el mismo lapso, también se redujo de 2,0% a 0,7% el TSE

agregó, en 1974, el virtual cierre del entonces Mercado Común Europeo para las carnes argentinas, luego paliado en parte con la Cuota Hilton para determinados cortes vacunos. El efecto negativo sobre el agro argentino de este proteccionismo es doble. Comenzó como un subsidio a la producción y la protección de los productores domésticos contra las importaciones. Pero luego dio lugar, primero, a que los países con sectores agropecuarios relevantes logran el autoabastecimiento y, en una segunda etapa, a que pasaran a disponer de saldos exportables, generando así una limitación a dos puntas a los países productores<sup>15</sup>.

Es bastante curioso que en la Argentina no se hablara mucho de esta cuestión, como si no se viera que el agro estaba entre dos fuegos, el externo del proteccionismo agroalimentario y el interno de una economía cerrada, con sesgo anti-exportador y anti agropecuario. Esto llevaba, inexorablemente, a los ciclos de auge y parada (*stop and go*), casi siempre originados en crisis del sector externo. Lisa y llanamente, se acababan las divisas necesarias para sostener un determinado nivel de actividad económica. Y, por esa misma razón, resultó ser también un obstáculo relevante para la Argentina. Por ejemplo, sin proteccionismo agroalimentario la Argentina podría haber tenido más exportaciones, menos restricción externa y, por ello, más crecimiento, aun manteniendo el sesgo anti agropecuario doméstico.

---

como porcentaje del PIB de los países desarrollados (OECD, 2018). También ha habido cambios en el modo de otorgar la protección, por ejemplo, con mayor participación de los subsidios por hectárea, menos dañinos para otros países productores que los subsidios a la producción y otros.

<sup>15</sup> Esto dio lugar a la creación del Grupo Cairns, en 1986 (<https://cairnsgroup.org/pages/default.aspx>). Hoy está integrado por 19 países. A partir de la valorización de los bienes agropecuarios en la década pasada, se redujo la intensidad de su accionar.

En la génesis de estos límites internos al crecimiento también influían las políticas fiscales y monetarias, casi siempre con sesgo expansivo. En la fase ascendente del ciclo ellas impulsaban el nivel de actividad, la inflación y el retraso cambiario y, en la fase del ajuste del sector externo, hacían casi imposible o dificultaban seriamente el sostener en el tiempo la depreciación real de la moneda, necesaria para salir de la crisis externa. La “solución” fue casi siempre la misma: más inflación. Desde 1952 ha habido diez planes de estabilización de porte, uno cada seis años y medio. Todos fracasaron porque, en algún momento, se agotaron las divisas comerciales y/o financieras. Los hubo ortodoxos y también heterodoxos, (Perón en 1952 y 1973 y el Plan Austral de 1985), con gobiernos militares (Onganía, Videla) y civiles, tanto peronistas (Perón dos veces, Menem) como radicales (Frondizi, Alfonsín) o de un tercer partido, como ahora<sup>16</sup>.

Todos estos planes fracasaron y en las raíces de tales fracasos se entremezclaron las estrategias de desarrollo y la macroeconomía. Algunos terminaron con estallidos económicos importantes. Así fue con el plan Frondizi-Alsogaray (1959-60), con inflación que superó por primera vez el 100% anual; el “Rodrigazo” (1975), que “institucionalizó” durante casi quince años la “mega inflación” (o sea, mayor al 100% anual); el Plan Austral devenido en Plan Primavera, que terminó con una hiperinflación y, por último, la convertibilidad, que terminó con default, alto desempleo y crisis financiera. Otras terminaron con estallidos políticos, como el “Cordobazo” de 1969, que dio fin a la estabilización de Onganía y Krieger Vasena, o la salida de la convertibilidad en 2001, que también incluyó una crisis política de envergadura. En otras ocasiones, en fin, se evitaron los estallidos, ya sea

---

<sup>16</sup> En 2018, la Argentina adoptó el undécimo plan de estabilización de porte, con apoyo del FMI inédito por su monto, la rapidez de su aprobación y el apoyo unánime recibido en el Directorio del organismo.

dejando una pesadísima herencia de déficit fiscal con gasto público y presión tributaria record (2015), o debiendo recurrir a un programa con el FMI, en tiempos y por montos records (2018).

En la raíz de esta historia de fracasos se encuentra una tendencia pertinaz a lograr niveles de vida mayores que los que posibilita la economía real, aun a costa de hipotecar, de uno u otro modo, el futuro. Esto es lo que podemos llamar el populismo económico, que no siempre benefició a los sectores de menores ingresos, como en el caso del plan de Videla y Martínez de Hoz, que bien puede llamarse “populismo de clases medias”, en tanto su beneficio ostensible fue subsidiar los viajes al exterior y una gran importación bastante de bienes de consumo.

La consecuencia, duradera y muy rebelde, de estas malas políticas macroeconómicas fue convertir a la Argentina en *la única economía plenamente bimonetaria de facto del mundo*<sup>17</sup>, caracterizada por los siguientes rasgos. 1) El dólar pasó a ser la unidad de cuenta patrimonial de las empresas y los sectores de ingresos medios y altos y también para el ahorro, la inversión y las grandes transacciones, quedando el peso argentino sólo para transacciones menores, los salarios, los impuestos y el gasto público<sup>18</sup>. 2) Se achicaron sustancialmente los mercados financieros en moneda nacional y, con déficit fiscal crónico, de allí resultó la dolarización de la mayor parte de la deuda y del financiamiento públicos. 3)

---

<sup>17</sup> Excluimos a países muy pequeños, con regímenes monetarios muy liberales, frecuentemente paraísos financieros o destinos turísticos, en los que la economía bimonetaria o el plurimonetaria es función de los rasgos mencionados y no de la inflación crónica y las violaciones contractuales. También debe evitarse la confusión entre países bimonetarios de facto y *de jure*. Por ejemplo, Perú y Uruguay admiten legalmente depósitos y transacciones en divisas, pero no son bimonetarios según nuestra definición.

<sup>18</sup> Valga la siguiente anécdota. Es famoso en la Argentina el caso de José López, ex secretario de obras públicas, que fue descubierto arrojando bolsos -con dólares y euros- por encima de las rejas, al interior de un convento. Eran dineros provenientes de la corrupción y sumaban unos diez millones de dólares. Cuando en Brasil se allanó la propiedad de un sospechoso de corrupción, la policía halló el doble de esa cifra...pero en billetes de reales.

Las curvas de oferta y demanda de divisas suelen invertirse, con mayor demanda cuando su precio aumenta, y viceversa. 4) El traslado a los precios de las depreciaciones de la moneda local (pass-through) tiende a ser rápido e intenso<sup>19</sup>. 5) El quinto factor, el del conflicto entre las exportaciones y los “bienes salario”, se ha atenuado –aunque no totalmente- dado que los principales bienes exportables, los del complejo sojero, no son “bienes salario”.

Una conclusión relevante que surge de esta sección es que la probabilidad de mantener un tipo de cambio real competitivo será tanto mayor cuanto más positivo sea el resultado del sector público y menor sea la inflación. Porque con un resultado fiscal positivo, desaparece el sector público como demandante relevante de divisas y, en ese marco, a menor inflación, menor riesgo de apreciación real de la moneda doméstica.

### *1.1.3. Exportaciones y macroeconomía a fines del siglo XX y en el siglo XXI*

*1.1.3.1. La retracción del comercio exterior en dólares corrientes.* Luego de un ciclo de expansión de los flujos del intercambio externo de la Argentina, cuyos máximos en dólares corrientes fueron en 2011 para las exportaciones y en 2013 para las importaciones, el comercio exterior se ajustó y se desequilibró, simultáneamente. Para las exportaciones, el ajuste ocurrió en el contexto de un menor dinamismo de la demanda mundial, caídas de los precios de los commodities y cierta retracción de la oferta

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, a partir de la caída de los precios de los commodities, en 2014, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay el precio del dólar aumentó, en promedio, 60% y el impacto en el índice de precios al consumidor fue menor a 3 puntos porcentuales anuales. Nada comparable ha ocurrido en la Argentina en las últimas décadas.

argentina por mermas de su rentabilidad y una profundización del sesgo anti-exportador. El menor dinamismo de las importaciones se debió a la tendencia al estancamiento de la economía, en particular la caída de la inversión, al control de cambios y a medidas de administración del comercio.

*1.1.3.2. El desplome de las exportaciones en volumen físico.* El desempeño de las exportaciones ha sido bastante más decepcionante cuando se analiza en volumen físico (cuadros 1.3 y 1.4). Si bien en el conjunto del período 1990-2018 el desempeño fue aceptable, con un crecimiento del 5,7% anual, esos 28 años se dividen muy claramente en dos partes. Mientras entre 1990 y 2001 la tasa de crecimiento fue del 8,9% anual, entre 2001 y 2015 ella se desplomó al 0,7% anual. En los tres últimos años hubo una leve reversión de la tendencia, al crecer 2,0% el volumen físico de las exportaciones<sup>20 21</sup>. En el Gráfico 1.3 también pueden apreciarse las mencionadas tendencias.

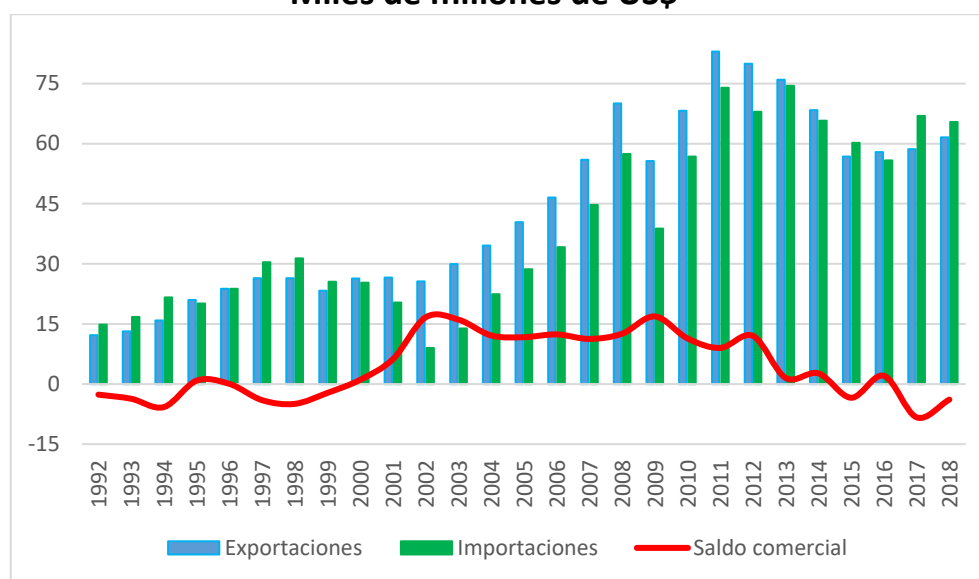
---

<sup>20</sup> Como se ve en el Gráfico 1.2, en el trienio iniciado en 2015, los cambios de la política comercial detuvieron el proceso de caída e impulsaron cierta recuperación de los flujos comerciales. No obstante, la inercia negativa de las exportaciones contribuyó a que, en 2015, reapareciera el déficit comercial externo, luego de 15 años de superávits, desbalance que se repitió en el bienio 2017-18, alcanzando US\$ 3900 millones para los bienes y llegando a 10500 millones en 2018, sumando también los servicios.

<sup>21</sup> La eliminación del control de cambios y de las fuertes restricciones a las importaciones, en un contexto de escaso dinamismo de las exportaciones, surgen como principales condicionantes de la reaparición del déficit comercial nominal. Sin embargo, el fuerte cambio de precios relativos registrado desde mediados de 2018, la recesión iniciada simultáneamente y la recuperación de la producción agrícola (luego de la sequía de la campaña previa) podrían dar lugar a una reversión del balance comercial en 2019.



**Gráfico 1.2. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes.**  
Miles de millones de US\$



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

**Cuadro 1.3. Evolución de las exportaciones en volumen físico, 1990-2018**

Años	Índice VF X 2004=100
1990	40.7
2001	95.1
2011	127.2
2015	104.6
2018	110.9

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

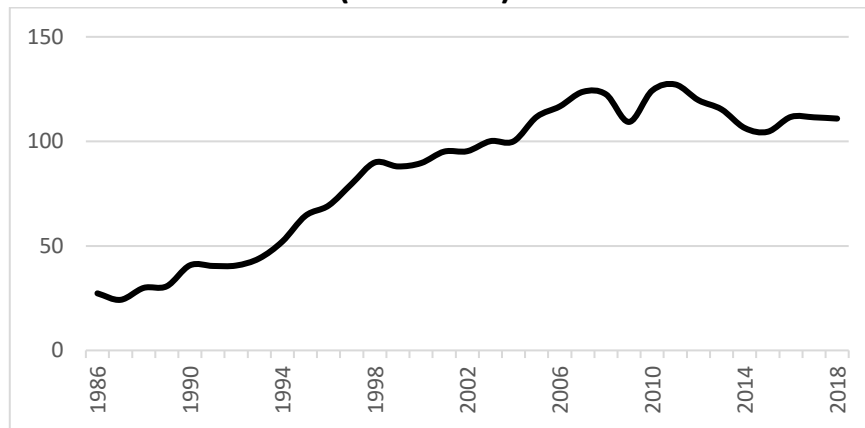
Lo dicho cuestiona la idea de que el tipo de cambio fijo es, necesariamente, enemigo de las exportaciones y que, por el contrario, el cambio flotante las favorece. Obviamente, no puede negarse la interacción entre el tipo real de cambio y la exportación. Pero ella también depende mucho de otras políticas, como la apertura de la economía y del tratamiento de la inversión, muy influida por la política tributaria, por ejemplo.

**Cuadro 1.4. Crecimiento del volumen físico de las exportaciones argentinas en %, 1990-2018**

Años	Total por período	Crecimiento % anual
1990-2001	120.4	8.9
2001-2018	16.6	0.9
2001-2015	10.0	0.7
2015-2018	6.0	2.0
2001-2011	33.7	2.9
1990-2018	172.8	5.7

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

**Gráfico 1.3. Volumen de las exportaciones de bienes, 1986-2018 (2004=100)**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Esto explica por qué, pese a estar vigente un régimen cambiario tan exigente como la convertibilidad, entre 1990 y 2001, el crecimiento de las exportaciones argentinas fue el mayor en mucho tiempo, y no superado hasta ahora. El marco de políticas de apertura y pro-inversión sufrió luego cambios importantes. Entre 2002 y 2007, aproximadamente, los cambios fueron relativamente circunscriptos. Pero luego se hicieron cada vez más extendidos y drásticos<sup>22</sup>. Por eso no debe sorprender que, aun en el período más favorable de este siglo a las exportaciones (2001-2011), ellas crecieron

<sup>22</sup> Ver sección 1.1.3.4.

sólo un 2,9% anual en volumen físico<sup>23</sup>, la mitad que en el período largo de 1990 a 2018 y solo un tercio del crecimiento observado entre 1990 y 2001.

El desempeño exportador del siglo XXI se ensombrece aún más recordando que, a partir del 2003, empezó la mejora de los términos del intercambio externo y de los precios las materias primas relevantes para la Argentina, primero gradualmente y luego de modo intenso, hasta transformarse en el justamente llamado “viento de cola”.

*1.1.3.3. Las exportaciones y los ciclos virtuosos.* Con cierta frecuencia, se supone que un crecimiento con protagonismo de las exportaciones implica caídas del consumo. En el Cuadro 1.5 y el Gráfico 1.4 puede verse que no fue así en la Argentina de los últimos treinta años. Los ciclos de mayor crecimiento de las exportaciones físicas fueron entre 1992 y 1998 y, en menor medida, entre 2002-2003 y 2007, dos ciclos virtuosos que la Argentina necesita reproducir hacia el futuro. Las exportaciones aumentaron junto a elevados aumentos del PIB y de la inversión y con el consumo creciendo algo menos, pero significativamente.

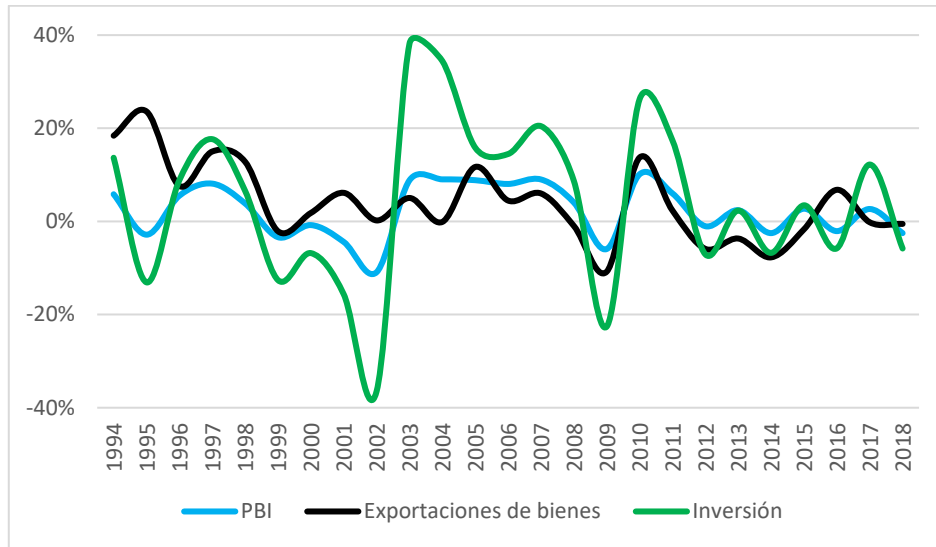
**Cuadro 1.5. Dos ciclos virtuosos con crecimiento basado en la inversión y en las exportaciones. 1992-98 y 2002-3-2007**

	A precios constantes		A precios corrientes			
	Crecimiento anual del PIB	Crecimiento anual volumen exportaciones	Inversión / PIB, en %		Consumo / PIB, en %	
			1992	1998	1992	1998
1992-1998	4.0	14.1	19.1	19.9	69.2	69.1
			2002-3	2007	2002-3	2007
2002-3/2007	9.8	5.3	13.6	24.2	62.6	58.6
	A precios constantes		A precios corrientes			
1992-1998	4.0	14.1	19.1	21.1	69.2	68.6
			2002-3	2007	2002-3	2007
2002-3/2007	9.8	5.3	12.8	22.6	62.6	58.6

Fuente: elaboración propia de datos del INDEC.

<sup>23</sup> En el acápite siguiente se profundiza este análisis.

**Gráfico 1.4. Exportaciones de bienes, inversión y PIB, 1994-2018.**  
**Variación interanual %.**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Otra característica de estos “ciclos virtuosos”, vinculada a la estrecha asociación entre exportaciones e inversión sugiere que, en ambos períodos, las primeras dejaron de ser, al menos en parte, de “saldos y retazos”, para atravesar recesiones, por ejemplo, y se fueron convirtiendo en actividades permanentes de muchas empresas, como parte de su negocio estratégico.

Dada la volatilidad de la economía argentina, con ciclos bastante violentos, que casi siempre incluyeron fuertes variaciones de precios relativos y, por tanto, del tipo real de cambio, no debe sorprender que las exportaciones no hayan encontrado un sendero de crecimiento sostenido. Por ejemplo, en el período 2005-2015, mientras la tasa de variación del volumen exportado de Argentina fue negativa (-1,6% anual), el *quantum* exportado por Brasil creció 0,6% anual, el de Chile 0,7%, el de Colombia 1,6%, el de Uruguay 2,5%, el de Paraguay 3,2% y el del conjunto de América Latina 2,3% (Giordano, 2018). Algo similar ocurrió con las exportaciones en valores

corrientes. En plazos más largos, y con una mirada comparativa regional de los últimos 20 años, se observa que el desempeño exportador de la Argentina es el menor de América Latina, salvo Venezuela (cuadro 1.6).

**Cuadro 1.6. Exportaciones de bienes de países de América Latina, 1997 y 2017. En miles de millones de dólares corrientes y % de variación anual**

País	1997	2017	Tasa anual
Bolivia	1,1	7,8	10,3%
Perú	6,8	44,9	9,9%
México	64,9	409,8	9,7%
Uruguay	2,8	11,6	7,4%
Brasil	53,0	217,2	7,3%
Chile	17,9	69,2	7,0%
Ecuador	5,4	19,6	6,7%
Colombia	12,1	39,6	6,1%
Paraguay	4,6	13,1	5,4%
Argentina	26,4	58,6	4,1%
Venezuela	23,9	27,4	0,7%

Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial.

*1.1.3.4. Algunos factores determinantes del pobre desempeño exportador en el siglo XXI.* Como se dijo en la sección 1.1.3.2., a lo largo de este siglo hasta 2015 inclusive, se aunaron políticas con un claro sesgo anti-exportador, incluyendo un creciente cierre de la economía, con otras micro y macroeconómicas, como un clima que se tornó hostil a la inversión y la apreciación del peso (quizás inevitable), cuyo impacto negativo sobre las exportaciones se acentuó por los otros factores mencionados.

En primer lugar, las medidas de restricción a las exportaciones e importaciones tuvieron un claro impacto negativo sobre los sectores transables y la competitividad. Algunas afectaron a todo el espectro de la producción de bienes, como los derechos de exportación aplicados desde

2003 en adelante o las licencias no automáticas para importar (LNA). Otras, perjudicaron en especial al sector agroindustrial, como fueron los permisos para exportar (conocidos como ROE, Registros de Operaciones de Exportación), que actuaban como restricciones cuantitativas. En relación con los “derechos de exportación”, antes de su eliminación parcial y transitoria -entre diciembre de 2015 y agosto de 2018- tenían alícuotas de 35% para el poroto de soja, 32% para la harina y el aceite de soja, 23% para el trigo y 20% para el maíz. Las manufacturas de origen industrial pagaban el 5%, compensado parcialmente por reintegros de valor similar<sup>24</sup>. En la actualidad, las retenciones a las exportaciones se redujeron a 4 pesos por dólar para los productos primarios y 3 pesos por dólar para bienes industriales y servicios. Ello implica, para una cotización del tipo de cambio de ARS/US\$ 40, una alícuota de 10% para materias primas (en el complejo oleaginoso 28%) y 7,5% para bienes industriales y servicios. Al mismo tiempo, se disminuyeron los reintegros.

Los resultados negativos de las políticas mencionadas, vigentes hasta 2015, fueron muy importantes. Competidores regionales de la Argentina, como Brasil, Paraguay o Uruguay, tuvieron crecimientos muy superiores a los de la Argentina en la producción y exportación de carnes, granos o aceites mientras, en algunos casos como la carne vacuna y los lácteos, cayeron en nuestro país. Por otra parte, en 2011 se puso en práctica un fuerte control de cambios, que se profundizó en 2013 hasta su eliminación, a fines de 2015. En fin, como consecuencia de todo este proceso, la Argentina fue perdiendo acceso a oportunidades comerciales ya establecidas, tales como

---

<sup>24</sup> Había un descalce financiero ya que, mientras los derechos o retenciones a las exportaciones eran al contado, los reintegros se recibían a plazos indeterminados y con trámites previos.

el Sistema de Preferencias Generalizadas de EEUU, la cuota Hilton o el ingreso de cítricos dulces a Brasil<sup>25</sup>.

En segundo lugar, el desempeño inversor de la economía fue extremadamente débil, después de su recuperación, quizás cíclica entre el 2002 (¿un mínimo récord histórico?) y el 2007<sup>26</sup>. En igual sentido, la performance argentina como receptor de inversión extranjera directa (IED) ha sido muy pobre, tanto en términos absolutos como en comparación con los restantes países de la región. Así, luego de haber sido en la década del 90 el tercer país en importancia de América Latina en esta materia, la Argentina recibió en la última década influjos inferiores a los de economías de menor tamaño, tales como Chile o Perú, y también ha perdido participación en la IED respecto de países con escasa tradición en la materia, como Bolivia o Paraguay.

En el marco descripto, con el creciente sesgo anti-inversión y anti-exportación de la política económica, cobró mayor importancia la “competitividad precio” de la economía argentina, medida habitualmente por el tipo de cambio real multilateral, casi siempre caracterizado en la Argentina por su volatilidad (Gráfico 1.5.). Entre los años 2005 y 2015, el tipo de cambio real se apreció a una tasa anual de 6,5%, dinámica que se repetiría luego de la devaluación desde fines de 2015 y hasta mediados de 2017.

#### *1.1.4. Cambios recientes favorables a una economía con mayor protagonismo de las exportaciones y sus desafíos*

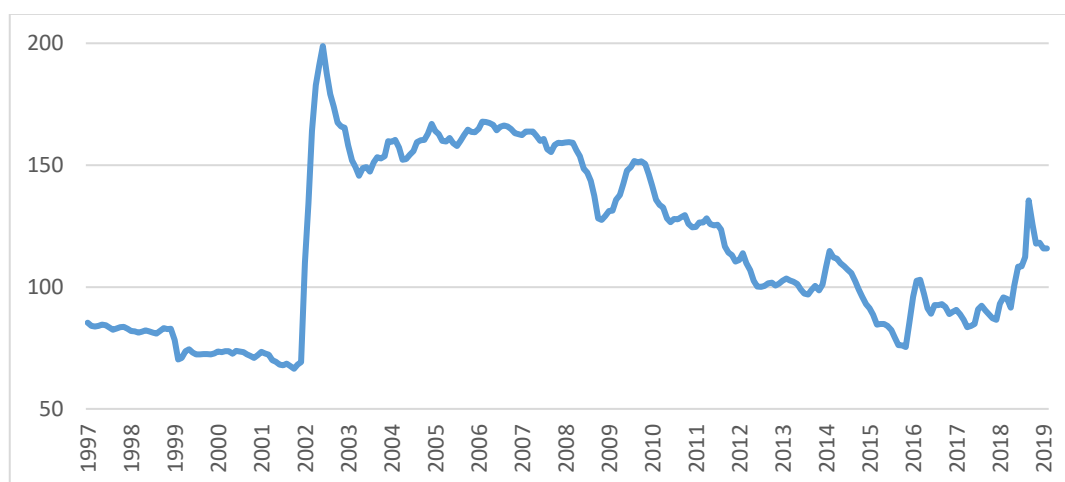
---

<sup>25</sup> En un orden diferente, pero afectado por políticas análogas, el país también perdió la capacidad de autoabastecerse de energía, lograda en la década de los 90.

<sup>26</sup> Tema desarrollado en el punto 4.2.3.

En el último cuarto de siglo se han producido novedades que pueden ayudar para que la Argentina sea una economía con más protagonismo de las exportaciones y, quizás también, más abierta.

**Gráfico 1.5. Índice del tipo de cambio real multilateral, 17/12/15= 100**



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

1. *Un mundo más integrado e interdependiente.* Desde la década del noventa, el comercio y las inversiones internacionales motorizaron el crecimiento de la economía mundial, configurando en la práctica el inicio de una nueva y más profunda etapa de la globalización. En el siglo XXI, hasta la Gran Recesión del 2008-2009, el volumen del comercio mundial crecía a una tasa cercana al 6%, pero luego cayó al 3%, aproximadamente. Esta caída fue mayor que la observada en el crecimiento global, que fue de aproximadamente 1,5 puntos porcentuales, del 5% al 3,5% anual (OMC, 2018 a). Tanto la desaceleración del crecimiento como la del comercio dieron lugar, desde 2014, a una caída significativa de los precios de commodities, que habían alcanzado récords históricos en 2011-2013 (INDEC). La inversión extranjera directa, en cambio, se mantuvo casi constante en 1,5 billones de dólares anuales (UNCTAD, 2018b y 2019).



2. *El nuevo mundo emergente.* En el marco descripto, la principal novedad a escala global, y muy relevante para la Argentina, fue y sigue siendo, el surgimiento de un nuevo mundo emergente<sup>27</sup>. Numerosas economías de Asia -con el claro liderazgo de China- en menor medida también las de África y, bastante menos, las de América Latina, han empezado a crecer aceleradamente. Entre 2010 y 2040 la población mundial aumentará de 6950 a 9200 millones de personas. Más del 90% de ese aumento se dará en el mundo emergente, tanto en África (cerca de la mitad del incremento), como en Asia y en América Latina. El aporte de China será ínfimo, porque si bien ha cesado la política de hijo único, la natalidad continúa muy baja. En cuanto al PIB total, en dólares de paridad de poder adquisitivo, los países emergentes participaban en el año 2000 con un 47% y se proyecta que en 2040 llegarán a un 70%. En fin, las clases medias en los países emergentes pasarían de 500 millones de personas en el 2000 a 4400 millones (sic) en el año 2030 y, probablemente, más de 5000 millones en 2040 (Kharas, 2017). Demás está decir que tamaño crecimiento demográfico y económico llevará a un aumento muy significativo de las importaciones, tanto de alimentos como de otros y muy diversos bienes. Por ejemplo, en las estimaciones de OECD-FAO y el USDA, se proyecta para los próximos diez años que los países emergentes darán cuenta de entre 75% y el 99% del aumento de las importaciones de casi todos los principales alimentos<sup>28</sup>.

3. *El cambio tecnológico en el agro.* A partir de la década del noventa, como producto conjunto de innovaciones internas y de la apertura de la

---

<sup>27</sup> J. J. Llach (2010 y 2015).

<sup>28</sup> Así ocurriría con los principales granos, salvo el maíz (49%); con la soja, las harinas proteicas y los aceites vegetales; con las carnes (incluyendo al de pescado), salvo la ovina (40%), y con los lácteos, salvo los quesos (35,1%) (J. J. Llach, 2019).

economía, el agro argentino entró en un notable proceso de cambio técnico y de aumento de la productividad, primordial pero no exclusivamente en la soja y con aporte creciente de servicios de conocimiento (Anlló, Bisang et al., 2013 y 2015). Si alguna duda quedaba respecto de la elasticidad de la oferta agropecuaria ante incentivos adecuados, ella ha desaparecido.

4. *La soja.* La tercera novedad, producto de las dos primeras, es el crecimiento de la producción y de las exportaciones del complejo de la soja, que ya aporta más de un tercio del total exportado. Además de la oportunidad que brinda en sí, la soja tiene la ventaja de no ser, significativamente, un “bien salario”, como sí lo son las carnes, los lácteos o el trigo. No pueden ignorarse, por cierto, factores, que están reduciendo el precio de la soja, probablemente coyunturales, como la “guerra comercial” de China y los EEUU o la peste porcina en China, con gran mortandad de ganado<sup>29</sup>.

5. *Cambios cualitativos y cuantitativos de las exportaciones.* Muy probablemente por una combinación de aprendizajes y de la apertura de la economía en la década del noventa –y mientras esta se mantuvo- se observó un aumento de las exportaciones no tradicionales. A diferencia del pasado, no se trató de la sola exportación de “saldos y retazos” producto de una recesión doméstica, sino de un cambio de estrategia de muchas empresas, que incorporaron a la exportación como parte de su negocio permanente. Más recientemente se produjo un aumento análogo en ramas tales como la industria automotriz, la minería, los servicios basados en el conocimiento y productos de las “economías regionales”, tales como vinos

---

<sup>29</sup> Estas bajas podrían eventualmente compensarse con presiones alcistas del precio de la soja, por una baja siembra en los EEUU de la cosecha 2019 debida a exceso de humedad.

y limones y sus manufacturas, que también incorporaron nuevos conocimientos y cambios técnicos. Aunque no llegan a escalas comparables, la cantidad de empresas que están exportando, y la diversidad de los productos, es mucho mayor de que lo que normalmente se imagina<sup>30</sup>. Hay que lamentar que esto comparta un problema común: no alcanzan masa crítica suficiente como para ser relevantes no sólo a nivel micro, sino también a nivel macro.

Por cierto, no puede afirmarse que los cinco cambios mencionados sean suficientes para superar los problemas históricos de las exportaciones argentinas, pero ellos tienen la importancia de mostrar que el protagonismo de las exportaciones no es un desafío imposible. No es lo mismo carecer de masa crítica, como en este caso, que estar imposibilitado de lograrlo. Aun a riesgo de insistir, lo dicho en este acápite estará muy condicionado por la evolución de la “guerra comercial” entre China y los EEUU.

Como síntesis de los puntos anteriores puede decirse lo siguiente. 1) El daño a las exportaciones resultante del proteccionismo agroalimentario de los países desarrollados, ha encontrado un contrapeso relevante, aunque no total, en el crecimiento de los países emergentes y de su demanda de importaciones diversas, incluyendo alimentos. 2) La tensión en torno a las exportaciones de “bienes salario” se ha reducido de manera importante con el protagonismo de la soja. No obstante, todavía son necesarias políticas

---

<sup>30</sup> La que sigue es una pequeña muestra de casos pertenecientes a un archivo bastante más amplio que ponemos a disposición de los interesados. Ellos muestran la notable variedad de bienes y servicios que exportan empresas argentinas, en su gran mayoría pequeñas o medianas, que pueden estar teniendo problemas para acceder a más mercados, financiamientos o socios. El listado incluye, entre muchos otros rubros, indumentaria femenina y accesorios de alta calidad, monopatinés eléctricos, artículos de cueros reciclado, micro-satélites para recolección de datos, vinos y lanas orgánicas, servicios de ingeniería, porcelanatos de gran tamaño, turismo receptivo gastronómico o especializado en clientes chinos, tecnologías para el control de infecciones, ciberseguridad, medicamentos oncológicos y software.

que mitiguen el impacto del sector externo sobre el precio doméstico de los alimentos para los sectores de menores ingresos. 3) A los niveles actuales, y aun añadiendo la inversión, el protagonismo de ambas en la creación de empleo es insuficiente e inferior al originado en el consumo interno. Por ello, y tanto por razones económicas como políticas y sociales, es necesaria una estrategia que muestre que las exportaciones y la inversión pueden hacer un aporte creciente a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza, al menos comparables con los del consumo interno, y más sostenibles en el tiempo. Uno de los ingredientes necesarios para ello es lograr una masa crítica de empresarios y trabajadores que apoyen un proyecto de estas características. Su logro será tanto más factible cuanto más sólida esté la macroeconomía, con menor inflación, creación de empleo y reactivación.

## **1.2. Exportaciones y crecimiento: la dotación comparada de factores productivos**

Es frecuente “dar por sabida” la dotación de factores productivos de la Argentina, aunque pocas veces se la ha analizado en comparación con la de otros países. Sin embargo, es bueno dedicar una breve sección a este tema, central para el estilo de desarrollo y las exportaciones<sup>31</sup>. Además, disponemos ahora de dos fuentes que han publicado, en esta década, informes sobre el tema, los últimos en 2018. Son el *Inclusive Wealth Report*

---

<sup>31</sup> Si bien las nuevas teorías del comercio internacional (Krugman et al., entre otros) tienden a buscar otros determinantes del intercambio (ej. economías de escala, competencia imperfecta, comercio intraindustrial, etcétera), la dotación de factores sigue teniendo un peso relevante en la especialización productiva-exportadora de los países.

(Universidad de las Naciones Unidas, 2012, 2014 y 2018, 141 países) y el *The Changing Wealth of Nations*, (Banco Mundial, 2011 y Lange et al., 2018, 140 países). A continuación, analizamos las conclusiones más relevantes de ambas fuentes para nuestro trabajo.

### *1.2.1. Alcances.*

Ambos estudios estiman el capital humano<sup>32</sup>, el capital producido (o físico) y el capital natural -dividido en recursos renovables y no renovables- y en este último caso con las subcategorías que se mencionan a continuación. Los estudios estiman los capitales totales y per cápita. El del BM brinda información más amplia respecto de algunos RN renovables, al clasificarlos en forestales (maderables y no maderables), áreas protegidas, tierras agrícolas y tierra de pastoreo, pero engloba todos los RN no renovables en una misma categoría, la de activos del subsuelo. Por su parte, el IWR divide a los RN renovables en tierras agrícolas (sin subdivisiones), tierras forestales (también en una sola categoría) y pesquerías, y desagrega los RN no renovables en dos categorías: combustibles fósiles y minerales<sup>33</sup>.

### *1.2.2. Los rangos de dotación de capitales per cápita de la Argentina.*

---

<sup>32</sup> Lamentablemente, las estimaciones de capital humano de ambos estudios tienen problemas relevantes, que limitan su uso. La del BM se basa en los ingresos declarados a la EPH por nivel de estudios, pero es bien sabido que, en muchos países, entre ellos la Argentina, hay una fuerte sub-declaración (J. J. Llach y S. Montoya, 1999; CEPAL, 2018). En el caso del IWR los errores son aún mayores. Si bien no hemos podido detectar en detalle sus causas, ellos son evidentes. Por ejemplo, según el IWR, los diez países con mayor capital humano per cápita tienen un rango promedio 184 sobre 189 países en el índice de desarrollo humano del PNUD, y análogas posiciones en las esperanzas de escolaridad y de vida. Por otro lado, el capital humano per cápita de la Argentina resulta ser la mitad que el de Chile o Uruguay, algo insostenible.

<sup>33</sup> En los cuadros 7.2 a 7.6 del Anexo Estadístico puede verse información más detallada.

De la comparación con muchos países surge claramente que la Argentina tiene ventajas relativas en *recursos naturales renovables*. Se destaca especialmente (Cuadro 1.7) la *tierra agrícola*, cuyo rango per cápita es el 12° en el mundo, en comparación con el rango 24° en *tierras forestales* y el 41° en las *tierras de pastoreo* (BM). Las ventajas relativas de la agricultura realzan aún más al constatar que los países que preceden a la Argentina en esta materia son en su mayoría medianos (Malasia, Paraguay, Tailandia y Turquía) o pequeños (Costa Rica, Guyana, Laos, Papúa y Uruguay) y, salvo Paraguay y Uruguay, no compiten en los mismos rubros agrícolas que la Argentina. También superan a nuestro país en tierra de cultivos dos países de gran tamaño, Brasil y China, pero sólo el primero es un competidor relevante, dado que China es importador neto, y creciente, de la mayoría de los rubros agroalimentarios.

**Cuadro 1.7. Dotaciones de capitales per cápita, año 2014**

Capitales per cápita	Banco Mundial		Inclusive Wealth Report	
	Rangos (N=141)	Orden de rangos BM	Rangos (N=140)	Orden rangos IWR
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>5</b>	<b>95</b>	<b>5</b>
<b>Producido</b>	<b>49</b>	<b>3</b>	<b>55</b>	<b>2</b>
<b>RRNN</b>	<b>45</b>	...	<b>33</b>	...
<b>Renovables</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>1</b>
Agrícolas	12	...	...	...
Pasturas	41	...	...	...
Forestales	...	...	24	...
<b>No renovab.</b>	<b>41</b>	<b>2</b>	<b>64</b>	<b>3</b>
<b>Humano</b>	<b>50</b>	<b>4</b>	<b>91</b>	<b>4</b>

Fuentes: elaboración propia en base a Lange et al. (2018) e IWR (2018).

Luego de los renovables siguen los *RN no renovables* (BM) o, algo sorprendente, el *capital producido* (IWR). Respecto de los primeros, hay que destacar que, en ambas fuentes, ellos están subestimados, dado que no incorporan valuaciones actualizadas –de las que en verdad se carece– del yacimiento de hidrocarburos no convencionales de Vaca Muerta, ni de la totalidad de los recursos mineros, ya sea tradicionales o con mucha demanda reciente, como es el caso del litio. En perspectiva, esta incertidumbre invita a considerar en profundidad el rol de los RN no renovables para la Argentina y para sus exportaciones.

*1.2.2.1. La posición relativa de la dotación de capital humano per cápita en la Argentina.* Según ambas fuentes, el rango del *capital humano per cápita* ocupa el último lugar. Aunque ya hemos relativizado estas estimaciones –en especial, la del IWR– cabe destacar que, en una fuente alternativa, la del World Economic Forum (WEF), la Argentina tiene el rango 52 entre 130 países, similar al rango 50 entre 141 países del Banco Mundial<sup>34</sup>. Conviene pues detallar el desempeño de la Argentina en los distintos componentes del índice de capital humano del WEF. El mismo se compone con los cuatro subíndices que se mencionan a continuación, cada uno con ponderación de 25%. 1) *Capacidad*, medida por las proporciones de población con estudios primarios, secundarios o terciarios y sus logros en lengua y aritmética. 2) *Utilización*, medida por indicadores laborales: participación en la población activa, desempleo, subempleo y paridad de géneros. 3) *Desarrollo*, medido por las tasas de escolarización, la calidad de

---

<sup>34</sup> El índice de capital humano del WEF no tiene las mismas limitaciones que los del BM y el IWR, ya que no estima ingresos y, por ello, no está afectado por su sub-declaración. Todos sus indicadores se refieren a logros en educación o empleo, e informan una mejora de la posición de la Argentina entre 2013 (62/122) y 2017 (52/130). Sin embargo, estos informes no son comparables entre sí, dado que han ido cambiando sus variables e indicadores. Otra importante limitación es que, en algunos casos, se basan en encuestas a empresarios con muestras no representativas.

la educación en los distintos niveles de enseñanza, la diversidad de titulaciones de los graduados terciarios y la educación permanente estimada por la capacitación formal del *staff* de nivel medio y alto. 4) Por último, el *know how*, medido por la participación de personal calificado y semicalificado en la fuerza de trabajo, la disponibilidad de empleados calificados y un índice de complejidad económica.

Ocupando el rango 52 en este índice de capital humano, la Argentina se ubica, con lo justo, en el primer lugar de América Latina, superando entre otros a Chile (53), Bolivia (54), Uruguay (63), Colombia (68), México (69) y Brasil (77). Contra lo que ocurría hasta hace pocas décadas, ya hay doce países de Asia que superan a la Argentina<sup>35</sup>. No estamos tan lejos de España (44), algo más de Italia (35) y mucho más aun, de Australia (20) y Canadá (14). La principal fortaleza de la Argentina está en el subíndice de desarrollo, sobre todo por la tasa de escolarización primaria, la paridad de géneros en la secundaria y la muy elevada matrícula en el nivel terciario. El WEF también ubica a nuestro país en un buen rango en cuanto a la diversidad de los estudios terciarios que muestran, sin embargo, limitaciones relevantes. Por un lado, entre 50 países, hay indicios de que la Argentina tendría la mayor proporción de graduados de derecho y administración (42%) y la menor en ingenierías, manufacturas y construcción (sólo 5%), pero también logra el rango 13° en TIC, con un 27% del total de la matrícula<sup>36</sup>. Otros aspectos negativos del desarrollo del capital humano se encuentran en la mala calidad del sistema educativo -según la opinión de los ejecutivos encuestados- y también en una baja tasa de capacitación continua del *staff*

---

<sup>35</sup> Ellos son, en ese orden, Japón (17), Israel, Corea, Kazajistán, Malasia, China (34), Tailandia, Emiratos Árabes, Kirguistán, Baréin, Filipinas y Mongolia (51).

<sup>36</sup> Esta evidencia puede tener serias limitaciones porque computa las membresías en la red LinkedIn.



de las compañías. Pero la principal debilidad de la Argentina en capital humano se encuentra en el bajo subíndice de utilización efectiva de sus recursos humanos, debido principalmente a la baja tasa de participación en la población económicamente activa (o tasa de actividad), elevadas tasas de desempleo y subocupación y, muy importante, una gran brecha de géneros, ya que las mujeres trabajan y ganan bastante menos que los varones, pese a que su esperanza escolarización es cada vez mayor, y tiende a acentuarse.

### *1.2.3. La dotación total de capitales per cápita de la Argentina y su dinámica reciente.*

Otra conclusión de interés que surge del Cuadro 1.7 es que el rango de nuestra dotación total de capitales per cápita, comparada con la de los restantes países, es menor que la de cualquiera de sus componentes, ubicándose en las posiciones 54 (Banco Mundial, N=140) y 95 (IWR, N=141).

En la dinámica de las dotaciones de los capitales encontramos, en cambio, una gran variedad de situaciones (Cuadro 1.8). En el capital producido (capital físico), el desempeño es comparativamente muy malo. En el otro extremo, el desempeño de los recursos naturales es el mejor, sobre todo el de la tierra agrícola, pese a mostrar crecimientos negativos, como la mayoría de los países<sup>37</sup>. Nótese, por ejemplo, que pese a caer un 3.9%, la tierra agrícola logra el rango 12 entre los 141 países del IWR.

---

<sup>37</sup> Debe recordarse que los recursos naturales se evalúan netos de su deterioro.

**Cuadro 1.8. Crecimiento de las dotaciones de capitales, totales y pc (en %), 1990-2014**

	1990-2014	Rango	Rango %
Total	11.5	86	61
<b>Total pc</b>	<b>1.8</b>	<b>65</b>	<b>46</b>
C. Humano	15.6	78	56
<b>CH pc</b>	<b>5.6</b>	<b>75</b>	<b>54</b>
C. Producido	23.3	101	72
<b>CP pc</b>	<b>2.6</b>	<b>93</b>	<b>66</b>
C. Natural	-2.7	57	41
<b>CN pc</b>	<b>-11.1</b>	<b>43</b>	<b>31</b>
RN renovab.	-1.1	55	39
<b>RN renov.pc</b>	<b>-9.5</b>	<b>54</b>	<b>39</b>
Tierra agríc.	5.2	21	15
<b>TA pc</b>	<b>-3.9</b>	<b>12</b>	<b>9</b>

Nota: el rango % (rango porcentual) es el que resultaría si N=100 en vez de N=141. Fuente: elaboración propia en base a IWR (2018).

#### *1.2.4. La escasa e ineficiente utilización de los capitales y sus posibles causas.*

En lo que va del siglo XXI (2000-2019, inclusive) el desempeño económico de la Argentina ha sido muy pobre, y más todavía teniendo en cuenta que entre 2002 y 2015 el país contó con circunstancias internacionales muy favorables, pese a la Gran Recesión del 2008, sobre todo por los precios de commodities que la Argentina produce en cantidad (soja, sus subproductos y otros granos) o en los que tiene posibilidades de aumentar la producción (petróleo y gas). Según el FMI (2018), el crecimiento anual del PIB per cápita de la Argentina ha sido de apenas 0,81% anual, relegando al país al puesto 153 en crecimiento, entre 178 naciones<sup>38</sup>. Como resultado, la Argentina ocupa ahora el rango 63 en su nivel de PIB de paridad de poder adquisitivo per cápita (PPA pc), cayendo así al segundo tercio de la distribución por primera vez desde que existe esta información. Este hecho

<sup>38</sup> Aunque el FMI presenta datos para 190 países, en 11 de ellos la información no es completa, y aquí excluimos a Hong Kong, por su pertenencia a China.

ayuda a revelar un defecto relevante de la economía argentina. Si bien su ranking del *nivel* de PIB pc es del mismo orden de magnitud que el de los capitales pc, no ocurre lo mismo con el *crecimiento* del PIB per cápita, cuya dinámica es muy inferior, tanto en los niveles de capitales per cápita como en su crecimiento (Cuadros 1.3 y 1.4, respectivamente)<sup>39</sup>.

Surgen varias hipótesis para explicar este contraste entre los stocks de capital y sus flujos y, por otro lado, el nivel y la dinámica de PIB per cápita. Una importante, que no debe olvidarse, es que la vigencia del proteccionismo agroalimentario limita el aprovechamiento de la principal ventaja comparativa de la Argentina, que es su dotación de recursos naturales renovables. Otras tres se refieren al uso ineficiente de los recursos, las dos primeras macroeconómicas y la tercera microeconómica. La más probable es el elevado desempleo cíclico de los capitales, dadas las crisis recurrentes –y algunas muy violentas, como la de 2001-2002- que redujeron significativamente el uso de la capacidad<sup>40</sup>. Esta hipótesis tiene a su favor lo que subraya el índice de capital humano del WEF, a saber, también una muy baja utilización de los recursos humanos. Una segunda hipótesis se vincula con las estrategias de crecimiento, tratadas en el punto 1. Sin discutir aquí su justificación, la economía política del país tuvo frecuentemente un sesgo anti-agropecuario que interactuó con un fuerte proteccionismo agrícola de los países desarrollados, llevando así a una subutilización crónica de las tierras agrícolas, tanto las de agricultura como las de pastoreo. Una tercera hipótesis es que la combinación de inflación

---

<sup>39</sup> Si bien los datos de capitales (IWR) comparan 2014 con 1990, y los de crecimiento del PIB pc aquí reportados se refieren al período 2000-2019, cuando se analiza el período 2000-2014 se encuentra que el stock de los capitales –totales y per cápita- crecieron más que en 1990-2014. Esto fortalece las hipótesis que se presentan a continuación.

<sup>40</sup> Banco Mundial (2018 a) estima que, entre 1950 y 2016, la Argentina estuvo un tercio de los años en recesión, ocupando así el segundo lugar en el mundo, detrás de la República Democrática del Congo.

crónica y cambios frecuentes, a veces abruptos, de las reglas de juego, resultaron en ineficiencias relevantes en el uso de los recursos. Cualesquiera sean las causas, el hecho es que, desde hace varias décadas, la economía argentina se desempeña bien adentro de su curva de posibilidades de producción. O, dicho de otro modo, que nuestra economía tiene un margen importante de aumento de la productividad de los recursos que ya posee.

#### *1.2.5. Conclusiones sobre la dotación y utilización de recursos de la Argentina.*

Del análisis comparativo de la dotación de recursos, surgen varias conclusiones de interés para el diseño de una estrategia exportadora.

*1.2.5.1. Pobre desempeño económico: ¿una ventana de oportunidad?* A lo largo de ya muchas décadas la Argentina ha ido perdiendo posiciones respecto de un número creciente de países tanto en el crecimiento de su economía, como en la acumulación y la utilización de sus capitales. Una ilustración adicional de esta tendencia es que, según el Banco Mundial, en 2017 la inversión bruta fija de la Argentina fue de sólo 15.0%, ocupando así el rango 138/148 países<sup>41</sup>. Como hemos dicho, *lo positivo de esto es que lo más probable es que la Argentina esté hoy lejos de su frontera de posibilidades de producción*. Sin dudas, para efectivizar esta oportunidad, es condición necesaria el ordenamiento macroeconómico, principalmente en sus cuentas fiscales y externas y en su tasa de inflación<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> <https://data.worldbank.org/indicador/NE.GDI.FTOT.ZS?view=map>.

<sup>42</sup> La inflación de la Argentina (punta a punta) estimada para 2019 es 30,5%, la cuarta más alta del mundo, detrás de Venezuela (hiperinflación), Sudán, Sudán del Sur e Irán, en ese orden (FMI, 2019 c)

1.2.5.2. *Sin grandes sorpresas, pero con matices relevantes, en la dotación de recursos.* Las intuiciones preexistentes sobre el sector agropecuario argentino quedan confirmadas, con precisiones relevantes, con los aportes del BM y el IWR. Su dotación de *tierras para agricultura templada* por habitante sólo es superada por Brasil y Uruguay. La *de tierras de pastoreo*, en cambio, no presenta un rango tan destacado (41), pero es sabido que el margen para aumentar la productividad es muy amplio<sup>43</sup>. La dotación de *recursos forestales* per cápita es más del doble que la de tierras para agricultura, y su baja producción parece deberse a discutibles decisiones nacionales y provinciales de política ambiental. La *dotación de recursos no renovables* no está suficientemente actualizada en ambos estudios, sobre todo por la falta de información certera sobre el yacimiento de hidrocarburos no condicionales de Vaca Muerta y, en el caso de los recursos mineros, por no incluir, entre otras, la novedad de litio. Hasta ahora, y salvo períodos de corta duración, sobre todo en la década del noventa del siglo pasado, las políticas económicas han tenido sesgos anti agropecuarios y, más recientemente, por cuestiones ambientales, también anti-mineros. Una estrategia exportadora actualizada y sostenible debe superar estos sesgos con políticas innovadoras que, entre otros rasgos, permitan continuar expandiendo en cantidad y calidad la oferta, avanzar en la cadena de valor o aprovechar el desarrollo de servicios conexos.

1.2.5.3. *El capital humano: ¿sigue vigente la ventaja relativa de la Argentina?* Tradicionalmente, nuestro país se destacaba entre los entonces llamados en desarrollo, por su liderazgo en esta materia. Esto ya no es tan cierto. Si bien, por estrecho margen (un puesto), superamos a Chile (rangos

---

<sup>43</sup> Además, es más impreciso el concepto de una tierra como de pastoreo.

52 y 53) en el índice de capital humano del WEF, hay crecientes evidencias de deterioros, tales como el observado en las pruebas internacionales ERCE (UNESCO) y PISA (OCDE), las bajas tasas de graduación secundaria y universitaria, la insuficiente calidad de la formación de los maestros y profesores y el deterioro de su prestigio y, en fin, la marcada subutilización del capital humano, sobre todo el de las mujeres, pese a su mayor nivel educativo en las generaciones más jóvenes. Otra carencia relevante, registrada por el índice del WEF, es la escasa formación continua del staff de las empresas<sup>44</sup>. Continúan vigentes, algunas de las “rentas de Sarmiento”, tales como los niveles de escolarización, la proporción de graduados en TIC - aunque muy baja en ingenierías (5%) y muy alta en derecho y administración (42%). Tales rentas están en la raíz de la buena dinámica reciente de la producción y las exportaciones de servicios basados en el conocimiento. Queda pendiente la pregunta de si estos logros serán suficientes para poder competir en un mundo, ya en marcha, en el que inteligencia artificial (IA) y los robots podrían llegar a convertirse en un nuevo factor de producción.

### **1.3. Conclusiones**

El largo período de decadencia del ingreso por habitante de la Argentina, respecto de la mayoría de los países del mundo, está muy asociado a las dificultades para exportar. Estas surgieron mayormente de decisiones internas de política económica y, en menor medida, del proteccionismo

---

<sup>44</sup> Un tema cuya importancia está apoyada por recientes estudios empíricos que encuentran que la calidad del staff de las empresas redundaba en mejores logros, inclusive macroeconómicos, tales como las exportaciones (Bloom et al., 2018) y Cristini et al., (2018)).

agrícola de los EEUU, Europa y Japón, con claro perjuicio para el sector agropecuario. En este siglo, la suba de los precios de las commodities permitió evitar errores como los del pasado, pero se volvieron a cometer. Para superar este pasado es necesario remover obstáculos estructurales, como las tensiones entre exportaciones y consumo interno de alimentos, y buscar caminos para que el desarrollo agropecuario sea cada vez más agroindustrial, y por esa vía también más inclusivo.

Pueden servir de inspiración los *ciclos virtuosos* vividos en la Argentina, que permitieron una convivencia entre el crecimiento de las exportaciones y el de la economía. Ellos ocurrieron entre 1992 y 1998 y entre 2002-3 y 2007. Sus rasgos comunes fueron la baja inflación, una economía más abierta y el aumento de la inversión.

El análisis de la dotación de factores confirma claramente la ventaja absoluta y comparativa del país en la disponibilidad de recursos naturales renovables. También muestra el deterioro de la ventaja comparativa que la Argentina solía tener en capital humano en general. No obstante, todavía hay alguna ventaja relativa en nuevas tecnologías, a las que las políticas vigentes hoy están dando relevancia. Por último, se muestra que la economía argentina está peor de lo que debería estar dada su dotación de factores, revelando así que hay importantes oportunidades para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, como se verá sobre todo en los capítulos 3 y 4.

## 2. Oportunidades y desafíos que el mundo ofrece hoy

### 2.1. Perspectivas de la economía, el comercio y las inversiones mundiales: nuevos e inciertos escenarios<sup>45</sup>

A lo largo del último quinquenio la economía mundial creció a una tasa promedio anual del 3,6%, dinámica que siguió siendo liderada por los países emergentes (+4,6%), y una recuperación en el ritmo de aumento del PIB de los países desarrollados (+2,2%). De este modo, luego de la Gran Recesión de 2008/09, el escenario global retomó su dinamismo, en buena medida gracias a las medidas de política económica adoptadas por los principales países del mundo (Gráfico 2.1).

Por su parte, en el mismo período (2014-2018) el comercio global se recuperó, igualando la tasa anual promedio del PIB (3,6%)<sup>46</sup>. Más allá de la buena noticia del renovado dinamismo de los flujos de intercambio global, cabe señalar que en décadas previas el comercio crecía a un ritmo que duplicaba o triplicaba el del crecimiento de la economía. Por otra parte, las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China encienden luces amarillas sobre el desempeño de los intercambios comerciales globales, aunque desde fines de 2018 se mantienen negociaciones que podrían limitar los daños al comercio mundial.

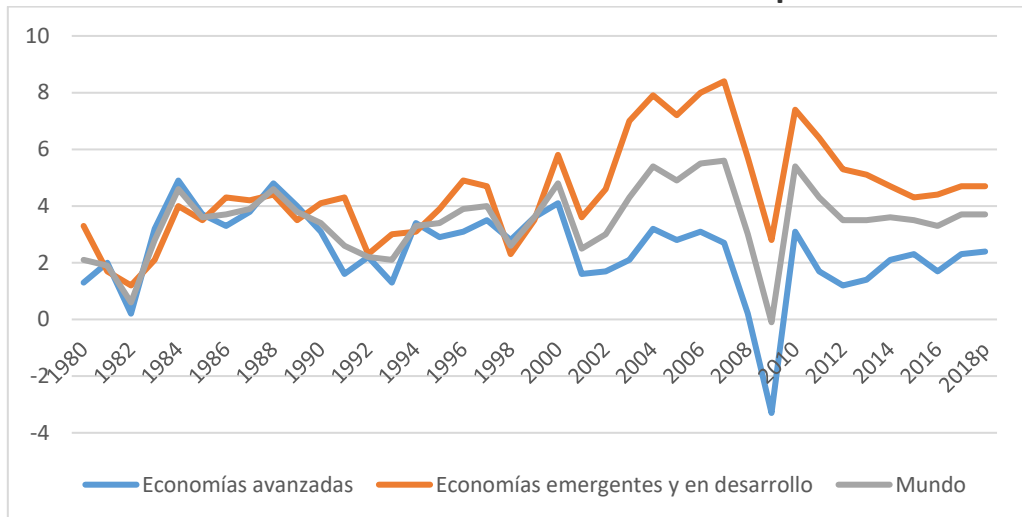
---

<sup>45</sup> Este acápite se basa en J. J. Llach y R. Rozemberg (2018)

<sup>46</sup> Según el FMI, el crecimiento del comercio en volumen fue de 5,2% en 2017 y sería 4,2% en 2018 y 4,0% en 2019, redondeando así un promedio de 4,5%, superior a todos los años del quinquenio 2012-2016.



**Gráfico 2.1. Crecimiento del PIB real. Variación porcentual anual**



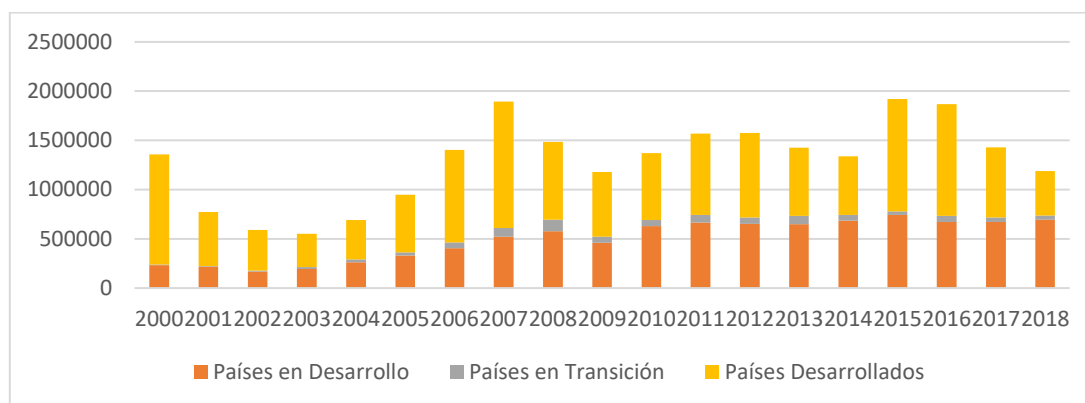
Fuente: elaboración propia en base a FMI (octubre 2018, a)

La inversión extranjera directa (IED), otro indicador del proceso de internacionalización productiva, muestra una retracción sistemática en el último cuatrienio, luego del fuerte salto de un 44% en 2014. Así, en 2017 los flujos anuales de IED disminuyeron un 23%, y en 2018 un 19% adicional (UNCTAD 2019) (Gráfico 2.2).

Según la UNCTAD (2018b y 2019), la caída de la inversión extranjera directa del 2018 se debe mayormente a la repatriación de las utilidades acumuladas por filiales de empresas norteamericanas en diferentes partes del mundo, como consecuencia de la reforma tributaria aprobada en Estados Unidos a fines de 2017. La retracción de la inversión se concentra en los países desarrollados, con una fuerte caída del 40% de los flujos de ingreso de capitales extranjeros. La inédita disminución de la entrada de IED en Europa (-73% en el último año) la llevó a valores similares a los de los años 90 (aproximadamente 100 mil millones de dólares). En tanto, los

países en desarrollo muestran una leve suba del 3%<sup>47</sup>, con lo que alcanzan una participación record del 58% del total de la IED mundial.

**Gráfico 2.2. Flujos de inversión extranjera directa (IED)**



Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD.

Más allá de este desempeño general relativamente positivo desde el punto de vista del crecimiento económico mundial, más aún en un contexto de menor intensidad de varios indicadores de la globalización, desde 2018 comenzaron a escucharse voces de alerta en relación a los desequilibrios que ha ido acumulando la economía internacional, así como de los riesgos inherentes y las posibles derivaciones que estos desbalances podrían generar sobre el entorno macroeconómico global en el futuro próximo.

Estos desequilibrios se manifiestan, entre otros, en el crecimiento y el nivel alcanzado por el endeudamiento público y privado en todos los grupos de naciones, las presiones inflacionarias o deflacionarias en algunos países y sus reflejos sobre las tasas de interés, el consecuente riesgo de nuevas

<sup>47</sup> Las economías en transición, disminuyen un 8% su IED. Este término es usado sobre todo por la UNCTAD y comprende a Europa Sudoriental, Georgia y la Comunidad de Estados Independientes.

salidas de capitales de países emergentes, los impactos de las tensiones comerciales, y los elevados precios de los activos financieros y reales.

Así, el FMI (octubre, 2018 b) llama la atención sobre un proceso de crecimiento menos dinámico y más heterogéneo a lo largo de 2018, estimándose que podría haber llegado a su techo en varias de las principales economías del mundo. En palabras de su Directora Ejecutiva, Christine Lagarde “hay señales de que el crecimiento mundial se ha estancado. Va perdiendo sincronía y cada vez son menos los países que participan en la expansión”<sup>48</sup>.

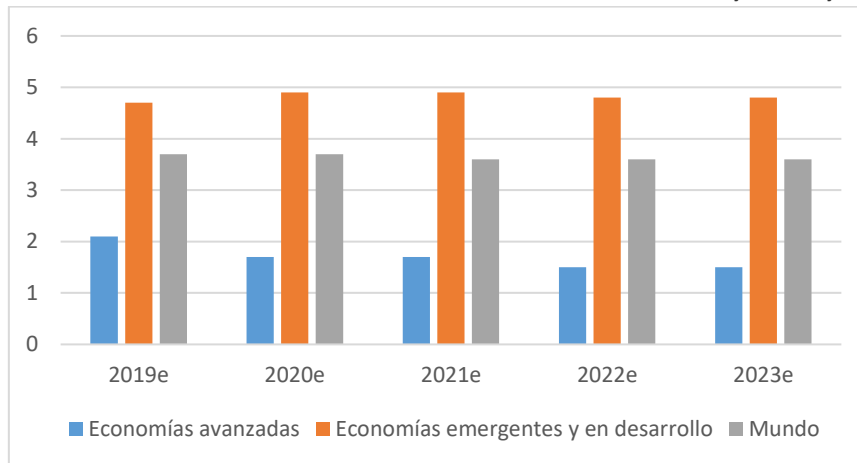
Sin embargo, las proyecciones del organismo para los próximos años no muestran ajustes drásticos (Gráfico 2.3). Por el contrario, en el informe graficado, se reducen las expectativas que se tenían en el mes de abril de manera muy marginal, previéndose la continuidad del ciclo de crecimiento para –al menos- el próximo quinquenio.

De todos modos, y más allá de no modificarse de manera sustantiva las proyecciones, las dudas sobre los desarrollos futuros están presentes, tanto en el citado documento del FMI como en muchas opiniones de analistas y observadores internacionales. Por lo dicho, en J. J. Llach y R. Rozemberg (2018) se pasa revista a los principales argumentos e indicadores de los desequilibrios y riesgos existentes en la economía mundial, así como a sus posibles impactos sobre la dinámica del crecimiento de corto y mediano plazo.

---

<sup>48</sup> Discurso de la Directora Gerente del FMI del 1ro. de octubre de 2018. *Managing Rising Risks to Keep the Global Economy on Course*: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/27/sp100118-ster-dont-drift>

**Gráfico 2.3. Estimaciones del crecimiento del PIB real, en %, 2019-2023**



Fuente: elaboración propia en base a FMI (octubre 2018 a).

Dicho análisis evalúa las posibilidades de que el ciclo de crecimiento mundial se revierta en el futuro próximo, así como las características de este eventual escenario. La disyuntiva es si pudiéramos estar ante una crisis internacional originada en los desequilibrios que se han ido acumulando en los últimos años, o bien ante un cambio de ciclo autorregulado, factible de ser administrado por los hacedores de política.

Dicho de otro modo, si el mundo enfrenta el fin de una etapa de manera “natural” y administrada o si se trata, en cambio, de un proceso crítico, consecuencia de la pesadez de la herencia, de políticas erradas o insuficientes y de los desbalances generados por ellas. En favor de esta última vertiente de pensamiento se mencionan factores tales como el récord histórico en materia de endeudamiento mundial, una sobrevalorización de los mercados de activos financieros e inmobiliarios, que puede ser una burbuja, la guerra comercial entre Estados Unidos y China que involucra también a otros actores relevantes y, en fin, las presiones inflacionarias o deflacionarias en algunos países.

Alternativamente, quienes defienden la idea de un ciclo natural de la economía global, mencionan la suba gradual de tasas de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos desde 2016 –ahora en suspenso– como medio para ajustar una economía que venía creciendo por encima de sus posibilidades y que había comenzado a mostrar signos de “calentamiento”. En igual sentido, aunque reconocen cierta revalorización de los activos inmobiliarios y financieros, no consideran que ellos lleven necesariamente a una debacle. Argumentan que, a diferencia de la crisis de 2008-2009, la suba de precios de las propiedades no está apalancada por derivados financieros de alto riesgo ni comprometiendo, por ello, a muchos bancos de gran porte. En cuanto a los países emergentes, se subraya su dinamismo, impulsado por la industrialización y la urbanización basadas en una migración rural-urbana que se encuentra con un sostenido aumento de la inversión y con salarios mayores a los ingresos rurales, pero inferiores a la productividad marginal (Lewis, 1954).

Un punto de coincidencia de ambas visiones es la preocupación por las tensiones comerciales desatadas por la política de Estados Unidos –en particular con China– cuyo alcance, implicancias y derivaciones son amenazantes, aunque todavía difíciles de evaluar de cara al futuro.

En función del análisis realizado, J. J. Llach y R. Rozemberg (2018) concluyen en tres escenarios posibles para el contexto internacional 2019/2020, *otorgando mayores y parejas probabilidades (del orden del 40%), a las alternativas (a) de desaceleración suave y (b), de tendencias recesivas. Al escenario (c) de crisis global, en cambio, se le da sólo un 20% de probabilidades. A continuación, se presenta una síntesis de cada escenario.*

**a) Escenario de desaceleración suave.** Considerado el más probable, se caracteriza por los siguientes rasgos. Inflación estable o con leves subas en los EEUU permiten mantener la tasa de la Reserva Federal en 2,5% o, menos probable, de subirla a 2,75%, a lo sumo, en 2019<sup>49</sup>. Solución parcial, pero duradera, del conflicto China-EEUU, estabilidad o corrección suave de los mercados de acciones e inmuebles, endeudamiento público y privado en muy leve ascenso o sin cambios como porcentaje del PIB, según los países y, por último, sin crisis serias en los países emergentes. La sostenibilidad de este escenario a partir de 2020 dependerá de mejoras de las posiciones fiscales -al menos en los países con fuertes desequilibrios en la materia-, moderación del endeudamiento privado y mayor selectividad en los mercados de acciones e inmuebles.

**b) Escenario de tendencias recesivas.** En este escenario, de probabilidad similar al anterior como valor máximo, disminuye aún más el riesgo de alza de las tasas de interés, y también habría margen para una reducción gradual; mayores correcciones a la baja, pero sin derrumbe, en los mercados de acciones y, en menor medida, los inmobiliarios (por la expectativa de tasas de interés iguales o menores); la deuda pública aumenta por políticas anti cíclicas en los países con margen para ello, lo propio ocurre, en menor medida, con la deuda privada y, finalmente, no hay crisis serias en los países emergentes de mayor tamaño. El factor más negativo e influyente para la ocurrencia de este escenario es que China y EEUU no logran un acuerdo, afianzando así las tendencias proteccionistas globales. La principal duda sobre este escenario es su sostenibilidad en el

---

<sup>49</sup> Este escenario se consolidó en la primera parte de 2019. Así, la FED anunció el 21/03/2019 que mantendrá la tasa de interés invariable en el corto plazo, fenómeno que es interpretado por los especialistas como de sostenimiento de la tasa en el actual valor durante todo el 2019.

tiempo, dado que la recesión, aunque sea selectiva, puede afectar negativamente los balances fiscales y la sostenibilidad de la deuda pública y privada.

**c) Escenario de crisis global.** Este escenario es el menos probable (20%). Puede darse tanto con una aceleración inflacionaria previa –por políticas fiscales expansivas y proteccionistas impulsadas por el presidente Trump en busca de su reelección- o bien por una profundización del escenario anterior. En el caso inflacionario, el PIB norteamericano y la inflación aumentan al principio, y luego decaen por una política más agresiva de la Reserva Federal. Los mercados de activos y deudas siguen la misma trayectoria de ascenso inicial y posterior descenso. El dólar puede depreciarse inicialmente, por la mayor inflación, favoreciendo a los precios de las commodities (tal como ocurrió entre 2004 y 2008), contrapesando así, de algún modo, el impacto negativo sobre los países emergentes que podría originarse en la suba de las tasas de interés<sup>50</sup>. En el caso, alternativo, de originarse la crisis global en una profundización de las tendencias recesivas, es mayor la probabilidad de correcciones bruscas en los mercados, sobre todo el de acciones, y también de crisis en algún país emergente relevante. El aprendizaje de la Gran Recesión llevará muy probablemente a que los hacedores de políticas económicas, sobre todo en los países desarrollados, apliquen más rápida e intensamente los instrumentos de entonces –tales como fuertes reducciones de las tasas de interés o aumentos de la emisión monetaria- o de otros nuevos. No hay que descartar la ocurrencia de “consolidaciones” de deudas, públicas y privadas. En cuanto al conflicto entre China y EEUU por el comercio, el clima

---

<sup>50</sup> El nivel de deuda pública de muchos países emergentes es más alto hoy que entre 2004 y 2008.

de crisis global podría ser más favorable a un acuerdo más estable, al colocar a los líderes políticos entre la espada y la pared, y poniendo también un probable piso al nivel de actividad global.

## **2.2. La internacionalización productiva: oportunidades y desafíos**

Como se mencionó en el apartado anterior, el actual proceso de crecimiento de la economía mundial muestra un menor grado de interdependencia recíproca que el observado en décadas previas. Tanto el comercio internacional como el flujo de inversiones de empresas multinacionales carecen del dinamismo anterior.

Este fenómeno ha dado lugar al surgimiento de diferentes visiones sobre el escenario internacional para la realización de negocios comerciales y de inversión, desde las más negativas que sostienen que la globalización llegó a su pico máximo en 2008 y desde entonces retrocede, hasta las más optimistas, que esperan una consolidación y/o profundización del proceso globalizador (una vez atravesado un período de transición). En el medio, se ubican aquellos que sostienen que, efectivamente, el fenómeno de la internacionalización productiva avanza más lentamente y luce más vulnerable, pero descartan la posibilidad de un retroceso –al menos importante- en la orientación general de la organización de la producción y el comercio a escala mundial.

En función del debate planteado, en este acápite se presentan y discuten las oportunidades y los desafíos que muestra el escenario internacional. En



particular, se analizan las oportunidades para el comercio mundial de alimentos y de servicios y, por otro lado, los desafíos derivados de las presiones proteccionistas y los cambios más estructurales de las formas de organización de la producción y el comercio a escala global.

### *2.2.1. La demanda mundial de alimentos*

En 1970 el comercio mundial de alimentos representaba el 20% del flujo total de bienes. En contraste, a lo largo de los últimos 20 años, estos productos son sólo el 9% del intercambio global (CERA-INAI, 2019). Ello significa que en las dos últimas décadas el comercio de alimentos crece más o menos lo mismo que el del resto de los bienes comercializados. Pero, en una mirada de más largo plazo, queda claro que el dinamismo de este sector es menor que el de otros. Tal como se mencionó en el Capítulo 1, esto se debe, en medida no menor, a la continuidad de los regímenes de subsidio a los productores y protección respecto de terceros en las economías maduras. Aunque estas atenuaron sus montos respecto de comienzos del siglo XX, esto fue en parte contrapesado por políticas análogas de China. Es claro que estos regímenes han posibilitado una sustitución de importaciones de alimentos.

El menor crecimiento relativo del comercio de alimentos se debe también a otras cuestiones. Por un lado, la “ley de Engel”, que establece que el aumento de su demanda es inferior a la del ingreso, lo que implica el crecimiento comercial de otros bienes, tales como equipos y maquinarias, vehículos de transporte, productos químicos y otros insumos intermedios. A ello se suman cambios técnicos que acortan el ciclo de vida de muchos

productos, impulsando su renovación y, por ello, su dinámica en el intercambio.

De todos modos, y como se mencionó en el Capítulo 1, persisten aún factores expansivos de la demanda de alimentos, entre los que se destacan el crecimiento de la población y de sus ingresos en los países emergentes, acompañados por la urbanización. Otros factores obligarán a pulir la oferta, tales como los gustos de alimentos orgánicos y provenientes de explotaciones sustentables, la aparición de nuevos y sofisticados productos y los modos de comercialización de la llamada “transición alimentaria”<sup>51</sup>. Como facilitadores se encuentran la continuidad en la rebaja de los costos de logística y transporte y, eventualmente, la ansiada inclusión de estos productos en los procesos negociadores de apertura de mercado (ya sea en el ámbito multilateral o en el de las negociaciones bilaterales o subregionales).

Así, si actualmente la población urbana alcanza al 56% de la población total, en 2030 se prevé que llegue al 60% y en 2050 se aproximaría al 70% (ONU, 2018). Adicionalmente, los incrementos absolutos más importantes se producirán en los países de menor desarrollo relativo, sobre todo de África, algunas subregiones de Asia y, en menor medida, de algunos países de América Latina.

Este crecimiento demográfico estaría anticipando una mayor demanda de alimentos de cara a los próximos años en general, y de una necesidad de abastecimiento de productos más refinados y sustentables, para satisfacer una población crecientemente urbana. En tal sentido, el sector

---

<sup>51</sup> Ferrando, 2013.

agroindustrial tiene un rol clave en la consecución de la seguridad alimentaria global: el desafío y la responsabilidad de ofrecer soluciones para alimentar una población cercana a los 10 mil millones de habitantes en 2050 y erradicar el hambre de 815 millones de personas que sufrieron subalimentación crónica en 2016 (FAO, 2017<sup>52</sup>). Finalmente, es de esperar que el combate a este flagelo global contribuya a liberalizar, al menos en parte, el comercio agrícola internacional en el futuro próximo, jerarquizando su rol en las negociaciones multilaterales. Los organismos internacionales tienen un papel importante a jugar en este sentido. De igual modo, las negociaciones bilaterales y subregionales pueden ser un instrumento más de apertura preferencial para el intercambio de estos bienes.

### *2.2.2. El mundo de los servicios*

Los servicios se han ido transformando en actores centrales de la economía y el comercio mundiales, a favor también de la “ley de Engel”. Ellos ya ocupan cerca del 20% de los flujos totales de intercambio, y de nada menos que dos tercios de la inversión extranjera directa global. Las tecnologías de información y comunicaciones, y los nuevos desarrollos y cambios en la organización de la producción hicieron posible un mayor comercio global de servicios.

Fenómenos tan amplios y diferentes como la posibilidad de brindar servicios por vía remota (como los servicios profesionales), o el cambio en la organización de la producción que facilitó la concentración de las

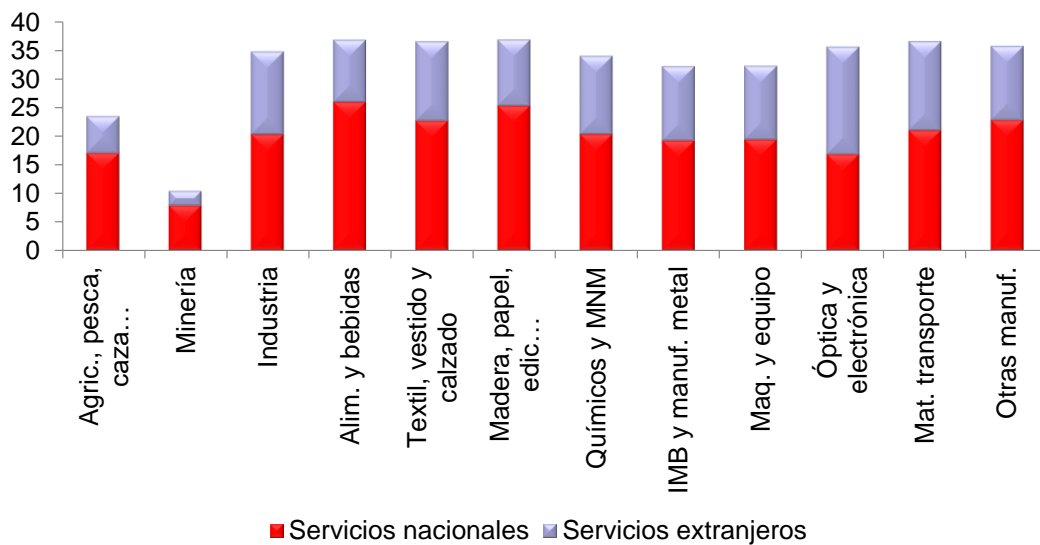
---

<sup>52</sup> Tomado de CERA-INAÍ (2019).

actividades centrales de las empresas y la subcontratación de las áreas periféricas (como la contabilidad o la selección de personal), o el surgimiento de nuevas actividades (como diseño de aplicaciones), ampliaron el campo de los servicios al ámbito internacional.

Pero además de brindarse de manera independiente, los servicios ocupan un lugar cada vez más importante dentro de los bienes que se producen y exportan (Gráfico 2.4).

**Gráfico 2.4. Contenido de servicios en las exportaciones de mercancías, por sector**



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (2011)

En efecto, a lo largo de la cadena de valor de cualquier bien se van incorporando servicios de todo tipo, desde investigación y desarrollo hasta diseño, investigación de mercado, publicidad, servicio de postventa, contabilidad o servicios financieros, entre muchos otros. De este modo, los servicios ganan importancia directa en el comercio mundial pero también inmersos en los bienes que se exportan, sean agrícolas, industriales o inclusive mineros o combustibles.

Si bien la crisis internacional afectó la dinámica del comercio de servicios, lo hizo de manera mucho menor que en el intercambio de bienes. Por otra parte, su recuperación fue más rápida, en especial en los servicios basados en el conocimiento. Por tanto, este sector es una fuente dinámica del comercio internacional que ofrece oportunidades que parecen ser más perdurables en el actual contexto de la organización productiva y estadio tecnológico.

### *2.2.3. Los desafíos del proteccionismo*

La escalada de las tensiones comerciales y el potencial alejamiento respecto de un sistema de comercio multilateral basado en reglas son riesgos críticos para las perspectivas mundiales. Desde la asunción del Presidente Trump en Estados Unidos, la retórica proteccionista se ha ido traduciendo, cada vez más, en medidas concretas, en la forma de aranceles a una variedad de importaciones —entre ellas, fundamentalmente las procedentes de China—, al mismo tiempo que los socios comerciales afectados tomaron o prometieron tomar represalias y otras medidas de protección. Pese a sus indefiniciones, también el BREXIT genera temores por su potencial impacto negativo en el comercio global, fundamentalmente el europeo.

Así, luego de concluir que la importación de acero y aluminio representaría una amenaza a la seguridad nacional, y en uso de las facultades conferidas en la sección 232 de la ley de 1962, Estados Unidos impuso aranceles de 25% y 10% (respectivamente) a las importaciones de estos productos. Posteriormente, y ante el reclamo de las contrapartes, exceptuó de estas medidas a la Argentina, Australia, Brasil y Corea del Sur, entre otros. Por

tanto, se trató de una medida de impacto directo en las exportaciones de China de dichos productos, a pesar de que luego se aplicaron estos aranceles también a otros países y regiones (INAI, 2018 b).

Más allá de estas primeras medidas, en 2018 Estados Unidos decidió aplicar aranceles a una lista de bienes importados desde China que abarca a unas 1100 partidas y se enfoca primordialmente en productos de sectores industriales que contribuyen o se benefician de la política industrial conocida como "*Made in China 2025*" e incluyen industrias tales como aeroespacial, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), robótica, maquinaria industrial, nuevos materiales y automóviles. Estas medidas derivaron de una investigación, iniciada ya en 2017, sobre las políticas y prácticas chinas de transferencia de tecnología, propiedad intelectual e innovación. Como resultado del análisis, Estados Unidos acusó al país asiático de llevar a cabo una serie de actos discriminatorios que dañarían a la economía norteamericana en un monto estimado de 50 mil millones de dólares anuales (INAI, 2018 b).

A partir de julio de 2018 entró en vigor un primer conjunto de medidas para 818 líneas, que representan aproximadamente US\$ 34.000 millones de importaciones chinas, con un arancel adicional del 25%. El segundo conjunto, vigente a partir de septiembre, contiene 284 líneas, por un valor de US\$ 16.000 millones en importaciones de China. El 24 de septiembre del mismo año, EEUU aplicó nuevos aranceles adicionales a una lista de US\$ 200.000 millones de importaciones provenientes de China. En principio la alícuota sería de 10%, pero subiría a 25% en enero de 2019 de no resolverse el conflicto. El nuevo listado cubría 5.745 líneas arancelarias, completa o parcialmente (INAI, 2018 b), e incluían una amplia variedad de productos

agroindustriales, como carne de cerdo u otros animales, pescados, frutas y hortalizas, además de un amplio rango de bienes no agrícolas. Esta medida se suma a la ya existente, que afecta a importaciones por 50 mil millones de dólares.

Si los aranceles al acero y al aluminio, así como la primera lista de julio, tenían escaso impacto en el comercio bilateral total, las medidas establecidas en septiembre agregaron masa crítica al conflicto. En efecto, si desde el año 2000 el arancel promedio de los productos chinos para ingresar al mercado norteamericano era de 1,5%, como consecuencia de los nuevos derechos impuestos, la alícuota media se elevó al 3,2% (Gavekal, 2018).

La respuesta del Ministerio de Comercio de China fue aplicar aranceles adicionales a 5.207 líneas arancelarias, totalizando US\$ 60.000 millones de dólares de productos norteamericanos, con alícuotas de entre 5% y 10%. Este país no fue el único que encaminó medidas de retaliación. Por el contrario, tanto la Unión Europea como países socios de Estados Unidos en el ámbito del NAFTA –Canadá y México-, entre otros, impusieron derechos a la importación de diferentes productos norteamericanos en compensación de las medidas proteccionistas implementadas por ese país. Como consecuencia de ello, Estados Unidos denunció en julio de 2018 ante la Organización Mundial de Comercio a la Unión Europea, China, México, Canadá y Turquía por la aplicación de aranceles a sus exportaciones de manera discrecional, argumentando que los gravámenes impuestos por la Casa Blanca al acero y el aluminio no respondían a presiones proteccionistas sino a cuestiones de seguridad nacional.

Por su parte, China y la Unión Europea -junto a otros países- también iniciaron gestiones ante el organismo multilateral a los efectos de abrir un panel para tratar la controversia generada por las medidas aplicadas por el gobierno norteamericano. Este clima de dificultades y tensiones comerciales ha sido contextualizado en el marco del Reporte de Medidas Comerciales del G 20, elaborado por la OMC (2018 b). En él se contabiliza la aplicación de 40 nuevas medidas restrictivas de los flujos de intercambio por parte de los países del G 20 entre mayo y octubre de 2018, cubriendo un monto de importaciones equivalente a los US\$ 481.000 millones. Este valor resulta ser seis veces superior al registrado en el informe del período previo, y el más alto desde que se calcula este indicador en 2012.

Frente a este escenario, las negociaciones entre China y EEUU relanzadas en el encuentro entre Donald Trump y Xi Jinping, en el marco de la reunión del G20 en Buenos Aires, dieron un poco de oxígeno al conflicto bilateral. En efecto, en dicha ocasión, los EEUU anunciaron la suspensión por 90 días –hasta el primero de marzo- del aumento del 10% al 25% de los aranceles sobre bienes chinos previsto para el 1ro de enero de 2019 (que afecta a importaciones desde China por US\$ 200.000 millones). También se estableció que en ese lapso se procuraría lograr un acuerdo comercial más permanente, sujeto a que se logre lo propio en temas de alto interés para EEUU como piratería en propiedad intelectual, barreras no arancelarias y transferencias forzadas de tecnología. China acordó, además, aumentar sus compras de bienes agropecuarios y manufactureros a EEUU, para reducir su saldo comercial favorable.

Luego de al menos dos encuentros de alto nivel entre los gobiernos de China y Estados Unidos en el mes de febrero, y ante el vencimiento de la



“tregua” acordada, la administración norteamericana decidió postergar una vez más el incremento de los aranceles a las importaciones chinas. En palabras del Presidente Trump, esta prórroga obedece “al avance sustancial en nuestras conversaciones con China sobre importantes temas estructurales, incluyendo protección de propiedad intelectual, transferencia de tecnologías, agricultura, servicios, moneda, y muchos otros temas”<sup>53</sup>.

Si bien se esperaba que en abril de 2019 los presidentes de ambos países firmarían un Acuerdo que contribuyera a brindar mayor certidumbre y transparencia al intercambio bilateral, las negociaciones se fueron retrasando, enrareciendo el clima de negocios entre ambas naciones, con el consecuente impacto internacional. De hecho, a principios de mayo de 2019, el Presidente Trump decidió efectivizar la suba de los aranceles a las importaciones chinas -interrumpida a fines de 2018-, sin discontinuar la negociación orientada a alcanzar algún acuerdo con el país oriental. Como contrapartida de esta medida (con efecto a partir del 1ro. de junio de 2019), el gobierno chino decidió elevar los aranceles -de un 10% al 25%- de 5.140 productos estadounidenses por valor de 60.000 millones de dólares. De este modo, la tregua acordada bilateralmente a fines de 2018 no alcanzó para conformar –hasta el momento- consensos suficientes en torno a las acciones que se deben encaminar para alcanzar un nuevo escenario de “paz comercial”<sup>54</sup>. En cuanto al futuro de este conflicto, CERA (2019 a) estima que el escenario de mayor probabilidad es el de la prolongación indefinida

---

<sup>53</sup> Mensaje en la cuenta de Twitter del Presidente Trump (24/02/2019).

<sup>54</sup> Más allá del conflicto con China, el presidente de Estados Unidos anunció a fines de mayo de 2019 la aplicación de un arancel del 5% a los productos provenientes desde México –con vigencia a partir del 10 de junio-, como correlato de los problemas migratorios que rigen en la frontera entre ambos países. Asimismo, anunció que este gravamen iría aumentando gradualmente –hasta el 25%- en la medida en que no se tomen las medidas necesarias para dar fin al tema de la migración.

de las tensiones porque ambos países han ingresado en una etapa de competencia estratégica y estructural de la cual la guerra comercial es sólo la punta del iceberg.

Mientras tanto, y mostrando quizás el vigor de la economía norteamericana y de su intercambio comercial, desde la asunción del Presidente Trump aumentaron significativamente las exportaciones e importaciones totales de bienes y de servicios de ese país, y también su déficit comercial.

#### *2.2.4. Los desafíos del nuevo entorno productivo-comercial*

No obstante lo dicho, y como se mencionó al inicio de este capítulo, si durante décadas el comercio mundial crecía a una tasa que duplicaba o triplicaba la del PIB global, a lo largo de los últimos años este proceso parece haber alterado su tendencia. En efecto, en esta etapa y por diferentes motivos, el intercambio crece a un ritmo menor o igual que el de la economía en su conjunto. Y esto ocurre en forma previa a la asunción del Presidente Trump en Estados Unidos y su nueva política comercial, y de las tensiones generadas como consecuencia de ella. También en forma previa a la problemática del BREXIT y otras expresiones de índole aislacionistas surgidas en diferentes partes del mundo.

En palabras de *The Economist* (2014), la economía global podría encontrarse ante un *peak trade constraint*. Como consecuencia de ello, la participación del comercio en la economía mundial, que ascendió del 25% al 60% entre 1960 y la actualidad, podría haber llegado a un máximo. Esto ha llevado a que numerosos analistas y organismos internacionales pusieran el foco en este cambio de dinámica, alertando sobre la existencia

de factores coyunturales y otros de tipo estructural, que estarían explicando este menor dinamismo del comercio.

Dentro de los factores circunstanciales se ha enfatizado, por ejemplo, el bajo crecimiento relativo de las economías de la eurozona, muy abiertas al comercio internacional. De acuerdo con la ONU (2015), las importaciones de los países europeos desde extrazona han sido en 2015 un 7% inferiores a las registradas en 2008, en tanto que el propio intercambio intrazona se vio disminuido en dicho período, siendo en 2015 resultaba un 8% inferior al de 2008. En el mismo sentido, la débil recuperación de la inversión en las economías desarrolladas ha venido impactando sobre una importante fuente del intercambio internacional, como es la corriente derivada del comercio de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. La desaceleración del crecimiento de China y de otras economías emergentes es mencionada también dentro de los factores que operarían de manera transitoria sobre la dinámica del comercio internacional.

Del lado financiero, algunos analistas especulan con que las regulaciones y requisitos de capital más estrictos impuestos en el escenario post crisis, pueden haber afectado el financiamiento del comercio internacional. En igual sentido podrían haber operado algunas trabas u obstáculos transitorios al comercio, establecidos luego de la crisis.

Quienes se manifiestan en favor de que la nueva dinámica se debe a cambios más estructurales, como Hoekman (2015), sostienen que el período de auge del comercio (mediados de los 80 a mediados de los 2000) fue muy particular y difícil de repetir. Por un lado, porque ese período estuvo caracterizado por fuertes procesos de apertura comercial en buena parte de los países del mundo, avances tecnológicos que redujeron los

costos de logística y transporte y la reinserción de China y de Europa del Este en la economía mundial, procesos que facilitaron el desarrollo de cadenas de valor global y estrategias de *offshoring*. En esta visión, el gran dinamismo del intercambio de esa etapa habría sido un síntoma “transicional”. De todos modos, la aproximación positiva de esta interpretación es que no estamos ante un cambio profundo de organización de la producción a escala global sino simplemente ante un fenómeno de adaptación a un nuevo escenario, donde China y el Este de Europa siguen una dinámica más parecida a las de economías maduras, con tasas de crecimiento del comercio “más normales”.

Además, la intensidad del proceso observado entre mediados de los 80 y mediados de los 90, caracterizado por un creciente y fuerte desequilibrio comercial entre China y Estados Unidos y una continua mejora de la productividad total de los factores, no parece poder repetirse. (FMI, 2015 y Canuto, 2016). A este respecto, el nuevo patrón de crecimiento chino, más orientado al consumo doméstico que a la inversión y las exportaciones, sumados a ciertos indicios de sustitución de importaciones en China, podrían explicar parte de la desaceleración del comercio global.

Por otro lado, las nuevas tecnologías podrían operar a favor de este cambio estructural. De hecho, el FMI (2015) establece que la caída y/o desaceleración del comercio se debe al acortamiento de las cadenas globales de valor en la medida en que países como China –y también Estados Unidos- han tendido a concentrar en su territorio una mayor parte de la producción de componentes y partes en los últimos años. En el caso de Estados Unidos este fenómeno fue impulsado notoriamente a partir de la reforma impositiva del Presidente Trump, que motivó a empresas

norteamericanas a retornar algunas de sus actividades a los EEUU (*reshoring*).

Al mismo tiempo, un informe del McKinsey Global Institute (2016) sostiene que el incremento de la automatización y las nuevas tecnologías utilizadas en la manufactura –como las impresoras 3D-, aceleran este proceso de cambio, alertando sobre las consecuencias negativas sobre el comercio mundial de bienes. En igual sentido, S. Mantilla (2018 a) destaca que los adelantos tecnológicos expanden las capacidades de los robots industriales y reducen los costos de la automatización en las fábricas, facilitando que muchas empresas del G 7 retomen procesos de producción en sus países de origen, como Estados Unidos o Japón. Sin embargo, otras voces enfatizan la parte positiva del cambio tecnológico y su impacto sobre los flujos del comercio<sup>55</sup>. En tal sentido, destacan el rol que pueden tener las tecnologías basadas en *blockchain* para reducir los costos de logística y del comercio en general, acelerando la digitalización de la documentación, facilitando los contratos y mejorando la trazabilidad de la cadena de abastecimiento y el acceso al financiamiento comercial. Por su parte, la inteligencia artificial puede también ser aplicada a la ampliación de oportunidades para el comercio y la reducción de los costos asociados. Finalmente, el incremento del comercio electrónico transfronterizo aparece como otra fuente posible para el crecimiento del comercio internacional.

Un reciente estudio del Mc Kinsey Global Institute (2019) sostiene que, si en el pasado las tecnologías digitales tenían un claro efecto positivo sobre el comercio a través de la reducción de costos, la nueva generación de tecnologías tiene efectos multidimensionales más complejos. Así, en

---

<sup>55</sup> Ver, por ejemplo, DHL (2018).

algunos escenarios estas nuevas tecnologías pueden operar en contra del intercambio de bienes, pero, al mismo tiempo, impulsar la aceleración del comercio de servicios.

En vista de tantos factores coyunturales y estructurales que están detrás del cambio en la dinámica de los flujos del intercambio, todavía resulta prematuro aventurar si se trata de un proceso transitorio o permanente. A este respecto, la fragmentación productiva de las manufacturas y la conformación de redes globales de valor, así como el crecimiento del comercio de servicios, resultan fenómenos difíciles de revertir, al menos de manera sustantiva<sup>56</sup>. Así, es posible pensar que una vez que se atenúen los efectos coyunturales derivados de la crisis financiera iniciada en 2008, el comercio mundial retome un dinamismo superior al de la economía en su conjunto, aunque, muy probablemente, con menor fuerza que la observada en décadas pasadas, dados los efectos “transitorios” derivados de la reinsertión de China y los países del Este de Europa a la economía mundial. Queda por verse cómo el cambio de la estrategia China o el acortamiento de las cadenas globales de valor, que ya se viene observando en los últimos años, terminan por delinear o no un cambio más profundo en las corrientes de producción y comercio, y su impacto sobre los países emergentes.

En una visión optimista, Canuto (2017) afirma que el comercio mundial bien puede atravesar una nueva era de crecimiento en relación al PIB, porque la trayectoria del cambio tecnológico puede profundizar la fragmentación productiva e incrementar la posibilidad de comerciar internacionalmente

---

<sup>56</sup> Una forma de medir el acortamiento de las cadenas de valor es a través del valor agregado extranjero como proporción de las exportaciones (insumos importados incorporados en las exportaciones). Este porcentaje que había subido desde 24% en 1990 a 31% en 2010, bajó a 30% en 2017, claramente una caída poco significativa hasta el momento (DHL 2018).

los servicios y porque los nuevos acuerdos comerciales pueden seguir eliminando restricciones para los bienes y, fundamentalmente, para los servicios. En su visión, el camino hacia el punto máximo del comercio mundial estuvo determinado por el *offshoring* y la generación de comercio como sustitución de los productores locales existentes. El escenario *post peak trade* era será, en cambio, de construcción de complementariedades.

### **2.3. Las asociaciones comerciales y el multilateralismo**

Luego de la Ronda Uruguay del GATT y el inicio de la Organización Mundial del Comercio, a principios de 1995, el multilateralismo comenzó a encontrar dificultades para avanzar en la consecución de nuevos acuerdos. El mayor protagonismo de los países emergentes, temáticas cada vez más complejas -que van mucho más allá del acceso a mercados- y factores adicionales como la falta de liderazgos políticos, entre otros, hicieron cada vez más difícil lograr nuevos entendimientos.

Así, el formato negociador a través de Rondas, donde se discuten las más diversas regulaciones que hacen al comercio de bienes y servicios, bajo el principio de *single undertaking* (no se firma ningún acuerdo hasta que todos los temas se consensuen), resultó muy difícil de aplicar en los últimos 25 años, en un mundo cada vez más democrático, donde los países emergentes -e incluso los de mayor atraso relativo-, ocupan un lugar más importante en el contexto político y económico internacional y, por ello, en las negociaciones multilaterales.

De este modo, la Ronda de Doha (denominada del Desarrollo<sup>57</sup>) lanzada a fines de 2001 con el objeto de lograr que los países emergentes se vieran alcanzados en mayor medida por los beneficios de la liberalización comercial, nunca logró cerrar los consensos necesarios para finalizarla. Ni siquiera esto fue posible, aun cuando luego de la crisis internacional del 2008, los países del G 20 acordaran darle prioridad a la finalización de dichas negociaciones<sup>58</sup>.

En este marco, surgieron en ese período diferentes alternativas, siempre bajo el manto de las reglas multilaterales. Así, proliferaron los acuerdos comerciales subregionales en las más diversas partes del mundo y se alcanzaron nuevos arreglos multilaterales por fuera del mecanismo de Rondas (por ejemplo, el de facilitación del comercio que entró en vigencia a principios de 2017<sup>59</sup>). Asimismo, se incrementó el interés por explorar la posibilidad de alcanzar nuevos acuerdos plurilaterales (sujetos a la posterior adhesión voluntaria del resto de los socios de la OMC), al estilo del Acuerdo de Contratación Pública<sup>60 61</sup>.

En efecto, y tal como se observa en el Gráfico 2.5, en los últimos 25 años los acuerdos comerciales regionales pasaron de ser 48 en 1995 a 432 en 2018,

---

<sup>57</sup> Las cuestiones principales del programa de trabajo de la Ronda Doha son la liberalización del comercio de bienes y, en particular, en la agricultura, que sigue siendo fundamental para un gran número de países en desarrollo y menos avanzados. El mandato también incluye los bienes no agrícolas (industriales, forestales y pesca) y algunas disciplinas relacionadas con defensa comercial y los acuerdos comerciales, con particular énfasis en los subsidios a la pesca. Los “nuevos temas”, tales como inversiones, compras públicas, defensa de la competencia y facilitación de comercio, fueron incluidos en forma condicional en el programa de Doha (Makuc et al., 2017).

<sup>58</sup> En el comunicado del G 20 celebrado en Washington a mediados de 2008, los países se comprometen a hacer los esfuerzos necesarios para darle fin a la Ronda Doha a más tardar a fines de ese año.

<sup>59</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm).

<sup>60</sup> Ver Gayá y Rozemberg. (2014) para profundizar sobre los alcances de este Acuerdo.

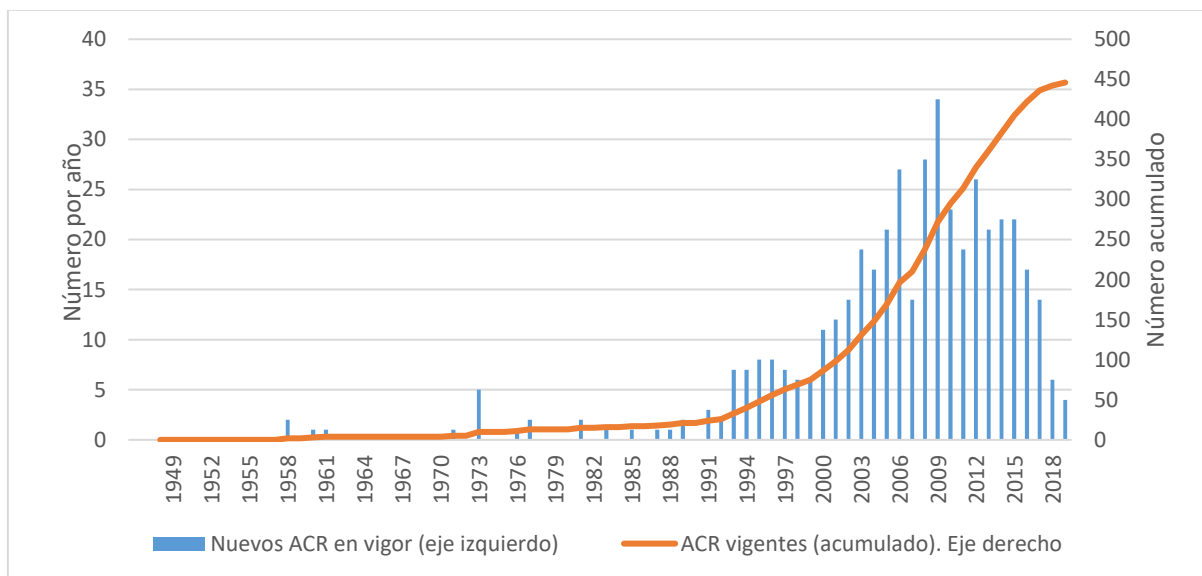
<sup>61</sup> En 2011 un grupo de países decidió emprender una negociación plurilateral en materia de servicios, con la finalidad de avanzar en la liberalización de dicho comercio, (Makuc et al., 2017).



reflejando de algún modo, las preferencias de los diferentes países por avanzar en la liberalización comercial de manera negociada regionalmente.

Con la incorporación de los Estados Unidos al “juego regional” a partir de finales de los años ochenta y principios de los años 90 -con los Acuerdos con Canadá primero y el NAFTA después- el regionalismo pasó a ser la herramienta más difundida de política comercial. Casi todos los países del mundo participan de al menos un emprendimiento de este tipo, y muchos estados lo hacen en múltiples acuerdos al mismo tiempo.

**Gráfico 2.5. Acuerdos comerciales regionales**



Fuente: elaboración propia en base a OMC.

Pero, además, si durante décadas este tipo de asociaciones era reservada para países de similar desarrollo relativo, y generalmente cercanos geográficamente, la incorporación de México al NAFTA significó el inicio de un fenómeno -luego difundido- de acuerdos comerciales entre países desarrollados y emergentes (o en desarrollo), conocidos en la literatura como Acuerdos Norte-Sur.

A este respecto, pueden mencionarse los ejemplos de la ampliación de la UE, con la incorporación de economías de menor desarrollo relativo (al de los socios originales), o las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos con Chile y Colombia, de la UE con Corea, entre muchos otros. Al mismo tiempo, comenzaron a tomar forma asociaciones comerciales entre países no vecinos ni cercanos geográficamente.

El último impulso en materia de acuerdos comerciales fueron las iniciativas de asociación conocidas como “mega acuerdos”. En efecto, en 2010, Estados Unidos avanzó en una propuesta para emprender un acuerdo transpacífico (TPP<sup>62</sup>), integrado por los países con costas en dicho océano, tanto de América como en Asia y Oceanía. Eran parte de esta iniciativa – además de Estados Unidos- Canadá, México, Perú y Chile, del lado americano y Australia, Brunéi, Japón, Malasia, Nueva Zelanda y Vietnam en la otra orilla del Pacífico.

Al mismo tiempo, en 2013, se iniciaron las conversaciones entre Estados Unidos y la UE para construir una asociación transatlántica (TTIP<sup>63</sup>), fenómeno que por su magnitud y alcance aparecía como inédito en la historia de las relaciones económicas internacionales. La característica común de estas dos iniciativas (TPP y TTIP) era que ninguna de ellas involucraba a China. De este modo -y en particular en el caso del TTIP- más allá de la liberalización del comercio preferencial, el incentivo de las partes podía estar relacionado con la posibilidad de avanzar en regulaciones y disciplinas comerciales (difíciles de alcanzar en el ámbito multilateral), para luego intentar posicionarlas (e imponerlas) en el marco de la OMC (Gayá y

---

<sup>62</sup> Acuerdo de Asociación Transpacífica o *Trans-Pacific Partnership*.

<sup>63</sup> Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión o *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

Rozemberg, 2014). Dicho de otro modo, si uno de los obstáculos para alcanzar consensos en los nuevos y viejos temas de la Ronda Doha estaban relacionados con el mayor poder de China y otras economías emergentes, los mega acuerdos parecían intentar sortear este límite.

Como contracara de ello, China impulsaba en 2012 una iniciativa –el RCEP<sup>64</sup>, de integración asiática pero con proyección a Oceanía- que tomaría la forma de un proyecto de libre comercio entre la Asociación de Países del Sudeste de Asia (ASEAN)<sup>65</sup> y Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. Se procuraba de este modo consolidar el bloque asiático y, por parte de China, afianzar su liderazgo en la región y, de algún modo, también en Oceanía.

El impulso negociador de los mega acuerdos se interrumpió con la asunción del Presidente Trump en los Estados Unidos. Así, el TPP, que luego de 20 rondas negociadoras había firmado el Acuerdo Constitutivo en febrero de 2016, en enero de 2017 perdía a su socio norteamericano, aunque continuaban participando el resto de los socios. Por su parte, el TTIP, luego de 15 rondas de negociación entre 2013 y fines de 2016, no sufrió la renuncia de Estados Unidos (porque no había Acuerdo firmado) pero sí su ausencia en las mesas de diálogo.

No obstante ello, en 2018 se produjeron novedades positivas en el ámbito de los acuerdos regionales, evidenciando que siguen siendo los canales de conexión elegidos por la mayor parte de los países del mundo, aun en un contexto donde el comercio y las inversiones internacionales no muestran

---

<sup>64</sup> *Regional Comprehensive Economic Partnership.*

<sup>65</sup> *Association of Southeast Asian Nations* (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia), integrada por Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

el mismo dinamismo que tuvieron en décadas pasadas<sup>66</sup>. Este fenómeno sería consistente con la idea de que las cadenas de valor se están haciendo cada vez más regionales y menos globales (Mc Kinsey Global Institute (2019). También, con el visionario presagio de Julio Olivera (1959), quien decía que, en un mundo económico y político inestable, la tasa de preferencia espacial (regional) se elevaría considerablemente.

Así, en marzo de 2018 se firmó el CPTPP<sup>67</sup>, conformado por los países que venían negociando el TPP, con la excepción de Estados Unidos. Por su parte, en ese mismo mes, 49 de los 54 países africanos acordaron crear una zona de libre comercio del continente africano (AfCFTA<sup>68</sup>). En julio de 2018, la Unión Europea firmó un Acuerdo de Asociación Económica con Japón y en Asia continuaron las negociaciones en el marco del RCEP. Finalmente, en octubre de 2018, Estados Unidos, Canadá y México acordaron las nuevas condiciones que rigen para su asociación regional de libre comercio (ex NAFTA), ahora rebautizada USMCA o CUSMA<sup>69</sup>. Por su parte, China continuó expandiendo su iniciativa *Belt and Road*, que pretende facilitar e incrementar el intercambio, así como el flujo de capital, de información y

---

<sup>66</sup> Por el contrario, en el ámbito multilateral en el bienio 2017/8 resulta difícil encontrar resultados positivos, más allá de la implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio. Ejemplo de ello, es que la Cumbre de Buenos Aires –fines de 2017- fue la tercera Conferencia Ministerial (CM) en la historia de la OMC que cerró sus deliberaciones sin poder emitir una Declaración aprobada por todos los países miembros. Las dos anteriores habían sido ocasiones donde se produjeron hechos extremos: en la 3ra. CM de Seattle, EEUU, la ciudad fue declarada bajo “estado de sitio” debido a la situación creada por manifestantes contrarios a la globalización y sus instituciones. El otro caso fue el de la 5ta. CM realizada en Cancún, donde se registró un enfrentamiento pacífico entre países en desarrollo y algunos desarrollados, que pretendían incluir en el mandato de la Ronda Doha temas como inversiones, compras públicas, defensa de la competencia y facilitación de comercio. Los países en desarrollo se oponían por la falta de avance en la negociación de Agricultura y la poca definición en otros temas de la Agenda del Desarrollo, que formaban parte del programa de Doha (Makuc et al., 2017).

<sup>67</sup> Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership o Acuerdo Comprehensivo y Progresivo de Asociación Transpacífica.

<sup>68</sup> African Continental Free Trade Area.

<sup>69</sup> Para Canadá es CUSMA (Canada-United States-Mexico Agreement), para los Estados Unidos la sigla es USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) y para México es T-MEC (Tratado México, EEUU y Canadá).

de personas. Como se sabe, se trata de una ambiciosa iniciativa de China, con el formato de una estrategia de desarrollo, incluyendo infraestructuras e inversiones en 152 países (sic), en África, América Latina, Asia, Europa y el Medio Oriente, e involucra también a organismos internacionales.

## **2.4. Conclusiones**

La economía mundial está atravesando un período de transición en el cual el crecimiento se desacelera y el comercio y las inversiones internacionales observan un dinamismo muy inferior al de décadas pasadas. El acortamiento de las cadenas globales de valor y cierta reversión en el proceso de *offshoring* de actividades industriales y de servicios, son otros síntomas de esta fase de transición.

Por su parte, el desarrollo del conflicto China-Estados Unidos parecía entrar en un marco de convergencia que no se concretó. Por el contrario, la tensión comercial se ha ido generalizando a otros productos e ítems, agregando una cuota significativa de incertidumbre a la trayectoria de esta etapa del ciclo económico global.

En ese contexto, y en una perspectiva de mediano plazo, el incremento de la demanda mundial de alimentos, favorecido por el aumento de las clases medias o de no pobres en buena parte del mundo en desarrollo, y el dinamismo de los denominados servicios basados en el conocimiento, ofrecen claras oportunidades de negocios para la Argentina de cara al futuro.

Al mismo tiempo, en un entorno del comercio mundial atravesado por cambios en los procesos productivos y tecnológicos, así como por presiones proteccionistas, el regionalismo continúa siendo la vía elegida por numerosos países para potenciar su inserción internacional en este particular contexto.

### **3. El estado actual de la inserción comercial de la Argentina en el mundo**

#### **3.1. Alta concentración de las exportaciones en pocos complejos productivos**

Las exportaciones de bienes son lideradas por los complejos agroindustriales (oleaginoso y de cereales), seguidos por el automotriz, la minería y la energía. En conjunto, los cuatro complejos explican casi tres cuartas partes de la canasta de ventas argentinas al mundo. En el ámbito de la industria sobresalen la farmacéutica, el acero y el aluminio<sup>70</sup> (Cuadro 3.1)<sup>71</sup>.

##### *3.1.1. Agroindustria*

Más allá de estas actividades, dentro de la agroindustria se destacan el complejo bovino (6%), los productos vinculados a las denominadas “economías regionales” (7%: Más allá de estas actividades, dentro de la agroindustria se destacan el complejo bovino (6%), los productos vinculados a las denominadas “economías regionales” (7%: frutícola, hortícola, forestal, tabacalero, miel, azucarero, yerba, té), la pesca y las exportaciones avícolas<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> El INDEC incluye estos dos productos dentro del complejo minero.

<sup>71</sup> Asimismo, se destacan en este segmento las ventas al mundo de productos metalmecánicos (sin autos), otros productos químicos y plásticos, entre otros. En el Cuadro 7.7 del Anexo Estadístico pueden verse las exportaciones por complejos en 2016, 2017 y 2018.

<sup>72</sup> Cabe notar que la peor sequía en más de 50 años impactó significativamente en la producción agropecuaria de la campaña 2017/2018, especialmente los cultivos de verano. Ello condujo a una reducción de su contribución en las exportaciones de 2018 que sumaron 40% del total, mientras que en 2016 habían sumado 49% y en 2017, 45% del total.

**Cuadro 3.1. Principales complejos de exportación. Promedio 2016-18, total en US\$ millones y sectores en % del total**

	<b>2016-2018</b>
<b>Total exportaciones (US\$ millones)</b>	<b>59.400</b>
<b>Agroindustrial</b>	<b>62%</b>
<i>Oleaginosos</i>	32%
<i>Cereales</i>	13%
<i>Economías regionales</i>	7%
<i>Bovino</i>	5%
<i>Pesquero</i>	3%
<i>Avícola</i>	1%
<i>Otros</i>	1%
<b>Automotriz</b>	<b>13%</b>
<b>Minero-Metalífero</b>	<b>9%</b>
<b>Petrolero-Petroquímico</b>	<b>6%</b>
<b>Farmacéutico</b>	<b>2%</b>
<b>Resto</b>	<b>8%</b>

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

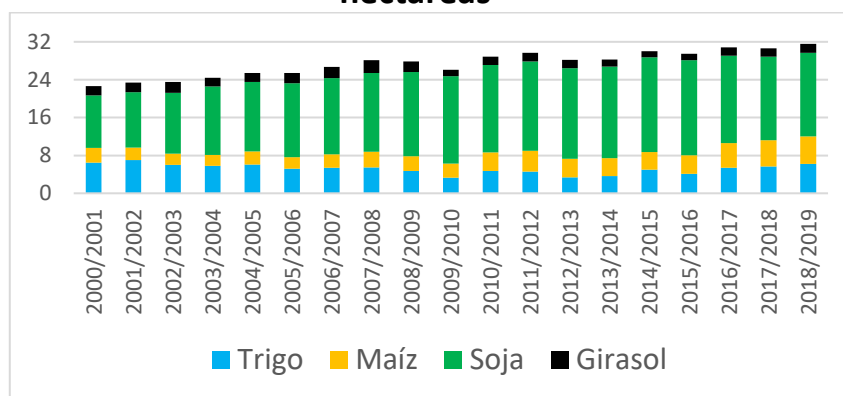
*3.1.1.1. Complejos oleaginosos y de cereales.* Desde fines de 2015, la unificación del tipo de cambio, el fin del cepo cambiario, de los Registros de Operaciones de Exportación (ROE) y la eliminación (cereales) y reducción (soja y derivados) de derechos de exportación hasta septiembre de 2018 impulsaron la producción agropecuaria. Cabe resaltar que la exportación de productos agroindustriales como trigo y maíz se encontraba restringida por cupos y otras políticas que venían afectando negativamente su producción desde hacía una década. Si bien la soja tenía la alícuota más alta de derechos de exportación, tenía las menores restricciones cuantitativas.

Este nuevo escenario permitió retornar a un sistema con mayor rotación de cultivos, con un aumento del área sembrada de trigo y maíz y cierta reducción del área de soja. En la campaña 2016/2017 las superficies sembradas de trigo y maíz se incrementaron de 4,1 a 5,4 y de 3,9 a 5,2 millones de hectáreas, respectivamente. En cambio, el área sembrada de



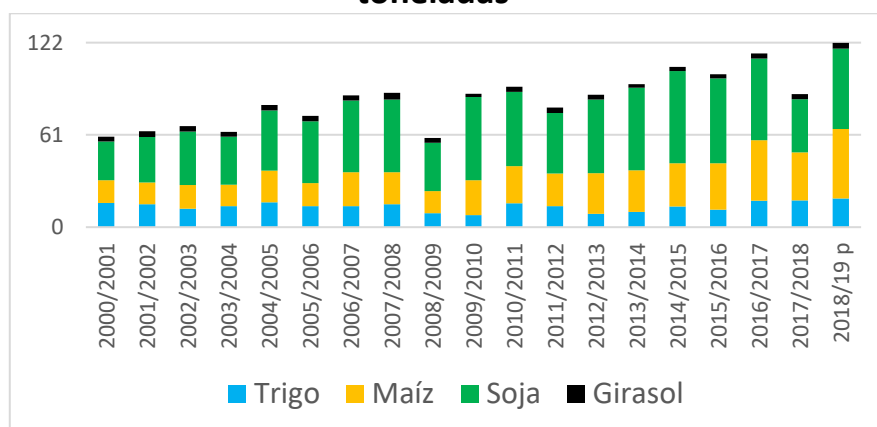
soja bajó de 20,1 a 18,5 millones de hectáreas .<sup>73</sup> Así, el incremento de siembra de trigo y maíz en la campaña 2016/2017 fue la respuesta de los productores agropecuarios ante el nuevo escenario. El área sembrada de soja se mantuvo en torno a 17,7 millones de hectáreas en las dos campañas siguientes (2017/18 y 2018/19), mientras que el área de trigo (5,7 y 6,2 millones de hectáreas), maíz (5,5 y 6,2) y girasol (1,8 y 1,9) continuaron en aumento (Gráfico 3.1).

**Gráfico 3.1. Área sembrada: 4 principales cultivos, en millones de hectáreas**



Fuente: elaboración propia en base a Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Departamento de Estimaciones Agrícolas.

**Gráfico 3.2. Producción de los 4 principales cultivos, en millones de toneladas**



Fuente: elaboración propia en base a Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Departamento de Estimaciones Agrícolas.

<sup>73</sup> Bolsa de Cereales de Buenos Aires (2019).

Con respecto a la producción (Gráfico 3.2), luego de la campaña en 2016/2017, en la que los cuatro principales cultivos (trigo, soja, maíz y girasol) alcanzaron una producción de 114,8 millones de toneladas (t), los fenómenos climáticos tuvieron un gran impacto negativo en la campaña de 2017/18 (Gráfico 3.1). La producción de soja se ubicó en 35,1 millones de t, una reducción de 19 millones de t respecto de la campaña previa. La de 2018 fue la peor cosecha de soja de las nueve campañas previas: solo en 2008/2009, también afectada por la sequía, se obtuvo una producción menor (32 millones de toneladas). La producción de maíz en la campaña 2017/2018 fue de 31 millones de toneladas, una caída de 8 millones respecto de la campaña previa.

En la campaña 2018/19, la producción de trigo se estima en 19 millones de toneladas. La proyección de soja se ubica en 53 millones de toneladas, la de maíz en 46 millones de toneladas y la de girasol en 3,9 millones de toneladas, por lo que se alcanzaría un récord de 121,9 millones de toneladas para los cuatro cultivos.

En cuanto a los principales mercados, el complejo agroindustrial representó el 77% y el 84% de las exportaciones totales a Europa y China en 2016, respectivamente<sup>74</sup>. A su vez, las ventas agroindustriales representaron 28% de las ventas a Estados Unidos.

---

<sup>74</sup> Para el sector agroindustrial por destino, se consideraron las secciones I a IV del Nomenclador Común del Mercosur (NCM), que incluye los capítulos 1 a 27.

*3.1.1.2. Bovino.* Las exportaciones de este sector representaron 6,4% de las ventas totales en 2018, destacándose carne, cuero y lácteos. Los principales destinos son China, Unión Europea y el MERCOSUR.

*3.1.1.3. Economías regionales.* Las actividades incluidas en esta categoría son muy variadas: uva y vinos, frutícola, hortícola, forestal, tabacalero, miel, azúcar, yerba, té y otros. En conjunto, dieron cuenta del 6,8% de las exportaciones en 2018. Cada una de ellas aporta una cifra inferior a los US\$ mil millones anuales. Los destinos son principalmente la Unión Europea, el NAFTA y el MERCOSUR.

### *3.1.2. Sector automotriz*

Las exportaciones del complejo automotor representaron 13% de las exportaciones totales del último trienio, y constituyen principalmente vehículos para transporte de mercancías y de personas y chasis, partes y neumáticos. Se destacan las ventas externas de material de transporte terrestre con destino a Brasil, que representan dos tercios del total. Es un sector en el cual las importaciones son significativas, principalmente de origen brasileño. Existe entre ambos países un Acuerdo Automotor hasta 2020, que establece que la relación entre el valor de las importaciones y exportaciones debe ser equilibrada, no pudiendo superar un desvío de 1,5 (*Flex*)<sup>75 76</sup>.

---

<sup>75</sup> El coeficiente Flex es un cociente entre las importaciones y exportaciones que estimula mantener un comercio relativamente equilibrado entre ambos países. Este coeficiente establece un margen máximo posible de desvío entre importaciones y exportaciones bilaterales del complejo. Beccar Varela (2018).

<sup>76</sup> En 2016 se acordó el 42 Protocolo Adicional al ACE 14, con vigencia desde el 1ro. de julio de 2016 hasta el 30 de junio de 2020. En él se establece un Flex de comercio de 1,5 en el período de su vigencia. Asimismo, prevé que, de cumplirse las condiciones para profundizar la integración productiva y el desarrollo equilibrado de las estructuras productivas y el comercio de ambos países, el Flex podría aumentar (de común acuerdo entre las partes) a 1,7 entre el 1 de julio 2019 y el 30 de junio de 2020.

En Argentina y Brasil se produjeron 3 millones de vehículos anuales en 2015, ocupando en conjunto el octavo lugar en el ranking de productores a nivel mundial<sup>77</sup>. El mercado asciende hoy a 2,6 millones de vehículos, pero alcanzó 4,7 millones en 2012-2013. La producción de Brasil ha sido entre tres y cuatro veces la de la Argentina. El 82% de su producción está destinado a abastecer su propio mercado, con una creciente especialización en vehículos de alta escala y baja gama, orientados al consumo masivo. Argentina, por su parte, se especializa en automóviles de gama media, pick ups y utilitarios, con un mayor perfil exportador. Estas diferentes especializaciones relativas han impulsado el intercambio bilateral. En 2016 el 60% de los vehículos producidos en Argentina se destinó al mercado interno, 30% a Brasil y el 10% restante a extrazona.

El bloque automotriz-autopartista presenta una balanza comercial estructuralmente deficitaria -explicada por las compras externas de autopartes: insumos, partes y componentes- que evoluciona en función del nivel de producción argentina y el del mercado brasileño (Gráfico 3.3).

En la Argentina están radicadas 11 empresas terminales mayoritariamente multinacionales, que lideran y definen en gran medida la configuración del complejo: desde el nivel de producción, la gama de productos y servicios, procesos y estándares de calidad, el contenido tecnológico, hasta la organización de la cadena. La cadena de valor involucra la actividad de 400 empresas autopartistas en Argentina.

---

<sup>77</sup> Fuente: Cepeda, Hurtado, Rozemberg (2017).

**Gráfico 3.3. Balanza comercial de la cadena automotriz y autopartista.**  
**En US\$ miles de millones**



Fuente: Cepeda, Hurtado y Rozemberg (2017).

### 3.1.3. Petrolero-petroquímico

Las exportaciones de este complejo fueron un 8,2% del total en 2018, siendo carburantes, petróleo y gas sus principales componentes. Los destinos más importantes son el MERCOSUR (sobre todo, Brasil), el NAFTA (EEUU) y China. También son relevantes las importaciones del sector: combustibles y energía representaron 6,8 % del total.

### 3.1.4. Minero-Metalífero

Las ventas externas del complejo minero metalífero representaron 8,7% del total en 2018. Se destacan los complejos oro y plata (50% de las ventas del complejo), siderúrgico (20%), aluminio (17,5%) y otros (cobre, litio, plomo, 12,5%). El complejo minero-metalífero exporta principalmente al NAFTA y a Suiza.

### *3.1.5. Farmacéutico*

El complejo farmacéutico aportó 1,4% de las ventas externas totales en 2018 y constituyen principalmente medicamentos (mayoritariamente acondicionados para la venta por menor) y otros productos farmacéuticos. Los principales destinos son el MERCOSUR y el resto de la ALADI y la Unión Europea

## **3.2. Cambio de composición y segmentación de los mercados de destino**

Los mercados de destino de las exportaciones argentinas se han modificado significativamente en los últimos 20 años, en línea con el mayor protagonismo global de China, Asia Pacífico y otras economías emergentes. En efecto, en la actualidad, el 73% de las exportaciones argentinas se destina a países emergentes.

Comparando con respecto a 20 años atrás la distribución por países, se destaca la mayor presencia de China y Asia Oriental, una menor participación de socios tradicionales como Estados Unidos y Europa y también menos relevancia de Brasil, que sigue siendo el principal destino, pero cayó del 30% al 18% del total (Cuadro 3.2).

**Cuadro 3.2. Principales destinos de exportación, en US\$ mil millones y en % del total, 1998-2018**

		1998	%			2018	%
<b>Exportaciones totales</b>		<b>26,4</b>	<b>100,0%</b>			<b>61,6</b>	<b>100.0%</b>
1	Brasil	7,9	30,1%	1	Brasil	11,3	18,3%
2	Estados Unidos	2,2	8,3%	2	China	4,2	6,8%
3	Chile	1,9	7,1%	3	Estados Unidos	4,2	6,8%
4	Países Bajos	1,1	4,2%	4	Chile	3,0	4,9%
5	Uruguay	0,8	3,2%	5	Vietnam	2,1	3,4%
6	España	0,8	3,2%	6	Argelia	1,7	2,8%
7	Italia	0,8	2,8%	7	Países Bajos	1,7	2,8%
8	China	0,7	2,6%	8	India	1,6	2,6%
9	Japón	0,7	2,5%	9	España	1,6	2,6%
10	Paraguay	0,6	2,4%	10	Canadá	1,3	2,1%
Subtotal		18	66,3%	Subtotal		33	53,2%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Considerando los complejos exportadores (Cuadro 3.3) se observa que el conjunto de América del Sur, encabezado por Brasil, explica el 31% de las exportaciones al mundo, seguido de cerca por los países de Asia y Medio Oriente, con 32%. Luego se ubican la Unión Europea (15%) y el NAFTA (11%). Los productos manufactureros se destinan principalmente al MERCOSUR y al resto de América Latina, y en medida mucho menor a la Unión Europea y el NAFTA. Por su parte, los productos agroindustriales se dirigen mayormente a la Unión Europea, China, el resto de Asia y Medio Oriente. El complejo minero se distribuye principalmente entre Estados Unidos y Suiza, en tanto que el complejo petróleo-petroquímica se dirige hacia el MERCOSUR, Estados Unidos y China<sup>78</sup>.

Con respecto a los principales destinos, Sica (2018) destaca que tres cuartas partes de las exportaciones se destinaron a 23 mercados en 2016, pese a

<sup>78</sup> Para más información ver INDEC (2019).

que los productos llegaron a 206 mercados. A su vez, las manufacturas de origen industrial se exportaron 185 destinos, pero sólo dos países concentran el 48% de este grupo de productos<sup>79</sup>.

**Cuadro 3.3. Complejos exportadores por principales destinos.  
Promedio 2016-2018, en % del total**

	MERCOSUR	Resto ALADI	Unión Europea	Suiza	NAFTA	China	Resto Asia y Medio Oriente	Resto del mundo
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>9</b>
<b>Agroindustria</b>								
<b>I</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>9</b>
<i>Oleaginoso</i>	2	5	23	0	5	12	42	10
<i>Cereales</i>	23	13	1	0	1	0	54	7
<i>Economías regionales</i>	20	8	26	1	26	4	8	7
<i>Bovino</i>	13	9	19	0	4	26	18	10
<i>Pesquero</i>	8	4	35	0	19	12	13	8
<i>Avícola</i>	5	19	7	0	7	24	19	17
<i>Otros</i>	27	18	16	0	11	13	9	5
<b>Automotriz</b>	<b>69</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>Minería</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>39</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>1</b>
<b>Energía</b>	<b>31</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>26</b>
<b>Farmacéutico</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>1</b>
<b>Resto</b>	<b>39</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>8</b>

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Brambilla y Porto (2018), destacan que las exportaciones a Europa, Asia, y África y Oceanía son mayormente productos agroindustriales (Primarios y MOA), mientras que el mayor destino de manufacturas de origen industrial (MOI) es América Latina. A su vez, señalan que dicha región también es el principal destino de los productos más sofisticados, medidos por su grado de diferenciación y tecnología.

<sup>79</sup> Brasil es, por lejos, el principal destino de las manufacturas argentinas. En el bienio 2017/8, aun en un contexto recesivo, fue el destino del 35% de las exportaciones MOI de nuestro país. Chile, es el segundo en importancia, representando el 11% del total de ventas externas de dicho segmento. En tercer lugar, aparece Estados Unidos.



### **3.3. Menos empresas exportadoras y alta concentración en las grandes firmas**

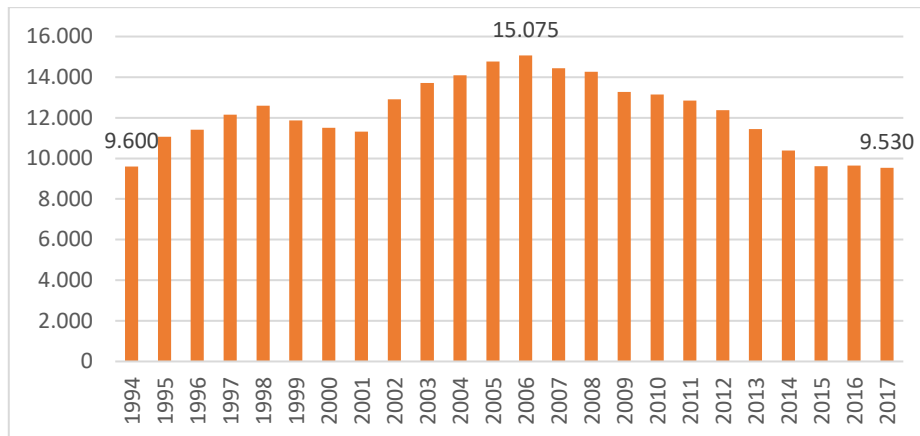
En 2017 exportaron cerca de 9.500 empresas, un 1,6% del total de las firmas privadas registradas. El máximo número de empresas exportadoras fue en 2006, con un total cercano a 15.100 (Gráfico 3.4). Así, la caída en poco más de una década fue de nada menos que un 37%. A su vez, las exportaciones argentinas están concentradas en relativamente pocas empresas. En 2017 el 1% de las empresas exportadoras concentró el 73% de las exportaciones totales y el 10% de las empresas exportadoras fue responsable de casi el 95% del total de ventas al mundo<sup>80</sup>.

Con una metodología diferente, el Instituto de Estrategia Internacional (IEI) de la CERA (2018) llega a una conclusión similar: las pymes exportadoras (*pymex*) representan el 87% del total de las firmas que venden al mundo, pero dan cuenta de sólo el 9% de las exportaciones. En igual sentido, el IEI registra una caída del número de *pymex* a lo largo de los últimos diez años, las que pasaron de casi 6.000 en 2008 (máximo histórico) a 4.100 en 2017. También declina en el mismo período el número de grandes empresas exportadoras, de 845 a 638.

---

<sup>80</sup> Fuente: GPS Ministerio de la Producción

**Gráfico 3.4. Cantidad de empresas exportadoras, 1994-2017**



Fuente: elaboración propia en base al GPS de Empresas. Ministerio de Producción y Trabajo.

### 3.4. El dinamismo de las exportaciones de servicios

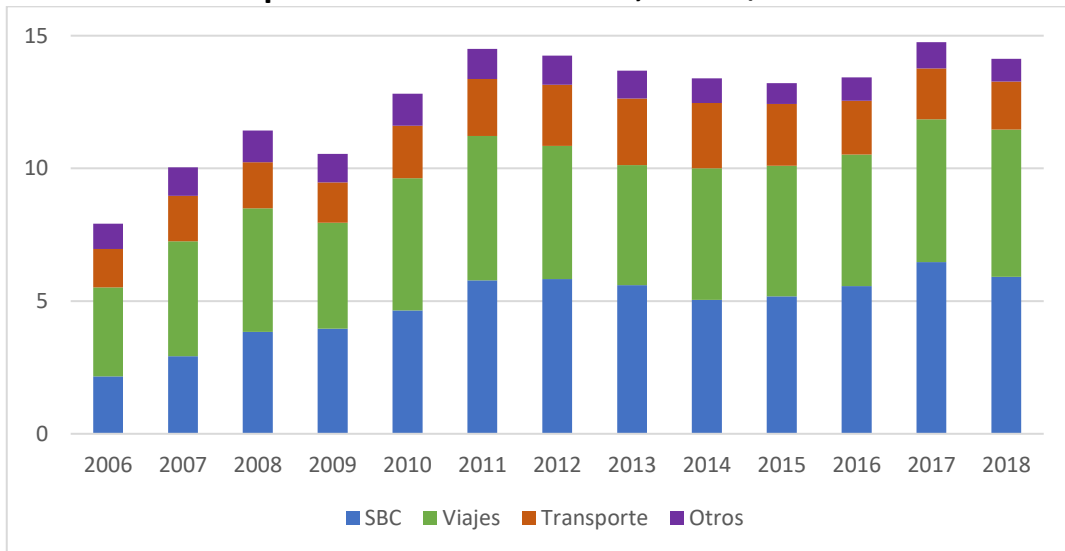
La exportación de servicios orilló los US\$ 14 mil millones en 2018, un quinto de las exportaciones totales de bienes y servicios. Luego de un importante dinamismo entre 2006 y 2011, estas exportaciones cayeron, recuperándose parcialmente en el último bienio (Gráfico 3.5).

Los servicios de mayor dinamismo son los basados en el conocimiento (SBC), que sumaron US\$ 5,9 mil millones, incluyendo servicios informáticos, empresariales, software, audiovisuales y otros. En orden de importancia le siguen el turismo, con US\$5,5 mil millones, y el transporte, con US\$ 1,7 mil millones.

Los datos mencionados reflejan que la Argentina cuenta con recursos para competir internacionalmente en los SBC, principalmente el capital humano (disponibilidad, educación y experiencia) y, por otro lado, las ventajas derivadas de la afinidad cultural sobre todo con el mundo de habla hispana

y la localización geográfica (huso horario). Los principales destinos de la exportación de SBC son Estados Unidos, América Latina (Chile, México, Uruguay, Brasil, Colombia) y la Unión Europea (España y Alemania)<sup>81</sup>.

**Gráfico 3.5. Exportaciones de servicios, en US\$ miles de millones**



Notas. Los SBC incluyen servicios empresariales, profesionales y técnicos, de informática, personales, culturales, recreativos y cargos por el uso de la propiedad intelectual. Los otros servicios incluyen los financieros, de seguros y pensiones, de manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a terceros, los bienes y servicios del gobierno, los de mantenimiento y reparaciones y la construcción. Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Entre los países de Latinoamérica, la Argentina ocupa el primer lugar en exportaciones de software y está detrás de Brasil en servicios empresariales y audiovisuales. Cabe notar que en algunos subsectores juega un rol relevante el comercio intrafirma, debido al *offshoring*, incluyendo los centros de servicios compartidos

En lo que se refiere al turismo receptivo, de acuerdo con la encuesta de turismo internacional (ETI) del INDEC, en 2018 arribaron al país 3,1 millones de turistas no residentes, con 12,7 noches de estadía promedio, que implicaron casi 40 millones de pernотaciones. El gasto diario promedio

<sup>81</sup> Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

resultante fue de US\$ 83,4 por noche. El 78% de los turistas arribó al Aeropuerto Internacional de Ezeiza. Cabe notar que el turismo receptivo tiene una escasa diversificación, con concentración en los mercados de países limítrofes, lo que genera una elevada dependencia de las fluctuaciones del tipo de cambio real y un sesgo hacia turistas de bajos gastos medios. No obstante, la actividad aparece como de alto potencial de explotación en la Argentina, habida cuenta la gran cantidad de atractivos geográficos y culturales de que dispone.

### **3.5. Las características del fenómeno importador**

En el marco del proceso de internacionalización productiva, la producción local y la exportación demandan insumos, bienes intermedios, maquinaria y equipos importados. Así, no resulta extraño que, ante incrementos de las exportaciones, las importaciones crezcan *pari passu*. Dicho de otro modo, las cantidades importadas dependen -en parte- del ciclo económico (Gráfico 3.6).

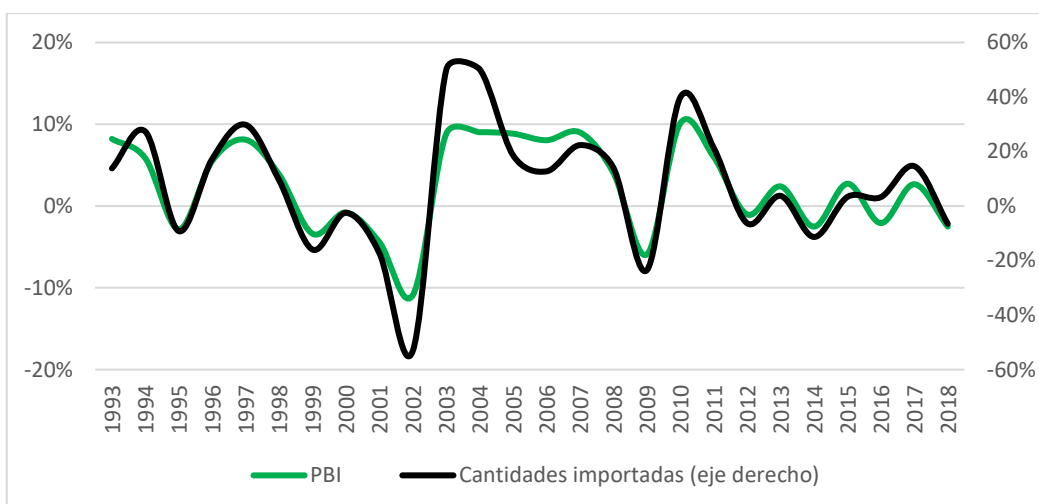
Se estima que en Argentina la elasticidad ingreso de las importaciones, definida como el cociente entre la variación de las cantidades importadas y la variación del PIB, se aproxima a 2. Es decir, que frente a un aumento (reducción) de 1% del PIB, las cantidades importadas se incrementan (caen) 2%<sup>82</sup>. En esta dinámica de las compras externas también influyen los bienes de consumo, que en 2018 representaron el 13% del total de las

---

<sup>82</sup> Carciofi y Campos (2018)

importaciones, a los que deben sumarse la parte de vehículos automotores importados de uso personal (Cuadro 3.4).

**Gráfico 3.6. Volumen de importaciones y actividad económica. Variación interanual 1993-2018**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

**Cuadro 3.4. Importaciones por uso. US\$ millones y participación porcentual, 2018**

<b>Importaciones totales</b>	<b>65.441</b>	<b>100%</b>
Bienes de capital	12.233	19%
Bienes intermedios	20.443	31%
Combustibles y lubricantes	6.529	10%
Piezas y accesorios para bienes de capital	12.164	19%
Bienes de consumo	8.485	13%
Vehículos automotores de pasajeros	5.274	8%
Resto	313	0%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Por otro lado, y más allá del nivel de actividad, las importaciones dependen también de los precios relativos entre bienes transables y no transables y de los aranceles, entre otros factores. El promedio simple de aranceles

aplicado por Argentina es 10,9%, siendo mayor para los productos manufactureros respecto de los agrícolas.

En el origen de las importaciones, hay una fuerte concentración en los tres países principales -Brasil, China y Estados Unidos-, que suman un 54% del total (Cuadro 3.5).

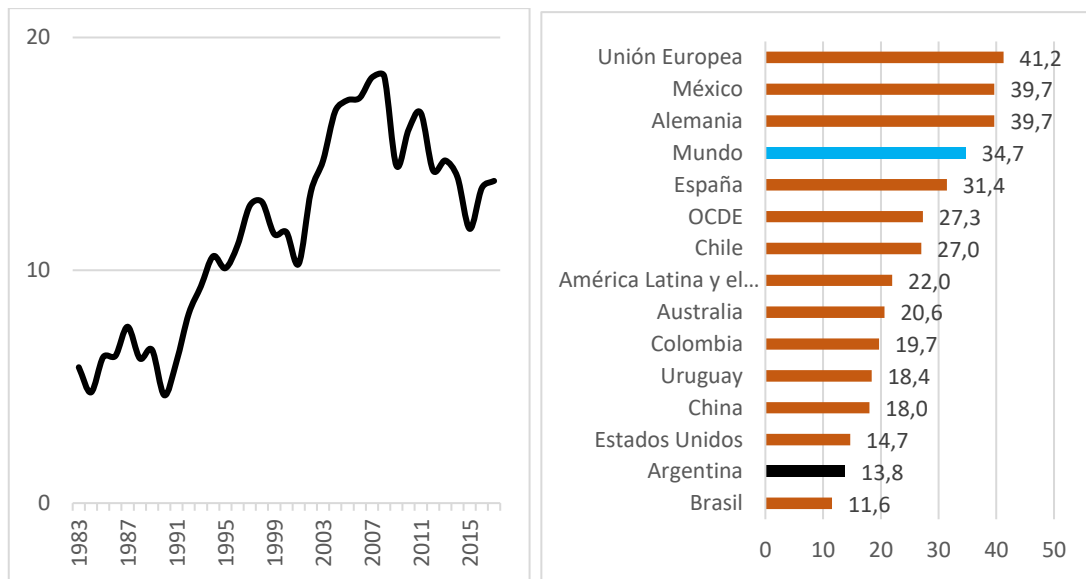
Finalmente, como ya se ha tratado y como ocurre con las exportaciones, la participación de las importaciones en el PIB es baja, históricamente y en la comparación internacional. En 2018, las importaciones de bienes y servicios representaron 13,8% del PIB, bastante por debajo del máximo relativo alcanzado en 2008 (18,3%) (Gráfico 3.7.a). Asimismo, Argentina tiene uno de los cocientes de importaciones de bienes y servicios/PIB más bajo del mundo (Gráfico 3.7.b).

**Cuadro 3.5. Importaciones por origen en 2018. US\$ miles de millones y %**

		2018	% / total
1	Brasil	15,6	23,8%
2	China	12,1	18,4%
3	Estados Unidos	7,7	11,7%
4	Alemania	3,3	5,1%
5	Paraguay	2,2	3,3%
6	México	1,9	2,9%
7	Italia	1,6	2,4%
8	Bolivia	1,4	2,2%
9	España	1,4	2,2%
10	Tailandia	1,3	2,0%
	Subtotal	48,5	74,1%
	Otros	16,9	25,9%
	<b>TOTAL</b>	<b>65,4</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

**Gráfico 3.7. Importaciones de bienes y servicios en % del PIB**  
**a. Argentina, 1983-2017. b Argentina y países seleccionados (2017)**



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial.

Sin embargo, pese a la cerrazón de la economía, cambios relevantes en el entorno competitivo pueden implicar desafíos para algunos sectores productivos, en especial los más intensivos en trabajo, como textiles, calzado, muebles, y también para la política económica (ver sección 4.3.6.3)

### 3.6. Conclusiones

Las exportaciones argentinas muestran un pobre desempeño, tanto en términos absolutos como en relación a buena parte de los países de América Latina.

La canasta exportadora está muy concentrada en no muchos productos, siendo el complejo agroindustrial un claro protagonista.

Por su parte, las manufacturas de origen industrial están representadas principalmente por las exportaciones de autos, productos químicos y petroquímicos, la siderurgia y los productos farmacéuticos. La minería y la energía también ocupan un espacio importante en la inserción externa, y lo propio ocurre con el turismo y los servicios basados en el conocimiento.

En cuanto a los destinos, también se observa cierta concentración, mayormente en países emergentes y de desarrollo intermedio.

Las pymes representan entre el 9% y 10% de las ventas totales al mundo, siendo las grandes firmas exportadoras protagonistas centrales de este proceso, que resulta así acotado a pocas empresas.

En cuanto a las importaciones, la economía argentina muestra un bajo grado de apertura, en comparación con otras economías de similar desarrollo y/o tamaño relativo, salvo el caso de Brasil.



## **4. Una estrategia exportadora para la Argentina del siglo XXI**

### **4.1. Necesidad de una estrategia exportadora y sus ejes**

En el capítulo 1 se analizaron las viejas y profundas raíces de los recurrentes desbalances del sector externo, protagonistas principales de todas las crisis del país y, por esa vía, de su bajo crecimiento en el largo plazo. Tales raíces son, en última instancia, políticas e institucionales. Los sucesivos gobiernos no han logrado hasta ahora encontrar soluciones duraderas y capaces de albergar un desarrollo inclusivo y sostenible. Además de nuestro desorden fiscal crónico –que se detalla en la sección 4.3.1.1.1- son muchos, y muy preocupantes, los indicadores que revelan que la crisis de crecimiento sostenible de la Argentina es profunda y estructural.

En cuanto al crecimiento en sí, nuestro producto por habitante respecto de los países hoy avanzados ha caído sostenidamente y con pocas excepciones desde hace ya un siglo (J. J. Llach y M. Lagos, 2016)<sup>83</sup>. La inflación es una enfermedad crónica del país, que cumple ya 75 años, y su proyección para 2019 (43,7%)<sup>84</sup> la ubica en el cuarto puesto entre los 194 países computados por el FMI, detrás de Venezuela (en hiperinflación), Zimbabue y Sudán del Sur (FMI, 2019 c). Los diez planes de estabilización importantes que hubo desde 1952 –uno cada seis años y medio- fracasaron, a veces después de éxitos temporarios. Ahora está en curso el undécimo.

---

<sup>83</sup> Dichas excepciones ocurrieron, en el siglo pasado, en parte de la década del veinte, muy brevemente en la segunda posguerra y, más sostenidamente, en la década del sesenta y principios de los setenta. Lo mismo ocurrió en la primera década del siglo XXI (J. J. Llach y M. Lagos, 2016).

<sup>84</sup> FMI (2019 c). Recordar que el FMI normalmente reporta los índices de precios promedio/promedio. La inflación punta a punta, la más usual en la Argentina, es estimada por el FMI en 30,5% para 2019.

Por el descalabro fiscal, la alta inflación crónica y las reiteradas expropiaciones estatales de los activos financieros, mencionadas en 4.3.2.1, la Argentina tiene un complejo problema adicional: *ser el único país plenamente bimonetario de facto del mundo*, cuestión ya analizada en la sección 1.1.2.

Otros tres rasgos relevantes, demostrativos de la naturaleza estructural del bajo crecimiento de la Argentina son, por un lado, su mala performance en lo que va del siglo XXI. En el período 2000-2019, el PIB per cápita de la Argentina creció sólo 0,81% anual, ubicándose en el puesto 153 sobre 179 países, siendo Haití y Venezuela los únicos de América Latina con peor desempeño. Cabe subrayar que esto ocurrió pese a que, justo a la salida de la crisis del 2001, la Argentina contó con el marco externo más favorable en un siglo, sobre todo por los precios de sus commodities y aun teniendo en cuenta la fuerte caída registrada en 2009, parcialmente atribuible a la Gran Recesión<sup>85</sup>.

En estrecho vínculo con el magro crecimiento, la inversión se fue desplomando, hasta limitarse a apenas el 14,8% del PIB (a precios corrientes), ubicándonos en 2017 en el rango 138 entre 148 países. El máximo de este siglo fue en 2007, con el 19,5% e, insólitamente, en el año del máximo crecimiento del PIB del siglo XXI (10,1%, en 2010), la inversión fue de apenas 16,6%, evidenciando que se trató de un boom de consumo y con mucho impulso del gasto público.

En fin, la economía argentina es muy cerrada al comercio exterior. Sumando exportaciones e importaciones, ellas alcanzan a sólo un 25.02% del PIB, el

---

<sup>85</sup> En 2009, el PIB de la Argentina cayó 5,9% y tuvo así el peor desempeño en América Latina. Brasil cayó apenas 0,1% y Uruguay creció 4,0%.

segundo coeficiente más bajo del mundo, luego de Brasil (rango 168 sobre 169 países). Las exportaciones tuvieron un muy buen desempeño en la primera década del siglo XXI, al saltar nada menos que 3,6 veces entre 1999 y 2011, en dólares corrientes. Pero, una vez más, ello no pudo sostenerse y, entre 2011 y 2018 ellas cayeron casi 26%, con incidencia relevante de la baja de los precios de las materias primas y del menor dinamismo del comercio mundial.

#### *4.1.1. La estrategia y los ciclos virtuosos.*

Para dejar atrás este muy mal desempeño en materia de crecimiento, la economía argentina necesita una estrategia con protagonismo de las exportaciones que, comparada con la historia de los últimos 75 años, implica un giro copernicano. Se trata, en esencia, de que las exportaciones y la inversión –los dos componentes de la demanda global más vinculados al ahorro- lideren el crecimiento de la economía, permitiendo así un crecimiento del consumo más sostenible<sup>86</sup>, porque la economía sería mucho menos vulnerable que lo que ha sido habitual en la Argentina. No se trata de una propuesta imposible, porque nuestro país ha tenido dos *ciclos virtuosos* de este tipo en tiempos recientes. Primero, entre 1992 y 1998 y luego entre el bienio 2002-3 y el 2007, analizados en las secciones 1.1.3.2 y 1.1.3.3. Lamentablemente, estos ciclos no pudieron sostenerse en el tiempo, y tomando los últimos quince años (2004-18) se observa que las

---

<sup>86</sup> En la sección 1.1 se trató la visión histórica de las exportaciones en la Argentina, en particular en su relación con la macroeconomía. En la 1.2 se comparó la dotación de factores productivos de la Argentina, con la de otros países, buscando identificar posibles ventajas competitivas, vinculándolas al crecimiento potencial.

exportaciones fueron el componente de la demanda global que menos creció<sup>87</sup>.

#### *4.1.2. La estrategia y los ciclos viciosos*

En el Cuadro 4.1 pueden verse datos análogos, pero a precios corrientes, muy probablemente más realistas para economías con alta inflación. Ellos nos ayudan a entender mejor cómo los ciclos virtuosos se pueden transformar en viciosos con gran rapidez. El consumo total, público y privado, aumentó desde 75,4% en 2004 a 84% en 2015, y cayó luego a 81,2% en 2018. Nótese que casi todo el aumento se originó en el consumo público, que aumentó 7 puntos entre 2004 y 2015, superando en este último año la participación de la inversión y de las exportaciones. Estas disminuyeron su participación más de 9 puntos, pese a la mejora de los precios de muchos exportables. Sumadas exportaciones e inversión cayeron más de diez puntos y, mientras en 2004 ellas equivalían a más de la mitad del consumo total, en 2015 esa proporción cayó a menos de un tercio.

---

<sup>87</sup> Se toma el período 2004-18, de las cuentas nacionales base 2004, por ser el más confiable y largo con el que se cuenta para una comparación homogénea.

**Cuadro 4.1. Componentes de la demanda global en % del PIB a precios corrientes, 2004-2018**

	2004	2011	2015	2018
Consumo privado	64.3	64.2	65.9	65.0
Consumo público	11.1	15.7	18.1	16.2
Consumo total	75.4	79.9	84.0	81.2
Exportaciones	23.8	18.4	10.7	14.4
Inversión bruta fija	15.9	17.2	15.6	14.4
Exportaciones + Inversión	39.7	35.6	26.3	28.8
Demanda global	115.1	115.5	110.30	110.00

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Una y otra vez, los ciclos virtuosos no han podido sostenerse en el tiempo y se fueron transformando en viciosos, con gran aumento de los consumos por sobre los de la inversión y las exportaciones. Cuando ocurre un fenómeno de esta naturaleza, lo más probable es que su causalidad no sea sólo ni principalmente económica –por ejemplo, de incentivos- sino también política y social. Esto se evidencia, en parte, en el hecho de que los auges del consumo han sido acompañados por una expansión del gasto público y del déficit fiscal, llevando a su vez al endeudamiento excesivo o a un aumento de la inflación. Y las decisiones que llevaron a estos comportamientos han sido claramente políticas, buscando responder a las demandas sociales que, como lo demostró la realidad, eran insostenibles.

#### *4.1.3. El mundo sigue ofreciendo oportunidades*

Pese a no estar hoy en su mejor momento, y aun con amenazas de desaceleración, la economía global sigue ofreciendo oportunidades a la Argentina, como se analizó en las secciones 1.1.4 y en el capítulo 2. La integración y la interdependencia globales son mayores y muchos de los

países emergentes, especialmente en Asia y África siguen creciendo y aumentando sus importaciones en distintos rubros. Además, pese a todas las trabas impuestas por la política económica a la producción y a las exportaciones, de modo especial en el sector agroindustrial, se han desarrollado cambios tecnológicos significativos en la producción y se han registrado mejoras cualitativas y cuantitativas en las exportaciones. Con esto queremos significar que la estrategia exportadora que necesita la Argentina no enfrenta un páramo sino en una tierra propicia, pero necesitada de ayuda.

## **4.2. La consistencia macro y microeconómica de la estrategia exportadora: tipo de cambio real, apertura comercial e inversión**

### *4.2.1. El tipo de cambio real*

*4.2.1.1. Definiciones.* El tipo de cambio real (TCR) es una medida muy general y gruesa del poder adquisitivo de la o las divisas que se consideren sobre los bienes y servicios domésticos del país elegido o, alternativamente, su inversa, es decir el poder de compra de la moneda nacional elegida sobre bienes y servicios nominados en moneda/s extranjera/s<sup>88</sup>. También es frecuente el uso del TCR multilateral, que se define igual que el anterior, pero ponderando distintas monedas extranjeras en un solo indicador, que

---

<sup>88</sup> Suele expresárselo como  $TCR=EP^*/P$ , donde E es el tipo de cambio de las divisas en consideración (o su variación en el tiempo),  $P^*$  es el nivel de precios del país extranjero. Las variables suelen reemplazarse también por su variación en el tiempo. En los países desarrollados el E se expresa como cantidad de unidades de la moneda doméstica sobre la extranjera, por lo que el TCR sube cuando la primera se aprecia o cuando los  $P^*$  suben más que los P. En cambio, en muchos países emergentes, sobre todo en América Latina, el E se expresa al revés, por lo que el TCR “sube” cuando la moneda doméstica se deprecia (o sea, sube el poder adquisitivo de la o las moneda/s extranjera/s en consideración).

normalmente es el promedio de las divisas relevantes para el país en cuestión, ponderándolas por su peso en el comercio externo del país estudiado.

Alternativamente, se lo define como el cociente entre precios de los bienes y servicios comercializables internacionalmente respecto de los que no lo son. Esta definición es más bien teórica que práctica, y rara vez se estima cuantitativamente. Esto es así porque la naturaleza comercializable (transable) o no comercializable (transable) de los bienes así llamados, es muy variable. Por ejemplo, los commodities que cotizan diariamente en los mercados globales, son más claramente más comercializables que bienes manufacturados que no cotizan de ese modo o que la mayoría de los servicios. En el extremo opuesto, como representativos de los no comercializables, tendríamos las viviendas o el trabajo<sup>89</sup>. Pero, como se indica en otros capítulos, muchos de los servicios se están haciendo comercializables internacionalmente, lo que hace aún más complejo el uso de esta definición del TCR.

Bien se dice que hay tantas definiciones de TCR como cuestiones a las que se desee aplicar este concepto. Por ejemplo, para el análisis de la competitividad de un país dado, así como para el diseño de una estrategia exportadora, el TCR debería tener un numerador multilateral, representativo de las monedas de los países con quienes comercia o podría comerciar el país en cuestión. Estos tipos de cambio deberían ser netos de impuestos, lo que suele llamarse “tipo de cambio efectivo”<sup>90</sup>. Por su parte,

---

<sup>89</sup> Por eso a veces, en estudios empíricos, se usa el salario en dólares, que sería algo así como la inversa del TCR, identificando al bien no comercializable con el trabajo y al bien comercializable con la divisa, en este caso el dólar.

<sup>90</sup> Para el caso de la Argentina, deberían deducirse los impuestos a las exportaciones, y añadirse los reintegros a las exportaciones.

el denominador debería ser un índice ponderado de los costos generales de las exportaciones, incluyendo índices de precios ponderados de insumos materiales, costos laborales, amortizaciones, energía y otros servicios públicos, impuestos con incidencia directa en los costos (ingresos brutos y sus análogos municipales<sup>91</sup>, créditos y débitos en cuentas bancarias, impuesto inflacionario), costos logísticos, seguros, otros costos operativos de la exportación *per se*, y un largo etcétera<sup>92</sup>. Estrictamente, también deberían incluirse otras ineficiencias del Estado, al menos aquéllas que afectan directamente al exportador, pero su medición es compleja y muy escasa en la Argentina.

*4.2.1.2. La volatilidad e intensidad de los ciclos de apreciación y depreciación de la moneda nacional, agravados por la naturaleza bimonetaria de la economía argentina.* El ser la Argentina una economía bimonetaria<sup>93</sup> agrega complejidad al análisis del TCR. Como se mostró en el Gráfico 1.5 (sección 1.1.4), uno de sus rasgos más salientes de esta variable, ha sido la volatilidad.

En una mirada temporal más amplia, desde el inicio de la alta inflación en la Argentina, en 1945, hasta 2018 encontramos 13 períodos de apreciación del peso y 12 de depreciación. Definimos “períodos” como las sucesiones de años en las que la diferencia acumulada entre la inflación al consumidor (IPC) y el aumento del precio de divisa –en uno u otro sentido- fue mayor al 10% anual<sup>94</sup>. Es significativo que las apreciaciones cubran 50 años

---

<sup>91</sup> Cuando hablamos de “impuestos” municipales no nos referimos a los llamados explícitamente así –que son muy escasos- sino a los que están “disfrazados” de tasas. Uno de los casos más típicos es el de la llamada “tasa de seguridad e higiene”, o similares, cuyo componente de tasa de retribución de servicios debe ser de sólo 5% al 10% de lo facturado.

<sup>92</sup> Hay que lamentar que este tipo de índice no sea de uso sistemático, al menos en la Argentina.

<sup>93</sup> Punto analizado en el capítulo 1, sección 1.1.2 y en el capítulo 4, sección 4.1.

<sup>94</sup> Más en detalle, definimos “períodos” como las sucesiones consecutivas de años en las que, hubo depreciaciones (aumentos del cociente dólar/IPC) o apreciaciones (aumentos del cociente IPC/dólar) tales



(promediando 3,8 años por período) y las depreciaciones sólo 24 (promedio de 2 años), marcando claramente la dificultad de mantener en el tiempo una devaluación del peso en términos reales. Esto se ve también en el hecho de que los dos períodos más largos fueron de apreciación. El mayor, de nueve años, fue entre 2004 y 2012, y pudo mantenerse por la combinación de términos del intercambio externo favorables y un creciente número de distorsiones que culminaron en el control de cambios. El otro, de ocho años, fue entre 1994 y 2001, durante la convertibilidad de la moneda y tuvo la particularidad indicada en la nota 91. Ambos períodos de apreciación culminaron en crisis económicas explosivas –como la de 2001-02- o de alta complejidad, y potencialmente también explosivo, como el de 2016 en adelante.

*4.2.1.3. El gasto público, el déficit fiscal y el tipo de cambio real.* Para explicar la notoria volatilidad del TCR en la Argentina –manifestada en los períodos de apreciación y depreciación descriptos- es necesario identificar los factores condicionantes del tipo cambio real a mediano y largo plazo. Es una tarea compleja, y así se ve en la escasa cantidad de trabajos sobre el tema, y en su inexistencia para economías bimonetarias<sup>95</sup>.

Para el caso de la Argentina aparece bastante claro que la inflación (alta) ha sido el principal determinante de la variabilidad del tipo de cambio real. En los períodos de apreciación del peso, tanto el déficit fiscal –especialmente cuando se financia en moneda extranjera- como el gasto público –sobre

---

que, acumuladas año a año, resultaron mayores al 10% anual. Hay un solo período de depreciación (el año 1967), en el que la diferencia de variación entre tipo de cambio y precios no superó el 10%. Del otro lado, hay un solo período de apreciación en el que la variación acumulada del IPC fue de sólo 6,0% (1994-2001), con tipo de cambio fijo. Como curiosidad, la variación del IPC entre los diciembres de 1994 y 2001 fue negativa, mientras la inflación acumulada en EEUU era del 18%, denotando así una significativa depreciación real, deflacionaria, del peso argentino convertible.

<sup>95</sup> Inexistencia, al menos, para el conocimiento de los autores de este trabajo.

todo, el de consumo- han sido determinantes principales de la misma<sup>96</sup>. En los períodos de depreciación, en cambio, hay dos alternativas causales. Una es que el Estado nacional recurra mayormente al financiamiento con emisión monetaria. La otra es que el Estado se haya estado financiando en moneda extranjera, y por diversas causas, que pueden ser externas o internas, tal financiamiento se corte de manera más o menos abrupta, dando lugar a un aumento de la demanda de dólares<sup>97</sup>. Esto puede intentar contrarrestarse con el control de cambios, como se hizo entre 2011 y 2015. Pero este camino suele nacer con fecha de vencimiento próxima, y a lo largo de él acumula distorsiones que, más tarde o más temprano, es necesario remover con elevados costos.

*4.2.1.4. La estabilización de la moneda nacional, condición relevante para una estrategia exportadora.* Más allá de estos atajos, una economía bimonetaria con desequilibrios fiscales importantes y gasto público con sesgo pro-cíclico o no anti-cíclico, como lo ha sido la Argentina desde hace tiempo, está condenada a fuertes oscilaciones no sólo del TCR, sino de la economía toda, y probablemente también a un estancamiento secular

---

<sup>96</sup> Por ello es curioso que no abunde la literatura sobre la influencia de las variables fiscales –en especial el gasto y el superávit o déficit- en el tipo de cambio real. Algunos autores encuentran evidencias de que el aumento del gasto público y del déficit está asociado a la apreciación de la moneda doméstica, y viceversa. Tal es el caso de Montiel (2002) y Cottani (2019) que, actualizando un trabajo de Cavallo y Peña (1984,) concluye que un gasto público en dólares clara y persistentemente mayor que el de “equilibrio”, implica una carga fiscal y financiera insostenible para las firmas que compiten con bienes y servicios producidos en el exterior, lo que generalmente lleva a una crisis fiscal y cambiaria. Otros trabajos que encuentran asociaciones análogas son los de Bajo-Rubio et al. (2014), referido al gasto público en España; Eslamloueyan et al. (2015), que analizan diversas variables fiscales para países del Medio Oriente y el Norte de África; Khan et al. (1987), analizando el déficit fiscal, sobre todo si se financia con impuestos; Kia (2013), que encuentra efectos sólo en el mediano y largo plazo y, en fin, Miyamoto et al. (2016), que analizan sólo el gasto militar y concluyen que el efecto de apreciación se da sólo en los países emergentes. En la “vereda de enfrente”, no encuentran efectos claros Monacelli et al. (2007) y Saysombath et al. (2013). En un tema conexo, Brueckner et al. (2017) encuentran que la volatilidad de los términos del intercambio tiene efectos negativos sobre el crecimiento si el gasto público es pro-cíclico. No se encuentra, en cambio, literatura que aporte evidencias de que mayor déficit fiscal o el gasto público generen depreciación del TCR.

<sup>97</sup> Tal fue el caso de lo ocurrido en la Argentina a lo largo del 2018.

debido, entre otras cosas, al mucho tiempo que lleva recuperar caídas tan fuertes de la actividad económica<sup>98</sup>.

Una gran pregunta es cuántas chances más tendrá la Argentina de derrotar a la inflación sin tener que recurrir a la dolarización, ya sea de facto y más o menos caótica, o legal y relativamente ordenada. Esta pregunta trasciende largamente el contenido de este trabajo. Pero sí caben algunas consideraciones relevantes para el diseño de una estrategia exportadora para la Argentina.

*4.2.1.5. El régimen cambiario.* La Argentina todavía no ha incorporado a sus usos y costumbres un determinado régimen cambiario. Ha probado casi todos ellos: cambio fijo en muchas de sus variantes, incluyendo la convertibilidad y también el control de cambios y flotación administrada, como el actual. Todavía no hay acuerdo suficiente sobre esta cuestión tan importante, y esto es otro indicio de su inestabilidad y retraso.

*4.2.1.5.1. La dolarización, el uso de otra moneda extranjera, las uniones monetarias y los regímenes con muchas monedas.* Son varios los países que, por distintas razones, han decidido no tener moneda propia. La mayoría de ellos están incorporados a una unión monetaria, la más famosa y relevante de las cuales es, por lejos, la eurozona, integrada por 19 países europeos<sup>99</sup>. Los casos individuales de dolarización son ocho, a saber: Ecuador, El Salvador, las Islas Marshall y las Turcos y Caicos, Micronesia, Palaos,

---

<sup>98</sup> La Argentina no está tan lejos de estas situaciones. Desde 1975 tuvo ocho crisis severas, una cada 5,5 años en promedio. En cuanto al estancamiento secular, en lo que va del siglo XXI (2000 a 2019, estimado) su PIB pc ha crecido apenas 0,81% por año, ocupando así el rango 153 sobre los 179 países con estadísticas (base de datos del FMI).

<sup>99</sup> También usan el euro seis pequeños países de Europa, pese a no integrar la eurozona. Otras uniones monetarias son las del Caribe Oriental (6 países insulares del Caribe, cuyo dólar está fijado al de los EEUU) y la Comunidad Financiera Africana (14 países de África), subdividida en las que usan el franco de África Occidental (8 países) y las que usan el franco de África Central (6 países), fijados ambos francos al euro.

Panamá y Timor Oriental. También hay países con muchas monedas de uso legal (pluri-monetarios), siendo Zimbabue el caso más atípico dado que, luego de atravesar una hiperinflación, legalizó el uso de ocho monedas. En América Latina hay países que autorizan los depósitos en moneda extranjera (mayormente dólares de los EEUU), tales como la Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay. Como puede apreciarse, y salvo el caso de la eurozona, no hay países económicamente grandes que hayan renunciado a la soberanía monetaria del Estado. El mayor es Ecuador, cuyo PIB PPA ocupa (aproximadamente) el rango 63 entre 187 países (FMI) y cuyo valor es cercano a los 200.000 millones de dólares.

Hay, al menos, dos consecuencias económicas relevantes para los países que han optado por alguna de estas formas de renuncia, total o parcial, al uso del dinero soberano. La primera es una fuerte limitación del uso del señoreaje y del impuesto inflacionario, que queda limitado a la emisión de monedas, cuya función muchos se han reservado. La segunda es una mayor rigidez de los precios relativos, al menos por bastante tiempo, el suficiente para que la sociedad haga su aprendizaje, con daños económicos probables en el ínterin.

En América Latina son sólo tres los países que han adoptado al dólar estadounidense como moneda de curso legal: Ecuador (en 2000), El Salvador (2001) y, mucho antes, Panamá (1904). Ellos han tenido desempeños diversos desde la dolarización<sup>100</sup>. La otra cara de la moneda es

---

<sup>100</sup> Los desempeños de los tres países dolarizados han sido desparejos. El PIB pc de Panamá en el siglo XXI, hasta 2019 inclusive (FMI) creció 3,86% anual, el mayor de América Latina entre 22 países y en el puesto 31 en el mundo, sobre 179 países. Panamá ha sabido aprovechar su posicionamiento geográfico, que dio lugar al Canal, desarrollando a partir de allí una economía centrada en el transporte, el comercio y las finanzas. Ecuador creció 2,13%, ocupando el undécimo lugar en AL y el 88 en el mundo, y El Salvador creció 1,57%, quedando así quinceavo en LATAM y 108 en el mundo. Nuestro análisis incluye a toda América del Sur y Central, no al Caribe, lo que implica que hay tres países no latinos: Belice, Guyana y Surinam.

que muchos países de la región han crecido razonablemente logrando, al mismo tiempo, estabilizar sus monedas. Tales los casos de Perú, Chile, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Uruguay y Paraguay, que son los que siguen a Panamá por su crecimiento en el siglo XXI. Pero también es llamativo que el crecimiento de los tres países dolarizados haya superado al de Brasil, México, Argentina y Venezuela, en ese orden. Panamá tiene déficit crónico de balance de pagos, cercano al 9% del PIB, en Ecuador predominan también saldos negativos, pero muy pequeños, y los déficits de El Salvador se ubican en posiciones intermedias. La inflación al consumidor en los tres países es algo mayor que la de EEUU, aunque convergente.

El análisis anterior aporta evidencias favorables a nuestra afirmación de que la Argentina es el único país bimonetario de facto del mundo<sup>101</sup>. Hay quienes piensan que una dolarización ordenada no sólo es la única, sino también la mejor alternativa que le queda a la Argentina para dejar atrás los ciclos violentos y el estancamiento secular. *Nuestra opinión es que este no es el mejor camino para la Argentina*. Principalmente, porque las rigideces de la dolarización para cambiar precios relativos son un tema aún más relevante para un país, como la Argentina, con legislación laboral antigua y negociación muy centralizada. Esto perjudicaría, especialmente, a las manufacturas intensivas en mano de obra y también a los servicios, que son una de las oportunidades de exportación importantes de aquí en más para nuestro país<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Alguna similitud puede encontrarse con Zimbabue que, si bien legalizó el uso de ocho monedas, ello fue, como en la Argentina el resultado de una enorme caída de la demanda de dinero nacional. Allá por la hiperinflación previa, en nuestro país por eso más la inflación crónica y las expropiaciones totales o parciales de activos financieros.

<sup>102</sup> Pese a no ser el mejor camino, si la Argentina no logra pronto estabilizar la economía, y hacerlo en un contexto de crecimiento, la dolarización reaparecerá cada vez con más fuerza como propuesta de política económica.

4.2.1.5.2. *El tipo de cambio fijo*. La segunda opción es la del tipo de cambio fijo. Tiene analogías con la dolarización, pero es bastante menos radical. Por ejemplo, la eventual salida de este régimen es traumática –y más traumática cuánto más haya durado, como se vio en 2001-2002, pero es menos complicada que la salida de una dolarización. El cambio fijo ha sido, por lejos, la alternativa más utilizada en la Argentina, con control de cambios o sin él, y en diversas variantes, tales como el cambio fijo puro, el *crawling peg*, la tablita, la simple discrecionalidad -ya fuera fija-fija o discrecionalmente variable- o, el que más duró, la convertibilidad.

En la experiencia argentina, el tipo de cambio fijo ha dado lugar a episodios de apreciación de la moneda nacional, a veces fuertes, prolongados y que concluyeron con grandes devaluaciones y crisis de la economía real. Es muy probable que, con políticas fiscales menos expansivas, tales apreciaciones habrían sido también mucho menores, y seguramente con salida menos traumática. Si esto es así, la principal pregunta a contestar para argumentar a favor del cambio fijo o de la flotación es ¿qué régimen está menos expuesto a las políticas y comportamientos pro-cíclicos, del sector público, pero también del sector privado?

Hay al menos dos rasgos del cambio fijo que empujan a comportamientos pro-cíclicos. Una es la baja más rápida de la inflación que suele acompañarlos. La segunda es que, en parte por esa razón, en un régimen de cambio fijo también se reduce la incertidumbre sobre los precios relativos en mayor medida que en la flotación. Pensamos, sobre todo, en los precios en dólares del trabajo, de las propiedades o de los servicios públicos. La reducción de la inflación y de la incertidumbre asociada a ella, alienta también la entrada de capitales en divisas –propiedad de

extranjeros o de nacionales- y en medida no menor orientados a la especulación financiera mediante el conocido fenómeno del *carry trade* – ingresar divisas, cambiarlas por pesos y aprovechar el diferencial de tasas de interés, siempre más altas en pesos. Esto se debe, en parte, a que la convergencia de las tasas de interés de países emergentes a las de los EEUU –nunca completa- lleva muchísimo tiempo, si es que ocurre alguna vez. Menor inflación e incertidumbre y mayor entrada de capitales empujan al consumo y a la inversión privada orientada al mercado interno, típicamente en la construcción.

Por las mismas razones, crece la recaudación fiscal. Es posible que este incremento se ahorre, por un tiempo. En efecto, así ocurrió inicialmente con el plan de Krieger Vasena (1967), con la convertibilidad, desde 1992 a 1994, y con la estabilización post crisis de 2001-2002. Tanto fue así que, en los dos últimos casos, el Estado nacional llegó a operar con superávit financiero y, en el último de ellos, ayudado también por el default de la deuda soberana, tal situación duró cinco años consecutivos (2003-2007), quizás un record histórico. Por distintas razones, políticas, sociales o del contexto externo, el comportamiento virtuoso del Estado no se mantuvo en el tiempo y, en los tres casos se volvió a una política fiscal pro-cíclica, financiando el déficit con endeudamiento y, salvo durante la convertibilidad, también con el impuesto inflacionario. En los hechos, en las tres experiencias más fuertes de tipo de cambio fijo -1976-80, 1990-93-01 y 2004-2012- la política fiscal fue expansiva<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> La más justificada fue la de la convertibilidad porque parte del déficit financió la reforma previsional. Es decir, se reducía el ahorro fiscal, pero se incrementaba –con una espera que resultó fatal- el ahorro privado en el sistema de capitalización que se creaba.

En lo que concierne a las exportaciones su comportamiento fue diverso. En los primeros años de este siglo aumentaron significativamente, hasta lograr un récord en 2011, principalmente a favor del “viento de cola” que benefició a los precios de las materias primas y que, en el caso de la Argentina, fueron ayudados también por el cambio tecnológico iniciado en el agro en los noventa. Durante la convertibilidad, si bien es cierto que hubo un corto boom de los precios de los granos y subproductos, entre 1995 y 1997, el significativo crecimiento de las exportaciones fue impulsado también por la apertura de la economía, la desregulación y algunas de las privatizaciones (sobre todo la de la electricidad), que abarataron significativamente muchos insumos y bienes de capital. Esta es, a nuestro juicio, la lección más relevante del período de la convertibilidad hacia el futuro.

*4.2.1.5.3. El tipo de cambio flotante.* Lo dicho anteriormente no significa considerar que un régimen de tipo flotante esté exento de problemas. El principal de ellos es la mayor dificultad que encuentra, en relación con el tipo de cambio fijo, para reducir la inflación<sup>104</sup>. Un ejemplo citado al respecto es el de la Argentina en 2018 y 19. Pese a contar con el apoyo de un programa con el FMI y una política fiscal contractiva, el programa encuentra dificultades que, en parte, pueden asociarse a la flotación cambiaria<sup>105</sup>.

*4.2.1.5.4. Conclusión sobre el tipo de cambio.* Para una estrategia exportadora en un país de las características de la Argentina, el mejor

---

<sup>104</sup> Quizás la principal causa de esta mayor dificultad sea dificultad para “anclar” las expectativas de inflación y reducir así la inercia inflacionaria.

<sup>105</sup> Cabe tener en cuenta, sin embargo, que también ha jugado un papel similar la necesidad de aumentar tarifas de los servicios públicos en pleno intento estabilizador.



régimen cambiario es el de la flotación, pero sujeto a las dos consideraciones que siguen. La primera es casi innecesaria: la flotación debe ser “administrada”, como lo es en todo el mundo, aunque más no sea por el accionar de las tasas de interés de la política monetaria y las operaciones de mercado abierto. La segunda es que para lograr un régimen de flotación compatible con la estabilidad y el crecimiento es imprescindible (y difícil) que la Argentina logre abandonar gradualmente el bimonetarismo. Como hemos argumentado, el principal medio para dejarlo atrás es mantener la constancia en la disciplina fiscal, con déficit financiero muy bajo, menor incidencia del gasto público como porcentaje del PIB y reducción de la incidencia de las monedas extranjeras en el stock de deuda y en el flujo de financiamiento.

#### *4.2.2. La apertura de la economía y las exportaciones*

Como se vio en la sección 1.1.1, la economía argentina es la segunda más cerrada del mundo. Su coeficiente de apertura<sup>106</sup> en 2017, era de sólo 25,02%, ocupando así el puesto 168 en el mundo, superado sólo por Brasil (24,12% y ranking 169). Tal cerrazón abarca tanto a las importaciones como a las exportaciones. El coeficiente de éstas de sólo 13,8% del PIB, el quinto más bajo del mundo<sup>107</sup>, claramente inferior a países de escasos recursos como Tanzania (17,6%) o Pakistán (17,1%), y también a los de las dos mayores economías del mundo, una crónicamente deficitaria, como los EEUU (15,0%), y la otra claramente superavitaria, como China (18,0%)<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Es el cociente entre las exportaciones más las importaciones (numerador) y el PIB (denominador).

<sup>107</sup> Superando sólo a Brasil (11,6%), Sudán (11,8%) y Nigeria (13,2%).

<sup>108</sup> Como se indicó en 1.1.1, hay una cierta relación inversa, no lineal, entre tamaño de la economía y coeficiente de apertura.

En la misma sección vimos la pérdida de posiciones de la Argentina en las exportaciones globales, que hoy es de apenas 0,33% en bienes y de 0,31% incluyendo los servicios. Y también que, en los últimos 20 años, los diez países de mayor tamaño de América Latina, salvo Venezuela, superaron a la Argentina en el crecimiento de sus exportaciones.

Tal como lo indica la experiencia mundial, si la Argentina se propone tener una estrategia exportadora -sin la cual no puede aspirar a un desarrollo inclusivo y sostenible- también debe abrir su economía a las importaciones<sup>109</sup>. Puede hacerlo gradualmente, como lo está haciendo desde 2015 y, como argumentamos en 4.3.6.3, debe hacerlo otorgando “amortiguadores” a los sectores más intensivos en trabajo, entre otras cosas, para atender menguar sus costos sociales y hacerlo políticamente viable. Un último argumento en favor de la apertura de la economía es que la economía cerrada es más propensa a la inflación que la abierta, y la agenda de la estabilidad es tan importante para el desarrollo inclusivo y sostenible como la de la apertura comercial.

Cualquiera sea el futuro de la evolución de la integración comercial mundial y de las cadenas globales de valor, la necesidad de importar más para poder exportar más seguirá vigente. Tanto como para dar una idea del tipo de apertura que estamos pensando, la Argentina debería aspirar como mínimo

---

<sup>109</sup> En 2017, de un total de 204 países, había 118 con déficit comercial en bienes y servicios y 86 con superávit. Entre los últimos, 25 sobresalían por su magnitud. 11 eran de la UE (Alemania, Austria, Chequia, Dinamarca, España, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia y Suecia), otro europeo fuera de la UE (Suiza), 6 exportadores de hidrocarburos (Arabia Saudita, Irak, Irán, Noruega, Qatar y Rusia) y 7 asiáticos (China, Corea, Japón, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam). En síntesis, los países superavitarios son petrolero-gasíferos o han desarrollado ventajas competitivas en la manufactura, en el caso de la UE impulsados también por ese gran mercado común. El punto es que esos 25 países tienen coeficientes de apertura mayores que la Argentina, lo que significa que son más abiertos a las importaciones que la Argentina. En cuanto a los países con tendencia al déficit comercial, la Argentina contaba con las ilustres compañías de Francia, el Reino Unido y los EEUU, además de Bangladesh, Egipto, India y Turquía.

a lograr un coeficiente de apertura del orden del 40%, como los que tienen hoy Australia (41,89%), la India (41,07%) o Uruguay (39,99%).

#### 4.2.3. Exportaciones e inversión

En distintas partes del trabajo hemos argumentado el estrecho vínculo entre exportaciones e inversión, y sobre todo en un sentido dinámico. Si el objetivo es aumentar las exportaciones sostenidamente, debe aumentarse de igual modo la inversión, tanto en capital físico como en capital humano<sup>110</sup>. En particular, al estudiar en detalle la experiencia argentina, identificamos dos “ciclos virtuosos” de aumento de las exportaciones y de la inversión, que ocurrieron de 1992 a 1998 y de 2002-2003 a 2007<sup>111</sup>. Las exportaciones argentinas sólo pueden crecer con un aumento significativo de las inversiones, hoy en un nivel bajísimo<sup>112</sup>, y en particular de las inversiones vinculadas a la exportación, para facilitar su crecimiento cuantitativo y cualitativo.

*4.2.3.1. La inversión en capital físico.* En la sección 1.2.5.1, dedicada a la dotación de factores productivos de la Argentina, argumentamos que es muy probable que la Argentina se encuentre en lo que técnicamente se entiende como un “punto de ineficiencia”, interior a la frontera de posibilidades de producción. En otras palabras, la economía produce menos de lo que podría hacerlo con los factores de producción con los que cuenta o, en otras palabras, sin aumentar el stock de capital físico, humano o natural, la Argentina podría producir más de lo que produce hoy. Esto

---

<sup>110</sup> No hay estudios que permitan identificar la elasticidad de las exportaciones respecto de la inversión, es decir, *cuánto* aumentan las primeras relativamente al aumento de la segunda.

<sup>111</sup> Secciones 1.1.3.2 a 1.1.3.4, inclusive.

<sup>112</sup> Ver sección 1.2.5.1. Recordamos que el coeficiente inversión / PIB es 15.0%, ubicando a la Argentina en el puesto 138 entre 148 países ( <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS?view=map>).

puede deberse a causas tales como las que se tratan sucesivamente en este capítulo: impuestos distorsivos, altas cargas burocráticas o una mala organización del trabajo, entre otros.

*4.2.3.1.1. Todavía es difícil hacer negocios en la Argentina.* Ejemplos claros de tales deficiencias organizativas, pese a algunos avances recientes en desregulación y obras públicas<sup>113</sup>, surgen del estudio *Doing Business* del Banco Mundial (2019), en el que la Argentina se ubica en el rango 119 sobre 190 países. De los de América Latina, doce superan a la Argentina, encabezados por México (54) y Chile (56) y sólo 6 aparecen por debajo de ella<sup>114</sup>. Según el informe, las cuestiones relativamente más fáciles de resolver en la Argentina a la hora de hacer negocios son la protección de los inversores minoritarios (rango 57), conseguir crédito (85)<sup>115</sup>, conectarse a una red eléctrica (103), resolver las quiebras (104) y hacer cumplir los contratos (107). Registrar una propiedad tiene un rango 119, igual al promedio de las dificultades para hacer negocios que presenta la Argentina. En el otro extremo, las cuestiones más difíciles de resolver, todas relevantes, son comerciar con el exterior (125), iniciar negocios (128), pagar impuestos, tanto por la burocracia como por los montos (169) –punto tratado más adelante, en 4.3.1- y, por último, obtener permisos de construcción (174). Con este panorama, no es sorprendente que en la Argentina se invierta tan poco.

#### *4.2.3.2. La inversión en capital humano y la productividad inclusiva*

---

<sup>113</sup> Reconocidos por el Banco Mundial (2019, p.17). Recordemos que el estudio incluyó sólo a la ciudad de Buenos Aires.

<sup>114</sup> Son Honduras (121), Ecuador (123), Nicaragua (132), Bolivia (156), Haití (182) y Venezuela (188), todo ellos de los más pobres de la región o pasando por grandes crisis. Cuba no está incluida en el estudio.

<sup>115</sup> Es bastante dudoso que conseguir crédito en la Argentina sea tan fácil, relativamente a otros países, si se consideran también los plazos (generalmente cortos) y las tasas de interés (casi siempre muy altas).

4.2.3.2.1. *La inversión en capital humano.* Como es sabido, hasta hace algunas décadas, la Argentina se destacaba por su dotación de capital humano, no sólo, y muy claramente, respecto de todos los países de América Latina, sino también comparando con algunos países europeos. Luego de un sostenido proceso de deterioro -quizás iniciado con la aceleración de la inflación a mediados de los setenta y el consecuente deterioro del salario docente- hoy encontramos una situación muy diferente. Por un lado, se ha dado cíclicamente una emigración de recursos humanos calificados<sup>116</sup>. Por otro lado, se deterioraron la profesión docente y los aprendizajes de los estudiantes. Así, en las evaluaciones de los alumnos de primaria y secundaria, la Argentina está entre el cuarto y el octavo lugar en América Latina<sup>117</sup>. Como evidencias atenuantes pueden mencionarse el aumento de la escolarización en todos los niveles, desde el inicial hasta el universitario, en parte oscurecidos por bajas tasas de graduación a partir del nivel medio y el aumento de la inversión en educación a partir de la ley de financiamiento educativo de 2005.

De cualquier modo, los resultados de las últimas décadas son, por un lado, que la Argentina ha perdido stock de capital humano y, por otro lado, que la inversión en el mismo sigue aumentando, aunque con menor calidad. Respecto del stock, algunas evaluaciones, como la del *World Economic Forum* –analizado antes, en la sección 1.2.2.1- todavía ubican a la Argentina en el primer lugar en América Latina, aventajando por muy escaso margen a Chile. Respecto de Asia, la pérdida de posicionamiento de la Argentina es

---

<sup>116</sup> J. J. Llach y M. Lagos (2016), capítulo 3. La emigración de recursos humanos calificados se inició durante la segunda presidencia de Perón (1952-55) y se acentuó a partir de la intervención del gobierno militar en las universidades y la “noche de los bastones largos”, en 1966.

<sup>117</sup> J. J. Llach y M. Lagos (2016), capítulo 3 y Grupo de Trabajo de Educación, Red de Acción Política (2018). Las evaluaciones de primaria las toma la UNESCO y las de secundaria las realiza la OCDE.

aún más evidente, y ya son doce los países de Asia que superan a nuestro país en el mismo informe.

También llama la atención que la dotación de capital humano per cápita de la Argentina esté en un rango menor que las dotaciones per cápita de capital físico (o producido) y de capital natural. Dicho en otras palabras, la ventaja comparativa de la Argentina sería menor en capital humano que en los demás capitales, algo que no era así en el pasado. Sin embargo, esta evaluación debe ser cuidadosamente analizada. Pesan mucho en ella la baja utilización del capital humano disponible –por desempleo o subempleo- y, en otro orden, la percepción de los empleadores sobre la escasez de la oferta de calificaciones y sobre algunos aspectos de la calidad de los aprendizajes en el sistema educativo. En cuanto al flujo de capital humano, observamos un aumento de la cantidad –que también está ocurriendo en la mayoría de los países del mundo- y una pérdida de calidad, al menos, respecto de muchos países de América Latina, tales como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú o Uruguay.

Por último, hay diversos indicios que muestran un desajuste entre la oferta y la demanda de calificaciones en el mercado laboral, así como una distancia excesiva entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. Esto último se observa especialmente en el nivel secundario, pese a que la ley vigente establece claramente que uno de los tres objetivos formativos del mismo es el trabajo, junto a la ciudadanía y a los estudios superiores<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Ver Grupo de Trabajo de Educación, Red de Acción Política (2018) para un diagnóstico y propuestas sobre la relación entre educación y mundo del trabajo en la Argentina, incluyendo la enseñanza media, la formación profesional y los institutos terciarios. Estas propuestas se encuadran en un Programa Federal de Educación y Trabajo.

4.2.3.2.2. *La productividad inclusiva (PI)*. Por razones económicas, sin aumentar de modo permanente la productividad del trabajo será imposible lograr en la Argentina un desarrollo inclusivo y sostenible<sup>119</sup>. Al mismo tiempo es cierto que, por razones sociales y políticas, tal aumento de la productividad no podrá originarse en una disminución del número de trabajadores, de por sí bajo. Por eso argumentamos que la *productividad inclusiva (PI)* es el único camino posible para la Argentina, tanto para el sector público como para el privado. Es un desafío complejo, pero tiene el atractivo de satisfacer simultáneamente los objetivos de eficiencia y equidad.

En versión sintética, entendemos por PI al incremento de la productividad del trabajo que se logra manteniendo constante o aumentando el nivel de empleo. Más ampliamente, podemos entenderla como aumentos de la productividad que influyen positivamente en la inclusión de las personas en la sociedad, ayudando así a erradicar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

Los caminos para lograr “institucionalizar” la PI son muchos y diversos, pero podemos sintetizarlos en tres. Por un lado, en el plano de las políticas públicas, casi todas las propuestas formuladas en el resto de este capítulo son funcionales a un desarrollo inclusivo y sostenible, basado en la PI. Por ejemplo, una rebaja de impuestos distorsivos conduciría a aumentar la inversión y, de ese modo, aumentaría también la PI. Lo propio cabe decir de las políticas para aumentar el stock y mejorar el flujo de capital humano, tales como las que se han sintetizado en el documento del Grupo de Trabajo

---

<sup>119</sup> McKinsey (2019 b) destaca que la baja productividad es un problema que alcanza a toda América Latina.

de Educación (GTE) de la Red de Acción Política (RAP) (2018)<sup>120</sup>. A ellas se agregan nuestras propuestas de la sección 4.3.4, dedicada a empleo, costos laborales, acuerdos y exportaciones.

*4.2.3.2.3. Managers, pymes y emprendedores.* Los aportes fundamentales para desarrollar una cultura de PI y hacerla efectiva, sin embargo, no deben esperarse de las políticas públicas, sino de los managers de las empresas grandes y de las pymes y de los emprendedores. Políticas públicas como las presentadas en este capítulo son importantes, y a veces imprescindibles, para dar un marco amigable a la inversión. Pero su efectividad dependerá, en última instancia, de decisiones empresarias<sup>121</sup>. Por eso mencionamos a continuación el posicionamiento internacional de la Argentina en lo que podríamos llamar su “capital humano empresarial”.

En lo que se refiere a los managers, Bloom et al. (2018) -uno de los escasísimos estudios que analizan empíricamente esta cuestión- destacan que su calidad influye en variables económicas relevantes, tales como las exportaciones, la productividad y la calidad de los productos. La Argentina aparece en un rango intermedio, lógicamente muy por debajo de los EEUU, Japón, Alemania o Italia, también por debajo de México, Portugal, Chile, España y China y levemente por arriba de Brasil, India y Vietnam. Se trata de un estudio relevante y novedoso, al relacionar la calidad de los CEO y de

---

<sup>120</sup> La Fundación RAP reúne desde hace quince años a políticos de los principales partidos con representación parlamentaria –hoy aproximadamente 200- para fomentar la amistad cívica y capacitarlos. Desde 2011 trabajan en un proyecto de Acuerdos Básicos para el Tricentenario. El GTE es el grupo de trabajo de educación que, luego de seis años de trabajo elaboró el documento referido (<http://rap.org.ar/acuerdos-basicos-rap-para-el-tricentenario>). Juan J. Llach asesoró al GTE durante los seis años de trabajo.

<sup>121</sup> Sobre las que la ciencia económica no tiene una teoría clara, tal como se revela en expresiones como *animal spirits* de Keynes o la destrucción creadora de Schumpeter.



los managers con logros micro y macro, incluyendo la capacidad de exportar de las empresas.

Con referencia a las pymes, el panorama es apenas más matizado. Por ejemplo, según la Fundación Observatorio Pyme (2018) la Argentina se ubica claramente por debajo no sólo de Australia, sino también de Chile, México y Brasil, tanto en empresas activas cada 1000 habitantes, como en empresas nacientes por habitante. Apuntando a un universo distinto, de empresas pymes a nivel global (facturación de más de US\$ 50 millones) y en proporción al PIB de cada país, McKinsey (2019b) encuentra que la Argentina tiene un poco más de esas empresas que Brasil y Chile, pero bastantes menos que Colombia, Perú y México, en ese orden. Por último, también en materia de densidad y calidad emprendedora, y empeorando lo que ocurría hace un par de décadas, la Argentina presenta un mal posicionamiento. Por ejemplo, en el *Global Entrepreneurship Index 2018* (GEDI, 2018), la capacidad emprendedora de la Argentina aparece en el puesto 85 entre 137 países y es superada por la de 8 países latinoamericanos.

De lo dicho en esta sección resulta claro que la Argentina tiene una amplia agenda pendiente en materia de inversión en capital humano, desde la educación inicial hasta el nivel terciario, e incluyendo también la formación de managers, empresarios y emprendedores.

## 4.3. Principales políticas

### 4.3.1. Política tributaria y fiscal

4.3.1.1. *Diagnóstico.* En lo que sigue se sintetizan brevemente algunos rasgos salientes de la situación fiscal y tributaria de la Argentina, subrayando su anormalidad y su muy fuerte sesgo anti-inversor y anti-exportador.

4.3.1.1.1. *La anormalidad fiscal de la Argentina.* La situación fiscal heredada por el actual gobierno en 2015 se parecía peligrosamente a un laberinto sin salida<sup>122</sup>.

El *resultado financiero*, como porcentaje del PIB, cayó 8 puntos entre el 2003 (+2,0) y 2015 (-6,0). En 2018 fue de -5,2% y para 2019 se proyecta en -2,7%, pese a notables mejoras en el resultado primario<sup>123</sup>. El ranking internacional ubicaba a la Argentina en 2018 en el puesto 17° con peor desempeño, entre los 115 países considerados por el FMI (todos los peores que Argentina eran países emergentes). En el mismo año, los países desarrollados tuvieron un resultado de -2,1% del PIB, y los emergentes -4,0%.

La *presión tributaria* o recaudación total sobre PIB, con impuesto inflacionario, era 23,2% en 2003, aproximadamente 37,9% en 2015 y 38,0%

---

<sup>122</sup> Para la Argentina la información fiscal de 2018 es del FMI (2019 d). Para los otros países, y sus promedios, es del *Monitor Fiscal* (FMI, 2018 a). Algunos de los argumentos aquí presentados, se basan en J. J. Llach et al. (2017).

<sup>123</sup> Cabe destacar la significativa mejora reciente en el resultado primario, que fue -4,3% del PIB en 2017 y -2,6% en 2018, proyectándose en -0,1% para 2019 y 1,0% para 2020 (FMI, 2019 a).

en 2018. En este último año la Argentina ocupaba el rango 31 entre 115 países, sin impuesto inflacionario<sup>124</sup>. De los 30 países que superaban a la Argentina 21 eran desarrollados y 9 emergentes. Los promedios de presión tributaria eran 36,4% en los desarrollados (menos que la Argentina) y 27,5% en los emergentes.

En cuanto al *gasto público consolidado*, su aumento fue notable, de 22,1% del PIB en 2003, hasta 41,4% en 2015, bajando al 39,0% en 2018. Con este último valor la Argentina se ubicaba, también aquí, en el rango 31 entre 115 países. De los 30 países que superaban a la Argentina, 23 eran desarrollados y sólo 7 emergentes. El promedio de los países avanzados era 38,5% (levemente menos que la Argentina) y 31,9% el de los emergentes.

Lo dicho hasta aquí no debe ocultar los progresos en materia fiscal de los últimos cuatro años. Comparando los datos de 2015 con los proyectados para el 2019 (FMI, 2019 e) se observa que el resultado financiero mejoró de -6,0 del PIB a -2,7%; el primario, de -4,4% a 0,0%; la presión tributaria (sin impuesto inflacionario) bajó del 35,4% a 34,8% y el gasto público lo hizo de 41,4% a 37,5%. Se ha puesto en marcha así un proceso de lograr la solvencia fiscal que resulta esencial, también, para la estrategia exportadoras. Hasta 2015, la Argentina pretendía sostener un mayor gasto público que el promedio de los países desarrollados, y mucho mayor que sus competidores emergentes, lo que nos llevaba a tener un déficit fiscal también mayor que en ambos grupos de países, pese a ser su presión tributaria superior a la de ambos grupos de países<sup>125</sup>. A esto se agregaba –

---

<sup>124</sup> La estadística comparada del FMI (Monitor Fiscal) no computa el impuesto inflacionario. Este es muy bajo en los países desarrollados (en el orden de 0,1/0,2% del PIB) y en el promedio de América Latina se estima en 0,5% del PIB. En contraste, en la Argentina se estima en 3,0% del PIB para 2018.

<sup>125</sup> Incluyendo la deuda pública, ninguno de los 115 países comparados supera a la Argentina en los 4 criterios. Con 3 criterios están Bielorrusia, Hungría, Croacia y Libia.

y todavía se agrega- que la calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos no se corresponde con los niveles de gasto público e imposición. En cuanto a la presión impositiva, cabe subrayar que, cuando la evasión es elevada, como se analiza a continuación, la presión sobre los contribuyentes cumplidores es mucho mayor que la que normalmente se estudia y se publica –y que es la analizada hasta aquí. Mientras ella se mide sobre el PIB publicado, la realidad es que el PIB generado por quienes efectivamente pagan los impuestos es bastante menor<sup>126</sup>.

A las demasías fiscales mencionadas se añadían –y en su mayoría, todavía se añaden- otros rasgos negativos, tales como una alta evasión, del orden del 40% de la recaudación legal teórica<sup>127</sup>, y sin sanciones acordes pese a la ley penal tributaria, votada con pompa y circunstancias en 1990, hace ya casi treinta años. También encontramos que los impuestos progresivos no cumplen cabalmente su papel<sup>128</sup> y, además, son cuestionados por diferentes sectores de la sociedad. En fin, como se argumenta en la sección siguiente, ningún país comparable tiene un sistema impositivo tan contrario a la inversión, al desarrollo y al progreso social.

*4.3.1.1.2. Los impuestos distorsivos: un fortísimo sesgo contra la inversión y las exportaciones.* Hay autores (por ejemplo, Romer y Romer, 2007) que encuentran que los aumentos de impuestos son contractivos, y que esto se debe en buena medida a su impacto sobre la inversión. Aclaran, sin embargo, que los incrementos diseñados para reducir déficits fiscales

---

<sup>126</sup> Lo más probable es que las productividades de las personas y empresas del sector formal sean mayores que en el sector informal. Esto dificulta la estimación de la presión tributaria para quienes pagan o no pagan los impuestos.

<sup>127</sup> Se trata de una estimación conservadora. Ver L. Di Gresia (2016) y J. J. Llach et al. (2017).

<sup>128</sup> Entre otros factores, el impuesto a las ganancias de las personas recauda menos que Brasil, Chile y Uruguay, tiene una evasión mínima del 50%, el mínimo no imponible es uno de los mayores del mundo y no está integrado con los aportes personales. La recaudación del inmobiliario también es muy baja. Ver J. J. Llach et al. (2017).

persistentes tienen menores costos que los que no lo son. No obstante, aquí nos concentramos muy especialmente en los impuestos que llamamos *distorsivos*. Los definimos como aquellos impuestos que, de manera directa, aumentan los costos de producción o reducen los precios al productor. Ejemplos claros del primero son el impuesto a los créditos y débitos en cuentas bancarias o el impuesto a los ingresos brutos (provincial). El caso más nítido de reducción de los precios al productor es el de las (mal) llamadas retenciones a las exportaciones<sup>129</sup>, de muy frecuente uso en la Argentina y muy poco utilizadas, o con alícuotas sustancialmente menores, en otros países.

En el Cuadro 4.2 puede verse que, en 2018, estos tributos recaudaron nada menos que el 11,73% del PIB, equivalentes a 60.800 millones de dólares.

**Cuadro 4.2. Montos y porcentaje del PIB de los impuestos distorsivos, 2018**

		% del PIB	M de Ar\$	M de US\$(*)
PIB 2018		100.00	14566559	518198
<i>Total nacionales</i>		<i>5.97</i>	<i>870223</i>	<i>30958</i>
* Impuesto inflacionario		3.00	436997	15546
* Créditos y débitos		1.61	234300	8335
* Derechos de exportación		0.78	114160	4061
* Distorsiones del IVA		0.40	58266	2073
* Tasa de estadística		0.18	26500	943
<i>Total provinciales</i>		<i>4.55</i>	<i>662778</i>	<i>23578</i>
* Ingresos brutos		4.00	582662	20728
* Sellos		0.55	80116	2850
<i>Total municipales</i>		<i>0.95</i>	<i>138382</i>	<i>4923</i>
<i>Derechos de exportación anualizados</i>		<i>1.04</i>	<i>151833</i>	<i>5401</i>
<b>TOTAL DE IMPUESTOS DISTORSIVOS</b>		<b>11.47</b>	<b>1671384</b>	<b>59459</b>
<b>TOTAL DE IMPUESTOS DISTORSIVOS**</b>		<b>11.73</b>	<b>1709057</b>	<b>60799</b>

Fuentes y notas. Datos nacionales: Secretaría de Hacienda. Datos provinciales y municipales: se mantiene el % del PIB del año 2017. PIB 2018, INDEC. (\*) Pesos por dólar=28,11, promedio anual del tipo de cambio mayorista, comprador. (\*\*) Con retenciones anualizadas.

<sup>129</sup> Tal vez esto se deba porque fueron originalmente concebidas como contribuciones transitorias. En la práctica, cada vez que se pusieron duraron muchos años.

El aumento de su incidencia ha sido casi constante a lo largo del siglo XXI, pudiendo estimarse que, en el año 2000, equivalían a un 3% del PIB aproximadamente, poco más de una cuarta parte de su incidencia actual. En fin, una complejidad adicional de estos impuestos en que los tres niveles de gobierno participan significativamente en su recaudación: 53,1% la Nación, 38,8% las provincias y 8,1% los municipios. En lo que concierne a las exportaciones, se da inclusive el insólito caso de la provincia de Misiones, que grava con ingresos brutos a las exportaciones de bienes y servicios. Son varias, en cambio, las provincias que todavía gravan a las exportaciones de servicios y, también, las que tienen percepciones sobre los fletes, a una tasa del 3% o más, que los transportistas trasladan a sus clientes, sean o no exportadores (Vicchi, 2019)<sup>130</sup>.

La teoría económica sostiene, con razón, que todos los impuestos distorsionan la asignación de recursos que ocurriría en su ausencia<sup>131</sup>. Aquí damos otro significado al concepto de impuestos distorsivos, subrayando que ellos alteran mucho más fuerte y directamente la asignación de recursos y, sobre todo, el crecimiento, que los que gravan los ingresos, el impuesto al valor agregado (IVA) o el inmobiliario. Pero la pregunta crucial es ¿por qué puede argumentarse que impuestos como los del Cuadro 4.2 son especialmente dañinos para la inversión y para las exportaciones?

En primer lugar, porque su impacto es directo y desfavorable en los costos o en los precios. En segundo lugar, porque los distorsivos son impuestos mucho más bajos en otros países, hasta ser casi inexistentes. Entre ellos

---

<sup>130</sup> Si bien es legalmente posible solicitar un certificado de no percepción –para evitar así, al menos, es sobre-costo financiero- o de devolución de los saldos a favor acumulados, son gestiones engorrosas y prolongadas. Hay, sin embargo, varias provincias que están procurando agilizar estos trámites.

<sup>131</sup> Esta afirmación no es demostrable empíricamente, porque no hay registros históricos suficientes de sociedades sin impuestos. Es similar a preguntarse cómo habría sido una sociedad sin Estado.

están los que compiten más directamente con la Argentina<sup>132</sup>. Sólo Brasil los tiene elevados, pero su participación en el PIB es 44% menor que en la Argentina; en Corea y los EEUU se estiman en el 2% del PIB (por gravámenes a la actividad financiera), en Uruguay 0,8%, en Chile 0,6% y en el promedio de una muestra de los países desarrollados sólo un 0,6% del PIB<sup>133</sup>. En tercer lugar, y muy relevante, pocos mercados argentinos son suficientemente competitivos, por lo que la posibilidad de trasladar a precios al menos una parte de los impuestos distorsivos es relativamente amplia para no pocas de las empresas que operan en el mercado interno. No es así, por cierto, para la gran mayoría de las pymes, y menos aún si actúan en mercados competitivos. Pero el traslado a precios de los impuestos distorsivos es virtualmente imposible para la gran mayoría de los exportadores, que son tomadores de precios y que, por ello, pierden rentabilidad y/o reducen cantidades. La inversión, en cambio, ajusta casi exclusivamente reduciéndose. Así se ve en la Argentina, donde entre 2007 y 2018 la inversión –a precios corrientes- cayó más de 5 puntos del PIB, del 19,5% al 14,4%, equivalentes a 25.900 millones de dólares anuales. Según el Banco Mundial, en 2017 el país invertía sólo 14,8% del PIB, ubicándose así en el rango 138 sobre 148 países<sup>134</sup>.

En síntesis, las “víctimas preferidas” de los impuestos distorsivos son las exportaciones y, en segundo lugar, la inversión.

---

<sup>132</sup> Lo más probable es que la Argentina compita con todos los países del mundo, dado que aquéllos que compran en la Argentina también lo hacen en muchos otros países. Sólo quedarían exceptuados los muy pequeños.

<sup>133</sup> J. J. Llach et al. (2017). Allí se comparan la estructura y la recaudación tributaria de la Argentina con las de Brasil, Chile, Uruguay, Australia, Canadá, Corea, China, Dinamarca, España e Italia.

<sup>134</sup> Inversión bruta interna fija (IBIF) a precios corrientes.

Ver <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS?view=map>.

El impuesto a las ganancias de las empresas, en cambio, es uno de los más universales. Pero hay que tener en cuenta que sus alícuotas se están reduciendo, desde 1980, en la mayoría de países, y su nivel era muy alto en la Argentina. La reforma votada por el Congreso a fines de 2017 (ley 27430), lo reduce del 35% al 30% para los ejercicios 2018 y 2019 y al 25% desde 2020, aunque sólo para las utilidades no distribuidas<sup>135</sup>.

#### *4.3.1.1.3. Otras distorsiones tributarias que perjudican a las exportaciones.*

A las pesadas distorsiones tributarias descritas, que castigan de modo especial a las exportaciones, se agregan otras dos, exclusivas para el sector y, lamentablemente, “clásicas”. Ellas son las demoras en la devolución del IVA y el cambio frecuente de los valores y los trámites para obtener los reintegros a las exportaciones que, en teoría, deberían ser simples y rápidas devoluciones de impuestos<sup>136</sup>. Ambos instrumentos son de aplicación casi universal y obedecen a la misma idea: no “exportar impuestos”. En la Argentina, sin embargo, es frecuente que ellos disten de ser “automáticos” y, en el caso de los reintegros, también poco previsibles en su valor. La rapidez o velocidad de estos dos reintegros de impuestos frecuentemente se gradúa de acuerdo a la situación fiscal de la Nación, quitando así previsibilidad a los resultados del negocio exportador.

#### *4.3.1.2. Propuestas*

*Introducción diagnóstica.* Si la Argentina no modifica su estructura tributaria, le será extremadamente difícil volver a crecer. Se corre el riesgo

---

<sup>135</sup> Con dividendos distribuidos se aplica una retención como pago único y definitivo sobre los dividendos, quedando así alícuotas totales de 34,9% para 2018 y 2019 y 34,75 a partir de 2020. El promedio mundial de alícuota general es 23,0% y el de países de la OCDE 23,93%. Brasil tiene 34%, Chile entre 25% y 27%, México 30%, Uruguay 25%, EEUU 21% más el estadual (entre 1% y 12%). Resulta así que la alícuota general de la Argentina a partir del 2020 se ubicará en un valor medio-alto.

<sup>136</sup> Una certera descripción del estado de esta cuestión se encuentra en A. Vicchi (abril 2019).



de estirar la “década perdida” en curso. Para volver a crecer también es necesario reducir el peso de las otras variables fiscales analizadas, a saber, el resultado financiero, el gasto público y la presión tributaria.

Para que esta reducción del peso de las variables fiscales sea factible política y socialmente, es necesario lograr que no se deteriore la oferta de bienes públicos y que la economía crezca, de tal modo que la mayor parte de dicha reducción provenga del crecimiento y de la productividad inclusiva (4.2.3.2.2). Lo mejor y más factible que puede hacerse para crecer es reducir hasta su eliminación los impuestos distorsivos tan rápidamente como sea posible. Los que más pesan son, en orden, ingresos brutos, el impuesto inflacionario, créditos y débitos en cuentas bancarias y los derechos de exportación. En conjunto ellos equivalen a más del 80% del total de los distorsivos y al 9,7% del PIB. Está bien claro adonde debe concentrarse el accionar tributario.

*4.3.1.2.1. La reforma tributaria y el consenso fiscal de 2017.* Estas dos reformas apuntaban en dirección parecida a lo que venimos señalando<sup>137</sup>. Como es notorio, la crisis fiscal y cambiaria del 2018 impidió o postergó varias de estas reformas, Más aun, se decidió recurrir al restablecimiento del impuesto a las exportaciones, que había sido eliminado al inicio del actual gobierno salvo para la soja y sus subproductos, que tenían una escala gradual de reducción. El gobierno reconoce que es un problema serio, pero destaca que, mediante un nuevo mínimo no imponible, las contribuciones

---

<sup>137</sup> Por esta razón, y por estar “en pausa” por la crisis, incluimos esta reforma entre nuestras propuestas. Sin embargo, en J. J. Llach et al. (2017) se constata que hay diferencias entre nuestra propuesta y la ley de 2017. La principal es que ella excluyó la reforma del impuesto a las ganancias de las personas, por un insólito y fuerte lobby. El trabajo citado, en cambio, propone integrar el impuesto a las ganancias con los aportes personales a la seguridad social, en un único “impuesto único a los ingresos de las personas” (IUI), aumentando así, significativamente, la progresividad del sistema tributario de la Argentina.

patronales ya bajaron para muchas empresas y que el impuesto a las ganancias no distribuidas se redujo del 35% al 30%, y lo hará otros 5 puntos porcentuales en 2020. También menciona rebajas en la alícuota media de ingresos brutos, estimándolas en 0,6% del PIB para 2019 y sólo 1,5% del PIB para 2022<sup>138</sup>. El gobierno reconoce que, pese a estos avances, en 2019 la presión tributaria puede volver a aumentar, por la marcha atrás con las retenciones en el segundo semestre de 2018 y la muy discutible suba de la tasa de estadística –del 0,5% al 2,5%- en 2019<sup>139</sup>. Afirmar, en fin, que el aumento de las retenciones sería transitorio y que, por su diseño –con un tope de 4 pesos por dólar para los productos primarios y de 3 pesos por dólar para los elaborados<sup>140</sup>- se iría licuando. EL FMI (2019 d) estima que en 2024 la presión tributaria será 34,4% del PIB, sólo 0,5 puntos inferior a la de 2016.

*4.3.1.2.2. La crucial importancia de reducir la evasión tributaria.* Si la Argentina lograra reducir la evasión al nivel de Chile<sup>141</sup>, ello le permitiría eliminar los impuestos distorsivos y el déficit financiero. La aritmética de esta afirmación se muestra en el Cuadro 4.3.

---

<sup>138</sup> No fue prolijo que muchas provincias aumentaran algunas alícuotas, dado que las vigentes eran menores que los máximos acordados.

<sup>139</sup> Esta medida está siendo cuestionada legalmente, por contrariar los compromisos asumidos ante la OMC. Se han comenzado a exceptuar de ella a algunos sectores y actividades. Así, se fijó "temporalmente" en 0% la alícuota para ciertos bienes de capital y a las destinaciones suspensivas de importación temporaria, incluyendo a los granos de soja y a los bienes de capital que se importen para inversiones en desarrollos de producción de hidrocarburos de reservorios no convencionales.

<sup>140</sup> Carta de Jefatura de Gabinete, *Cuatro claves sobre la presión tributaria*, 22/3/2019.

<sup>141</sup> La evasión fiscal estimada es del 19,6% en Chile y del 40% en la Argentina (J. J. Llach et al, 2017).

**Cuadro 4.3. Eliminación del déficit financiero y de los impuestos distorsivos por evasión similar a la de Chile. En % del PIB, año 2019**

<b>Fuentes</b>		
Aumento recaudación (menor evasión)		11,83
<i>Total de fuentes</i>		<i>11,83</i>
<b>Usos</b>		
Eliminación de impuestos distorsivos		8,73
Eliminación del déficit financiero		2,70
<i>Total de usos</i>		<i>11,43</i>
<b>Fuentes menos usos</b>		<b>0,43</b>

Fuentes y notas. Estimación propia en base al Cuadro 4.2, datos oficiales de la Argentina (recaudación) y del Monitor Fiscal del FMI (2019 d).

Para llegar al nivel de Chile (80,4% de cumplimiento), la Argentina (60% de cumplimiento) necesita aumentar su recaudación en 20,4 puntos porcentuales del nivel actual. Esto equivale a un 34% de la recaudación total o 11,83% del PIB (34% de la presión tributaria 2019 neta de impuesto inflacionario, que era 34,8% del PIB (FMI)).

La fuente de recursos es pues un 11,83% del PIB. Los usos son la suma de los impuestos distorsivos sin impuesto inflacionario (8,73% del PIB) y del déficit financiero proyectado para 2019 (2.7% del PIB), totalizando un 11.43% del PIB. Resulta así que la fuente supera a los usos en un 0,43% del PIB. La eliminación del déficit fiscal llevaría natural y gradualmente a eliminar el impuesto inflacionario, salvo un residual del 0,5% del PIB, como tienen los países latinoamericanos con inflación de un dígito. De este modo el país lograría una estructura tributaria similar a la de los países que crecen, incluyendo algunos latinoamericanos como Chile o Uruguay. Ella sería, por un lado, más progresiva dado el natural aumento de la recaudación del impuesto a las ganancias -el de mayor evasión- y también del impuesto inmobiliario. Por otro lado, también sería más pro-crecimiento económico,

al aumentar los incentivos a las exportaciones y a la inversión. Es difícil encontrar otra política con mayor y mejor impacto potencial en el crecimiento económico que la reducción de la evasión, adecuadamente realizada.

#### *4.3.1.2.3. Tratamiento de los derechos de exportación y las restricciones cuantitativas.*

*4.3.1.2.3.1. Marco legal.* Es recomendable que las normas referidas a las exportaciones e importaciones tengan un marco regulatorio establecido por ley, aunque ello no garantice su cumplimiento. Baste recordar que el inciso 1 del artículo 75 de la Constitución, sobre atribuciones del Congreso, establece que a él corresponde legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación, mandato que ha sido violado por muchos gobiernos. Que el Congreso vote una ley sería un modo legal y concreto de cumplir con el mencionado inciso de la Constitución.

*4.3.1.2.3.2. Restricciones cuantitativas.* Deben estar prohibidas en la ley propuesta, salvo situaciones de catástrofe humanitaria, claramente definidas.

*4.3.1.2.3.3. Reducción de los derechos de exportación hasta su eliminación.* Como se desarrolló en los numerales 4.3.1.1.2 y 3, más allá de los impuestos específicos que se le aplican, las exportaciones son una actividad fuertemente gravada en la Argentina, quizás sólo superada por las importaciones. Este es un argumento adicional para mostrar el error intrínseco, y muy reiterado en nuestro país, de aplicar “retenciones” a las exportaciones. Por ambas razones, los derechos de exportación hoy

vigentes deben tener prioridad a la hora de bajar impuestos cuando lo permita la situación fiscal. Mientras no se concreten decisiones de esta índole también será (casi) imposible recrear un clima de invertir-para-exportar. En el ínterin podrían tomarse medidas paliativas que, además de incentivar las exportaciones, ayudarían a recrear dicho clima<sup>142</sup>.

*4.3.1.2.3.4. Eliminación o rebaja sustancial del impuesto a las exportaciones sobre sus incrementos.* La propuesta anterior debe anticiparse para los incrementos de las exportaciones, reduciendo significativamente o eliminando los derechos de exportación para ellos. Esta sería una medida potente en sus resultados y, además, fortalecería la inversión para exportar<sup>143</sup>.

*4.3.1.2.4. Simplificación de los trámites y reducción de las demoras de devoluciones de impuestos, comenzando por las pymes.* Para revertir la sistemática caída del número de empresas exportadoras -tratada en el punto 3.3- debería promoverse el surgimiento o re-surgimiento de pymes exportadoras. Un camino sería otorgarles una vía rápida para las devoluciones del IVA, el cobro de los reintegros, el draw-back, la ventanilla única y la tramitación de la admisión temporaria de importaciones. Estas medidas deberían generalizarse a todas las empresas exportadoras, no bien sea posible por la situación fiscal. En esta línea, es auspiciosa, y debería generalizarse, la reciente norma de la AFIP que eliminó una fiscalización que

---

<sup>142</sup> Una es imputar los derechos de exportación como pago a cuenta del impuesto a las ganancias que, de paso, ayudaría a combatir la evasión fiscal, muy elevada en las cadenas agropecuarias y agroindustriales orientadas al mercado interno (J. J. Llach y M. Marcela Harriague, 2005). Otra medida es desgravar el incremento de las exportaciones, como se explica en el numeral 4.3.1.2.3.4.

<sup>143</sup> Los decretos 280/19 y 335/19 permiten desgravar, pero muy parcialmente, los derechos de exportación establecidos en el decreto 793/18. Por ejemplo, fijan topes muy bajos de las exportaciones a desgravar.

regía como paso previo a aprobar los reintegros de IVA a exportadores de servicios por el impuesto que les facturan sus proveedores<sup>144</sup>.

*4.3.1.2.5. Reemplazo del impuesto a los ingresos brutos por un impuesto provincial a las ventas de consumo final y por un mejor diseño del impuesto inmobiliario.* Como se sabe, el impuesto a los ingresos brutos es en “cascada”, es decir, se cobra en cada etapa, desde la producción, hasta la comercialización final, pasando por su manufactura y por servicios usados como insumos, tales como construcciones, transportes, financiamiento, comercio mayorista o servicios profesionales<sup>145</sup>.

En un trabajo reciente (J. J. Llach y A. Melamud, 2018), los autores mostraron su fuerte incidencia en las estructuras de costos, por sectores, y propusieron, con simulaciones numéricas, reemplazarlo del siguiente modo. Por un lado, con un nuevo impuesto provincial a las ventas de consumo final (IVC) que, se estima, con una alícuota del 6,5% podría reemplazar tres cuartas partes de la recaudación de ingresos brutos. La restante cuarta parte del impuesto sería reemplazada por mayor recaudación del impuesto inmobiliario, basada sobre todo en valuaciones fiscales realistas y no en mayores alícuotas. J. J. Llach et al. (2017) muestran que la recaudación del impuesto inmobiliario, especialmente el rural, es muy baja en la Argentina, alcanzando a un 0,4% del PIB, contra 0,7% en

---

<sup>144</sup> Resolución conjunta de la AFIP y el Ministerio de Producción y Trabajo, número 4469, fechada el 24 de abril de 2019. También es auspiciosa la reforma realizada en Córdoba, que permite hacer en un solo pago las contribuciones de los monotributistas a los tres niveles de gobierno: Nación, provincia y municipios. Ver IDESA (2019), donde se muestra que esta medida incrementó el cumplimiento de los contribuyentes.

<sup>145</sup> En tal sentido, es similar a la alcabala española, de la que Adam Smith (1776, 1794) decía: “En la mayor parte de los países donde se haya establecido un impuesto de esta naturaleza (como la alcabala), es muy poco o nada lo que se puede producir con destino a mercados lejanos. El producto de cada una de las zonas del país tiene que guardar proporción con el consumo, y por esta causa imputa Ustáriz a la alcabala la ruina de las manufacturas de España”.

Brasil y Uruguay, 1,1% en los países desarrollados (Corea y Europa latina) y 2,4% (sic) en el promedio de Australia, Canadá y los EEUU<sup>146</sup>.

*4.3.1.2.6. Anticipo parcial, selectivo y licitado de la reforma tributaria de la ley 27430 de 2017 y de otros impuestos distorsivos.* Dada la situación de la economía, la política y la sociedad argentinas es conveniente hacer cuanto sea posible para acercar el punto de inflexión hacia el crecimiento. Es obvio que la situación monetaria y fiscal da pocos grados de libertad, más aun estando vigente un mega-programa con el Fondo Monetario Internacional<sup>147</sup>. Aun con estas restricciones sería muy conveniente generar el espacio fiscal para licitar anticipos de la reforma tributaria que serían adjudicados a los proyectos que más inversión para exportar ofrecieran por cada peso asignable de rebaja impositiva. También podrían incluirse otras imposiciones distorsivas, destacando las devoluciones del IVA y los impuestos modificados posteriormente a dicha ley, como los derechos de exportación, la suspensión de los reintegros y el aumento de la tasa de estadística que, como mínimo, debería eximirse en las importaciones temporarias<sup>148</sup>.

Debería reservarse para pymes una parte del cupo licitado. Obviamente, las licitaciones deberían ser vía subasta electrónica, proyectadas en las redes sociales y en los medios públicos. Los requisitos para participar deberían ser tan sencillos como para no requerir la participación de consultoras. Un camino alternativo, aunque parcial, sería reestablecer gradualmente los reintegros a las exportaciones. Pero consideramos preferible la propuesta

---

<sup>146</sup> Una propuesta de esta índole puede encontrarse también en J. J. Llach y J. Fernández Pol (1985).

<sup>147</sup> Es ventajoso para el país contar en tal contexto con el apoyo del FMI. En caso contrario sería mayor la tentación política de, por ejemplo, aumentar el déficit fiscal sin reparar en los costos que ello acarrearía.

<sup>148</sup> Tal como se ha hecho recientemente para la industria automotriz.

de este numeral, dado que encuadraría mejor en el marco legal votado por el Congreso a fines de 2017.

Una alternativa parcial a esta propuesta es la que se acaba de votar el Congreso sobre la economía del conocimiento, que otorga importantes beneficios impositivos<sup>149</sup> a una lista taxativa de sectores<sup>150</sup>. Aunque hay argumentos sólidos para fundar esta decisión, también es cierto que ella presenta problemas. Por un lado, quedan excluidos la gran mayoría de sectores productivos, aun los que tengan planes de inversión para modernizarse y exportar, contratando trabajadores calificados y no calificados. Un caso típico es el de las “economías regionales”, en las que quedarían excluidas actividades que pueden ser fuertemente exportadoras y con alta incorporación de innovación y tecnología. Un ejemplo de ello es el de las cerezas en Chile, cuya exportación fue de US\$ 1100 millones en 2018 y 500 millones en 2017, mayormente a China, y con alta tecnología (*The Economist*, 2019). Por otro lado, aunque es bueno en sí incentivar a los profesionales, técnicos y trabajadores calificados es muy polémico excluir a los menos calificados. Finalmente, se debería haber aprovechado la nueva ley para estimular la investigación y desarrollo y la innovación en todas las actividades, incluidas o no en ella.

---

<sup>149</sup> Los beneficios son: a) la reducción del 25% al 15% de la alícuota de ganancias de las empresas para las utilidades reinvertidas; b) la garantía de que no se les aumentará en el futuro la carga tributaria nacional; c) el mínimo no imponible a las contribuciones patronales será el máximo ya desde 2019 (en lugar de ir subiendo gradualmente hasta el 2022, como establece el régimen general); d) un bono de crédito fiscal equivalente a 1,6 veces lo pagado por contribuciones patronales para pagar IVA y Ganancias; e) no ser pasibles de retenciones ni percepciones de IVA; f) los exportadores gravados con impuesto a las Ganancias en el país destino podrán deducir lo pagado contra su impuesto a las Ganancias local; g) se fomenta la creación de nuevas empresas, al establecer que aquellas con antigüedad menor a 3 años, y categorizadas como MICRO en el Registro Pyme, son elegibles acreditando sólo el 70% de su facturación, sin requisitos.

<sup>150</sup> Ellos son, entre otros, software, servicios informáticos y digitales; producción y pos producción audiovisual; biotecnología, neurotecnología e ingeniería genética; servicios geológicos y de prospección; inteligencia artificial, robótica e internet de las cosas; servicios profesionales de exportación; nanotecnología y nanociencia; industria aeroespacial, satelital y la relacionada con electrónica y comunicaciones; investigación y desarrollo y fabricación de bienes 4.0.



### 4.3.2. El financiamiento de las exportaciones

4.3.2.1. *Diagnóstico.* Desde hace ya mucho tiempo la Argentina es el país de mayor tamaño que carece de una agencia o banco, con participación estatal relevante, de financiamiento y/o de seguro de crédito a las exportaciones<sup>151</sup>. También es el país con mayores exportaciones, entre los que carecen de una agencia de ese tipo<sup>152</sup>. Esta es una de las dos razones que limitan el financiamiento a las exportaciones en la Argentina. Hay que lamentar que la información nacional al respecto sea muy limitada<sup>153</sup>. En 2015, el financiamiento local de las exportaciones alcanzaba a sólo el 9% de ellas, en contraste con un 43% (2013) para el promedio mundial. Por otra parte, esta carencia es mucho menor en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en el resto del país (P. García, 2017).

Otra razón, de mayor peso, es el reducido tamaño del sistema financiero y del mercado de capitales de la Argentina. Por ejemplo, nuestro país ocupa

---

<sup>151</sup> J. J. Llach et al., CERA (2002). En 2018, la Argentina ocupaba el rango 27 por tamaño de su economía, medido por el producto bruto interno total, en dólares de paridad de poder adquisitivo.

<sup>152</sup> En 2017, las exportaciones argentinas en US\$ corrientes tenían el rango 45 en el mundo. Los bancos y agencias realizan su tarea de distintos modos. En Chile, la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) desempeña el papel de una agencia de este tipo (<https://www.prochile.gob.cl/preguntas-frecuentes/> y [https://www.corfo.cl/sites/cpp/convocatorias/red\\_exporta](https://www.corfo.cl/sites/cpp/convocatorias/red_exporta)). Su rol, sin embargo, es limitado (ver Gobierno de Chile, 2014) y el financiamiento de las exportaciones está, en buena medida, en manos del amplio sistema financiero chileno (<https://ww3.bancochile.cl/wps/wcm/connect/BCH-Empresas/BancoDeChile/Empresas/Comercio-exterior/Comercio-exterior/Exportaciones>). Otro caso es el de los países árabes petroleros, que cuentan con la *Arab Petroleum Investment Corporation* (<http://www.apicorp.org/about-us>), creada por la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OAPEC, sigla en inglés). Muchos de ellos cuentan, además, con *The Arab Investment and Export Credit Guarantee Corporation*. Un tercer caso es el de Portugal, cuyo gobierno subcontrata con una organización privada, COSEC (<https://www.cosec.pt/>), la realización de las operaciones de seguro de crédito y de financiamiento de las exportaciones.

<sup>153</sup> Los balances de los bancos, públicos o privados, no tienen suficiente información al respecto. Por ejemplo, en los balances bancarios que publica el BCRA, hay información consolidada sobre depósitos y préstamos en dólares, pero sin especificar su destino. Para el promedio de febrero de 2019, los depósitos en dólares eran 29702 millones y los préstamos sólo 15750 millones. Restando los conceptos no vinculados a la exportación, quedaban 14183 millones potencialmente asignados al financiamiento de exportaciones.

el rango 148 entre 162 países indicados en la fuente, en el cociente entre activos bancarios y PIB<sup>154</sup>. Esa razón es del 20% en la Argentina, contra porcentajes como los de Dinamarca (179), China (168), España (140), Portugal (135), Vietnam (130), Brasil (106), Chile (82), India (70), Paraguay (56), Bolivia (55), Colombia (53), Perú (45), México (40) y Uruguay (32), destacando ex profeso una mayoría de casos de países emergentes y latinoamericanos. Y, en cuanto a los rangos de tamaño del sistema financiero, Brasil está 29°, Chile 45° y Uruguay 126°. El mal posicionamiento de la Argentina se debe, principalmente, a la inflación crónica -con picos de inflación muy alta e hiperinflación- que nuestro país ha sufrido como ningún otro en los últimos setenta años. Por la misma razón, la Argentina es el único país plenamente bimonetario de hecho –más allá de lo que establezca la legislación. También influyó en el origen y el afianzamiento del bimonetarismo la reiteración de normas expropiatorias de los activos financieros<sup>155</sup>. Una de las consecuencias de estas distorsiones es que, para las decisiones de ahorro, inversión y patrimonio, la unidad de cuenta, para la mayoría de la población con capacidad de ahorro, es el dólar de los EEUU<sup>156</sup>.

La otra cara de la moneda de la pequeñez del sistema financiero local es la abundancia de los activos externos netos (AEN) per cápita de los argentinos,

---

<sup>154</sup> Datos de 2016. Tomado de [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/bank\\_assets\\_GDP/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/bank_assets_GDP/), cuya fuente es el FMI.

<sup>155</sup> Cabe mencionar, entre muchas otras normas y decisiones políticas de este tipo, la apropiación de los fondos de las cajas de jubilaciones en las primeras presidencias de Perón y la expropiación de los ahorros del sistema previsional de capitalización en 2008; la pesificación de los depósitos en dólares, en las presidencias de Illia y de Duhalde; el des-agio del plan Austral, en 1985; el plan Bonex en 1989-9, que cambió compulsivamente depósitos por bonos del Estado; los defaults de la deuda pública en 1982 y en 2001, más otros defaults parciales y, en fin, el “corralito” de restricciones al retiro de depósitos en el mismo año. Difícilmente se encuentre otro país comparable que haya tenido tantas exacciones de este tipo, salvo en casos de guerras.

<sup>156</sup> En enero de 2019, los depósitos totales en moneda extranjera en el sistema financiero argentino, privados y públicos, eran 37.000 M US\$, un 42,8% del total de depósitos, de los cuales un 59,5% eran privados y el resto públicos.

resultados de las crónicas fugas de capitales<sup>157</sup>. Sólo siete países emergentes, sobre un total de 109, superan en esto a la Argentina<sup>158</sup>. Ellos son Azerbaiyán, Bahrein, Botsuana, Gabón, Mauricio, Omán y Venezuela. Salvo Venezuela, son países con gran dotación de recursos naturales y poca población, resultando así ahorros que exceden a la demanda de inversión o porque ni la inversión nacional ni la extranjera encuentran suficientes incentivos para realizarse. El caso de Venezuela es diferente, y encuadra más bien en la teoría de la “maldición de los recursos naturales”, según la cual, la abundancia de los mismos lleva a patrones de gasto público y privado que son insostenibles al superar a los que surgirían de su ingreso permanente de largo plazo<sup>159</sup>. Aunque la Argentina presenta algunos rasgos análogos, se le añade como personaje central el bimonetarismo ya mencionado.

Si excluimos la inversión extranjera directa, del activo y del pasivo, en el tercer trimestre de 2018 los AEN del sector privado no bancario en la Argentina eran 192.600 millones de US\$, o sea unos 4350 dólares por habitante, y cerca del 40% del PIB<sup>160</sup>. De aquí puede inferirse que, sin bimonetarismo, y aun aceptando que la mitad de los AEN privados no bancarios siguieran como tales, la Argentina podría contar, como mínimo, con el doble de activos bancarios en porcentaje del PIB, llegando a niveles similares a México o Perú (40% del PIB). Si, a más largo plazo, se consiguiera

---

<sup>157</sup> Los activos externos netos son los activos brutos privados y públicos en moneda extranjera –que incluyen desde capitales, préstamos o inversiones directas en el exterior, hasta las reservas del Banco Central- menos las deudas con extranjero o las inversiones directas de estos.

<sup>158</sup> G. M. Lange et al., Banco Mundial (2018 a).

<sup>159</sup> Defienden esta hipótesis Sachs et al (2001). La critican, entre un muchos otros, Lederman et al. (2007) y Ploeg et al. (2009).

<sup>160</sup> La fuente es el sistema de cuentas internacionales del INDEC. No se menciona como “sector privado” sino como “otros sectores” y excluyen al Banco Central, a los bancos y al “gobierno general”, contabilizados por separado. Ello permite suponer que en “otros sectores” se contabilizan los activos y pasivos del “sector privado no financiero”, como se lo llamaba anteriormente.

que sólo un tercio de los AEN permaneciera como tal, los activos bancarios llegarían a un 50% del PIB, nivel similar al de Colombia. Estos últimos números ponen de manifiesto a qué extremos negativos ha llegado la Argentina.

*4.3.2.2. Propuestas.* Debe quedar claro ante todo que, si la Argentina no recupera un sistema financiero comparable al de sus competidores, ningún esquema de financiamiento de las exportaciones podrá hacer un aporte más significativo, y sostenido en el tiempo, que el de hoy. Esto puede ser una traba relevante para un despegue de las exportaciones que, como mostramos en el trabajo, es factible por muchas otras razones.

*4.3.2.1.1. Creación de un organismo público privado para el financiamiento y el seguro de crédito de las exportaciones.* La propuesta no implica desconocer que el sistema financiero argentino, oficial y privado, está ampliando y diversificando su oferta de financiamiento a las exportaciones, ni la existencia de entidades como COFACE, especializadas en el seguro de crédito a la exportación. Sin embargo, la oferta de crédito y seguro es todavía insuficiente y, por eso, el objetivo es crear un *organismo específico para tal fin, público-privado, permanente y previsible*. En su ausencia, el despegue exportador estará limitado<sup>161</sup>. Así se ve en la conjunción de tres factores. Uno es la ausencia de un sistema suficiente de este tipo, que resalta ante el hecho de que cuentan con él casi todo los países medianos o grandes que compiten con la Argentina. En segundo lugar, como se vio al comienzo de la sección precedente (4.3.2.1), es bajo el monto actual de financiamiento a las exportaciones. Tercero, aun en un escenario optimista,

---

<sup>161</sup> Basándose en Manova (2008 y 2012), Palmieri (2019) destaca la relevancia del financiamiento para un buen crecimiento de las exportaciones.

el país puede tener, por bastante tiempo limitaciones al acceso a fondos externos<sup>162</sup>. Surgen dos alternativas para realizar esta propuesta.

*Alternativa 1: Fideicomiso financiero para exportaciones.* Constitución de un fideicomiso financiero (FFX) cuya única finalidad sea otorgar el crédito y el seguro de crédito a las exportaciones. Comparada con la alternativa 2, esta propuesta muestra, al menos, dos ventajas. Una es que su estructura jurídica otorga mayor protección a los fondos entregados al fiduciario, por lo que tendría mayores chances de atraer recursos, tanto mayoristas – extranjeros, nacionales o multilaterales, como el BID o la CAF- como minoristas –dada la fuerte dolarización de ahorros de los argentinos que, en un contexto global de bajas tasas de interés, no tienen demasiadas alternativas de riesgo relativamente bajo y buenos rendimientos. Por cierto, también sería una atractiva oportunidad de inversión para el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que invierte toda su cartera (unos US\$ 65.000 millones) en activos argentinos. Todas estas inversiones se potenciarían aún más con la titulización total o parcial de la cartera del FFX. En segundo lugar, la naturaleza jurídica del fideicomiso limitaría mucho más que una banca convencional, el desvío de fondos a finalidades distintas a las exportaciones.

*Alternativa 2: Banco de comercio exterior (BCE).* Otro camino posible, a nuestro juicio claramente inferior a la alternativa 1, es crear un banco especializado en comercio exterior. El modo más lógico de hacerlo puede ser establecer por ley que el BICE se transforme en una entidad

---

<sup>162</sup> Esto se evidenció en la necesidad de recurrir a un programa con el FMI. Es cierto que sus aspectos positivos –tales como el ser inédito por su monto y por la rapidez y el amplísimo apoyo externo a su aprobación- ayudarán a recrear el crédito externo del país. Pero, aun así, la recuperación será bastante gradual o, lo que es lo mismo, dado el elevado “riesgo país”, el crédito externo se logrará a tasas de interés incompatibles con la rentabilidad de muchos negocios de exportación.

exclusivamente dedicada a las exportaciones, o al comercio exterior. No es improbable que este Banco pudiera conseguir aportes de capital oficial o semioficial, multilateral o bilateral, aunque con mayor dificultad que en la alternativa 1. El BCE debería diferenciarse claramente de las malas experiencias ocurridas en varias oportunidades con la banca pública en la Argentina, tales como la politización que, frecuentemente llevó a la insolvencia y a los “salvatajes”, o la desnaturalización de su finalidad. Por ello debería constituirse como sociedad mixta y con oferta pública. El realismo político sugiere una sociedad al 50%, eventualmente con acción dorada del Estado. También podría ser útil diferenciar los roles del sector privado, más concentrado en la gestión y en el monitoreo de la rentabilidad, y del sector público, más especializado en el control de los objetivos y políticas fijadas por los estatutos. Puede ser conveniente que, al comienzo, el BCE se especialice en el financiamiento a las exportaciones, agregando luego los seguros de crédito a las mismas. En cualquier caso, el BCE debería ayudar, directa o indirectamente, al desarrollo de los seguros de crédito de las exportaciones y, en general, a inducir la oferta de estos servicios por parte de bancos o entidades privados<sup>163</sup>.

*Alternativa 3. Fideicomiso financiero cuyo fiduciario sea el Banco de Comercio Exterior.* Ambas alternativas pueden ser relevantes para que la Argentina aumente sus exportaciones, especialmente las de mayor valor agregado. Una posibilidad es crear el fideicomiso financiero y que actúe como su fiduciario el Banco de Comercio Exterior. Esta opción ahorraría

---

<sup>163</sup> Mayores detalles de algunos instrumentos del BCE pueden encontrarse en J. J. Llach et al. (2002). Entre otros se incluyen allí las aceptaciones de exportación sin recurso; el *forfaiting* y el *factoring*; la *titulización* o *securitización* de carteras de crédito o de contratos de exportación; los *warrants* y análogos; el *venture capital* y los fondos de inversión exportadores.

muchos costos de personal y *know how*, respecto de alternativas “base cero”.

2. *El financiamiento de las pymes y emprendedores que exportan*. En las 3 alternativas de financiamiento sería lógico que una parte relevante de las carteras se focalice en empresas medianas y pequeñas, y también en proyectos de emprendedores<sup>164</sup>.

#### 4.3.3. *La reducción de costos burocráticos y logísticos*

4.3.3.1. *Diagnóstico*. El desempeño logístico depende en parte de las características de las redes de infraestructura, como la vial, la ferroviaria, las vías navegables, los puertos o los aeropuertos. Estas redes constituyen el componente -probablemente el más notorio- en la gestión logística, y una condición necesaria -pero no suficiente- para su buen desempeño. Otros componentes clave para lograrlo son las regulaciones de los numerosos servicios involucrados, el comportamiento empresarial de las firmas que gestionan las cadenas de abastecimiento y de las que les prestan servicios logísticos y, por último, la gestión de fronteras cuando se trata de flujos del comercio exterior. Esta diversidad de factores concurrentes da lugar a una agenda compleja y transversal, cuya gestión institucional cruza diversas áreas y niveles de gobierno, demandando un considerable esfuerzo de coordinación gubernamental y de articulación público-privada (Argentina 2030, 2017).

---

<sup>164</sup> También sería conveniente cumplir con los nuevos plazos que se han determinado para la efectiva vigencia de la factura de crédito electrónica –regulada por la ley de financiamiento productivo, 27440- cuyo monto mínimo sería de 100.000 pesos argentinos a partir del 1/12/19.

A tales fines, la actual administración creó a fines de 2018 la Mesa de Logística, con el objeto de avanzar, junto con Cámaras Empresariales y Sindicatos, en los temas centrales del sector: la mejora de competitividad, la generación de inversiones y la creación de nuevos empleos<sup>165</sup>.

Los retrasos en la infraestructura vinculada a la producción y el transporte tienen importantes impactos negativos sobre la competitividad de la actividad productiva y exportadora. Más allá de los pasos que está dando el país en los últimos años para mejorar estas infraestructuras, el retraso en esta materia es tal que serán necesarias al menos dos décadas para lograr estándares aceptables, en materia de energía, transporte, puertos, caminos y conectividad (Barbero et al., 2015 y Barbero, 2017).

Esta brecha de infraestructura genera en muchos casos una penalización de costos que deja virtualmente fuera de mercado (y/o reduce la rentabilidad) a numerosas empresas, actividades y/o regiones enteras. En efecto, los costos de logística en Argentina son entre 50 y 60% mayores que en países de OECD, y superan también a los de los principales países emergentes (Argentina 2030, 2017). Asimismo, las cadenas de suministro en el transporte terrestre para importaciones y exportaciones en contenedores es 98% y 15% respectivamente más cara que en países de desarrollo intermedio.

Por su parte, el Índice de Performance Logística (LPI) muestra que, en la última década, la Argentina ha ido disminuyendo la calidad de su desempeño logístico en términos absolutos, y retrocedido

---

<sup>165</sup> Desde entonces se realizaron dos encuentros de la Mesa y 14 sub-mesas de trabajo, con más de 230 participantes del sector privado y 150 representantes de las distintas áreas del Estado.



considerablemente en el ranking global, entre 160 países. Este fenómeno parece haber detenido su tendencia en la última medición del 2018 (Cuadro 4.4).

**Cuadro 4.4. Índice de Performance Logística (LPI) y sus principales componentes Rangos de la Argentina 2007-2018**

LPI y principales Componentes	2007	2010	2012	2014	2016	2018
<i>LPI Total</i>	45	48	49	60	66	61
Aduanas	51	56	83	85	76	90
Infraestructura	47	52	52	63	59	60
Servicios <sup>166</sup>	46	46	48	59	64	56

Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial (2018 b).

Mejorar el desempeño logístico no solo generaría reducciones de costos, sino que también tendría fuerte impacto sobre la economía en su conjunto. Según OECD (2013), una suba de 1 punto en el LPI equivale a un aumento del 35% en la productividad laboral de toda la economía.

Como se ve en el Recuadro 4.2 mejorar la logística implica, por un lado, avanzar en transformaciones “duras” en términos de inversiones en infraestructura vial y/o del sistema portuario, así como para modificar, aunque sea parcialmente, la matriz de cargas, aprovechando en mayor medida el ferrocarril y el transporte marítimo, e integrando y coordinando más la interacción de los diferentes modos. Pero también, se vincula con la modificación de procedimientos, trámites y prácticas que hacen al desarrollo de la actividad productiva-exportadora.

<sup>166</sup> Servicios incluye el promedio simple de cuatro subíndices: despachos internacionales, calidad de los servicios logísticos, seguimiento-localización y puntualidad.

El actual gobierno ha tomado nota de esta necesidad de mejoramiento de la logística relacionada al negocio exportador, a partir de lo cual ha avanzado en aspectos tan variados y diferentes como, entre otros, la creación de una ventanilla única para trámites de comercio exterior, la digitalización de los mismos, la facilitación de la publicación de la oferta exportable de firmas nacionales en las plataformas de Alibaba y Amazon, los acuerdos con operadores logísticos en Shanghái, Dubái, Amberes y Panamá para depositar y fraccionar mercaderías argentinas en dichos *hubs*, la creación del programa *Exporta Simple* para facilitar la venta al exterior de pequeñas cantidades mediante procedimientos aduaneros simplificados.

En igual sentido, en febrero de 2017 entró en vigencia el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (AFC), por el cual los países –incluido la Argentina- se comprometen a agilizar el movimiento y despacho de las mercaderías a través de las fronteras<sup>167</sup>. Asimismo, y en el ámbito de la inversión “dura”, el recientemente inaugurado Paseo del Bajo -una obra largamente esperada- permitirá facilitar la circulación en la zona portuaria, con un impacto muy positivo sobre el acceso y el funcionamiento general del Puerto de Buenos Aires.

---

<sup>167</sup> En OMC (2015) se prevé que la plena aplicación del AFC reducirá los costos del comercio en un 14,3%, en promedio, y serán los países en desarrollo los que más se beneficien. También es probable que el AFC reduzca en más de un día y medio el tiempo necesario para importar mercancías y en casi dos días el plazo para exportar, lo que representa una reducción del 47% y del 91% respectivamente del promedio actual.

**Recuadro 4.2. Las cadenas logísticas en Argentina**

<b>Problemas</b>	<b>Descripción</b>
<i>Matriz de cargas distorsionada</i>	Excesivamente volcada al transporte carretero (95%)
<i>Falencias en la infraestructura vial</i>	Se cuenta con la mitad de los km de tramos viales de doble calzada que los necesarios
<i>Altos costos en los servicios de transporte doméstico</i>	Tanto en carretero como en cabotaje y puertos
<i>Limitaciones en vías navegables y el sistema portuario</i>	Poca capacidad de terminales y sistemas de acceso terrestre a puertos
<i>Falencias en los procedimientos y prácticas en el control del comercio exterior</i>	Multiplicidad de organismos vinculados a la operatoria
<i>Costos crecientes en la logística urbana</i>	Falta de instalaciones logísticas adecuadas para pymes
<i>Limitaciones de infraestructura en las áreas de frontera</i>	Tanto en los límites con Brasil como con Chile (en especial Tierra del Fuego)

Fuente: elaboración propia en base al Banco Mundial (2010 y 2018)

4.3.3.2. *Propuestas.* Avanzar en el mejoramiento de la logística exportadora implica grandes desafíos para la infraestructura y el transporte, así como ajustes en los marcos regulatorios y procedimentales. La tecnología puede ser una herramienta útil a este respecto. Se sintetizan a continuación algunos lineamientos orientados al objetivo de mejoras de costos y calidad en la logística del comercio exterior argentino.

4.3.3.2.1. *Una matriz de carga más equilibrada.* El logro de este objetivo implica, por un lado, aprovechar en mayor medida el uso del ferrocarril para el movimiento de graneles y contenedores<sup>168</sup>. Esto supone una parcial sustitución del transporte de carga carretero, con las ganancias en términos ambientales y viales correspondientes. Pero, además, implica la revalorización y un uso más intensivo del cabotaje fluvial por la hidrovía

<sup>168</sup> Esto ya está ocurriendo, por ejemplo, con el Belgrano Cargas.

Paraguay-Paraná y el cabotaje marítimo (Barbero et al., 2017). Esto requeriría, asimismo, la adaptación de las terminales portuarias y sus accesos, para la entrada y salida de buques de mayores dimensiones. Y fundamentalmente, una mayor integración entre los diferentes modos de transporte, que permitan una mejor coordinación entre el marítimo-fluvial (y el ecosistema portuario) con los ferrocarriles y el carretero, sin olvidar el modo aéreo.

*4.3.3.2.2. Simplificación de procedimientos y prácticas de control de comercio exterior.* Los indicadores de la gestión de fronteras reflejan algunas mejoras recientes, pero hace falta profundizar estos esfuerzos. Los principales obstáculos son: (i) la multiplicidad de organismos involucrados en las operatorias, con requerimientos y trámites específicos, mediante procesos manuales y basados en papel y con un bajo nivel de coordinación, y (ii) la falta de transparencia en las actividades de control (Barbero et al., 2017).

Si bien la Ventanilla Única (VUCE) ha sido un avance en este sentido, se requiere una mayor coordinación inter-institucional y una creciente simplificación de los trámites. En efecto, la ventanilla única ha permitido la digitalización de la mayor parte de los procedimientos burocráticos asociados al comercio exterior, pero ello no siempre significó la eliminación de trámites innecesarios y la simplificación y/o agilización de procesos (Ochoa, 2017). Existe una agenda importante de trabajo a este respecto, que no puede ser sino público-privada. A este respecto, todavía está pendiente la constitución del Comité Nacional de Facilitación del Comercio, que surge del Artículo 23 del Acuerdo de Facilitación del Comercio, y que

tiene como fin facilitar la coordinación interna para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en el mismo.

*4.3.3.2.3. La inteligencia artificial al servicio de la logística.* Diferentes especialistas en comercio exterior<sup>169</sup> promueven el mayor uso de la inteligencia artificial en la logística exportadora. Ejemplos de ello son la optimización de tiempos para el retiro y consolidación de contenedores, la carga de camiones en función de tiempos históricos de despacho o la reducción de riesgos derivados de la clasificación arancelaria, pero también la predicción de posibles incumplimientos en la entrega internacional.

El tiempo de permanencia de contenedores en los puertos, de despacho aduanero según el canal de verificación y la posición geo-referencial de los camiones disponibles, son solo algunos ejemplos de datos que podrían utilizarse para optimizar la logística (Clement, 2019).

Si bien el Estado es el actor fundamental, dado el cúmulo de información del que dispone, puede resultar relevante que la misma sea complementada con la que disponen los operadores logísticos privados, así como las Cámaras y entidades empresarias sectoriales.

#### *4.3.4. Empleo, costos laborales, acuerdos y exportaciones*

*4.3.4.1. Diagnóstico.* Hay tres características salientes del marco legal en el que se desenvuelven las relaciones laborales en la Argentina. La primera es una legislación laboral centralizada, rígida y bastante antigua. El marco

---

<sup>169</sup> Ver por ejemplo Sofía Mantilla (2018 a) y Clement (2019).

regulatorio principal es el establecido en la Ley de Contrato de Trabajo, del año 1974, cuyo texto ordenado es de 1976. A ella se agregan las leyes y estatutos profesionales y las convenciones colectivas o laudos con fuerza de tales, que frecuentemente tienen análogas características. Se le pueden agregar, eventualmente, la voluntad de las partes y los usos y costumbres, pero los rasgos dominantes mencionados tienen mucho mayor vigencia en la realidad. Un segundo rasgo es el alto nivel del componente no salarial del costo laboral, tanto en concepto de aportes personales como de contribuciones patronales. Según FIEL (2015), el mismo alcanza al 40%, nivel similar al de Alemania, Italia o Suecia<sup>170</sup> y superior a todos o casi todos los de países emergentes. El tercer rasgo de la regulación laboral en la Argentina es su alto nivel de incumplimiento, manifestado sobre todo en el empleo informal, estimado en no menos de un tercio del empleo total (J. J. Llach et al, 2017). Esta informalidad alcanza no solamente a los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores, sino también al cumplimiento impositivo y previsional.

*4.3.4.2. Propuestas.* Queda bastante clara la agenda que la Argentina necesita, en el ámbito laboral, para aumentar significativa y sostenidamente las exportaciones. Sus dos componentes son la desagregación o descentralización de la negociación laboral y la reducción del costo laboral no salarial. Lo bueno de estas propuestas es que ya están teniendo principio de ejecución. Se trata de mejorarlas y, sobre todo, generalizarlas y acelerarlas cuanto sea posible.

---

<sup>170</sup> También al de Grecia, cuyas consecuencias negativas cobraron notoriedad con su profunda crisis.

*4.3.4.2.1. Desagregación o descentralización de la negociación laboral.* En los últimos años se han organizado en la Argentina “mesas sectoriales”<sup>171</sup>, en diversos sectores de la economía. Ellas son tripartitas, reuniendo a trabajadores (sindicatos), empresarios y gobierno. Han trascendido resultados en los casos de la industria automotriz y del yacimiento de Vaca Muerta. Creemos que este es el mejor camino para desagregar / descentralizar la negociación laboral en la Argentina. Su importante potencial se ha visto, por ejemplo, en Perú –el país con mayor crecimiento de América Latina en este siglo- con las Mesas Ejecutivas de coordinación público-privada, que funcionan desde 2014 (Ghezzi, 2017; H. García, 2019). Las hay por sectores económicos y también las llamadas Transversales, en donde los diversos sectores y el gobierno tratan cuestiones tales como simplificación administrativa, compras públicas y cuestiones municipales. Ambos tipos de mesas deberían extenderse (regional y sectorialmente) e incorporar la cuestión laboral, explícitamente y con un enfoque de productividad inclusiva (punto 4.2.3.2.2). Ambos objetivos se potenciarían si se pusieran en marcha programas como los sugeridos de rebajas impositivas vinculadas a inversión (punto 4.3.1.2.7), protección arancelaria y no arancelaria contractual (punto 4.3.6.1.2.2), acompañamiento a los sectores sensibles (punto 4.3.6.3) y, como se propone a continuación, reducción del costo laboral no salarial.

*4.3.4.2.2. Reducción del costo laboral no salarial.* La reforma impositiva del 2017 previó un alza *gradual* del mínimo no imponible para las contribuciones patronales. Para el año 2019 se había previsto permitir

---

<sup>171</sup> En el Ministerio de Producción y Trabajo figura un programa llamado “Mesas Ejecutivas para la Transformación Productiva”, <https://www.produccion.gob.ar/programas/mesasejecutivas>, pero no se informa oficialmente su actividad.

descontar sólo un 40% del mínimo no imponible, establecido originariamente en 17509,20 pesos mensuales. Posteriormente, desde enero de 2019, se anticipó el beneficio para los sectores del calzado, textil y cueros, permitiéndoles computar el 100% del mínimo no imponible. La medida se amplió luego a unas 19.500 empresas de 47 sectores productivos de economías regionales (decreto 128/2019) y, finalmente, obtuvieron el mismo beneficio los sectores alcanzados por la ley de economía del conocimiento. Al ser bastante errática, esta política probablemente pierde buena parte de sus efectos. Por otro lado, la reforma del 2017 suprimió los descuentos en las contribuciones patronales, vigentes desde 1993, según las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la distancias a Buenos Aires, de cada uno de los 514 partidos o departamentos del país. Se recomienda retomar cuanto antes una política similar, agregándole un cronograma de descuentos de las mencionadas contribuciones, previsible y sin ningún tipo de discriminación sectorial.

#### *4.3.5. La tensión entre exportaciones y precios de los alimentos y la política nutricional*

*4.3.5.1. Diagnóstico.* Como se vio en la sección 1.1.1, la tensión entre exportaciones y consumo interno de alimentos ha sido uno de los principales disparadores de las reiteradas políticas con sesgo anti-agroexportador y también del cierre comercial externo de la economía argentina a partir de la posguerra. Ya en este siglo, y pese a haberse atenuado el conflicto entre exportación y “mesa de los argentinos”, por el protagonismo de la soja y sus subproductos, con escasa presencia en la



canasta básica alimentaria argentina, tuvo lugar una de las políticas más sesgadas contra el sector agro-exportador, tanto por la amplitud de los productos alcanzados, como por su intensidad y duración.

En marcado contraste con este desafío, nunca se intentó desarrollar una política nutricional integral, ni general ni focalizada en los sectores sociales más necesitados, pese a que ha habido propuestas y acciones orientadas a tal fin<sup>172</sup>. Hay incoherencia entre la importancia concedida a la nutrición en los discursos y la ausencia de una política sistémica, aunque sí hay políticas parciales<sup>173</sup>. Se repite hasta el cansancio que la Argentina podría alimentar a más de 400 millones de personas en el mundo, pero aquella falencia no se resuelve<sup>174</sup>.

*4.3.5.2. Propuesta: un programa nutricional integral.* La Argentina necesita saldar esta deuda de larga data, y el mejor camino es un programa nutricional integral, centrado en los sectores de bajos ingresos, con rasgos tales como los que siguen.

---

<sup>172</sup> Hay aportes desde la investigación, las políticas públicas y la sociedad civil. Entre los primeros, están los del Centro de Estudios para la Nutrición Infantil Alejandro O'Donnell (CESNI, <https://cesni.org.ar/>), el Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (CEPEA, <http://cepea.com.ar>) o el Programa de Agro-negocios y Alimentos de la Facultad de Agronomía de la UBA (<https://www.agro.uba.ar/agronegocios>). En el plano de la sociedad civil pueden citarse la Fundación CONIN (<https://conin.org.ar/>), el Banco de Alimentos (<https://www.bancodealimentos.org.ar/>) o la red Nutrición 10, Hambre Cero (<http://www.n10hcero.org/>). Esta última tiene hoy poca actividad, pero la citamos porque su lema –creado en 2011 por J. J. Llach (<https://www.lanacion.com.ar/ciencia/cont-lanzan-el-plan-nutricion-10-hambre-0-nid1397068>)- marca claramente los objetivos a alcanzar. Una revisión histórica de los programas alimentarios en la Argentina se encuentra en Abeyá Gilardón (2016). Y la primera propuesta análoga a la aquí presentada es la de J. J. Llach et al. (1985, sic).

<sup>173</sup> Están vigentes actualmente diversos programas oficiales nacionales, provinciales y municipales, pero no están bien coordinados entre sí. Cualitativamente, son insuficientes. Cuantitativamente no se los puede evaluar porque, lamentablemente, se carece de información reciente consolidada (Nación, provincias, municipios y –menos todavía- ONG) de la inversión anual en programas de nutrición. Esta información es un insumo esencial para poder construir una propuesta orgánica de política nutricional.

<sup>174</sup> Ver, por ejemplo, Pardo (2018). Allí se menciona, además, que la Argentina es el tercer productor mundial de miel, soja, ajo y limones; el cuarto de pera, maíz y carne; el quinto de manzanas; el séptimo de trigo y aceites y el octavo de maní.

4.3.5.2.1. “Hambre cero” bien podría ser la primera meta, porque es imperdonable que todavía haya personas que lo sufran en la Argentina. Esto requiere decidir el camino óptimo para lograrlo, que probablemente sea un plan nacional que involucre también a provincias y municipios, así como la evaluación periódica de su cumplimiento

4.3.5.2.2. *Nutrición 10*. Pero no es suficiente con erradicar el hambre. “Nutrición 10” es demasiado ambicioso, pero marca el norte de la mejora sustancial de la nutrición, necesaria en la Argentina. La calidad de la alimentación tiene serias deficiencias, con carencias de frutas, verduras frescas, legumbres, lácteos y carnes y excesos de azúcares, panificados, harinas y derivados y papas. Este desequilibrio se debe, en alguna medida, al hecho de que los productos saludables son más caros que los menos saludables. No hay pues sólo desnutrición, sino también una malnutrición mucho más extendida y que genera importantes problemas de salud, en parte por su impacto en la obesidad<sup>175</sup>.

En el Cuadro 4.4 pueden verse distintos indicadores de ambas dimensiones, la desnutrición y la malnutrición. Los patrones se repiten en casi todos los casos, aunque no en todos. La Argentina tiene mejores valores que África, Asia y Sudamérica, pero no en todos los casos comparando con el Cono Sur. La subalimentación es relativamente baja, alcanzando a un 3,8% de la población total, pero no hay ninguna razón por la que “deba” ser mayor que las de Brasil y Uruguay, o sea menor al 2,5%.

---

<sup>175</sup> Ver, por ejemplo, los trabajos de CESNI y Britos et al (2015).

**Cuadro 4.4. Indicadores de desnutrición y malnutrición**

	Sub- alimentación	Inseguridad alimentaria	Retraso en crecimiento	Anemia en mujeres	Sobrepeso en menores	Obesidad en población
	% pob. total	% pob. total	menores de 5	en edad fértil	de 5 años	de 18 y más
	2015-17	2015-17	2012	2016	2012	2016
África	19.6	25.9	32.6	37.7	5.0	11.8
Asia	11.5	6.7	27.1	38.8	4.5	7.9
Sudamérica	4.9	6.9	9.0	23.9	7.6	23.0
* Argentina	3.8	8.7	8.2	18.6	9.9	28.5
* Brasil	< 2.5	...	7.1	27.2	7.3	22.3
* Chile	3.3	4.4	2.0	15.0	9.5	28.8
* Uruguay	< 2.5	...	10.7	20.8	7.2	28.9

Fuente: FAO et al. (2018). Notas. *Subalimentación*: el consumo habitual de alimentos de un individuo es insuficiente. *Inseguridad alimentaria*: acceso limitado a los alimentos por falta de dinero o de otros recursos. *Retraso en el crecimiento*: la altura o longitud (cm) para la edad (meses) es inferior en dos desviaciones típicas a la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS de 2006. *Anemia en mujeres en edad fértil*. [Hemoglobina] <110g/L para mujeres embarazadas; [Hemoglobina] <120g/L para mujeres que no están embarazadas. La anemia se define como una concentración de hemoglobina inferior a un punto límite determinado. *Obesidad en adultos*: IMC  $\geq$  30,0 kg/m<sup>2</sup>, donde IMC (índice de masa corporal) es la relación entre peso y estatura utilizada habitualmente para clasificar el estado nutricional de los adultos.

La inseguridad alimentaria, en cambio, es demasiado alta: llega al 8,7% y es mayor que en Sudamérica (6,9%) y Asia (6,7%). Algo similar ocurre con el retraso del crecimiento, con 8,2% en la Argentina, levemente por debajo del promedio de Sudamérica (9,0%).

En síntesis, los tres indicadores de desnutrición, actual o potencial, se ubican lejos del óptimo y lejos del valor que la Argentina podría alcanzar con mejores políticas y comportamientos sociales. En los indicadores de malnutrición el desempeño de la Argentina es aún peor. Probablemente por el relativamente alto consumo de carnes, la incidencia de anemia en mujeres en edad fértil es relativamente baja y menor a las de África, Asia y Sudamérica. En los dos indicadores de obesidad, en cambio, la Argentina está mal posicionada, en particular en la de los niños.

La eliminación de buena parte de las retenciones –luego revertida- y la unificación del tipo de cambio, fueron decisiones correctas, tanto por el gravamen de la herencia recibida –no reconocida aun por sus progenitores- como por la caída del precio internacional de muchas exportaciones primarias y agroindustriales y por la necesidad de poner en marcha a las agroindustrias que son un eje central del crecimiento del país, de buena parte de su Interior y de la provisión de divisas. Se argumentó en su momento que estas medidas conllevaban un aumento del precio relativo de los alimentos que, sin nuevas medidas, podría dificultar los objetivos buscados, tal como ocurrió en la realidad (J. J. Llach, 2016).

Se propone, pues, subsidiar el consumo de alimentos mediante la asignación por hijo (AUH) y el sistema de asignaciones familiares –aprovechando un instrumento ya instalado y cuyo uso de medios electrónicos limita mucho el clientelismo.

La realidad argentina a este respecto contrasta, por ejemplo, con la de los EEUU que, desde hace 80 años –cuando su ingreso por habitante era aproximadamente la mitad del de la Argentina de hoy- tiene distintos programas que conforman una amplia política nutricional. El más relevante, y famoso, es el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria de los EEUU, anteriormente llamado *Food Stamps*, consistente en un monto mensual de dinero aplicable a compras de alimentos en los canales comerciales normales. Se transfiere electrónicamente a la cuenta del titular y se utiliza como una tarjeta de débito. En 2017, el programa llegó a cerca del 13% de la población total, y su presupuesto fue de US\$ 70.000 millones, equivalentes a un 0,36% del PIB. El beneficio mensual medio por persona es de US\$ 125 por mes.

El sistema aquí propuesto podría ser obligatorio o total o parcialmente voluntario. Podrían otorgarse incentivos de modo tal que quien aceptara cobrar la AUH en descuentos sobre alimentos recibiera un monto algo mayor. Las combinaciones imaginables son muchas y seguramente los expertos en estos temas podrán aportar ideas al respecto<sup>176</sup>. Por último, pero muy importante, un sistema así aumentaría el poder de decisión de los hogares acerca de la alimentación saludable de sus hijos, y aun podría ser el inicio del camino hacia la recuperación de la comensalidad familiar.

En fin, también en este caso, es necesario evaluar sistemáticamente el cumplimiento de esta meta, sobre todo en el caso de los menores. El mejor camino para hacerlo es el de la medición de su edad, peso, talla y las relaciones entre tales variables, con dos antecedentes en la Argentina (1994 y 2007), y uno en marcha (2018), pero que sería mejor realizar cada cinco años<sup>177</sup>.

#### *4.3.6. La política comercial externa*

##### *4.3.6.1 La apertura de la economía*

*4.3.6.1.1. Diagnóstico.* Como se ha argumentado en varias partes del trabajo<sup>178</sup>, una estrategia exportadora no es compatible con una economía

---

<sup>176</sup> Nos referimos, por cierto, a los nutricionistas, pero también a los productores de frutas, verduras, carnes, lácteos y alimentos preparados, que se verían beneficiados por el programa; a las redes locales de municipios y organizaciones sociales que podrían aportar servicios complementarios como el capacitar en la preparación de alimentos nutritivos; a los especialistas en comercialización y en pagos electrónicos, incluyendo obviamente a los teléfonos celulares, y a las cadenas comerciales, que podrían asociarse al programa no sólo como receptoras de los pagos con descuento –lo que debería ser obligatorio- sino con propuestas de abaratamiento más acentuado en los alimentos más nutritivos.

<sup>177</sup> Ver (INDEC, 1995), Ministerio de Salud (2007 y 2018).

<sup>178</sup> Ver secciones 1.1.1, 1.1.3, 3.5 y el capítulo 4, especialmente su sección 4.2.

tan cerrada a las importaciones como la de la Argentina. Ello encarece los insumos importados o importables, limitando las cantidades de exportaciones actuales o posibles y expone al país a sanciones o represalias comerciales, legales o de hecho. Decir esto no implica ignorar que, para algunos sectores, en especial los más intensivos en trabajo de la industria manufacturera y de algunas economías regionales, la adaptación a una economía más abierta puede ser traumática. La adaptación será menos costosa si el tipo real de cambio se mantiene en niveles competitivos, tales como los de hoy por ejemplo (ver sección 4.2.1).

#### *4.3.6.1.2. Propuestas*

*4.3.6.1.2.1. Apertura gradual de la economía.* Pese a la complejidad del momento del comercio internacional, la Argentina necesita pues abrir gradualmente su economía. Debería empezarse por eliminar las relativamente pocas restricciones cuantitativas subsistentes y por tender a uniformar las protecciones arancelarias efectivas, ampliando su estimación para incluir también a los bienes de capital involucrados en cada caso. Por cierto, lo ideal es que esta apertura gradual se realice en el marco del MERCOSUR, tal como se expone en el punto 4.3.6.4, que incluye también propuestas para el conjunto de las negociaciones internacionales.

*4.3.6.1.2.2. Protección arancelaria contractual y acompañamiento a los sectores más sensibles.* Una alternativa que debería considerarse, aun con independencia de la velocidad con que acuerde con los socios del MERCOSUR, es dar a la protección una forma contractual<sup>179</sup>. En concreto, la duración de la protección sería variable según el monto de las inversiones

---

<sup>179</sup> Un esquema análogo fue propuesto en J. J. Llach (1990).

que realizaran los beneficiarios para aumentar su competitividad intrínseca. Se trata, en otras palabras, de ofrecer a los involucrados esquemas análogos al acompañamiento a los sectores más sensibles que se proponen en la sección 4.3.6.3. Asimismo, también se podrían acompañar estas políticas con la propuesta de anticipar parcial y selectivamente las rebajas impositivas de la ley 27430 de 2017 y de otros impuestos distorsivos agregados después de su sanción –derechos de exportación y tasa de estadística- según lo propuesto en 4.3.1.2.7. Por último, es claro que, para afianzar la propuesta de protección arancelaria contractual, sería crucial lograr avances en la adecuación de los contratos laborales sectoriales, tal como se ha planteado en la sección 4.3.4.

#### *4.3.6.2. El desarrollo de las cadenas de valor y su vinculación con las cadenas globales*

##### *4.3.6.2.1. Desarrollo de cadenas nacionales de valor*

*4.3.6.2.1.1. Diagnóstico.* El patrón de especialización de la economía argentina ha tendido a concentrarse en los primeros eslabones de las diferentes cadenas de valor, tanto en el agro, como en la industria, la minería y los servicios. Así, actualmente el país es un productor de clase mundial de materias primas agrícolas, y también de acero, aluminio, productos químicos y petroquímicos, derivados de la minería, servicios de informática, entre otros. Si bien cuenta con desarrollos innovadores en segmentos diferenciados y/o de mayor valor agregado en todas las áreas de producción de bienes y servicios, los mismos no son hasta ahora protagonistas en el desarrollo del conjunto de la economía argentina ni, por ende, de su performance exportadora.

Aunque no existe un consenso acerca de cuál es el esquema óptimo de especialización para un país del tamaño e ingreso como la Argentina, el mayor y mejor aprovechamiento de los recursos naturales, de los insumos industriales y de las actividades basadas en el conocimiento no puede quedar al margen de cualquier estrategia productiva-exportadora<sup>180</sup>. A este respecto, el avance hacia nuevos y diferentes eslabones de las respectivas cadenas de valor puede ser un aporte en la búsqueda de dicho objetivo.

*4.3.6.2.1.2. Propuestas.* Políticas orientadas a fortalecer el desarrollo de las cadenas de valor. Se proponer favorecer las inversiones en eslabones débiles y/o inexistentes en los cuales existen grandes proveedores eficientes de los insumos básicos (agrícolas e industriales), y propiciar su interacción competitiva con el resto de la cadena, caracterizada en general por el predominio de pymes.

Esto implica, por ejemplo, en las actividades basadas en el aprovechamiento de recursos naturales, renovables y no renovables, promover sus encadenamientos, tanto hacia adelante, ya sea en la forma de industrialización de la materia prima o el agregado de valor a través de su mayor interrelación con los servicios intensivos en conocimiento (tales como servicios agrícolas, de informática, financieros o marketing). como

---

<sup>180</sup> Mientras algunos autores sostienen que sólo en la manufactura –en particular, la de alta tecnología– hay procesos de convergencia internacional en materia de productividad (Rodrik 2011, 2015), otros destacan la existencia de una relación entre la “complejidad” de la estructura productiva-exportadora de un país y su potencial de crecimiento (Hausmann et al, 2011). Otra visión sugiere que lo relevante es estimular los procesos de diversificación productiva y exportadora (Hesse, 2008; Papageorgiou y Spatafora, 2012; Lederman y Maloney, 2008), en tanto que recientemente se ha argumentado que hay un proceso de “des-commoditización” de los sectores basados en recursos naturales, lo que contribuiría a alargar estas cadenas en términos de “calidad” y por ende aumentar su impacto sobre el crecimiento (Pérez et al., 2013). Otros autores enfatizan el rol de los servicios basados en el conocimiento como focos de generación de innovaciones y ganancias de productividad, así como de demanda de personal calificado (Jensen, 2013; Wilen, 2006; Stehrer et al, 2012; Gotsch et al, 2011). La visión pasada respecto de las industrias extractivas como “enclaves” también es desafiada, toda vez que estas actividades avanzan en tercerizar parte de procesos o servicios que no forman parte de su “core” de negocios (Morris et al, 2012).



hacia atrás, tales como el desarrollo de proveedores de agroquímicos, fertilizantes, tecnología de riego, maquinaria o en el procesamiento de recursos biológicos (biomasa, bioenergía, partes de las industrias químicas). En forma análoga, una mayor y mejor explotación de recursos no renovables como el petróleo, el gas y la minería y el desarrollo de sus encadenamientos hacia adelante, fundamentalmente en lo que hace a la generación de proveedores de servicios especializados.

En el ámbito de los servicios basados en el conocimiento, también el desafío es como lograr avanzar en el desarrollo de actividades más diferenciadas y sofisticadas, aprovechando los beneficios recientemente aprobados a través de una ley específica, tratada en el punto 4.3.1.2.6.

Finalmente, en el caso de la industria manufacturera el desafío de escalar en la cadena de valor también es relevante, sobre todo en aquellas actividades donde el país ha desarrollado ventajas competitivas y cuenta con empresas nodo que pueden articular el mayor desarrollo de las mismas. Aquí también la interrelación de la industria con el desarrollo digital y las TIC, es una fuente de innovación y avance en el escalamiento y generación de valor.

En cualquier caso, y dadas las peculiaridades de las cuasi infinitas temáticas sectoriales y de la multiplicidad de estrategias existentes a nivel de las diferentes empresas, sería recomendable avanzar hacia la celebración de acuerdos estratégicos de mediano plazo entre grandes empresas y sus respectivos anillos de proveedores o clientes, con explicitación de la metodología de trabajo, de las conductas esperadas por cada una de las partes y de los objetivos a ser alcanzados a lo largo del tiempo para los diferentes temas de la agenda sectorial, local y regional. En fin, dado que

en algunos casos las cadenas pueden tener un componente local o territorial de relevancia, puede tener sentido incorporar a los respectivos acuerdos la dimensión territorial, apostando a lograr no solo un mayor involucramiento de los actores regionales relevantes, sino también, la maximización de los *spill overs* a ser generados a favor de la comunidad territorial en cuestión.

#### *4.3.6.2.2. Desarrollo de cadenas regionales/globales*

*4.3.6.2.2.1. Diagnóstico.* Dos terceras partes del comercio mundial son explicadas actualmente por las cadenas globales de valor (OMC et al., 2019). Esto es, el intercambio de partes, piezas y componentes, que cruza una o más veces las fronteras hasta llegar al producto final, ocupa un lugar protagónico en los flujos de comercio mundial. Cabe señalar que el desarrollo de estas cadenas tuvo un fuerte empuje desde mediados de los años 90 –principios de los 2000, debido a la rebaja de los costos de las comunicaciones y la logística del transporte, el cambio tecnológico, y la reducción de los impuestos al comercio, entre otros factores. La dinámica de este proceso globalizador tuvo una cierta reversión luego de la Gran Recesión del 2008, para luego estabilizarse. Una parte central del fenómeno se debe al *offshoring* de procesos productivos que realizan empresas de países desarrollados en lugares geográficos que, por lo general, resultan ser abundantes en mano de obra (y por ello, con salarios bajos).

Ejemplos de estos desarrollos se pueden observar en las experiencias de empresas norteamericanas en China (y en otros países del Este de Asia) y México, así como en la desintegración de ciertas actividades de firmas de ese país en diferentes lugares de Centroamérica (especialmente en el ámbito de los sectores textil-indumentaria y el automotor). Algo similar

puede visualizarse en firmas europeas, también en relación al Este de Asia y China en particular.

En ese marco, también se han promovido en estas últimas décadas, las denominadas cadenas regionales de valor (caso particular de las cadenas globales). En este caso, la distribución de procesos productivos también se hace en el exterior, pero en empresas de la misma región geográfica. Ejemplo de ello, es la integración productiva entre empresas de diferentes países de la propia Unión Europea, donde en algunos casos responde a estrategias de especialización productiva y aprovechamiento de ventajas de escala, y en otras experiencias prima el diferencial de dotación de factores productivos (recursos naturales, capital y trabajo), y por ende de costos<sup>181</sup>. También en Asia hay esquemas de encadenamientos productivos cada vez más importantes, reflejados en la alta significación del comercio intrazona en el intercambio total (60% en 2017)<sup>182</sup>.

En América del Sur la vía principal de integración en las cadenas globales de valor es mediante la exportación de materias primas o bienes basados en recursos naturales con bajo grado de procesamiento, que luego son utilizados como insumos en los mercados de destino (Blyde, 2014; Cadestin et al., 2016). En otros términos, se trata de una integración basada en la especialización en los primeros tramos de las cadenas de valor, y la Argentina no es una excepción en este sentido. Pero a esta característica se agregan, en el contexto regional, algún tipo de integración en la cadena de

---

<sup>181</sup> Esto ocurre fundamentalmente entre empresas de países de diferente desarrollo relativo que conviven en la iniciativa de integración europea.

<sup>182</sup> UNCTAD (2018).

valor automotriz y, en menor medida, en algunos otros complejos tales como el químico-petroquímico y el textil-indumentaria.

En definitiva, integrarse más y mejor en las cadenas regionales y globales de valor aparece como un desafío para la Argentina en los próximos años, aún en un contexto donde el fenómeno del *offshoring* en general observa un menor dinamismo<sup>183</sup>.

*4.3.6.2.2.2. Propuestas.* En función del diagnóstico realizado se promueven dos tipos de acciones.

*4.3.6.2.2.2.1. Incentivos a integrar cadenas regionales de valor.* En primer lugar, se propone realizar políticas que faciliten los procesos de cooperación y complementación productiva-tecnológica entre empresas presentes en el ámbito latinoamericano (o al menos en el MERCOSUR), para aprovechar así, en mayor medida, la tasa de preferencia espacial regional (Olivera, 1959). Esto es, profundizar los incentivos tendientes a integrar en mayor medida, cadenas regionales de valor que incluso luego puedan “saltar” a globales. En este sentido, se podría estimular y acompañar el desarrollo de estas cadenas desmantelando las trabas internas al comercio y con el reconocimiento mutuo de normas y requisitos técnicos o de calidad para las empresas participantes. También, con medidas de estímulo a la inversión, tales como las presentadas en la sección 4.3.1.2.6, de anticipo parcial, selectivo y licitado de la reforma tributaria de la ley 27430 de 2017 y de otros impuestos distorsivos. Del mismo modo, los países participantes

---

<sup>183</sup> Luego de la crisis internacional (que generó una retracción del comercio y de los eslabonamientos transfronterizos) el desarrollo de las cadenas globales de valor tuvo una recuperación en el 2010/2011, para luego estabilizarse y/o crecer muy lentamente. En 2017, por primera vez desde la crisis, se observa una expansión de las cadenas globales por encima del crecimiento del PIB, pero aún es muy temprano para afirmar si estamos ante una nueva tendencia o simplemente ante un desempeño anual aislado (OMC et al., 2019).

podrían proponer utilizar parte del FOCEM<sup>184</sup>, para financiar y promover estas iniciativas.

*4.3.6.2.2.2. Agenda de promoción de inversiones internacionales para integrar cadenas de valor regionales o globales.* Una segunda vía de acción puede ser la implementación de una activa agenda de promoción de inversiones internacionales, tendiente a aprovechar nichos u oportunidades que la Argentina dispone (o podría disponer) y que hoy están siendo subutilizados.

Algo de esto ya ocurre en algunas ramas de servicios basados en el conocimiento (SBC), por ejemplo, pero podría potenciarse también en otras cadenas, desde la automotriz/autopartista o la metalmecánica (bajo el concepto de “proveedores globales”), hasta la provisión de insumos biológicos bajo especificaciones pre-determinadas por parte de los compradores (López y Pascuini, 2018; Sica, 2018).

Se trataría, en otros términos, de complementar las capacidades empresariales nacionales con las inversiones de firmas extranjeras, a los efectos de fortalecer el entramado productivo-exportador de nuestro país mediante su inserción en las redes regionales o globales de dichas firmas.

*4.3.6.3. El acompañamiento a los sectores sensibles frente a la mayor competencia*

*4.3.6.3.1. Diagnóstico.* Una economía más abierta e inserta en el mundo genera nuevas oportunidades para ampliar y diversificar la oferta

---

<sup>184</sup> Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, al que sus “estados parte” aportan en conjunto 100 millones de dólares anuales.

productiva y exportadora, pero, al mismo tiempo, implica un mayor desafío competitivo para sectores tradicionales del entramado productivo nacional. Este fenómeno no sólo implica la necesidad de enfrentar un proceso de adaptación y/o reconversión productiva de diferentes actividades al nuevo escenario, sino también, la adecuación de la oferta laboral y sus calificaciones<sup>185</sup>.

A este respecto, si bien las nuevas condiciones pueden generar mayor demanda de empleos en sectores exportadores o más eficientes, no necesariamente las personas desplazadas desde las industrias afectadas podrán ocuparlos. Por ello, quienes tomen las decisiones deben estar conscientes de las fricciones y límites para la relocalización de la fuerza de trabajo, lo cual tiene impactos tanto de nivel como de composición sobre el empleo, si, por ejemplo, esas personas acaban trabajando en el sector informal. También puede tener efectos distributivos por el lado de la brecha salarial (*skill premium*), al afectar de manera diferente a trabajadores con distintos niveles de calificación (López y Pascuini, 2018).

Por otro lado, el aprovechamiento por parte de los sectores ganadores de un nuevo escenario<sup>186</sup> que facilita una mayor y mejor inserción internacional requiere de tiempo e inversiones. Y algo similar ocurre con los procesos de reconversión de las actividades más negativamente afectadas por la competencia internacional. En contraste con la relativa lentitud del aprovechamiento de las oportunidades y de los procesos de reconversión,

---

<sup>185</sup> Ver la sección 4.2.3.2, en la que se analiza la necesidad de inversión en capital humano.

<sup>186</sup> Goldberg et al., (2016), revisando diversos trabajos empíricos sobre el tema, encuentran que la reducción de barreras proteccionistas tiene un impacto positivo sobre la productividad, tanto vía relocalización de recursos hacia las firmas más productivas como a través de mejoras de las empresas que ya eran más eficientes antes de la apertura. Sin embargo, la literatura es ambigua respecto de si estas ganancias se deben a incrementos de eficiencia o a mayores márgenes. Asimismo, algunos estudios sugieren efectos positivos sobre la innovación vía acceso a insumos extranjeros, aunque hay menos evidencia respecto de si la liberalización promueve mayores niveles de I+D (López et al., 2018).

tanto la apertura comercial en sí, como sus impactos, son más inmediatos. Por ello son muy importantes tanto el *timing* de la reforma como las políticas de acompañamiento para los sectores más afectados –tales como estímulos a la inversión y a la reconversión- como las de amortiguación de los impactos sobre el empleo –tales como la recapacitación o la creación de alternativas. De ellas puede depender, inclusive, la sostenibilidad del propio proceso de apertura y de reformas.

#### *4.3.6.3.2. Propuestas*

*4.3.6.3.2.1. Programas sectoriales de reestructuración productiva.* En función del diagnóstico realizado se propone la implementación de programas sectoriales, público-privados, que realicen acciones coordinadas de reestructuración productiva, por un período de tiempo determinado, con el objeto de amortiguar los potenciales impactos sectoriales de la mayor apertura y –en lo posible- logrando la competitividad y/o reconversión de los segmentos más afectados. Estos Programas Sectoriales incluirían las acciones siguientes.

*4.3.6.3.2.2. Ventajas de una apertura gradual para los sectores más intensivos en trabajo.* Del diagnóstico anterior resulta que los procesos de mayor apertura comercial externa, unilateral o negociada, deberían implementarse con cronogramas graduales de reducción de aranceles, en especial en aquellas actividades intensivas en mano de obra, abriendo así la oportunidad para una transición adaptativa al nuevo escenario. En ese marco, los cambios en la política comercial deberían ir acompañados de políticas productivas y de empleo, valiosas en sí, pero además compensatorias de eventuales daños. En el primero de los casos, procurando fortalecer los eslabones más competitivos de los sectores

productivos afectados, para intentar así ajustes dentro de cada sector, que son menos costosos en términos de adaptación. Por ejemplo, en el caso de la indumentaria, se trataría de fortalecer el segmento de marca y diseño, para así incrementar su participación, hoy pequeña, en la producción y el empleo del sector.

Para ello, se ofrecería a las empresas el sostenimiento del esquema de protección y su reducción gradual y pautada en el tiempo, a cambio de un programa concertado de inversiones (en capital, innovación y/o calificación de recursos humanos). El Estado acompañaría el proceso de apertura gradual con medidas de facilitación de inversiones, tales como la disminución de impuestos distorsivos, orientadas a favorecer el desarrollo de dicho proceso de capitalización y ajuste sectorial. Estos esquemas se instrumentarían contractualmente.

Finalmente, y al mismo tiempo, se trabajaría en un plan estratégico para toda la cadena de valor, con el objetivo de contar con una hoja de ruta de la actividad en un escenario más competitivo, de sus posibilidades de adaptación al cambio y del rol de los principales actores del sector, de los sindicatos y del Estado en este proceso.

*4.3.6.3.2.3. Capacitación de los trabajadores.* Más allá de los esfuerzos mencionados, también se requieren políticas activas de capacitación y recalificación de los trabajadores, tanto para el incremento de la productividad de las actividades más débiles, como para facilitar su reconversión a las necesidades de otros eslabones de la cadena o, más difícil, de otros sectores productivos. El trabajo conjunto del Estado con las empresas, sindicatos y ONG vinculadas a las diferentes actividades, puede resultar un camino efectivo para el logro del objetivo.



#### *4.3.6.3.2.4. Políticas para los sectores ganadores con la reforma comercial.*

También es importante que haya políticas productivas para los sectores potencialmente beneficiarios de la reforma, para así generar un marco propicio al aumento de sus inversiones y exportaciones. Como en el caso anterior, el buen funcionamiento de los ganadores potenciales puede hacer diferencia a favor de una reforma exitosa, en tanto permitiría superar más rápidamente los problemas de empleo o ingresos en los sectores afectados negativamente. Para ello, facilitar el proceso inversor de los potenciales ganadores aparece como un mecanismo adecuado para acercar en el tiempo, o complementar, las ganancias derivadas de la reforma.

#### *4.3.6.3.2.5. Tratamiento preferencial de los sectores más afectados en el*

*anticipo parcial, selectivo y licitado de la reforma tributaria 2017 y de otros impuestos distorsivos*<sup>187</sup>. Lo que aquí se propone es que, en los anticipos de rebajas impositivas que se liciten, se dé prioridad a los sectores que, estando entre los más afectados por la apertura comercial, decidan realizar inversiones y concursar así en las rebajas impositivas condicionadas.

#### *4.3.6.4. El MERCOSUR*<sup>188</sup> *y las negociaciones internacionales*

*4.3.6.4.1. Diagnóstico.* Desde mediados de los años 80, la Argentina transita el camino de la apertura e inserción multilateral a través de su participación en el GATT<sup>189</sup> (primero) y la Organización Mundial del Comercio (después)

---

<sup>187</sup> Este tema fue tratado, en general, en el punto 4.3.1.2.7.

<sup>188</sup> Conviene recordar que los “estados partes” del MERCOSUR son cinco: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, este último, suspendido. Son “estados asociados” Bolivia –en trámite para ser “estado parte”, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, incluyendo así, entre ambas categorías, a todos los países de América del Sur.

<sup>189</sup> Argentina es miembro del GATT desde el 11 de octubre de 1967. Se hace mención aquí al período en el que se inicia el proceso de apertura comercial (unilateral y regional) que rige –con sus vaivenes- hasta el presente.

y, simultáneamente, con el esquema de preferencias regionales establecido en el ámbito del MERCOSUR<sup>190</sup> <sup>191</sup>. Así, actualmente, el arancel promedio para las importaciones argentinas desde el mundo asciende a poco menos del 11%, en tanto que rige el libre comercio para buena parte del comercio de bienes en el ámbito del mercado ampliado (Cuadro 4.5).

En ese marco, el comercio dentro del MERCOSUR, que en 1990 alcanzaba los US\$ 4.000 millones y representaba el 12% del comercio total de los países miembros con el mundo, llegó a los US\$ 20.500 millones y el 24% del total a finales de esa década. En 2010 estos indicadores se ubicaban en US\$ 44.000 millones y 16% del total, mientras que en el bienio 2017-8, la corriente de bienes entre los países de la región alcanzó los US\$ 41.000 millones, monto que representa el 14,5% del comercio total (Gráfico 4.2).

**Cuadro 4.5. Arancel Externo Común del MERCOSUR y de los Estados Parte, 2018<sup>192</sup>**

	MERCOSUR	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Arancel promedio (%)	11.5	10.9	11.6	8.5	8.9

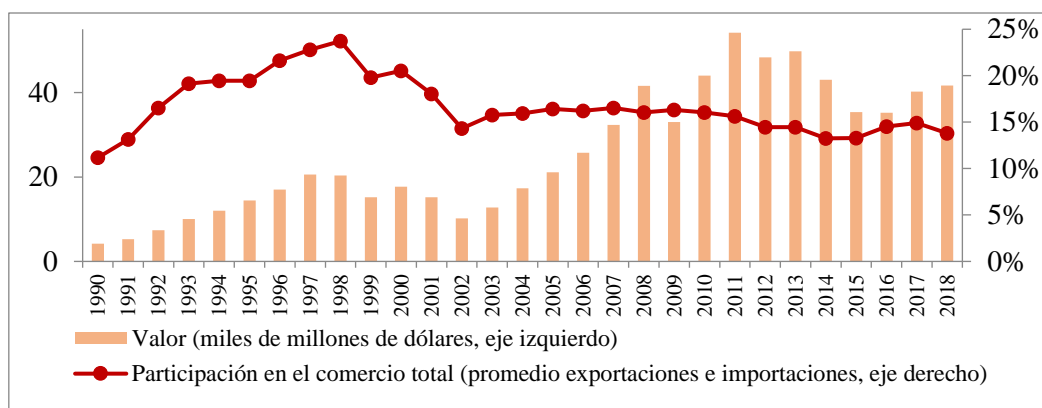
Fuente: elaboración propia en base a INTAL/BID (2019).

**Gráfico 4.2. Comercio interno de mercancías en el – MERCOSUR. Exportaciones (miles de millones de US\$) y participación en el total (promedio de exportaciones e importaciones, en %)**

<sup>190</sup> Este tipo de estrategia, que combina la participación simultánea en el foro multilateral y en el regional, es común a buena parte de los países del mundo. Dado que la OMC ha registrado escasos avances luego de su constitución en 1995, con el cierre de la Ronda Uruguay del GATT, y que el rol de la Argentina es marginal en dicho ámbito, no profundizamos sobre este espacio de negociación.

<sup>191</sup> Si bien el MERCOSUR surge a partir del Tratado de Asunción firmado en marzo de 1991, desde mediados de los 80, Argentina y Brasil entablaron un proceso de integración bilateral, al cual luego se incorporaron Paraguay y Uruguay en el marco del mencionado Tratado.

<sup>192</sup> Las diferencias entre el AEC MERCOSUR y el arancel promedio de sus miembros se deben básicamente a la existencia de excepciones nacionales y a diferentes regímenes especiales de importación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEI y BID-INTAL.

Luego de 28 años de existencia, el espacio regional se encuentra en una etapa de fuerte cuestionamiento, basado en tres cuestiones fundamentales:

- La unión aduanera es imperfecta e ineficiente para un desarrollo competitivo: aranceles relativamente elevados para algunos productos, escalonamiento alto en insumos y bienes intermedios y múltiples perforaciones del arancel externo común (AEC).
- Hasta la reciente firma del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea, las relaciones externas del MERCOSUR se habían mostrado débiles, con escasos acuerdos comerciales, un mecanismo decisorio interno lento y divergencias en los objetivos de inserción internacional.
- El espacio intrazona continúa presentando dificultades de acceso y escasa integración por: armonización regulatoria limitada; barreras al ingreso de bienes y servicios; políticas fiscales y sectoriales divergentes y distorsivas de la competitividad<sup>193</sup>; sectores fuera del libre comercio o

<sup>193</sup> Algunos casos son la aplicación de derechos de exportación a las ventas intrazona impuestas por Argentina y contrarias a lo dispuesto en el Tratado de Asunción CERA (2009); las tasas consulares aplicadas por Uruguay y Paraguay; la tasa global arancelaria (2015) impuesta por Uruguay y la discriminación impositiva de Brasil para los productos importados, entre muchas otras barreras no arancelarias (INTAL/BID, 2019).

comercio administrado; y, en fin, acuerdos de servicios, compras públicas e inversiones –entre otros- con diferente grado de vigencia y/o aplicación.

A diferencia de otros momentos de replanteos del MERCOSUR, la insatisfacción actual es compartida por los cuatro países socios en cuanto a la evolución del proceso integrador y su relacionamiento externo. Ella ocurre, además, en un contexto de dificultades económicas en la región y con cambios políticos en el país más grande, a lo que se suman elecciones presidenciales en la Argentina y en Uruguay en 2019. También se destaca que, por primera vez en la historia del MERCOSUR, el gobierno de Brasil, asumido el 1ro de enero de 2019 cuestiona el alto nivel de protección del AEC y, más en general, la escasa apertura del bloque (INTAL/BID, 2019).

Teniendo en cuenta estos elementos es factible pensar que el MERCOSUR irá avanzando hacia un nuevo formato, probablemente diferente del que conocemos. Las opciones son múltiples y están delineadas, en general, por la transformación del esquema integrador en una zona de libre comercio, el mantenimiento de la unión aduanera con algún margen de flexibilidad o, en fin, la continuidad del formato original, profundizado y ampliado (Rozemberg et al., 2019). Es probable que el AAE con la Unión Europea pueda actuar como disparador de un imprescindible reordenamiento.

Quienes abogan por la zona de libre comercio, le asignan a la unión aduanera buena parte de la responsabilidad de no haber podido cerrar negociaciones con terceros países, no haber logrado reducir las barreras de protección respecto del resto del mundo, y haber fracasado como esquema de desarrollo productivo.

Por el contrario, quienes están a favor de profundizar la unión aduanera, sostienen que el espacio regional ha sido –aun con sus imperfecciones- el ámbito donde los países socios –especial, pero no únicamente, los dos más grandes- han logrado una inserción internacional más satisfactoria, con empresas de diferente tamaño relativo, diferenciación de productos, etc. Añaden que los problemas para negociar con terceros países o reducir el nivel del AEC son síntomas de las dificultades internas de los estados parte del MERCOSUR –básicamente de Argentina y Brasil. Para resolverse, ellas requerirían modificar los consensos internos, y no necesariamente cambiando el formato del proceso integrador.

En el medio, entre ambas visiones, se encuentra la de mantener el *statu quo*, pero con alguna flexibilización para la negociación con terceros países. Esto es, por ejemplo, poder negociar acuerdos marco en forma cuadripartita, pero reservando la posibilidad de negociaciones bilaterales para la cuestión específica de aranceles, productos y otros.

*4.3.6.4.2. Propuestas.* Las propuestas formuladas en esta sección deben ser leídas en el marco de las referidas a la apertura comercial en el punto 4.3.6.1.2.

*4.3.6.4.2.1. Participación activa en el ámbito de la OMC.* Si bien en un contexto de pocos avances del multilateralismo, el regionalismo aparece como un camino posible –y elegido por muchos países- para seguir transitando el sendero del libre comercio<sup>194</sup>, ello no implica subestimar la

---

<sup>194</sup> Como se señaló en el Capítulo II, pese a las dificultades del contexto internacional, a lo largo del último bienio se han cerrado nuevos acuerdos regionales en África, en el norte de América, entre Europa y Japón, entre países de América y Asia con costa en el Pacífico (con excepción de Estados Unidos), entre otros.

necesidad de participar de manera activa en las negociaciones multilaterales.

A este respecto, la Argentina debe continuar insistiendo en los objetivos de procurar avances más profundos en el desmantelamiento de los subsidios y el proteccionismo agrícolas, pero también activando el resto de los temas que hacen al fortalecimiento del comercio internacional y su regulación, así como de la necesaria preservación de la OMC como canal democrático de solución de diferencias y de su rol en la gobernanza global. Queda pendiente el determinar si el AAE entre el MERCOSUR y la Unión Europea podrá o no ser un vehículo que logre eliminar, o al menos disminuir muy significativamente, los tan perniciosos efectos del proteccionismo agroalimentario para los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR.

Para países emergentes como la Argentina, el mantenimiento del sistema de reglas multilateral y su mecanismo de solución de diferencias resulta esencial y, como se sabe, ambos han estado amenazados, y en parte siguen estándolo, por las presiones proteccionistas, fundamental, aunque no exclusivamente, de Estados Unidos.

Otro de los temas en los que la Argentina debe insistir es en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC) que entró en vigencia en 2017. La implementación de estos compromisos puede tener un impacto directo en la reducción de costos de logística, transporte y procedimientos aduaneros para las empresas.

En el ámbito agrícola, no sólo se debe hacer cumplir el compromiso de eliminación de subsidios a la exportación acordado en la Cumbre Ministerial de Nairobi (2015), sino también avanzar en la reducción de derechos de

importación para el acceso a mercados y en compromisos de reducción de los montos destinados a las distintas formas de ayuda interna a la producción.

Finalmente, la Argentina debe apoyar la iniciativa de un “programa de trabajo informal” para las Pymes, con el fin de analizar aspectos relevantes para dichas empresas, como la reducción de costos operativos y acceso a financiamiento. En igual sentido, resulta relevante el debate orientado a generar reglas que regulen los diferentes aspectos que hacen al comercio electrónico.

*4.3.6.4.2.2. El MERCOSUR y su ampliación a América Latina.* En el ámbito de las negociaciones regionales urge considerar los planteos del proceso de integración y tomar las acciones más convenientes para la mayor y mejor inserción internacional de la Argentina. En tal sentido, consolidar un MERCOSUR más moderno, actualizando su arancel, eliminando las trabas al comercio y la aplicación de medidas fiscales discriminatorias internas<sup>195</sup>, estableciendo políticas para favorecer el desarrollo de cadenas regionales de valor, abriendo y potenciando el mercado regional de compras públicas y de servicios, incrementando la disponibilidad de bienes públicos regionales (infraestructura, financiamiento, etc.), y definiendo avanzar de manera rápida en una zona de libre comercio con el resto de los países de América Latina y el Caribe, parece ser una agenda factible y conveniente<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> Ver nota 190.

<sup>196</sup> La integración regional favorece la expansión exportadora, así como los procesos de *upgrading* del patrón de especialización de las naciones miembro. Para que esos beneficios se alcancen efectivamente se requiere ir más allá de la reducción de aranceles, y avanzar fuertemente en iniciativas de armonización o reconocimiento mutuo de estándares, mejora de la infraestructura y baja de los costos de transporte intra-regionales, facilitación del comercio y fijación de reglas de origen que favorezcan los procesos de

En efecto, considerando que buena parte de la oferta productiva-exportadora diferenciada de nuestro país se dirige a América Latina (tal como se muestra en el Capítulo 3), la asociación con Brasil, Uruguay y Paraguay, y la ampliación de acuerdos con el resto de los países de la región, aparecen como de interés prioritario. Cabe señalar que la relación comercial de Argentina con América Latina está sub explotada y, tal como lo confirman estudios de organismos regionales como la ALADI, CEPAL y el BID, existen potenciales ganancias de bienestar a partir de la consolidación de un área de libre comercio entre los países de América Latina y el Caribe<sup>197</sup>.

*4.3.6.4.2.3. El MERCOSUR y el AEC.* Luego de casi 25 años de vigencia del AEC, surgen diversas necesidades de revisión, que la Argentina debe armonizar con su propia política de apertura comercial. Una es el nivel de las alícuotas arancelarias, ajustando la protección efectiva de algunos productos finales y reduciendo las tarifas para los insumos. En segundo lugar, debe decidirse el nivel de protección para el sector automotriz, complejo de importancia en la región que, además, está presente en muchas de las negociaciones internacionales en curso. En tercer lugar, debería acordarse la consolidación de un AEC más bajo para los bienes de capital, incluyendo informática y telecomunicaciones, en línea con los utilizados por los cuatro países socios a través de sus excepciones al AEC vigente.

---

complementación, todas tareas vinculadas a la integración profunda en las que la región ha progresado poco hasta ahora (López et al., 2018).

<sup>197</sup> El BID (2018), propone avanzar en la convergencia de los acuerdos bilaterales existentes en el ámbito de la ALADI, gracias a los cuales ya rige el libre comercio en buena parte del subcontinente. Para ello, aboga por disminuir los costos asociados a contar con múltiples acuerdos, cada uno con sus reglas de origen, disciplinas comerciales, etc.; y también por ampliar los beneficios que la Argentina y Brasil tienen negociados con México. Por su parte, ALADI (2017) propone un camino similar para la integración latinoamericana.



Cabe señalar que la revisión del arancel debe realizarse independientemente de la decisión que se tome en relación a la continuidad o no de la unión aduanera. Dicho de otro modo, la Argentina debe analizar y ajustar su esquema de protección, de manera consistente y en conjunto con otras políticas (como las aquí propuestas). Se trata de una tarea que también deben hacer los demás países socios, habida cuenta de las demandas políticas y económicas actuales en las que se encuentran involucrados. Hacer este ejercicio de manera individual requiere una articulación público-privada nacional sin ninguna coordinación subregional. Hacerlo de manera cuadripartita, en cambio, exige enfrentar la complejidad de la coordinación, pero permite preservar la fortaleza negociadora con terceros países y, en alguna medida, el espacio regional. Al mismo tiempo, la adopción del arancel externo común cuadripartito ha evidenciado ser – hasta el momento, y más allá de las excepciones y perforaciones– una forma de garantizar cierto anclaje de la reforma comercial a lo largo de las últimas décadas, aún frente a procesos críticos en los que las economías de los países socios se han visto involucrados (efecto “*lock in*”)<sup>198</sup>.

#### *4.3.6.4.2.4. La negociación del MERCOSUR o sus socios con terceros países.*

El evidente fracaso en la concreción de nuevos acuerdos del MERCOSUR con terceros se debió más a problemas de política interna de los países socios más grandes que al formato negociador, como quedó demostrado con la reciente firma del Acuerdo con la Unión Europea. Esto no cambia con

---

<sup>198</sup> Habida cuenta que el arancel es un instrumento para guiar la asignación de recursos a mediano plazo, resulta fundamental brindar un horizonte de certidumbre al mecanismo, procurando minimizar los efectos de las presiones empresariales y/o sectoriales. En tal sentido, y de manera inédita en la región, la protección arancelaria brindada por el AEC (con sus más y con sus menos) se ha mantenido estable desde su implementación, a inicios de 1995, más allá de no haberse avanzado luego en una mayor apertura. Dicho de otro modo, el MERCOSUR ha resultado ser en este aspecto, garante de la reforma (apertura comercial) y su continuidad en el tiempo, al menos en lo que hace al AEC, y aún con sus perforaciones.

la salida de la unión aduanera per se, salvo para los países más pequeños, cuyos intereses al respecto han estado siempre más claros. Dicho de otro modo, la Argentina se verá beneficiada sólo parcialmente para negociar acuerdos con terceros países si el MERCOSUR se transforma en una zona de libre comercio, porque el impedimento para hacerlo hasta ahora ha respondido en buena medida a las dificultades para alcanzar los consensos internos necesarios para llevarlo adelante, y sólo parcialmente al formato negociador. Algo similar puede decirse de Brasil. Por el contrario, negociar de manera individual implica perder el beneficio que, al menos en teoría, supone el mayor poder relativo que brinda la negociación conjunta. Con todo, y habida cuenta de la experiencia histórica y los esfuerzos de coordinación que exige el formato comunitario, se pueden habilitar de manera transitoria, mecanismos de flexibilización que brinden plazos y dinámicas variables a las ofertas de cada uno de los países socios en las diferentes negociaciones, bajo un paraguas común y con el compromiso de la convergencia en el tiempo.

*4.3.6.4.2.5. Las negociaciones con el resto del mundo (extra América Latina).* La Argentina/MERCOSUR debe priorizar su agenda negociadora en función de los intereses de los sectores productivos/exportadores, sin desatender los impactos sobre el resto de las actividades domésticas que cualquier negociación tiene como contrapartida. En igual sentido, debe especificarse el tipo de negociación que se va a impulsar en cada caso, toda vez que existen diferentes alternativas, siendo la zona de libre comercio apenas una de ellas. Esto último se relaciona con las dificultades que tiene un país de desarrollo intermedio como el nuestro para encarar negociaciones internacionales amplias, en parte por su estructura productiva diversificada, y en parte porque el sector productivo más

competitivo (agro, agroindustria) enfrenta serias dificultades para mejorar su acceso al mercado a través de dichas negociaciones, dadas las presiones proteccionistas existentes en muchos de los potenciales socios.

Teniendo en cuenta estos factores, la Argentina debe intensificar sus esfuerzos negociadores para ampliar el ingreso de materias primas agrícolas y alimentos procesados en buena parte del dinámico mundo emergente (sobre todo, de Asia y África) que, como se viera en los tres capítulos anteriores, es cada vez más importante para el esquema exportador nacional. En estos mercados, al igual que en el de la UE, no sólo se trata de alcanzar rebajas de aranceles, sino también, del reconocimiento de estándares, de la eliminación de barreras técnicas, de las exigencias en materia de registros, entre otros aspectos que limitan y obstaculizan el acceso de productos argentinos.

En el caso de Estados Unidos y Canadá, donde la Argentina exporta bienes y servicios con algún grado de diferenciación, la negociación debe contener las rebajas arancelarias, pero también, la apertura de los mercados de servicios, que responden a criterios y metodologías diferentes.

Como es obvio, la secuencia o priorización de las negociaciones, y su metodología, no es definida simple y únicamente por los intereses comerciales y de manera independiente, pero debería procurar acercarse lo más posible. Al mismo tiempo, la secuencia debe tener en cuenta enfáticamente los tiempos que exige la adaptación del entorno local a la mayor competencia con cada uno de estos países y/o regiones.

#### *4.3.6.4.2.6. Una nueva etapa: el cierre del Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea*

El 28 de junio de 2019 se anunció el cierre del Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea luego de 20 años de negociaciones. Si bien no se cuenta aún con sus detalles finales<sup>199</sup>, se estima que a través del mismo, la UE liberaliza cerca del 93% de su comercio en 7 años (74% del mismo de manera inmediata), y el MERCOSUR lo hace en un 90%, de manera gradual y en hasta 15 años.

Cabe señalar que una parte no menor de las exportaciones de los países del MERCOSUR a la UE se encuentra dentro del 7% no comprometido dentro de la liberalización europea, universo para el cual se ha conseguido una desgravación parcial o la aplicación de cuotas o contingentes arancelarios fijos.

Además de acceso a los mercados, el Acuerdo incluye no menos de trece capítulos, donde se establecen disciplinas y reglas en aspectos tales como propiedad intelectual, defensa de la competencia, compras públicas, servicios, inversiones, obstáculos técnicos al comercio, comercio y desarrollo sustentable, pymes, defensa comercial y salvaguardias, facilitación del comercio y operatoria aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, solución de controversias, entre otras.

Como se ha mencionado en este trabajo (puntos 1.1.1 y 4.2.2), midiendo los coeficientes de apertura comercial, la Argentina y Brasil son los países más cerrados del mundo, por lo que la consolidación de este Acuerdo significa un cambio importante en la estrategia de inserción internacional de ambos países<sup>200</sup>.

---

<sup>199</sup> Al día 1/7/19.

<sup>200</sup> Distintos son los casos de Paraguay y Uruguay, que son 2,8 veces y 1,6 veces más abiertos, respectivamente, que el promedio de la Argentina y Brasil).

En igual sentido, en la evaluación que se hiciera en este trabajo sobre la realidad del MERCOSUR, se ha enfatizado la debilidad del relacionamiento externo del bloque y la disconformidad de los cuatro países socios en torno a esta dificultad. Por tanto, el Acuerdo con la Unión Europea implica un quiebre en este statu quo y abre un nuevo mapa de oportunidades y desafíos.

Enfrentar este nuevo escenario, gradualmente mucho más competitivo, exige un mayor esfuerzo de las políticas públicas y de las empresas para aumentar, cuantitativa y cualitativamente, la inversión, la innovación, la producción y las exportaciones, aprovechando así las ventajas del acceso al mercado europeo. Poner en marcha las políticas enunciadas en este Capítulo resulta fundamental para avanzar en este objetivo. Si no se logran los consensos internos para ello, el Acuerdo puede terminar generando oportunidades de acceso que no puedan ser satisfechas por las debilidades del entramado productivo-exportador doméstico.

Finalmente, el Acuerdo impone una agenda regulatoria compleja, que requiere una exigente tarea de adaptación y coordinación de los países del MERCOSUR. En definitiva, el Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea significa un paso muy importante en la mayor integración del bloque al escenario internacional, que abre una nueva etapa de desafíos y oportunidades para los países socios y para el proceso MERCOSUR en su conjunto.

#### *4.3.6.5. La promoción comercial*

*4.3.6.5.1. Diagnóstico.* Desde 1994 el país cuenta con una agencia especializada en la promoción de exportaciones (Fundación Exportar) que,

a partir de 2016, se transformó en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), sumando la tarea de atracción de inversión extranjera. En el exterior son las embajadas y consulados del país quienes normalmente realizan las acciones de promoción.

Diferentes estudios encuentran efectividad en las agencias de promoción de exportaciones (APE) para diversificar la canasta exportadora y sus destinos<sup>201</sup>. En efecto, según Crespi et al. (2014) la evidencia empírica muestra que estas APE son una herramienta efectiva para posicionar nuevos productos en nuevos mercados, en tanto que las representaciones diplomáticas tienen mayor importancia en mejorar el margen intensivo de las exportaciones; es decir, incrementar las ventas de productos homogéneos que ya se comercializan.

Más allá de la AAICI, en el Gran Buenos Aires y el interior del país funcionan diferentes tipos de organizaciones públicas provinciales, y algunas privadas, para brindar orientación a las firmas exportadoras, en especial las de menor tamaño relativo. Asimismo, desde otros diferentes organismos públicos nacionales y provinciales se realizan tareas directa o indirectamente asociadas a la inserción internacional de las empresas locales, desde los vinculados al comercio, las relaciones exteriores, la industria y la agricultura, hasta los asociados con la minería o el turismo, pasando por los servicios culturales o educativos, entre otros. Mayormente estas agencias estatales son responsables de las políticas productivas y/o del acompañamiento general del sector, donde la exportación es una parte de sus objetivos o funciones.

---

<sup>201</sup> Por ejemplo, Crespi et al. (2014) y Volpe (2010).

Por tanto, una de las características de la promoción comercial en Argentina es la amplia participación de organismos y agencias públicas (nacionales y provinciales, en el interior y en el exterior del país), fenómeno que exige de un importante esfuerzo de coordinación, poco observado en la práctica<sup>202</sup>.

Otro rasgo de la promoción de exportaciones en el país está dado por las dificultades para lograr masa crítica en su accionar en los sectores agrícolas, industriales y de servicios de menor tamaño relativo. En efecto, si bien estos son los actores más necesitados de información sobre mercados internacionales, participación en ferias, estándares requeridos, barreras al acceso, etc., son también quienes menos recursos y tiempo cuentan para hacerlo y, más aún, si se tiene en cuenta que en Argentina hay pocas actividades de pymes netamente exportadoras. Lo más frecuente son sectores en los que la mayoría de las empresas venden al mercado interno, con bastante menor, o nula, participación de las exportaciones. Por ello, muchas veces las agencias de promoción terminan participando en ferias internacionales de productos o servicios en los que la oferta productiva-exportadora argentina está más consolidada internacionalmente, y con participación de grandes empresas; o, alternativamente, participan en ferias de sectores más diferenciados, con poca asistencia de empresas nacionales, o con la presencia de aquellas que son subsidiadas para hacerlo.

Así, las actividades de promoción de exportaciones pierden el foco de sus ejes estratégicos de acción, involucrando principalmente a empresas

---

<sup>202</sup> En la Argentina, la promoción comercial a nivel nacional está signada por la fragmentación de esfuerzos y la ausencia de instancias formales de coordinación. Por su parte, la participación del sector privado en las agencias nacionales y provinciales es sumamente baja, tanto a nivel presupuestario como institucional (Saslavsky et al., 2009).

grandes y/o a sectores maduros o participando en ferias y misiones en modo institucional y con escasa participación privada.

*4.3.6.5.2. Propuestas.* El diagnóstico realizado permite identificar tres de las dificultades principales asociadas a la promoción de exportaciones en Argentina. a) La diversidad de agentes involucrados, con escasa coordinación entre sí. b) La pérdida de foco de sus acciones en relación a sus clientes principales, que son las pymes. c) La participación en foros internacionales de manera institucional y de mercados y sectores que no siempre responden a intereses concretos de parte de los exportadores argentinos.

*4.3.6.5.2.1. Necesidad de mayor coordinación.* El punto a) destaca la necesidad de coordinar, evitando superposición de acciones entre los responsables de las políticas sectoriales y de promoción de exportaciones, o entre las autoridades nacionales y provinciales, entre otros actores participantes. Ello exige el establecimiento de una instancia formal o informal de administración de estos diferentes organismos y visiones. En algunos países esto se materializó a través de la creación de un esquema de coordinación a nivel de ministros, con una secretaría ejecutiva encargada de transmitir y ejecutar las decisiones al conjunto de actores involucrados. Tal es el caso, por ejemplo, de Brasil, donde en 1995 se creó la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) para coordinar e implementar las políticas y acciones de comercio exterior. Esta Cámara, que depende de la Presidencia de la Nación, se conformó con seis ministros, entre ellos los de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Desarrollo, Industria y Comercio, asistidos por una secretaría ejecutiva. A esta Cámara se le asignaron las funciones de coordinar las diferentes posiciones de las distintas agencias del gobierno en



relación al comercio exterior, sus políticas y actividades de promoción, y establecer criterios para la negociación de acuerdos comerciales.

*4.3.6.5.2.2. Diseño institucional y foco de acción de las agencias de promoción.* En relación a estas cuestiones, Lederman et al. (2009) encuentran que aquellas APE financiadas por presupuesto público, pero que cuentan con representantes del sector privado en su directorio, muestran una mejor performance. En igual sentido, sostienen que la multiplicidad de organismos asociados a la promoción de exportaciones sin una adecuada coordinación, perjudica el desarrollo de los negocios vinculados al sector externo. Finalmente, llegan a la conclusión que la especialización de las APE en sectores no tradicionales del segmento exportador se traduce en mayores y mejores resultados. En igual sentido, Sica (2018) sostiene que la asunción de costos por parte del sector privado para participar en las actividades de las APE y/o la presencia de empresarios exportadores en los comités ejecutivos y en el diseño de líneas de acción, es un rasgo relevante que se repite en diferentes países.

Por su parte, Olarreaga et al. (2016) encuentran que las agencias que se focalizan en empresas medianas y nuevos exportadores, que cuentan con presencia del sector privado en los consejos de administración e interrelaciones con otras organizaciones público/privadas vinculadas al comercio exterior, y donde las empresas participantes financian una parte de los gastos de las actividades de promoción, obtienen mayores retornos en términos de dólares exportados por cada dólar invertido en actividades de promoción comercial.

En suma, se propone crear una instancia formal de alto nivel para coordinar los esfuerzos de políticas y acciones de promoción de las exportaciones

argentinas, y la incorporación del sector privado a un consejo asesor, a crearse en el ámbito de AAI. A este respecto, y con el objeto de incrementar los esfuerzos de focalización de la promoción de exportaciones, se sugiere dividir la AAI. Por un lado, como en el pasado, una Agencia especializada en la inserción comercial de bienes y servicios argentinos en el mundo. Por otro, una entidad independiente orientada al desarrollo y atracción de inversiones extranjeras de carácter productivo.

En igual sentido, se propone ajustar la selección de acciones de promoción en función de los destinos prioritarios de las exportaciones argentinas, tanto por su volumen actual como potencial, con énfasis en productos diferenciados y en pymes, de bienes o de servicios, y hacerlo complementariamente a lo planteado en el acápite anterior de las negociaciones internacionales. Por otro lado, las actividades de promoción deben incluir un fondo específico para apoyar el desarrollo de nuevos productos, nuevas empresas y nuevos mercados exportadores, así como un programa para contribuir al desarrollo de marcas sectoriales argentinas (de modo similar a lo que realiza la Agencia Pro Chile).

Finalmente, para los productos fuertemente posicionados en el mercado internacional como cereales, carnes, aceites, acero o minería, entre otros, se plantea la necesidad de apoyar su mayor y mejor inserción en el mundo, pero en acciones puntuales (por ej. a través de la negociación para el reconocimiento de normas técnicas, de calidad o sanitarias que aparecen como barreras a la entrada), que no siempre están a cargo de la Agencia. O en acciones de promoción que faciliten la mayor y mejor inserción de estos bienes en los mercados no tradicionales del mundo emergente (Asia y África).

#### *4.3.6.6. La promoción de la calidad para la inserción internacional*

*4.3.6.6.1. Diagnóstico.* La calidad es un prerequisite indispensable para el acceso a los mercados internacionales. También es un proceso continuo que requiere inversiones permanentes, tanto del sector público como – especialmente- del privado. Las empresas argentinas tienen una larga tradición en la certificación de diferentes normas de calidad y el sector público cuenta con instituciones que vienen trabajando en el tema desde hace mucho tiempo, como el INTI el INTA, el SENASA y otras. Participan en este sistema de calidad, asimismo, organizaciones civiles sin fines de lucro, como el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) y el Organismo Argentino de Acreditación (OAA).

La creciente sofisticación de la demanda internacional y de la competencia global, realzan aún más el rol de la calidad en el comercio, exigiendo certificaciones (obligatorias y optativas según el producto y/o mercado) y el cumplimiento de cada vez más requisitos técnicos, sanitarios, ambientales y de calidad, varios de los cuales actúan también como barreras para-arancelarias de nuevo cuño.

Es por ello que un plan estratégico orientado a la exportación debe incluir el fortalecimiento del entramado público-privado vinculado a la calidad, así como la facilitación del acceso a las políticas de calidad y las certificaciones por parte de las empresas exportadoras en general, y de las de menor tamaño relativo, en particular.

La actual administración, a través del decreto 1066/18, relanzó recientemente el Sistema Nacional de Calidad y conformó un nuevo

Consejo Nacional de Calidad, con representación de seis ministerios, la secretaría general de la Presidencia y la participación de otros agentes del Sistema.

#### *4.3.6.6.2. Propuestas*

*4.3.6.6.2.1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Calidad (SNC).* En las actuales condiciones del SNC, las políticas públicas no tienen el alcance deseado como para inducir o ayudar a generar mejoras sustanciales en la calidad de los productos finales. (Finchelstein et al., 2016). Este diagnóstico se basa, por un lado, en los problemas de coordinación entre las diferentes agencias que conviven en el sistema, brindando servicios tan variados y diferentes como acreditación, normalización, certificación, metrología y regulación, entre varios otros. Por otro lado, no siempre es aceptado el trabajo conjunto entre el sector público y el privado. Por ello, la reciente conformación de un nuevo Consejo Nacional de Calidad resulta un primer paso importante. Sugerimos que, para cumplir su renovado rol, el Consejo actúe como un verdadero eje articulador del Sistema, dentro del sector público y con el sector privado. También se requiere una mayor inversión en las instituciones que conforman el SNC y un creciente trabajo prospectivo en relación a las normativas y exigencias que se derivan del complejo mercado internacional.

*4.3.6.6.2.2. Facilitación del acceso a certificaciones, asistencia técnica y otros servicios.* Más allá del fortalecimiento de las instituciones y la coordinación del SNC, el acceso a los variados servicios que integran el sistema, requiere de un presupuesto que muchas veces las empresas de menor tamaño relativo no cuentan. Como consecuencia de ello, se promueve facilitar dicho acceso, brindando condiciones favorables para su

financiamiento y, eventualmente, permitiendo desgravar toda o parte de esa inversión en el impuesto a las ganancias de las empresas.

#### **4.4. Conclusiones**

Este capítulo ha presentado un amplio conjunto de políticas que configuran una estrategia exportadora renovada, fortalecida y también articulada con muchas iniciativas puestas en marcha por el actual gobierno.

Para seleccionarlas se ha tenido muy en cuenta la experiencia de los muchos países emergentes y desarrollados que han sido exitosos tanto en su inserción internacional como en su sostenido crecimiento económico. Tres de ellas son básicas y generales: el régimen de tipo de cambio flotante, la solvencia fiscal y la apertura, generalmente gradual, de la economía.

A ellas se han agregado otras más idiosincrásicas que, si bien han sido adoptadas por otros países, son especialmente relevantes para la Argentina. Tal es el caso de la reforma tributaria propuesta, en línea análoga a la aprobada por el Congreso argentino en 2017, dadas las múltiples e intensas distorsiones, cuyas magnitudes no se encuentran en ningún otro país; el financiamiento, porque la Argentina es un caso único entre los países de su tamaño, que no cuenta con un sistema ad hoc al respecto; la reducción de los costos burocráticos y logísticos, especialmente altos en la Argentina -sólo en parte por razones geográficas- y sobre los que las políticas vigentes han puesto énfasis exitosos; una mayor descentralización

de las negociaciones laborales unida a una baja del costo no salarial del trabajo; una política nutricional, como respuesta a las tensiones, atenuadas pero existentes, entre exportación y consumo interno de alimentos; un trabajo más proactivo respecto del MERCOSUR o, en fin, políticas específicamente dirigidas a los sectores más sensibles para reducir los costos de su adaptación a una economía más abierta.

## **5. Posibles impactos de la estrategia y de las políticas: proyecciones de las exportaciones hasta 2030**

### **5.1. Consideraciones sobre la demanda externa**

Como se analizó en el Capítulo 2, la economía mundial está atravesando un período de transición en el cual el crecimiento se desacelera y el comercio y las inversiones internacionales observan un dinamismo muy inferior al de décadas pasadas. El acortamiento de las cadenas globales de valor y cierta reversión en el proceso de *offshoring* de actividades industriales y de servicios, son otros síntomas de esta fase de transición. Este período se caracteriza también por un fenomenal salto tecnológico que altera en forma permanente las funciones de producción, modifica las ventajas

competitivas de las naciones y, por ende, los flujos comerciales y de inversión.

En igual sentido, las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, pero también entre Estados Unidos y Europa, México y otras naciones, genera un marco de incertidumbre sobre la trayectoria del ciclo económico global. En este contexto se observan, no obstante, dos tendencias estructurales relativas al crecimiento económico y poblacional: los países emergentes ganan espacio en el entorno internacional, tanto en el PIB, como en el comercio y las inversiones, y su población total-en la mayoría de los países- y urbana –en todos ellos- crece de manera sostenida. Por estas razones se estima que en 2030 las clases medias en los países emergentes alcanzarían a 4400 millones de personas (Kharas, 2017).

Por tanto, se espera que continúe el aumento de la demanda mundial de alimentos, aunque, lógicamente, a menor velocidad que en la década pasada. Según las estimaciones de OECD-FAO y el USDA, en los próximos diez años los países emergentes darán cuenta de entre el 75% y el 99% del aumento de las importaciones de casi todos los principales alimentos. Así, los países emergentes de Asia -y en menor medida de África-, contribuirán a aumentar la demanda mundial de los productos agrícolas y agroindustriales, con creciente participación de economías como las de India, Vietnam o Bangladesh en Asia, y un creciente protagonismo de los países más dinámicos de África. América Latina no estará al margen de esta tendencia, pero en una escala claramente menor. Según Marczak et al. (2016), la clase media en la región aumentará en 57 millones de personas, alcanzando los 345 millones en 2030. Es de esperar, sin embargo, que América Latina logre salir del último puesto en crecimiento que viene

registrando a lo largo de este siglo. Con Brasil y México como principales protagonistas, los países latinoamericanos son un mercado importante para el flujo intra-regional y para la Argentina en manufacturas, en combustibles y en alimentos procesados.

Al mismo tiempo, la demanda de productos mineros por parte de las economías maduras (de Europa y del NAFTA), continuará expandiéndose de la mano de viejas y nuevas oportunidades. Entre estas últimas, las nuevas tecnologías de motorización de los autos facilitarán un mayor desarrollo del litio.

Como mencionáramos antes, un aspecto fundamental de este período es el impacto de los cambios tecnológicos y sus derivaciones sobre el comercio. En el Capítulo 2 se mostró que algunos autores esperan que estos cambios acentúen el crecimiento del comercio, tanto por la caída de los costos como por el uso más intensivo de los servicios de las TIC<sup>203</sup>. Según el Informe de Comercio Mundial de la OMC (2018 a), los impactos tecnológicos operarán sobre al menos dos factores fundamentales. Por un lado, pueden facilitar la expansión de los intercambios de los países emergentes, efecto que podrá ser mayor en la medida en que estos países puedan aprovechar los desarrollos tecnológicos para abaratar costos de transacción. En función de ello, los países emergentes ganarán participación en el comercio mundial, alcanzando en 2030 el 51% de los flujos totales -en la hipótesis más conservadora-, y el 57% en la más optimista.

---

<sup>203</sup> Hay también visiones menos optimistas del impacto del cambio tecnológico sobre el comercio, como las que sugieren que la incorporación de innovaciones como la impresión 3 D, tiende más a sustituir flujos del intercambio que a generarlos (ver Capítulo 2).



Otra tendencia derivada del mayor uso de la tecnología es la del aumento de la participación de las exportaciones de servicios en el total. Esto ocurre, en parte, por una derivación de la “ley” de Engel<sup>204</sup>, pero también porque los costos del comercio caen más en los sectores de servicios y porque la tendencia a una creciente asimilación de los bienes a los servicios lleva a estos a ganar importancia en la economía y, por ende, también en el comercio. A escala mundial, la participación del comercio de servicios en el total de intercambios pasaría del 21% (2017) al 25% en 2030 (OMC, 2018 a). Entre ellos, los servicios basados en el conocimiento aparecen como los más dinámicos de los flujos del intercambio en la próxima década.

## **5.2. Oferta doméstica actual y potencial de exportaciones**

En esta sección se presenta un ejercicio de proyección de exportaciones de bienes y servicios de la Argentina al año 2030, suponiendo la implementación de los lineamientos estratégicos propuestos en este documento, y teniendo en cuenta las diferentes dinámicas esperadas de comportamientos sectoriales, en función de las expectativas de la demanda internacional, precios, proyectos de inversión en curso o presupuestados y nuevos marcos regulatorios sectoriales, entre otros factores. Dicho de otro modo, se analiza el potencial de crecimiento de la oferta productiva-exportadora nacional teniendo en cuenta las características actuales del entramado productivo doméstico<sup>205</sup> y su dinámica esperada, dada la

---

<sup>204</sup> La elasticidad-ingreso de la demanda de servicios es mayor que 1, por lo cual ellos ganan participación en la canasta de consumo. Esto no fue establecido por Engel, cuya tesis era que la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos era menor que 1, sino deducido posteriormente de esa regularidad empírica.

<sup>205</sup> Debe destacarse la dificultad de trabajar en Argentina con datos a nivel de posición arancelaria (y más aun a nivel de firma), a diferencia de otros países de la región y del mundo. En efecto, desde julio de 2017,

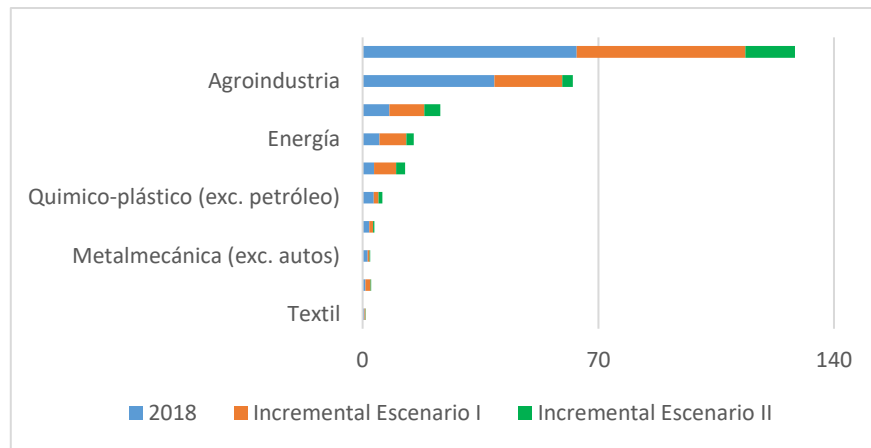
evolución de la demanda internacional y de las condiciones domésticas para la inversión y las exportaciones, suponiendo un escenario de estabilidad y crecimiento, en línea con las señales, reglas y estímulos aquí planteados.

Para ello, se realiza un ejercicio de proyecciones sectoriales de la oferta productiva exportadora, que conduce a la formulación de un escenario de mínima o escenario base (Escenario I). El mismo puede ser superado en el Escenario II, que supone la realización integral de las políticas propuestas, explotando así, en mayor medida, las ventanas de oportunidad y el potencial de la oferta argentina en bienes y servicios competitivos en un marco de crecimiento con mayor propensión exportadora. Como resultado de este ejercicio, para el año 2030 se proyectan exportaciones de bienes y servicios de US\$ 136,6 mil millones en el Escenario I y de US\$ 154,8 mil millones en el Escenario II. Esto implica un aumento de las exportaciones, en 12 años, de casi 100% en el Escenario II y de 76% en el Escenario I, más conservador (Gráficos 5.1 y 5.2 y Cuadro 5.1).

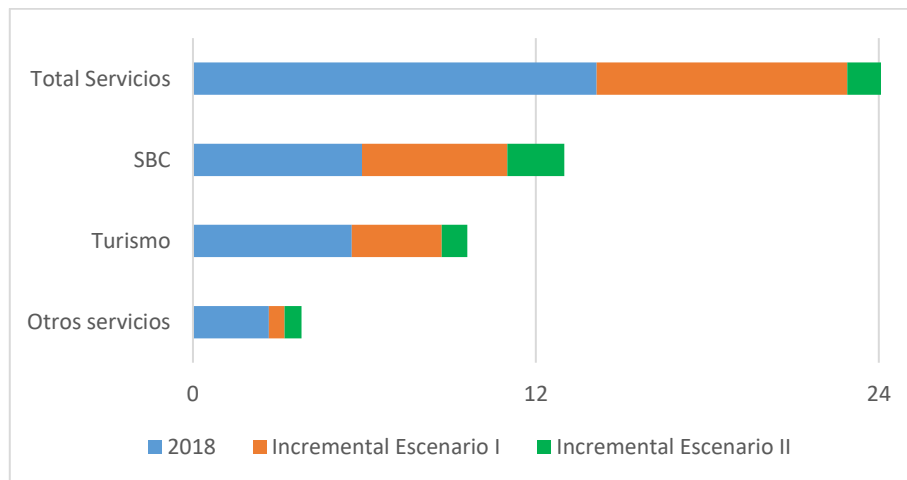
**Gráfico 5.1. Proyecciones de exportaciones al 2030 en dos escenarios.  
US\$ miles de millones  
a. Bienes**

---

se dejaron de publicar estos datos con el detalle de posiciones a ocho dígitos y con las aperturas de Aduana SIM hasta once dígitos. Asimismo, la información a nivel de embarque y/o nombre de la firma no se brinda de manera oficial, ni a través del INDEC ni vía Aduana. A partir de reclamos de la CERA y otras entidades empresarias, la AFIP emitió, en noviembre de 2018, la Disposición 302/2018, comprometiéndose a difundir todos los meses los datos completos de importaciones. Para las exportaciones, en cambio, sólo se compromete a difundir los datos de posiciones a ocho dígitos (y los tres adicionales de Aduana-SIM) para los productos donde los exportadores sean más de tres empresas y los destinos de exportación también superiores a tres (por cuestiones de secreto estadístico). La AFIP está evaluando actualmente a posibilidad de modificar esta restricción.



### b. Servicios



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 5.1. Proyecciones de exportaciones al 2030 en dos escenarios.**  
**US\$ miles**  
**de millones**

Actividades	2018*	Proyección 2030	
		Esc. I	Esc. II
Otros servicios (transporte, entre otros)	2,7	3,2	3,8
Turismo	5,6	8,7	9,6
SBC	5,9	11,0	13,0
<b>Total Servicios</b>	<b>14,1</b>	<b>22,9</b>	<b>26,4</b>
Textil	0,6	0,8	0,9
Industria Farmacéutica	0,9	2,4	2,5
Metalmecánica (excepto autos)	1,5	2,1	2,3
Metales y sus manufacturas	2,0	3,1	3,5
Complejo químico-plástico (sin petróleo)	3,3	4,7	5,9
Minería	3,4	10,0	12,6
Energía	5,0	13,0	15,2

Complejo Automotor	8,0	18,3	23,1
Complejo Agro-Agroindustrias	39,1	59,3	62,4
<b>Total Bienes</b>	<b>63,6</b>	<b>113,7</b>	<b>128,4</b>
<b>Total Bienes y servicios</b>	<b>77,7</b>	<b>136,6</b>	<b>154,8</b>

Fuente: elaboración propia. Se tomaron los principales complejos exportadores utilizados por el INDEC. \* En los granos gruesos y oleaginosos y subproductos los datos son de 2017 porque el uso de los de 2018 podría sesgar las proyecciones dada la sequía del último año. Ver Cuadro 5.2.

### 5.3. Proyecciones por sectores o rubros

#### 5.3.1. El mercado de bienes

Como se observa en el Gráfico 5. 1.a. y el Cuadro 5.1. el Escenario I conduciría a una expansión paulatina de las ventas externas de bienes que permitiría alcanzar los US\$ 113,7 mil millones en 2030. En el Escenario II, se proyectan exportaciones de bienes por US\$ 128,4 mil millones en 2030. Las diferencias más importantes entre ambos escenarios se dan principalmente en las exportaciones de la minería, el sector automotriz y el complejo agrícola-agroindustrial, tal como se observa en el análisis de las proyecciones sectoriales que se presenta a continuación.

**Complejo Minero-Metalífero.** Las ventas externas del complejo minero metalífero representaron un 8,7% del total en 2018 (US\$ 5.364 millones). Se destacan los complejos oro y plata (50% de las ventas del complejo), siderúrgico (20%), aluminio (17,5%) y otros (cobre, litio, plomo, 12,5%).

Dentro de la minería propiamente dicha, es de esperar que el mayor dinamismo de aquí en más provenga de los nuevos proyectos de

explotación del cobre y el litio, impulsados en buena medida por el incremento de la demanda internacional y el desarrollo de nuevas inversiones. Por su parte, el oro y la plata seguirían un curso también positivo. Con respecto al cobre y el oro, se destaca el anuncio reciente del desarrollo del yacimiento de Agua Rica por parte de las firmas Yamana Gold, Glencore y Goldcorp, utilizando la infraestructura de Minera Alumbra en Catamarca. Según estimaciones de las empresas, Agua Rica contiene reservas minerales de aproximadamente 4,5 millones de toneladas de cobre y casi 200 toneladas de oro contenidas en 910 millones de toneladas de mineral.

Por su parte, el proyecto Taca Taca de la empresa First Quantum en Salta, con una inversión estimada en más de US\$3.000 millones, podrá producir 244.000 ton/año de concentrado de cobre, 110.000 onzas/año de oro y 4.100 ton/año de molibdeno concentrado. En San Juan existen al menos cuatro proyectos en desarrollo para la exploración de metales como el oro, la plata y el cobre. En litio también hay fuertes inversiones en las provincias del NOA (Catamarca, Salta y Jujuy) con las que se estima duplicar la capacidad de oferta en diez años.

En suma, a partir de estos nuevos emprendimientos, más los ya existentes, y teniendo en cuenta las proyecciones de precios futuros de estos productos del Banco Mundial, se estima que se podrían poco menos que cuadruplicar las exportaciones mineras de cara al 2030, hasta alcanzar los US\$ 12.600 millones. Un escenario más conservador, derivado de la no concreción de alguno/s de los proyectos en curso o presupuestados, implicaría triplicar dichas ventas, alcanzando los US\$ 10.000 millones.

En relación a la parte metálica del complejo -comúnmente registrada dentro del campo de las manufacturas de origen industrial cabe señalar que las exportaciones del entramado siderúrgico -fundamentalmente de tubos y perfiles sin costura y otras manufacturas de hierro o acero- ascendieron a US\$ 1.066 millones en 2018. Por su parte, las del aluminio -sin alear, aleado y sus manufacturas- alcanzaron los US\$ 937 millones.

En estos casos se supone –en el escenario más ambicioso- que las ventas externas crecen a una tasa anual que duplica la dinámica observada por las exportaciones del sector en el período 2011/2018 (4% contra 2% anual) o al 3% anual en un contexto menos auspicioso, alcanzando en conjunto a US\$ 3.500 millones en el primer caso, y a US\$3.100 millones en el segundo.

**Complejo automotor.** Las exportaciones del complejo automotor representaron 13% de las exportaciones totales del 2018 o US\$ 7.955 millones de dólares. Se trata principalmente de ventas de vehículos para transporte de mercancías y de personas (80% del total aproximadamente), y chasis, partes y neumáticos (20% restante). Según estimaciones del sector, la implementación de una estrategia público-privada orientada a consolidar el patrón de especialización de la industria, acompañada por un fuerte sesgo exportador y políticas asociadas a dicha estrategia, podría triplicar la producción y exportación de autos para el 2030. Esto significa alcanzar una producción de un millón y medio de autos y una exportación aproximada de un millón.

En nuestro caso, supusimos que en 2030 se podrán estar exportando 900.000 vehículos a precios similares a los actuales, triplicando de este modo el valor actual de las ventas al mundo. En un escenario más

conservador Argentina podría estar exportando 700.000 vehículos en 2030, lo que es consistente con una producción de un millón de autos en ese año. En relación a las autopartes, consideramos posible un contexto donde el sector repite el desempeño observado entre 2011-2018 (+3,4% anual), en tanto que, en un escenario más positivo, se duplican las exportaciones actuales en 12 años (5,9% anual).

En definitiva, estimamos que el complejo automotor –vehículos más autopartes-, podría alcanzar exportaciones de entre US\$ 18.300 millones (Escenario I) y US\$ 23.100 millones (Escenario II).

**Complejo Farmacéutico.** El complejo farmacéutico aportó 1,4% de las ventas externas totales (US\$ 869 millones) en 2018, fundamentalmente a través de las ventas de medicamentos (mayoritariamente acondicionados para la venta al por menor) y otros productos farmacéuticos (menotropina, fracciones de sangre, productos inmunológicos, vacunas y cultivos). La industria cuenta con un plan estratégico para incrementar su presencia en el país y en el mundo, donde vende a 100 destinos, aunque el 70% se concentra en América Latina.

Ese plan estratégico (diseñado en 2017) promovía alcanzar exportaciones por US\$ 2.120 millones en 2023 –aproximadamente el doble de las ventas máximas logradas en 2015. Habida cuenta de los ajustes registrados por la coyuntura macroeconómica argentina en general, y del sector en particular, estimamos en un escenario conservador, que las exportaciones podrían alcanzar en 2030 un valor 10% superior al estimado por la Cámara. En tanto que, en un contexto más optimista, podrían llegar a los US\$ 2.540 millones en ese año.

**Energía.** Las exportaciones del complejo petrolero y petroquímico representaron 8,2% del total en 2018 (US\$ 5.032 millones), principalmente petróleo y gas (80%) y productos petroquímicos (20% restante). Según estimaciones de la Secretaría de Energía, en 2030 las exportaciones de petróleo y gas podrían quintuplicarse. De todos modos, esta estimación luce como muy optimista, habida cuenta que implicaría no sólo que los proyectos de petróleo y gas convencionales y no convencionales se concreten en los próximos años, sino también precios internacionales muy promisorios. En nuestra visión, una exportación de 200.000 barriles de petróleo por día y de 20 millones de m<sup>3</sup> de gas, sería un escenario razonable. En suma, alcanzar US\$ 15.200 millones de exportación de este complejo puede ser una meta posible si logran madurar los proyectos en marcha. Este escenario supone, asimismo, que se triplican las exportaciones petroquímicas, beneficiadas por la mayor oferta de gas e importantes inversiones anunciadas en el sector. En el escenario más conservador se podrían lograr US\$ 13.000 millones de exportaciones, básicamente determinado por precios de combustible 10% menores a los estimados en el escenario anterior, es decir, 50 US\$ el barril de petróleo versus 55 US\$.

**Otras manufacturas de origen industrial.** Más allá de los complejos analizados, en 2018 se registraron exportaciones del entramado textil/indumentaria (por US\$ 585 millones), del sector metalmecánico (excepto autos) por US\$ 1.461 millones, y del complejo químico-plástico (sin petroquímica) por US\$ 3.280 millones.

En los primeros dos sectores se proyecta un comportamiento similar, con ventas al mundo creciendo al doble de la tasa anual a la que venían



aumentando a lo largo de la última década. En un escenario conservador, se postula un desempeño apenas más holgado que el observado en la trayectoria reciente en materia de inserción internacional de ambas actividades. Para el sector químico-plástico, se espera un contexto más dinámico derivado del comportamiento exportador de los últimos años y de las previsiones que el propio sector y otros observadores sugieren<sup>206</sup>. Así, las ventas de este complejo podrían incrementarse hasta un 5% promedio anual hasta el 2030, con lo que alcanzaría los US\$ 5.890 millones en el escenario más positivo. En definitiva, sumando estas tres actividades, se exportarían en el año 2030 US\$ 7.600 millones y US\$ 9.100 millones, respectivamente, en los escenarios I y II, respectivamente.

**Agro y agroindustrias.** Se estimaron dos escenarios, con base en 2018 y, como en todos los sectores, hasta el 2030. Las proyecciones se hicieron por volúmenes o, lo que es lo mismo, se supuso que, en 2030, los precios en dólares son iguales a 2018. Para el caso de los oleaginosos se tomó la base 2017, dada la gran sequía ocurrida en la campaña 2017-18. Los escenarios suponen que, como mínimo, la Argentina logra mantener su cuota del mercado global. Dado que el contexto mundial será más competitivo, para lograr este objetivo el país debería realizar una parte relevante de la estrategia propuesta aquí. Se consideraron períodos de proyección de 12 años, salvo para los oleaginosos, en los que fueron de 13 años por ser 2017 el año base.

---

<sup>206</sup> HSBC (2017). Las exportaciones argentinas al 2030. Gacetilla 2018

**Escenario I (EI).** Es el escenario de mínima y supone que, con una buena estrategia exportadora, la Argentina mantiene su participación en el mercado global, ni más, ni menos.

*Etapa a).* Se usan las tasas de crecimiento de las importaciones mundiales del Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA, 2019), con las siguientes aclaraciones. El rubro soja promedia granos, harinas y aceites. El girasol y el maní crecen como el promedio de aceites vegetales de USDA. En bovinos, los cueros crecen como la carne. En lácteos se usan las estimaciones de la OECD, dado que el USDA no las publica, y se promedian las tasas de la leche en polvo descremada y no descremada, los quesos y la manteca. En las exportaciones forestales se estimó una tasa del 1,5% anual, por carencia de información precisa. En ovinos se usó la misma tasa que para bovinos. En el sector tabacalero se mantuvo se mantuvo la tasa histórica del 1,4% anual. En vinos también se usó la (elevada) tasa histórica (4,6% anual), que es similar a la de Chile entre 2010 y 15. Por último, el crecimiento pesquero es igual al avícola.

*Etapa b).* A las tasas mencionadas en la Etapa a) se le agrega un aumento del crecimiento de países emergentes de 1 punto porcentual. Dado que la elasticidad de las importaciones de alimentos de emergentes al PIB es 0,5%, se agregó el mismo valor a las tasas de crecimiento de la etapa 1.

**Escenario II (EII).** En este escenario se supone que la Argentina recupera al menos una parte de la participación en las exportaciones globales perdida hasta el 2015. Ella fue relevante en granos finos y gruesos, en

semillas oleaginosas y subproductos, en carnes –salvo la avícola- y en lácteos<sup>207</sup>.

Los escenarios presentados tienen definiciones precisas que reducen el riesgo, habitual de ser “optimistas” o “pesimistas”. No obstante, sus probabilidades son desconocidas, más aún con la creciente incertidumbre actual del comercio global. Sin embargo, viendo el pobre desempeño exportador de la Argentina en el pasado, puede afirmarse que, al menos, las estimaciones no son pesimistas<sup>208</sup>. No están incorporados los eventuales cambios que podrían surgir del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, anunciado cuando este trabajo entraba en impresión.

### *5.3.2. El mercado de servicios*

Como se observa en el Gráfico 5.1.b. y el Cuadro 5.1. el Escenario I supone un crecimiento de las exportaciones de servicios del orden del 62%, alcanzando en 2030 los US\$ 22.900 millones. Por su parte, el Escenario II proyecta ventas al mundo de servicios por US\$26.400 millones para el año 2030, siendo la mayor diferencia entre ambos, el aumento más fuerte de los servicios basados en el conocimiento.

**Servicios basados en el conocimiento (SBC).** En 2018, las ventas externas de servicios basados en el conocimiento (SBC) sumaron US\$ 5,9 mil

---

<sup>207</sup> Evolución de la participación de mercado de la Argentina en la producción global, 2002-2014. Trigo, 2,8% a 1,1%. Maíz, la Argentina constante en 2,4%, Mercosur ganó 1,8% y China, India, Rusia y Ucrania en conjunto ganaron 5,2%. Soja, Argentina subió de 16,5% a 18,2% (+1,7%), Brasil aumentó de 23,6% a 30,1%, Paraguay y Uruguay en conjunto subieron 2,0%. Carne vacuna: la participación de la Argentina en las exportaciones del Mercosur cayó del 28% al 7%. Variación de la producción de leche 1999-2015: Argentina 0%, Uruguay 70%, Brasil 66%, Nueva Zelanda 54%, Chile 33%, y el total mundial 30%.

<sup>208</sup> Comparando con las proyecciones de INAI (2018 a), las de este trabajo tienen diferencias en menos en maíz y el complejo soja (ésta muy pequeña) y diferencias en más para cebada, trigo y otras menores. En el total agroindustrial la diferencia en menos de nuestras proyecciones es sólo 1,14% o US\$712 M.

millones. La presentación del proyecto de Ley de la Economía del Conocimiento (aprobada en mayo de 2019) fue acompañada de un mensaje que supone que las exportaciones podrán alcanzar los US\$ 15 mil millones en 2030<sup>209</sup>. De todos modos, cabe notar que la Ley abarca más actividades que las denominadas SBC en este trabajo. Por su parte, la Cámara de la Industria Argentina del Software (CESSI) presentó un Plan Estratégico Federal de la Industria del Software 2018-2030 que supone que las actuales exportaciones del sector de US\$ 1,7 mil millones podrían alcanzar US\$ 10 mil millones. En este trabajo se asume un comportamiento más moderado para la actividad. Se supone un Escenario I donde las exportaciones de SBC casi se duplican al cabo de 12 años (observando un comportamiento similar al registrado entre 2011 y 2018), y un Escenario II de crecimiento promedio anual en 2019-2030 más fuerte, resultando en un incremento del 120% al final del período.

En definitiva, la expansión de los SBC alcanzaría en un escenario conservador un valor de ventas al mundo de US\$ 11.000 millones. Una visión más optimista podría alcanzar los 13.000 millones de dólares.

**Turismo.** El turismo sumó US\$5,5 mil millones de exportaciones en 2018. De acuerdo con la encuesta de turismo internacional (ETI) del INDEC, arribaron al país 3,1 millones de turistas no residentes, con 12,7 noches de estadía promedio, y el gasto diario medio resultante fue de US\$ 83,4. Para la proyección se supone una trayectoria donde la Argentina recupera la participación que tenía en 2007 como destino de los visitantes extranjeros del Cono Sur, logrando así ingresos por 8.700 millones de dólares en 2030.

---

<sup>209</sup> Los sectores abarcados y los beneficios otorgados por esta ley pueden verse en la sección 4.3.2.1.7.

En el escenario II se supone que el país gana un poco más de participación –respecto del record histórico-, llevando los ingresos esperados a 9.570 millones de dólares, 10% más alto que en el otro caso.

**Cuadro 5.2. Tres escenarios de exportaciones del agro y las agroindustrias.  
Argentina, 2017-18 a 2030, en millones de US\$.**

Complejos y principales productos	Base 2018	2030	
		E I	E II
<b>Oleaginosos (^)</b>	<b>19100</b>	<b>27304</b>	<b>30942</b>
Soja (^)	17170	24431	27709
Girasol (^)	793	1181	1339
Otros (*) (^)	233	347	369
Maní (^)	904	1346	1526
<b>Cerealero</b>	<b>8145</b>	<b>11005</b>	<b>12715</b>
Maicero	4297	5943	6975
Triguero	2839	3717	4240
Arrocero	172	219	219
Otros/Cebada (**)	837	1126	1280
<b>Bovinos</b>	<b>3939</b>	<b>5386</b>	<b>6051</b>
Carne	2325	3153	3542
Cuero	742	1006	1130
Lácteos	872	1227	1378
<b>Frutihortícolas</b>	<b>2311</b>	<b>3215</b>	<b>3408</b>
Frutícolas	1520	2115	2242
Hortícolas	791	1100	1166
<b>Pesquero</b>	<b>2148</b>	<b>3257</b>	<b>3655</b>
<b>Forestal</b>	<b>667</b>	<b>846</b>	<b>951</b>
<b>Ovino</b>	<b>273</b>	<b>373</b>	<b>419</b>
<b>Tabacalero</b>	<b>300</b>	<b>376</b>	<b>376</b>
<b>Uva</b>	<b>1062</b>	<b>1939</b>	<b>1939</b>
<b>Algodonero (***)</b>	<b>168</b>	<b>282</b>	<b>282</b>
<b>Total Agroindustrias 1</b>	<b>38113</b>	<b>53984</b>	<b>60468</b>
<b>Nuevos complejos 2018</b>			
<b>Avícola</b>	<b>320</b>	<b>494</b>	<b>494</b>
<b>Miel</b>	<b>185</b>	<b>309</b>	<b>309</b>
<b>Azucarero</b>	<b>162</b>	<b>195</b>	<b>195</b>
<b>Equino</b>	<b>98</b>	<b>462</b>	<b>462</b>
<b>Yerba mate</b>	<b>91</b>	<b>110</b>	<b>110</b>
<b>Te</b>	<b>94</b>	<b>113</b>	<b>113</b>
<b>Total nuevos complejos</b>	<b>950</b>	<b>1682</b>	<b>1682</b>
<b>Total agroindustrias 2</b>	<b>39063</b>	<b>55667</b>	<b>62421</b>

Notas. *Bloque Agroindustrias 1.* (^) Oleaginosos: datos de 2017, por la sequía de 2017-18. (\*) Otros en 2018 es olivícola. (\*\*) Otros en 2018 es cebada. (\*\*\*) Algodonero, no comparable por cambios de definición entre 2006 y 2018. Lácteos: tasa de crecimiento de la OECD 2018 (1,55) corregida por el desvío medio de tasas OECD respecto de USDA (0,84). Frutihortícola: tasa de crecimiento igual al promedio de alimentos de USDA. *Bloque agroindustrias 2.* A los productos con caída de exportaciones 2017-18/2016-2015 se les puso la tasa de crecimiento de la población mundial (1.0106% anual). Dado su inusual crecimiento reciente, la tasa de crecimiento de equinos se redujo a 1/4 del período base. Para suavizar variaciones cíclico-climáticas se promediaron 2015-2016 y 2017-2018.

**Otros servicios:** se incluyen aquí principalmente los servicios de transporte y otros no analizados anteriormente. En estos rubros, en 2018, las exportaciones alcanzaron los US\$ 2.700 millones. Para estimar las exportaciones al 2030 se supone un incremento del 1,5% anual (promedio observado en el período 2007-2018) y 3% anual (suponiendo duplicar el comportamiento histórico), en los escenarios menos y más optimistas, respectivamente. Así, las exportaciones alcanzarían los US\$ 3.200 millones en el escenario I y los US\$3.800 millones en el II.

## 6. Conclusiones finales

La estrategia propuesta en este trabajo se basa en dos fuentes principales. Por un lado, los diagnósticos de la economía argentina y global. Los primeros se presentaron principalmente en los capítulos 1 y 3 y la mirada mundial en el capítulo 2. La segunda fuente es el estudio de las políticas aplicadas por los países que se integraron en la economía mundial y, al mismo tiempo, lograron un crecimiento inclusivo y sostenible. Bien puede afirmarse que, con sus relevantes matices, no hay un conjunto de políticas alternativas para lograr los mismos objetivos de exportación y crecimiento. Algunos de los países petroleros pueden ser una excepción parcial, pero no permanente. Pero aun ellos han adoptado el trípode básico de solvencia fiscal, flotación de la moneda y apertura al mundo.

También pesan en nuestra propuesta los “relevantes matices”, es decir, aquellas políticas que, en armonía con las restantes, procuran dar respuestas a problemas probablemente idiosincrásicos y de larga data de nuestro país. Como se mencionó en la sección 4.4, ellas incluyen las propuestas tributarias, de financiamiento, de costos burocráticos y logísticos, de regulaciones y costos laborales, de nutrición, de apoyo a la adaptación a una economía más abierta y de mejora sustancial de las asociaciones comerciales para mejorar la inserción de la Argentina en el mundo, empezando por el MERCOSUR.

El camino propuesto no es fácil y, de hecho, nunca fue intentado en su integridad en la Argentina ni, mucho menos, sostenido en el tiempo. Por eso, si la Argentina diera señales claras de sostener políticas como las aquí

sugeridas, como de hecho se avizora hoy, es muy probable que se inducirían decisiones de inversión en el país que incluyeran a la exportación en su proyecto, o que incidieran facilitándola.



## 7. Anexo Estadístico

**Cuadro 7.1. Exportaciones, importaciones, PIB, balance comercial y coeficiente de apertura comercial, 1900-2018**

	Exportación	Importación	PIB	Expo-Impo	Expo-Impo /	Coeficiente
			M de pesos	M de pesos	PIB %	de apertura %
1900	1616	1956	9971	-340	-3.4	35.8
1910	3156	6711	20144	-3555	-17.6	49.0
1913	3641	7419	22407	-3778	-16.9	49.4
1920	4351	5553	23720	-1202	-5.1	41.8
1929	5748	9975	39044	-4227	-10.8	40.3
1935	5567	6014	39698	-447	-1.1	29.2
1940	4176	4778	45434	-602	-1.3	19.7
1945	4108	2475	51699	1633	3.2	12.7
1948	3927	9143	66009	-5216	-7.9	19.8
1950	3858	5411	65444	-1553	-2.4	14.2
1955	3301	5789	75795	-2488	-3.3	12.0
1960	4004	7825	87727	-3821	-4.4	13.5
1965	5676	6719	114164	-1043	-0.9	10.9
1970	7522	8447	147783	-925	-0.6	10.8
1974	7715	9059	177698	-1344	-0.8	9.4
1975	6891	9712	178762	-2821	-1.6	9.3
1980	10507	17031	206506	-6524	-3.2	13.3
1985	13353	7655	185960	5698	3.1	11.3
1990	17057	7194	188500	9863	5.2	12.9
1994	18840	26682	250308	-7842	-3.1	18.2
1995	23085	24066	243186	-981	-0.4	19.4
2000	31272	34466	276173	-3194	-1.2	23.8
2005	43083	34301	304764	8782	2.9	25.4
			Base 2004=100, a precios de 2004			
2005	130597	94669	528056	35928	6.8	42.7
2010	155102	157471	670524	-2369	-0.4	46.6
2015	135156	176281	721487	-41125	-5.7	43.2
2017	142912	214333	720119	-71421	-9.9	49.6
2018 (*)	139167	214111	720119	-74944	-10.4	49.1
			Base 2004=100, a precios corrientes			
2005	135416	100811	582538	34605	5.9	40.6
2010	314627	266493	1661721	48134	2.9	35.0
2015	637469	701476	5954511	-64007	-1.1	22.5
2017	1180309	1460852	10555846	-280543	-2.7	25.0
2018 (*)	1826389	2248342	13734110	-421953	-3.1	29.7

Notas. a) Hasta 2005, base 1993=100 y M de pesos de 1993. b) 2005 bis, 2010, 2017 y 2018, base 2004=100 y M de pesos de 2004, luego corrientes. c) En ambos casos, 2018 es el promedio de los trimestres I a III. Fuentes. a) Primer bloque, 1900-2005, P. Gerchunoff y L. Llach (2007). b) Segundo y tercer bloque, INDEC.

**Cuadro 7.2. Riqueza inclusiva total, 1990 (US\$ constantes de 2005),  
N=140**

	Capital humano	Capital producido	Capital natural		Total	Capital Total
			Renovable	No renovable		Total
<b>Argentina</b>	<b>1009</b>	<b>488</b>	807	60	<b>867</b>	<b>2364</b>
<b>Brasil</b>	<b>1925</b>	<b>1899</b>	6988	555	<b>7543</b>	<b>11367</b>
<b>Chile</b>	<b>337</b>	<b>91</b>	240	111	<b>351</b>	<b>779</b>
<b>Colombia</b>	<b>523</b>	<b>276</b>	771	226	<b>997</b>	<b>1797</b>
<b>Uruguay</b>	<b>190</b>	<b>34</b>	38	0	<b>38</b>	<b>262</b>
<b>Australia</b>	<b>1596</b>	<b>1333</b>	1299	2042	<b>3341</b>	<b>6270</b>
<b>Canadá</b>	<b>2187</b>	<b>2010</b>	2884	2632	<b>5516</b>	<b>9663</b>
<b>España</b>	<b>1796</b>	<b>2368</b>	254	41	<b>295</b>	<b>4460</b>
<b>Italia</b>	<b>3484</b>	<b>4493</b>	329	26	<b>355</b>	<b>8332</b>
<i>Inclusive Wealth Report 2018</i> , editado por S. Managi y P. Kumar, Taylor y Francis, Edición Kindle.						

**Cuadro 7.3. Riqueza inclusiva total, 2014 (US\$ constantes de 2005),  
N=140**

	Capital humano	Capital producido	Capital natural		Total	Capital Total
			Renovable	No renovable		Total
<b>Argentina</b>	<b>1559</b>	<b>915</b>	774	25	<b>799</b>	<b>3273</b>
<b>Brasil</b>	<b>3185</b>	<b>3435</b>	6416	370	<b>6786</b>	<b>13407</b>
<b>Chile</b>	<b>545</b>	<b>465</b>	225	80	<b>305</b>	<b>1315</b>
<b>Colombia</b>	<b>902</b>	<b>669</b>	178	130	<b>308</b>	<b>1878</b>
<b>Uruguay</b>	<b>3</b>	<b>72</b>	36	0	<b>36</b>	<b>333</b>
<b>Australia</b>	<b>2545</b>	<b>3755</b>	1099	1808	<b>2907</b>	<b>9207</b>
<b>Canadá</b>	<b>3088</b>	<b>4468</b>	1958	2145	<b>4103</b>	<b>11659</b>
<b>España</b>	<b>2796</b>	<b>5167</b>	280	28	<b>308</b>	<b>8272</b>
<b>Italia</b>	<b>4510</b>	<b>7072</b>	327	8	<b>335</b>	<b>11917</b>
<i>Inclusive Wealth Report 2018</i> , editado por S. Managi y P. Kumar, Taylor y Francis, Edición Kindle						

**Cuadro 7.4. Estructura de la riqueza inclusiva 1990, N=140**

	Capital	Capital	Capital natural		Total	Capital
	humano	producido	Renovable	No renovable		Total
Argentina	43	21	34	3	37	100
Brasil	17	17	61	5	66	100
Chile	43	12	31	14	45	100
Colombia	29	15	43	13	55	100
Uruguay	73	13	15	0	15	100
Australia	25	21	21	33	53	100
Canadá	23	21	30	27	57	100
España	40	53	6	1	7	100
Italia	42	54	4	0	4	100

*Inclusive Wealth Report 2018*, editado por S. Managi y P. Kumar, Taylor y Francis. Edición Kindle. Elaboración propia

**Cuadro 7.5. Estructura de la riqueza inclusiva 2014, N=140**

	Capital	Capital	Capital natural		Total	Capital
	humano	producido	Renovable	No renovable		Total
Argentina	48	28	23.6	0.8	24	100
Brasil	24	26	48	3	51	100
Chile	41	35	17	6	23	100
Colombia	48	36	9	7	16	100
Uruguay	1	22	11	0	11	100
Australia	28	41	12	20	32	100
Canadá	26	38	17	18	35	100
España	34	62	3	0	4	100
Italia	38	59	3	0	3	100

*Inclusive Wealth Report 2018*, editado por S. Managi y P. Kumar, Taylor y Francis. Edición Kindle. Elaboración propia

**Cuadro 7. 6. Crecimiento de las riquezas totales y per cápita respecto de 1990, en %**

	1990-2014	Rango	Rango %
Total	11.5	86	61
<b>Total pc</b>	<b>1.8</b>	<b>65</b>	<b>46</b>
C. Humano	15.6	78	56
<b>CH pc</b>	<b>5.6</b>	<b>75</b>	<b>54</b>
C. Producido	23.3	101	72
<b>CP pc</b>	<b>2.6</b>	<b>93</b>	<b>66</b>
C. Natural	-2.7	57	41
<b>CN pc</b>	<b>-11.1</b>	<b>43</b>	<b>31</b>
RN renovab.	-1.1	55	39
<b>RN renov.pc</b>	<b>-9.5</b>	<b>54</b>	<b>39</b>
Tierra agríc.	5.2	21	15
<b>TA pc</b>	<b>-3.9</b>	<b>12</b>	<b>9</b>

Fuente: IWR (2018)

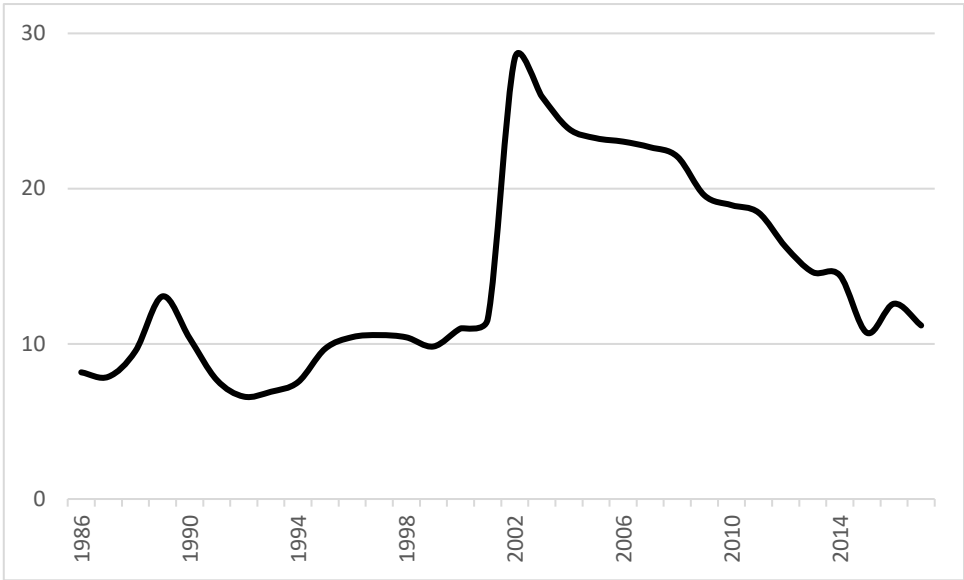
**Cuadro 7.7. Exportaciones por complejos 2016-18, en US\$ miles de millones y %**

	2016		2017		2018	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Total de exportaciones</b>	<b>57,9</b>	<b>100</b>	<b>58,6</b>	<b>100</b>	<b>61,6</b>	<b>100</b>
<b>Sector oleaginoso</b>	<b>20,7</b>	<b>36</b>	<b>19,1</b>	<b>33</b>	<b>16,7</b>	<b>27</b>
Complejo soja	18,9		17,2		15,1	
<i>Harinas y pellets de soja</i>	10,0		9,1		9,2	
<i>Aceite de soja</i>	4,1		3,7		3,0	
<i>Porotos de soja</i>	3,2		2,7		1,5	
<i>Biodiesel</i>	1,2		1,2		1,0	
Complejo girasol	0,7		0,8		0,8	
Complejo maní	0,9		0,9		0,7	
Complejo olivícola	0,2		0,2		0,2	
		<b>13</b>		<b>13</b>		<b>13</b>
<b>Sector de cereales</b>	<b>7,5</b>	<b>%</b>	<b>7,6</b>	<b>%</b>	<b>8,1</b>	<b>%</b>
Complejo maicero	4,2		3,9		4,3	
Complejo triguero	2,2		2,7		2,8	
Complejo cebada	0,9		0,8		0,8	
Complejo arrocero	0,2		0,2		0,2	
		<b>10</b>		<b>11</b>		<b>13</b>
<b>Complejo automotriz</b>	<b>5,5</b>	<b>%</b>	<b>6,3</b>	<b>%</b>	<b>8,0</b>	<b>%</b>
Transporte de mercancías	2,6		3,3		4,2	
Transporte de personas	1,7		1,7		2,4	
Chasis, partes y neumáticos	1,3		1,4		1,4	
<b>Sector minero metalífero y litio</b>	<b>4,6</b>	<b>8%</b>	<b>5,2</b>	<b>9%</b>	<b>5,4</b>	<b>9%</b>
Complejo oro y plata	2,5		2,7		2,6	
Complejo siderúrgico	0,5		0,8		1,1	
Complejos aluminio, cobre, litio, plomo, otros	1,6		1,7		1,7	
<b>Complejo petrolero-petroquímico</b>	<b>2,8</b>	<b>5%</b>	<b>3,2</b>	<b>5%</b>	<b>5,0</b>	<b>8%</b>
Petróleo y gas	2,0		2,4		4,1	
Petroquímico	0,8		0,8		1,0	
<b>Sector bovino</b>	<b>2,7</b>	<b>5%</b>	<b>3,0</b>	<b>5%</b>	<b>3,9</b>	<b>6%</b>
Complejo carne y cuero	2,0		2,3		3,1	
Complejo lácteo	0,7		0,6		0,9	
<b>Sector frutícola</b>	<b>2,5</b>	<b>4%</b>	<b>2,3</b>	<b>4%</b>	<b>2,6</b>	<b>4%</b>
<b>Complejo pesquero</b>	<b>1,7</b>	<b>3%</b>	<b>2,0</b>	<b>3%</b>	<b>2,1</b>	<b>3%</b>
<b>Complejo farmacéutico</b>	<b>1,0</b>	<b>2%</b>	<b>0,9</b>	<b>2%</b>	<b>0,9</b>	<b>1%</b>
<b>Sector hortícola</b>	<b>0,9</b>	<b>2%</b>	<b>0,9</b>	<b>2%</b>	<b>0,8</b>	<b>1..%</b>
<b>Complejo forestal</b>	<b>0,5</b>	<b>1%</b>	<b>0,6</b>	<b>1%</b>	<b>0,7</b>	<b>1%</b>
<b>Complejo textil</b>	<b>0,5</b>	<b>1%</b>	<b>0,4</b>	<b>1%</b>	<b>0,6</b>	<b>1%</b>
<b>Complejo avícola</b>	<b>0,3</b>	<b>0%</b>	<b>0,3</b>	<b>1%</b>	<b>0,3</b>	<b>1%</b>

<b>Complejos tabacalero, miel, azucarero, equino, yerba, té</b>	<b>1,1</b>	<b>2%</b>	<b>1,0</b>	<b>2%</b>	<b>0,9</b>	<b>1%</b>
		10		10		
<b>Resto exportaciones</b>	<b>5,6</b>	<b>%</b>	<b>5,9</b>	<b>%</b>	<b>5,6</b>	<b>9%</b>

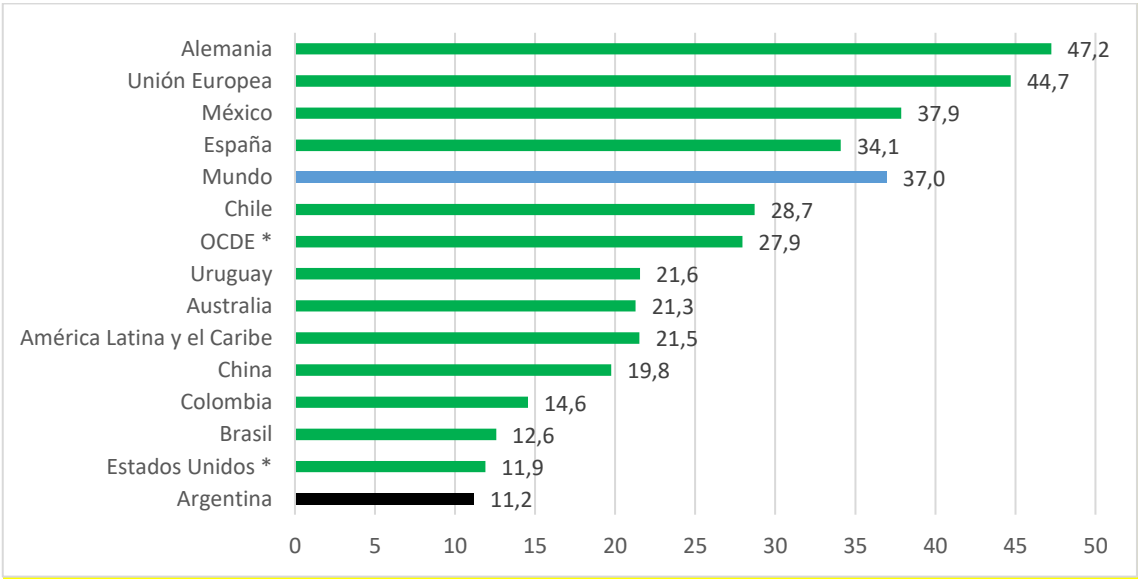
Fuente: elaboración propia de datos de INDEC.

**Gráfico 7.1. Exportaciones de bienes y servicios en % del PIB**



Fuente: elaboración propia de datos del Banco Mundial.

**Gráfico 7.2. Exportaciones de bienes y servicios de países seleccionados, en % del PIB, 2017**



Nota: OCDE y Estados Unidos: datos de 2016. Fuente: elaboración propia de datos del Banco Mundial.

## 8. Referencias bibliográficas

- \* Abeyá Gilardón, Enrique. O. (2016), “Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina”, *Salud Colectiva*, Universidad Nacional de Lanús,  
<https://www.scielosp.org/article/scol/2016.v12n4/589-604/>.
- \* ALADI (2017). *Bases para un Acuerdo Económico Comercial Integral Latinoamericano*,  
[http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/A54F77471128830C032581720068B2E8/\\$FILE/Caja\\_071\\_006.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/A54F77471128830C032581720068B2E8/$FILE/Caja_071_006.pdf).
- \* Albrieu, Ramiro; Ana Inés Basco, Caterina Brest López, Belisario de Azevedo, Fernando Peirano, Martín Rapetti y Gabriel Vienni (2019). *Travesía 4.0: hacia la transformación industrial argentina*, BID, INTAL, CIPPEC y UIA, <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2019/06/20190605-Traves%C3%ADa-Clar%C3%ADn.pdf>.
- \* Altman, Steven A., Pankaj Ghemawat y Phillip Bastian (2018). *DHL Global Connectedness Index. The State of Globalization in a Fragile World*,  
<https://www.logistics.dhl/content/dam/dhl/global/core/documents/pdf/glo-core-gci-2018-full-study.pdf>
- \* Anlló, Guillermo, Roberto Bisang y Mercedes Campi (editores, 2013). *Claves para repensar el agro argentino*, Buenos Aires, EUDEBA.
- \* Anlló, Guillermo; Roberto Bisang y Jorge Katz (2015). *Aprendiendo con el agro argentino. De la ventaja comparativa a la ventaja competitiva. El rol de las KIBs*, Documento para discusión IDB-DP-379, IADB.

\* Argentina 2030 (2017). *Desarrollo sostenible: actividad y competitividad*, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/a2030\\_documento\\_diagnostico\\_desarrollo\\_sostenible.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/a2030_documento_diagnostico_desarrollo_sostenible.pdf).

\* Argentina Exporta (2019), *Plan de desarrollo exportador*, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina\\_exporta\\_21may19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_exporta_21may19.pdf).

\* Armour Research Foundation (1943). *Report to the Corporación para la Promoción del Intercambio S.A: Technological and Economic survey of Argentine Industries with Industrial Research Recommendations*, Chicago.

\* Bajo-Rubio, Oscar y Burku Berke (2014). *Fiscal policy and the real exchange rate: The case of Spain*, <https://ucema.edu.ar/conferencias/download/2014/10.15AE.pdf>.

\* Banco Mundial (2011). *The Changing Wealth of Nations 2011. Measuring Sustainable Development in the New Millennium*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

\* ----- (2018 a). *Argentina: Escaping crises, sustaining growth, sharing prosperity*, World Bank Group.

\* ----- (2018 b). *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29971/LPI2018.pdf>.

\* ----- (2019). *Doing Business*, <http://espanol.doingbusiness.org/>.

\* Barbero, José y Lucio Castro (2015). *Infraestructura logística. Hacia una matriz de cargas para la competitividad y el desarrollo sustentable*. CIPPEC - DPP 123.

\* ----- (2017). *Logística de cargas y competitividad*. Memo

\* Beccar Varela, Rufino (2018). “El Flex adquiere protagonismo a propósito de la política automotriz común entre Argentina y Brasil,

<https://www.abogados.com.ar/el-flex-adquiere-protagonismo-a-proposito-de-la-politica-automotriz-comun-entre-argentina-y-brasil/22039>.

\* BID (2018). *Unir los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*,

<https://publications.iadb.org/en/connecting-dots-road-map-better-integration-latin-america-and-caribbean>.

\* Bloom, Nicholas; Kalina Manova, John Van Reenen, Stephen Teng Sun y Zhihong Yu (2018). *Managing trade: evidence from China and the US*, NBER Working Paper 24718, <http://www.nber.org/papers/w24718>.

\* Blyde, Juan (2014). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*.

\* Bolsa de Cereales de Buenos Aires (2019). *Panorama Agrícola Semanal* (Histórico, 17 de enero, y 4 de abril), Departamento de Estimaciones Agrícolas.

\* Bordo, Michael D.; Ehsan U. Choudhri, Giorgio Fazio y Ronald MacDonald (2014). *Balassa-Samuelson Effects Reconsidered*, NBER Working Paper 20228, <http://www.nber.org/papers/w20228>.



\* Brambilla, Irene y Guido Porto (2018). *Diagnóstico y visión de la inserción comercial argentina en el mundo*, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de Trabajo N°1.

\* Britos, Sergio; Nuria Chichizola, Roberto Feeney, Pablo Mac Clay y Fernando Vilella (2015), *Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo. Aportes para una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Universidad Austral, Programa de Agronegocios y Alimentos (Facultad de Agronomía de la UBA) y CEPEA, <https://rsa.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2015/09/Comer-Saludable-y-Exportar-Seguridad-Alimentaria-00000002.pdf>.

\* Brueckner, Markus y Francisco Carneiro (2017). “Terms of trade volatility, government spending cyclicality, and economic growth”, *Review of International Economics*, 25, 5, abril, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3047551](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3047551).

\* Cadestin, Charles; Julien Gourdon y Przemyslaw Kowalski (2016). *Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy*, OECD Trade Policy Papers, No. 192, <https://ideas.repec.org/p/oec/traaab/192-en.html>.

\* Canuto, Otaviano (2016). *What happened to World trade?* OCP Policy Center, Policy Brief, PB 16/15.

\* Carciofi, Ricardo (2019). *Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico*, Documento de Trabajo N° XX, Buenos Aires: CIPPEC.

\* Carciofi, Ricardo y Rosario Campos (2016). *Inserción internacional de la economía argentina. Temas y Propuestas para una Agenda de la Política Comercial*, Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural, octubre.

\* ----- (2018). *El comercio exterior de Argentina en 2018 y perspectivas*, Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural, septiembre.

\* Cavallo, Domingo F. y Angel Peña (1984). “Gasto público y tipo de cambio”, *Novedades Económicas*, número 40, abril.

\* CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2, (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, Chile.

\* CERA (2019 a). *Tres dimensiones de la disputa China-EEUU*, *En Con@cto China*, Nro. 129. Instituto de Estrategia Internacional, mayo,

[https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p\\_seccion\\_izq\\_id=422](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_izq_id=422).

\* -----(2019 b). *Las PyMEx argentinas. Mapa regional 2018*, IEI, Instituto de Estrategia Industrial, mayo,

[https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p\\_seccion\\_sup\\_id=167](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167).

\*----- (2018), *Las PyMex 1998-2017. 20 años no son nada*,

[https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?language=es&p\\_seccion\\_sup\\_id=167](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?language=es&p_seccion_sup_id=167).

- \* -----(2017). *¿Supermercado chino del mundo? En Con@cto China*, Nro. 108. Instituto de Estrategia Internacional, agosto,  
[https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p\\_seccion\\_izq\\_id=422](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_izq_id=422).
- \* -----(2009). *Problemática de la aplicación de derechos de exportación a las exportaciones al MERCOSUR*, Aporte de la CERA, septiembre,  
[file:///C:/Users/Microsoft/Downloads/Diputados\\_MERCOSUR\\_Derecho%20de%20Exportaci%C3%B3n\\_Informe%20p-el%2029%20Sept%202009.pdf](file:///C:/Users/Microsoft/Downloads/Diputados_MERCOSUR_Derecho%20de%20Exportaci%C3%B3n_Informe%20p-el%2029%20Sept%202009.pdf).
- \* CERA-INAI (2019). *Importancia del sector agroindustrial en Argentina*, documento conjunto elaborado por Francisco C. Palmieri (CERA) y Sofía C. Perini (Fundación INAI),  
<http://inai.org.ar/archivos/notas/Informe%20Completo%20CERA-INAI%2015may19.pdf>.
- \* Cepeda, Horacio, Enrique Hurtado y Ricardo Rozemberg (2017). *Convergencia regulatoria del complejo automotor del MERCOSUR para impulsar la integración*. BID Argentina. Documento de Proyecto.
- \* Clement, Martín (2019). *La aplicación de la inteligencia artificial y su impacto en el comercio internacional*. Diario La Nación, 4 de abril.
- \* Constantinescu, Cristina; Aaditya Mattoo y Michele Ruta (2016). *Global Trade Watch. Trade Developments in 2015*, Banco Mundial,  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/913061468196142457/pdf/103903-REVISED-Global-trade-watch.pdf>.

- \* Cottani, Joaquín (2019). *El gasto público “en dólares” y su relevancia para la economía argentina*, Informe de Coyuntura del IERAL, 28, 1193, 17 de abril.
- \* Crespi, Gustavo; Eduardo Fenández-Arias y Ernesto Stein (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- \* Cristini, Marcela y Guillermo Bermúdez (2018). *La gestión empresarial en la Argentina: clave para la productividad y el crecimiento*, Buenos Aires, Ministerio de la Producción.
- \* Di Gresia, Luciano (2016). *Utilización de microdatos en la estimación de la recaudación potencial del impuesto a las ganancias de personas físicas en la Argentina*, VI Foro LAC de Política Fiscal.
- \* Di Tella, Guido y Manuel Zymelman (1967). *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, EUDEBA.
- \* Eichengreen, Barry y K. O’Rourke (2009), *A tale of two depressions redux*, Vox, <https://voxeu.org/article/tale-two-depressions-redux>.
- \* Eslamloueyan, Karim y Amir Kia (2015), “Determinants of the Real Exchange Rate in Oil-Producing Countries of the Middle East and North Africa: A Panel Data Investigation”, *Emerging Markets Finance and Trade*, May, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1540496X.2015.1043213>.

\* Evenet, Simon (2015). Crisis-era trade distortions cut LDC export growth by 5.5% per year, *Vox*, <https://voxeu.org/article/crisis-era-trade-distortions-cut-ldc-export-growth-55-year>.

\* Ferrando, Alonso (2013). *El futuro alimentario de Asia Oriental para el 2040*, Instituto de Estrategia Internacional (CERA), abril, [https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos\\_o.php?language=es&p\\_seccion\\_sup\\_id=291](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos_o.php?language=es&p_seccion_sup_id=291).

\* FIEL (2015). *El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo*, coordinado por Daniel Artana, Documento de Trabajo N° 123, Buenos Aires: FIEL.

\* FAO, FIDA, PMA, UNICEF y OMS (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>.

\* Finchelstein, Diego; Juan Carl Hallak y Matías Wersocky (2016). *La infraestructura de calidad y competitividad en Argentina*, BID, Nota Técnica Nro. IDB-TN-1067, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15632/la-infraestructura-de-calidad-y-competitividad-en-argentina>.

\* FMI (2015). *The global trade slowdown: cyclical or structural?* , WP/15/6

\* ----- (2018 a). *Monitor Fiscal*, octubre.

\* ----- (2018 b). *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril y octubre.

- \* ---- (2019 a). *Second review under the stand-by arrangement; financing assurances review; and request for modification of performance criterion—press release; and staff report, December.*
- \* ----- (2019 b). *Perspectivas de la Economía Mundial al día*, enero.
- \* ----- (2019 c). *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril.
- \* ----- (2019 d). *Monitor Fiscal*, abril.
- \* Fundacao Centro de Estudos do Comercio Exterior (1995). *Reestructuracao industrial em cotexto de abertura: um modelo para o caso brasileiro*, mayo, N° 107.
- \* Fundación Observatorio Pyme (2018). *Natalidad empresarial y desarrollo productivo*, <https://www.observatoriopyme.org.ar/novedades/natalidad-empresarial-y-desarrollo-productivo/>.
- \* García, Héctor (2019). “Revisar el marco laboral, una tarea para la que no hace falta esperar tiempos mejores”, *La Nación, Economía*, 26 de mayo, p. 13, <https://www.lanacion.com.ar/economia/empleos/revisar-el-marco-laboral-una-tarea-para-la-que-no-hace-falta-esperar-tiempos-mejores-nid2251374>.
- \* García, Pablo M. (BICE, 2017). *Instrumentos financieros para el comercio exterior*, CERA, Día de la Exportación, [https://www.cera.org.ar/newsite/descargarArchivo.php?idioma\\_code=es&contenido\\_id=4423](https://www.cera.org.ar/newsite/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=4423).
- \* Gavekal Research (2018). *Beijing Seminar*, octubre.

- \* Gayá, Romina y Ricardo Rozemberg (2014). *Los mega acuerdos: nuevas reglas, nuevos actores. Impactos sobre el MERCOSUR*, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).
- \* GEDI (2018). *Global Entrepreneurship Index*, <https://thegedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/>.
- \* Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach (2007), *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Emecé (primera edición, 1997).
- \* Ghezzi, Piero (2017). *Mesas Ejecutivas in Peru. Lessons for Productive Development Policies*,  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1758-5899.12457>.
- \* Ghibuțiu Agnes (2013). "The Changing Landscape of International Trade," *Romanian Economic Business Review*, Romanian-American University, vol. 8(2), pages 104-116, June,  
<https://ideas.repec.org/a/rau/journal/v8y2013i2p104-116.html>.
- \* Giordano Paolo (Coordinador, 2018). "El salto de calidad. La sofisticación de las exportaciones como motor del crecimiento". BID, *Monitor de Integración y Comercio*, noviembre,  
<https://publications.iadb.org/en/trade-and-integration-monitor-2018-flying-quality-export-sophistication-engine-growth>.
- \* Gobierno de Chile (2014). *Plan para potenciar las exportaciones de las pymes*, <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2014/12/Plan-para-potenciar-las-exportaciones-de-las-pymes.pdf>.

- \* Goldberg, Pinelopi y Nina Pavcnik (2016). *The effects of trade policy*. NBER Working Paper No. 21957, <https://www.nber.org/papers/w21957.pdf>.
- \* Gotsch, M.; C. Hipp, J. Gallego y L. Rubalcaba, L. (2011). *Knowledge Intensive Services Sector*, Europe INNOVA.
- \* Grupo de Trabajo de Educación (GTE) de la Red de Acción Política (RAP), (2018). *Acuerdos básicos sobre la educación en la Argentina: diagnóstico y propuestas*, Fundación RAP, Proyecto de Acuerdos Básicos RAP para el Tricentenario (ABRT), <http://rap.org.ar//grupos/educacion>.
- \* Guimaraes, Eduardo; Joao Bosco Machado. Pedro Motta Veiga y Roberto Iglesias (1995). *Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro*, FUNCEX, Texto para Discussão Nro. 107, <http://funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEX107.pdf>.
- \* Hallak, Juan Carlos (2019). “Las acciones necesarias para hacer de 2019 “el año de la exportación”, *La Nación*, 28 de marzo, <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/las-acciones-necesarias-hacer-2019-ano-exportacion-nid2233134>.
- \* Hausmann, R.; C. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jiménez, A. Simoes y M. Yıldırım (2011). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge: The Observatory of Economic Complexity, <https://www.media.mit.edu/publications/the-atlas-of-economic-complexity/>.



\* Hesse, H (2008). *Export Diversification and Economic Growth*, Working paper No. 21,

Commission of Growth and Development, World Bank and partners,

[http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/489960-1338997241035/Growth\\_Commission\\_Working\\_Paper\\_21\\_Export\\_Diversification\\_Economic\\_Growth.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/489960-1338997241035/Growth_Commission_Working_Paper_21_Export_Diversification_Economic_Growth.pdf).

\* Hoekman, Bernard (2015). "Trade growth. The end of an era?" en *The Global Trade Slowdown: A new normal? A VoxEU.org eBook*.

\* HSBC (2017). *Argentina: un futuro brillante con desafíos. Exportaciones argentinas*, pág. 7,

[https://www.hsbc.com.ar/es/pdf/grupo/Gacetilla2018\\_Informe\\_HSBC-Argentina.pdf](https://www.hsbc.com.ar/es/pdf/grupo/Gacetilla2018_Informe_HSBC-Argentina.pdf).

\* IDESA (2019). *Unificando impuestos se puede bajar la presión tributaria*, <http://idsa.org/unificando-impuestos-se-puede-bajar-la-presion-tributaria/>.

\* INAI, Fundación (2018 a). *ERAMA: Escenario de referencia agroindustrial mundial y argentino a 2027/2028*, septiembre.

\* ----- (2018 b). *El arte de la guerra comercial: implicancias para la agroindustria argentina de la escalada del proteccionismo*,

<http://www.inai.org.ar/archivos/notas/El%20Arte%20de%20la%20Guerra%20Comercial%2011jul18.pdf>.

- \* Institute of International Finance (2015). *The rise of services. What it means for the global economy*, diciembre.
- \* INDEC (1995). *Infancia y condiciones de vida. Encuesta especial para el diagnóstico y la evaluación de las metas sociales*.
- \* ----- (2019). *Complejos Exportadores, año 2018, Comercio Exterior*, volumen 3, número 4.
- \* INTAL / BID, 2019). *Informe MERCOSUR Nro. 23*, [www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal).
- \* Jensen, J. B. (2013). *Overlooked Opportunity: Tradable Business Services, Developing Asia, and Growth*, Asian Development Bank, ADB Economics Working Paper Series, No. 326,  
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/109451/1/ewp-326.pdf>.
- \* Khan, Mohsin S. y J. Saul Lizondo (1987). "Devaluation, Fiscal Deficits, and the Real Exchange Rate", *The World Bank Economic Review*, 1, 2,  
[https://www.jstor.org/stable/3989834?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3989834?seq=1#page_scan_tab_contents).
- \* Kharas, Homi (2017). *The unprecedented expansion of the global middle class. An update*, Brookings Institution, Global economy & development, Working Paper 100, February.
- \* Kia, Amir (2013). "Determinants of the real exchange rate in a small open economy: Evidence from Canada", *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 23, febrero.
- \* Lange, Glenn-Marie; Quentin Wodon y Kevin Carey (2018). *The Changing Wealth of Nations 2018*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

\* Lederman, Daniel y William F. Maloney (editors, 2007). *Natural Resources, Neither Curse nor Destiny*, Banco Mundial y Stanford University Press.

\* ----- (2009). "In Search of the Missing Resource Curse", *Economía*, LACEA, Vol 9, número 1.

\* Llach, Juan J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo, *Desarrollo Económico*, 92, 23, enero-marzo,

[https://www.academia.edu/28652929/Llach Juan Jos%C3%A9 - El plan pinedo de 1940 su significado hist%C3%B3rico y los or%C3%ADgenes de la econom%C3%ADa pol%C3%ADtica del peronismo.](https://www.academia.edu/28652929/Llach_Juan_Jos%C3%A9_-_El_plan_pinedo_de_1940_su_significado_hist%C3%B3rico_y_los_or%C3%ADgenes_de_la_econom%C3%ADa_pol%C3%ADtica_del_peronismo)

\* ----- (1985). "Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino en el período de entre guerras", en J. J. Llach (selección e introducción), *La Argentina que no fue*, Buenos Aires, IDES, Tomo 1.

\* ----- (1990). "Políticas de ingresos en la década del noventa: un retorno a la economía política", Buenos Aires, Fundación Hermanos Agustín y Enrique Rocca.

\* ----- (2010). "Los desafíos productivos de la Argentina ¿Cuál es y cuál debería ser nuestro lugar en el mundo?", *Boletín Informativo Techint*, 333, septiembre-diciembre,

<http://iosapp.boletintechint.com/Utils/DocumentPDF.ashx?Codigo=da489e14-06d1-4044-ab97-1771f899f6fe&ldType=2> . .

\* ----- (2015). "Towards a social balance of the current globalization", en P. S Dasgupta, V. Ramanathan y M. Sánchez Sorondo (editors), *Sustainable Humanity, Sustainable Nature, Our Responsibility. The Proceedings of the Joint Workshop of the Pontifical Academy of Sciences and the Pontifical Academy of Social Sciences*, 2 al 6 de mayo de 2014, Vatican City: Pontifical Academy of Sciences, <http://www.pass.va/content/dam/scienze-sociali/pdf/acta19/es41pas-acta19pass.pdf>.

\* ----- (2016). "Hambre cero y nutrición diez", *La Nación*, 8 de enero.

\* ----- (2019). *Demanda mundial de alimentos: oportunidades y desafíos para la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Producir Conservando,

[https://docs.wixstatic.com/ugd/a6f400\\_17eac07bb573410483aafd3d19f08023.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/a6f400_17eac07bb573410483aafd3d19f08023.pdf)

\* ----- y Jorge Fernández Pol (1985). "Sustitución de las retenciones a las exportaciones por un impuesto a la tierra libre de mejoras y subsidios explícitos al consumo interno de alimentos", *Estudios*, VIII, 34, abril - junio.

\* ----- y Silvia Montoya (1999). *En pos de la equidad*, Buenos Aires, IERAL.

\* -----; Darío Braun y Cristina Vargas de Flood (2002). *El financiamiento de las exportaciones: clave para la reactivación y el crecimiento*, Cámara de Exportadores de la República Argentina.

\* ----- y M. Marcela Harriague (2005), *Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando: [https://docs.wixstatic.com/ugd/a6f400\\_0c31f88c41ee44ad845271ef5b6f0b6e.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/a6f400_0c31f88c41ee44ad845271ef5b6f0b6e.pdf) y <http://www.producirconservando.org.ar/trabajos-y-proyectos-1>.

\* ----- y Martín Lagos (2016). *El país de las desmesuras*, Buenos Aires, El Ateneo.

\* ----- M. Marcela Harriague y Ariel Melamud (2017). *Una reforma impositiva para el desarrollo sostenible y la inclusión social*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando, <http://www.producirconservando.org.ar/>, presentación en power point, [https://docs.wixstatic.com/ugd/a6f400\\_48fd1f830f5349e4bdde544e2cd6ee0a.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/a6f400_48fd1f830f5349e4bdde544e2cd6ee0a.pdf).

\* ----- y Ariel Melamud (2018). *Propuesta de reforma tributaria en las provincias para el desarrollo económico y social*, presentado en las 51 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Universidad Nacional de Córdoba) y en la LIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (Universidad Nacional de La Plata), <https://aaep.org.ar/anales/works/works2018/llach.pdf>.

\*----- y R. Rozemberg (2018). *Los desequilibrios de la economía global en 2019 y 2020: ¿crisis o un ciclo autorregulado?*, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), [https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?language=es&p\\_seccion\\_sup\\_id=167](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?language=es&p_seccion_sup_id=167).

\* López, Andrés y Paulo Pascuini (2018). *Hacia una nueva estrategia de inserción internacional para la Argentina: fundamentos, opciones y herramientas de política*. Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de Trabajo N°5

\* Makuc, Adrián.; Raúl Ochoa, Ricardo Rozemberg y Claudio Sabsay (2017). *Argentina frente a la conferencia ministerial de la organización mundial de comercio (CM-11) y el grupo de los 20 (G20)*, Programa de Investigadores, Comisión Nacional de Comercio Exterior-Secretaría de Comercio y Ministerio de la Producción, Documento de Trabajo Nro. 7, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/com\\_inv\\_acuerdos\\_multilaterales\\_y\\_comercio\\_07\\_010618.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/com_inv_acuerdos_multilaterales_y_comercio_07_010618.pdf)

\* Manova, K. (2008). "Credit constraints, equity market liberalizations and international trade", *Journal of International Economics*, 76(1), 33-47.

\* Manova, K. (2012). "Credit constraints, heterogeneous firms, and international trade", *Review of Economic Studies*, 80(2), 711-744.

\* Mantilla, Sofía (2018 a). *Hacia una estrategia nacional de Inteligencia Artificial*. Documento del Instituto de Estrategia Internacional de la CERA.

\* ----- (2018 b). *El futuro ya no es lo que era. La teoría de la Gran Convergencia de Richard Baldwin*, Instituto de Estrategia Internacional (CERA), abril, [https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p\\_seccion\\_sup\\_id=167](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167).

\* Marczak, Jason y Peter Engelke (2016). *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*, BID y Atlantic Council,

<https://publications.iadb.org/en/publication/17189/latin-america-and-caribbean-2030-future-scenarios>

\* Martincus, Christian Volpe y Jerónimo Carballo (2010) *Entering new country and product markets: Does export promotion help?* IDB Working Paper Series, No.

IDB-WP-203, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC,

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/89086/1/IDB-WP-203.pdf>.

\* Mayer, Mariano (2019). “Ley de economía del conocimiento: un consenso posible”, *La Nación*,

<https://www.lanacion.com.ar/economia/ley-de-economia-del-conocimiento-un-consenso-posible-nid2244258>.

\* McKinsey Global Institute (2016). *Digital globalization. The new era of global flows*,

<https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>

\* ----- (2019 a). *Globalization in transition: the future of trade and value chains*,

<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Innovation/Globalization%20in%20transition%20The%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/MGI-Globalization%20in%20transition-The-future-of-trade-and-value-chains-Full-report.ashx>.

\* ----- (2019 b). *Latin America’s Missing Middle*,

<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Americas/Latin%20Americas%20missing%20middle%20of%20midsize%20firm%20and%20middle-class%20spending%20power/MGI-Latin-Americas-Missing-Middle-Report-May-2019.ashx>.

\* Ministerio de Producción y Trabajo (2019). *Observatorio de la Economía del Conocimiento*, Informe SBC N° 9, febrero. 2, <https://www.produccion.gob.ar/wp-content/uploads/2019/02/IOEC9-1-3.pdf>.

\* Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación (2007). *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Documento de Resultados*, <http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000257cnt-a08-ennys-documento-de-resultados-2007.pdf>.

\* ----- (2018). *2° Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, Documento de Licitación*, [http://www.msal.gob.ar/images/stories/Licitacionesmsal/Ver\\_Pliego\\_ENN\\_yS\\_2\\_PNUD%2013005.pdf](http://www.msal.gob.ar/images/stories/Licitacionesmsal/Ver_Pliego_ENN_yS_2_PNUD%2013005.pdf).

\* Miyamoto, Watari; Thuy Lan Nguyen y Viacheslav Sheremirov (2016), “The Effects of Government Spending on Real Exchange Rates: Evidence from Military Spending Panel Data”, *Federal Reserve Bank of Boston, Working Papers*, 16-14, <https://www.bostonfed.org/publications/research-department-working-paper/2016/the-effects-of-government-spending-on-real-exchange-rates-evidence-from-military-spending-panel-data.aspx>.



\* Monacell, Tommaso y Roberto Perotti (2007). *Fiscal Policy, the Trade Balance, and the Real Exchange Rate: Implications for International Risk Sharing*, FMI, Octava Conferencia Anual Jacques Polak, noviembre 15-16.

<https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2007/arc/pdf/tm.pdf>.

\* Montiel, Peter J. (2002). “The long run equilibrium real exchange rate: Theory and measurement”, en Mohsin S. Khan et al., *Macroeconomic Management, programs and Policies*, FMI.

\* Morando, Mario (2015, editor). *Integrando la Argentina al mundo*, Fundación Banco Provincia.

\* Morris, Mike; Raphael Kaplinsky y David Kaplan (2012). “‘One Thing Leads to Another’ – Commodities, Linkages and Industrial Development”, *Resources Policy* 37: 408–416,

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S030142071200044X?via%3Dihub>.

\* Ochoa, Raúl (2017). “La ventanilla única de comercio exterior”, *Revista Container*. Julio.

\* OECD (2011). Trade in Value Added (TyVA) (2016)-

<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=75537>.

\* ----- (2013). *Latin American Economic Outlook, 2014. Logistics and Competitiveness for Development*. OECD Publishing, Paris,

[https://www.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2014\\_leo-2014-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2014_leo-2014-en).

- \* ----- (2018). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_pol-2018-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2018-en).
- \* Olarreaga, Marcelo; Stefan Sperlich y Virginie Trachsel (2016). *Export Promotion: What Works? CEPR Discussion Paper No. DP 11270*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2780378##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2780378##).
- \* Olivera, Julio (1959). "Preferencia espacial y división interregional del trabajo", *Económica*, Vol. V (17-20): 271-277.
- \* Oliverio, Gustavo y Gustavo López (2017). *Agricultura Argentina 2027. Potencial y Limitantes*, Fundación Producir Conservando, <https://www.producirconservando.org.ar/trabajos-y-proyectos-1>.
- \* OMC (2015). *Informe sobre el Comercio Mundial 2015. Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC*, [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr15\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr15_s.htm).
- \* OMC (2018 a). *Informe sobre el Comercio Mundial 2018. Las tecnologías digitales y sus efectos económicos sobre el comercio*, [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr18\\_3\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr18_3_s.pdf).
- \* OMC (2018 b). *Report on G 20 Trade Measures*, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news18\\_e/g20\\_wto\\_report\\_november18\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/g20_wto_report_november18_e.pdf)
- \* OMC (2019). *Trade Statistics and Outlook*. Press Release/837. [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres19\\_e/pr837\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr837_e.htm).

\* OMC, IDE-JETRO, OECD, UIBE y Banco Mundial (2019). *Global Value Chain Development Report 2019*,

[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gvc\\_dev\\_report\\_2019\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e.pdf).

\* ONU (2015). *World Economic Situation and Prospects 2015*. Chapter 2, International Trade.

\* ----- (2018). *World Urbanization Prospects*,

<https://population.un.org/wup/Download/>.

\* Palmieri, Francisco G. (2019), *Repensando las teorías del comercio internacional*, IEI-CERA, enero,

[https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?language=es&p\\_seccion\\_sup\\_id=167](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?language=es&p_seccion_sup_id=167).

\* Papageorgiou, Chris y Nicola Spatafora (2012). *Economic Diversification for Stability and Growth in LICs. Stylized Facts and Macroeconomic Implications*, IMF Staff Discussion Note 12/13,

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1213.pdf>.

\* Pardo, Daniel (2018). “Por qué hay hambre en Argentina si se produce comida para 440 millones de personas (10 veces su población)”, *BBC News Mundo*, 4 de septiembre, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45303359>.

\* Pawlak, Karolina (2011). “The evolution of the agricultural protectionism and its measures”, *Scientific Journal*, Warsaw University of Life Sciences,

11 (XXVI), 3,

[https://ageconsearch.umn.edu/record/195663/files/2011\\_3\\_10.pdf](https://ageconsearch.umn.edu/record/195663/files/2011_3_10.pdf).

\* Pérez, Carlota; Anabel Marín y Lizbeth Navas-Alemán (2013). “El posible rol dinámico de las redes basadas en recursos naturales para las estrategias de desarrollo en América Latina”, en Gabriela Dutrénit y Judith Sutz (editoras), *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo. La experiencia latinoamericana*, cap. 13, pp. 347-377, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

<http://www.carlotaperez.org/pubs?s=dev&l=es&a=posibleroldinamicodelasredesbasadasrecursosnaturalesparalasestrategiasdesarrolloAmericaLatina>.

\* Ploeg, Frederick van der y Steven Poelhekke (2009), “Volatility and the Natural Resource Curse”, *Oxford Economic Papers*, 61, 4.

\* Rodrik Dani (2011). *The Future of Economic Convergence*, NBER Working Paper 17400, <https://www.nber.org/papers/w17400>.

\* ----- (2015). *Premature Deindustrialization*, NBER Working Paper 20935, <https://www.nber.org/papers/w20935>.

\* ----- (2016). “A progressive logic of trade”, *Project Syndicate*, abril.

\* Romer, Christina D. y David H. Romer (2007). *The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks*, NBER Working Paper 13264, <http://www.nber.org/papers/w13264>.

\* Rozemberg, Ricardo y Romina Gayá (2019). *MERCOSUR en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo 9 (segunda época).

\* -----; Adrián Makuc y Gustavo Svarzman (2019). “En tiempos de cambios, el MERCOSUR cumple 28 años y necesita redefinir su rumbo”, *La Nación*, 24 de marzo,

<https://www.lanacion.com.ar/economia/en-tiempos-de-cambios-politicos-el-MERCOSUR-cumple-28-anos-y-necesita-redefinir-su-rumbo-nid2231227>.

\* -----; Rosario Campos, Romina Gayá, Adrián Makuc y Gustavo Svarzman (2019). *Informe MERCOSUR, Hacia un cambio necesario*, Nota Técnica IDB N° IDB-TN-1675, <https://publications.iadb.org/es/informe-MERCOSUR-hacia-un-cambio-necesario>.

\* Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner (2001). “The curse of natural resources”, *European Economic Review*, 45.

\* Saslavsky, Daniel y Lucio Castro (2009). *Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*, CIPPEC, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2173.pdf>.

\* Saysombath, Phouthanouphet y Phoupet Kyophilavong (2013), “Budget Deficit and Real Exchange Rate: Further Evidence from Cointegration and Causality Test for the Lao PDR”, *World Applied Sciences Journal*, 28 (13), [https://www.idosi.org/wasj/wasj28\(efmo\)13/7.pdf](https://www.idosi.org/wasj/wasj28(efmo)13/7.pdf).

- \* Shunsuke Managi y Pushpam Kumar (editores, 2018). *Inclusive Wealth Report 2018 Measuring Progress Towards Sustainability*, Routledge-Taylor & Francis Group, Edición de Kindle.
- \* Sica, Dante (2018). *Estrategias alternativas de inserción internacional*. Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°6
- \* Smith, Adam (1776). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, primera edición en español, 1794.
- \* Stehrer, Robert et al. (2012). *Convergence of Knowledge intensive Sectors and the EU's External Competitiveness*. The Vienna Institute for International Economic Studies, [http://innclub.info/wp-content/uploads/2012/11/1\\_knowledge-intensive-sectors.pdf](http://innclub.info/wp-content/uploads/2012/11/1_knowledge-intensive-sectors.pdf).
- \* Summers, L. (2016). *Global Trade Should be Remade from the Bottom up*, en Larry Summers' blog, <https://www.ft.com/content/5e9f4a5e-ff09-11e5-99cb-83242733f755>.
- \* Tax Foundation (2018). *Corporate Income Tax Rates around the World*, Fiscal Fact No. 623, noviembre.
- \* *The Economist* (2014). "International trade. A troubling trajectory", diciembre, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2014/12/11/a-troubling-trajectory>.
- \* ----- (2019). "A cheery tale of Chilean cherries", 19 de enero, <https://www.economist.com/the-americas/2019/01/19/a-cheery-tale-of-chilean-cherries>.

\* UNCTAD (2018a), *Handbook of Statistics 2018. International merchandise trade*.

[https://unctad.org/en/PublicationChapters/tdstat43\\_FS02\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationChapters/tdstat43_FS02_en.pdf).

\* ----- (2018b y 2019). *Global Investment Trends Monitor*, varios números, [https://unctad.org/en/pages/publications/Global-Investment-Trends-Monitor-\(Series\).aspx](https://unctad.org/en/pages/publications/Global-Investment-Trends-Monitor-(Series).aspx).

\* UNU-IHDP and UNEP (2014). *Inclusive Wealth Report 2014. Measuring progress toward sustainability*, Delhi: UNU-IHDP,

[http://www.ihdp.unu.edu/docs/Publications/Secretariat/Reports/SDMs/WR\\_SDM\\_2014.pdf](http://www.ihdp.unu.edu/docs/Publications/Secretariat/Reports/SDMs/WR_SDM_2014.pdf).

\* Vicchi, Alejandro (2019). “Carga tributaria. Los recursos para exportar se extravían en el laberinto estatal”, *La Nación*, 18 de abril.

\* Villanueva, Javier (1972). “El origen de la industrialización argentina”, *Desarrollo Económico*, 12, 47, octubre-diciembre.

\* Wilen, Hákan (2006). *Which are the characteristics of Europe’s highly qualified human resources?* Eurostat Statistics in Focus, Science and Technology,

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5438745/KS-NS-06-008-EN.PDF/ddcd4a02-7eef-4c50-8385-9e258ce4b627?version=1.0>.

\* World Economic Forum (2017). *The World Human Capital Report (2017)*, World Economic Forum.