

# Memo

## para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Integración  
Global

**Agenda presidencial** es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para el futuro o futura Presidente que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.



# INTEGRACIÓN GLOBAL

## Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros

### Sr/a. Presidente/a:

El contexto internacional le brinda a Ud. la oportunidad más grande de la historia contemporánea de la Argentina para dar un salto hacia el desarrollo. Nuestro país está estructuralmente vinculado con el motor más dinámico de la economía mundial con eje en el Asia Pacífico, y en particular en China y la India. Pero esta oportunidad no se volverá realidad si no se adoptan políticas ofensivas y decididas de integración en la economía mundial y de cambio interno en el país.

Desde 2003, el comercio exterior de la Argentina experimentó uno de los períodos de mayor crecimiento de su historia como resultado del triple efecto de contar con términos del intercambio récord, un tipo de cambio favorable y la disponibilidad de capacidad productiva como resultado de la crisis de la convertibilidad.

Una condición de base y cinco medidas son centrales para apuntalar este ciclo positivo. La condición es el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo frente a las presiones inflacionarias de los últimos cinco años. Las cinco medidas son: (1) el desarme gradual del actual régimen de restricción a las exportaciones junto con el refuerzo de los sistemas de protección social; (2) la eliminación de las medidas administrativas e informales de restricción a las importaciones; (3) la creación de un Ministerio de Internacionalización de la Producción (MIP), que coordine las políticas de estímulo a la oferta exportadora nacional; (4) la reformulación del MERCOSUR, para completar el mercado común y lanzar simultáneamente una ola de acuerdos con los mercados emergentes más dinámicos, y (5) la implementación de un Programa de Transporte y Logística para la Competitividad Argentina (TLCA), enfocado en resolver los cuellos de botella de logística y movilidad que afectan a los exportadores argentinos.

Las propuestas parten de una premisa central: el logro de una mayor y mejor inserción internacional para la Argentina, capaz de contribuir con un crecimiento económico sostenible con equidad social, no puede ser sólo el resultado de la política comercial. Es preciso incorporar la dimensión productiva para alcanzar una tasa de crecimiento del ingreso por habitante más rápida, con sustanciales mejoras sociales.

Esta selección de propuestas no pretende cerrar la discusión sobre las principales líneas de acción en el campo de la inserción económica internacional de la Argentina. Por el contrario, aspira a enriquecer el debate electoral con una agenda de gobierno política y económicamente viable, que esperamos sea una contribución a la fundamental tarea que Ud. como Presidente deberá desarrollar en este campo en los próximos cuatro años.

Atentamente,

**Lucio Castro**

Director del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo  
CIPPEC

# Diagnóstico

Los siete años que abarcan desde **2003 hasta 2010** pueden ser vistos como un **período excepcional para el comercio exterior argentino**. Las exportaciones casi se duplicaron y alcanzaron un máximo histórico de casi US\$ 70 mil millones en 2008. La balanza comercial registró récords inéditos y contribuyó a que la cuenta corriente de la Argentina fuera superavitaria en todos los años desde 2003. Además, el país fue capaz de aumentar un 17% su peso en las exportaciones mundiales.

**El boom exportador argentino se apoyó en tres pilares. Primero, un tipo de cambio competitivo que redujo inicialmente los costos de los exportadores. Segundo, capacidad ociosa de la oferta doméstica como producto de la crisis de 2002. Y el factor principal, términos del intercambio muy por encima del promedio histórico.**

A su vez, la **causa profunda de este salto exportador** puede encontrarse en las transformaciones productivas ocurridas en los noventa: los importantes cambios tecnológicos y organizacionales del sector agroindustrial pampeano y el aprovechamiento de “nuevos” recursos naturales como la minería y el petróleo. Ambos fenómenos estuvieron dinamizados por un profundo proceso de transnacionalización productiva.

**Sin embargo, una mirada más detallada revela un desempeño menos excepcional que el que aparece a simple vista para este período. Primero, la Argentina es el país de Sudamérica que menos aumentó sus exportaciones. Segundo, el peso en las exportaciones mundiales sigue siendo casi el mismo que en los ochenta, mientras que, por ejemplo, Brasil logró aumentar 50% su participación en las ventas globales. Tercero, las exportaciones están más concentradas, con sólo cinco productos que explican el 80% del valor exportado (CIPPEC en base a INDEC, 2011). Cuarto, el país continúa inserto en los segmentos de menor valor agregado de las cadenas globales de producción. Por ejemplo, mientras la participación argentina en las exportaciones mundiales de trigo es de 7%, sólo alcanza 0,5% en pastas y galletitas (CIPPEC en base a COMTRADE, 2011).**

Las causas inmediatas hay que buscarlas en la **erosión de los pilares del boom exportador**. La aceleración del proceso inflacionario generó una progresiva apreciación del tipo de cambio, con el consiguiente estancamiento del crecimiento de las cantidades exportadas a partir de 2008. El agotamiento de la capacidad ociosa e, inclusive, la caída en la producción en ciertas industrias (fundamentalmente, energía) incentivaron un fuerte aumento de las importaciones. Además, la baja inversión en transables redujo la capacidad de expandir la oferta exportadora, a lo que se suma la escasa capacidad del país para atraer inversión extranjera directa (IED). En 2010, la Argentina fue el sexto destino de la IED en América Latina (CIPPEC en base a Bancos Centrales). Además, el escuálido desarrollo del sistema financiero local limita las posibilidades de expansión de las exportaciones. La profundidad financiera apenas alcanza 13% del PBI, mientras, por ejemplo, en Chile supera el 70% (CIPPEC en base a WDI, 2011).

A partir de 2008, se sumó un nuevo elemento: el **recrudescimiento de las restricciones a las exportaciones**, no sólo de las retenciones, sino también de medidas como cuotas, controles de precios y prohibiciones de exportación. Además, se agregaron **crecientes medidas de restricción a las importaciones**, que aumentan la incertidumbre para la inversión de largo plazo, y refuerzan aún más, paradójicamente, los incentivos a la importación.

El resultado: **una progresiva reducción del superávit comercial**. De hecho, 2010 cerró con el resultado de la cuenta corriente más reducido desde 2002 y, probablemente, éste se torne negativo hacia 2012.

A pesar del deterioro del marco de políticas interno, **el mundo se sigue mostrando favorable para la Argentina**, debido a **cuatro megatendencias**:

**Cambio del eje económico mundial.** Los países emergentes ya representan el 43,5% del PBI mundial y explican el 70% del crecimiento de la demanda global. CEPAL y el Banco Mundial coinciden en que el crecimiento del mundo emergente duplicará al de los países desarrollados en 2011, y muy probablemente durante los próximos cinco años. Así, casi dos tercios de la población del planeta está incrementando sus ingresos a gran velocidad con consecuencias sin precedentes sobre la demanda mundial. Esto tiene consecuencias centrales para la Argentina: se proyectan precios de los productos primarios de entre 15% y 20% superiores hacia 2020.

**Mayor demanda de productos con valor agregado.** Se estima que hacia 2020 el tamaño de los mercados domésticos de Asia duplicará al mercado interno de los Estados Unidos y, como resultado, la clase media mundial pasará de mil a tres mil millones de consumidores. Una oportunidad para la Argentina de exportar más valor agregado a partir de las ventajas comparativas.

**Aceleración del proceso de transnacionalización.** Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las empresas transnacionales explican el 11% del PBI y más del 35% del comercio mundial (2002). Asistimos a una verdadera aceleración del proceso de fragmentación de la producción a nivel global. Cada vez más, la competitividad es una función del grado de integración a los eslabones más intensivos en conocimiento de las cadenas globales de valor. De hecho, en la Argentina, más del 30% del comercio es intrasectorial y 100 de las 500 empresas más grandes que operan en el país son transnacionales.

**Mantenimiento del sistema multilateral de comercio.** Luego de la “gran recesión” de 2008, el mundo no presenció una ola proteccionista como ocurrió en los años treinta, lo que aumenta los costos de las políticas proteccionistas, que dan lugar a represalias y causan interrupciones en las cadenas de valor altamente transnacionalizadas. Existe hoy un mundo abierto para los productos argentinos.

## Políticas en marcha

La política de la Argentina en el campo económico comercial internacional desde 2003 se concentró en **cuatro grandes ejes y dejó de lado un eje crítico**: transporte y logística.

**Mayores restricciones a las importaciones.** De acuerdo a Global Trade Alert (GTA), la Argentina es el segundo país más proteccionista del mundo, sólo superado por Rusia. Además, según el Banco Mundial, nuestro país es el que aumentó la protección a más

productos desde noviembre de 2008 hasta la actualidad. A esta batería de restricciones, en 2010 se sumaron barreras informales a la importación de alimentos. Estas medidas aumentan el grado de incertidumbre de comerciar con la Argentina e incrementan el riesgo de represalias comerciales contra nuestro país. A largo plazo, profundizan la desconexión de la Argentina de los flujos centrales del comercio y la inversión mundiales.

**Aumento en las barreras a las exportaciones.** La Argentina es el país que aplica derechos de exportación con las alícuotas más altas, al mayor número de productos y por el período más prolongado de tiempo entre los grandes exportadores de alimentos mundiales. Las retenciones tienen un peso fiscal relevante –explicaron en promedio el 10% de la recaudación entre 2003 y 2009– y cumplen un rol social –algunas estimaciones calculan que su eliminación generaría un aumento del 10% en el costo de la canasta básica alimentaria, con impactos inmediatos y relevantes sobre la pobreza– (Castro y Díaz Frers, 2008). Sin embargo, su aplicación, sumada a los aún más distorsivos instrumentos no arancelarios como cuotas, prohibiciones y controles de precios, reducen la capacidad productiva, y por lo tanto exportadora, de los sectores agroindustrial, energético y minero.

**MERCOSUR: expansión horizontal limitada con estancamiento vertical.** En el campo de la integración económica, el MERCOSUR muestra claros signos de estancamiento e, inclusive, de reversión en el proceso integrador en el campo comercial. Se concretó un proceso de ampliación horizontal, con la incorporación de nuevos miembros asociados (por ejemplo, Venezuela), pero sin profundización vertical entre los miembros ya existentes. En gran parte como consecuencia del proteccionismo argentino, proliferaron los conflictos comerciales con los principales socios dentro del bloque regional, como Uruguay y Brasil. En términos de acuerdos con terceros países o grupos de países, hubo escasos avances: no se firmó ningún acuerdo comprensivo con otros bloques regionales o países relevantes fuera de la región.

**Promoción de exportaciones: una Nación desarticulada.** Se observan algunas mejoras pero dentro de un panorama de elevada descoordinación y superposición entre las agencias del gobierno nacional (Export.Ar, SePyME, PROARgentina, etc.) y entre distintos niveles de gobierno. A nivel subnacional, aparecen también enormes asimetrías en las capacidades institucionales de las agencias de promoción entre provincias, con particulares debilidades en las regiones de menor desarrollo relativo del NOA y NEA.

Además, la Argentina carece de una estrategia integral para apuntalar el desarrollo de los sectores de servicios de exportación dinámicos. Estos sectores enfrentan importantes barreras domésticas: fuertes rigideces de la oferta laboral, debilidades en el marco regulatorio y, al igual que otros sectores productivos, escasez de financiamiento. Faltan, a su vez, políticas para mejorar el acceso a los mercados externos en las áreas tributaria, de trabajo temporario y de certificación laboral. La positiva dirección comenzada con la Ley Nacional del Software no fue todavía extendida a otros sectores dinámicos, como Diseño y Servicios Profesionales, entre otros.

**El nudo del transporte y la logística para el comercio exterior.** Falta una estrategia integral que comprenda a las distintas modalidades y tipos de movilidad de cargas en base a las necesidades productivas y exportadoras del país para los próximos 20 años. Permanecen aún irresueltos importantes cuellos de botella en nodos centrales del transporte de cargas argentino, como los puertos de Buenos Aires y Rosario, y los pasos de frontera de Paso de los Libres y Cristo Redentor. Los costos de transporte y logística para el comercio exterior aumentaron más de siete veces desde 2001, y casi 30% sólo en 2010 (CEDOL, 2010).

Al mismo tiempo, la Argentina tiene un uso reducido del transporte ferroviario de cargas (del orden del 8%) y un desarrollo insuficiente de la multimodalidad. En paralelo,

existen excesivas demoras en el transporte carretero internacional. Por ejemplo, a un camión de carga tipo le insume un promedio de 107 horas el trayecto Buenos Aires-San Pablo, cuando de acuerdo a distintos estudios este tramo debería poder hacerse en sólo 60 horas. Por otra parte, la incertidumbre regulatoria reduce los incentivos para la inversión privada, sobre todo en caminos, transporte aéreo y ferroviario.

# Grandes dilemas

## ¿Mercado interno o integración al mercado mundial?

Un falso dilema. La experiencia de la Argentina en la postconvertibilidad muestra que es posible **compatibilizar el crecimiento de la demanda doméstica con un nivel elevado de apertura al comercio internacional** (medido como exportaciones más importaciones sobre el PBI). De hecho, en estos términos, la economía argentina tiene niveles de apertura nunca vistos desde comienzos del siglo XX.

Además, el boom económico de China, India y Brasil conjugó en la última década la ampliación del mercado doméstico con una mayor integración a los flujos comerciales y de inversión mundiales. En los tres países, la expansión del consumo doméstico y la inversión interna estuvo fuertemente vinculada, y se desarrolló en paralelo a los procesos de apertura al comercio y al capital internacionales. Inclusive, la integración con los flujos comerciales mundiales fue un motor de la creación de empleos y de mejoras salariales, convirtiéndose en un elemento central de la lucha contra la pobreza y la redistribución del ingreso.

En términos generales, **no es posible mantener el crecimiento en una economía de tamaño mediano como la Argentina sin una ampliación de los mercados hacia el exterior**. De la misma manera, no hay desarrollo posible para un país de ingreso medio como el nuestro sin acceso a la tecnología y a los capitales de las economías más avanzadas a través del comercio y la inversión internacionales.

## ¿Integración con la región o con el mundo?

Otro falso dilema. La cuestión es cómo y para qué nos integramos a la región y, a través de ella, al mundo. Por esto, es fundamental discutir las perspectivas del MERCOSUR, el principal acuerdo de integración de la Argentina, en el que se combinan excepciones al arancel externo común (AEC) –que desnaturalizan la unión aduanera– con la proliferación de medidas restrictivas entre los países miembros.

El MERCOSUR tiene cada vez más dificultades para actuar como un sujeto homogéneo en la negociación exitosa de acuerdos con terceros países. Y, además, aumentó la reticencia, sobre todo de Brasil y de la Argentina, a resignar soberanía en las políticas económicas en pos de la integración regional. En este contexto, es preciso comenzar a discutir **nuevas formas de arquitectura institucional para la integración comercial en el MERCOSUR**.

Un debate conexo es la **participación de la Argentina en acuerdos de integración con países o grupos de países extra MERCOSUR**. Asia es cada vez más central para los destinos económicos de Sudamérica, y en particular de la Argentina. China, en especial, ya es el segundo destino de las exportaciones de la Argentina y el primero de las de Brasil. Sin embargo, este cambio en la estructura exportadora no se corresponde con un cambio en la estrategia de acuerdos internacionales del país. Asia es el gran ausente de la política económica internacional de la Argentina.

## ¿Maldición o bendición de los recursos naturales?

El tercer falso dilema. La experiencia de naciones ricas como Australia, Canadá y los países nórdicos muestra que los recursos naturales pueden ser un camino hacia el desarrollo si están **acompañados por políticas adecuadas**. La “bendición” de los recursos naturales puede acelerar el crecimiento con inclusión social si las rentas derivadas de estos recursos son invertidas en educación, salud e infraestructura, y permiten incrementar la tasa de crecimiento del producto en el largo plazo. Nuestra historia reciente sugiere, además, que es posible agregar valor en las exportaciones intensivas en recursos naturales a través de la incorporación de tecnología y capital a la producción primaria.

La experiencia de estos países ricos también sugiere que un **fondo contracíclico** es un instrumento que permite atenuar los efectos económicos de la volatilidad intrínseca de los recursos naturales. Y, también, muestra que es posible lograr una distribución más equitativa de las rentas naturales sin recurrir a impuestos distorsivos sobre la producción sino por medio de **profundas reformas tributarias**.

Por su parte, la investigación económica internacional muestra que el proceso de diversificación productiva presenta importantes fallas de mercado que reclaman el accionar público. En un período de precios altos de las materias primas, una **política pro diversificación** conveniente es concentrarse en los eslabones de las cadenas de valor intensivas en recursos naturales que por la presencia de estas fallas de mercado no se encuentran suficientemente desarrollados. De esta manera se combina el objetivo de diversificación con la promoción de aquellos sectores con más chances de tener éxito a escala internacional, precisamente por sus ventajas comparativas.

# Propuestas

## 1

Eliminar gradualmente las retenciones y reforzar en paralelo los sistemas de protección social, pero remover inmediatamente las restricciones no arancelarias a las exportaciones. Crear un Fondo de Competitividad Agroindustrial.

La Argentina debe pasar del actual régimen de restricciones a las exportaciones a un sistema menos distorsivo que no castigue a la producción. Dadas las necesidades fiscales de corto plazo, sugerimos **mantener en el mediano plazo los derechos de exportación a la soja**. Pero es fundamental eliminar inmediatamente las cuotas y otras restricciones no arancelarias, que no generan recaudación, incentivan comportamientos de búsqueda de renta y fomentan la concentración productiva, al focalizarse en las actividades y cultivos alternativos a la soja. Proponemos, a su vez, crear un **Fondo de Competitividad Agroindustrial (FCA)** que promocióne el desarrollo de nuevos cultivos y actividades agropecuarias, y apoye la innovación tecnológica y la incorporación de nuevas tecnologías, al estilo del Fondo de Competitividad del Cobre en Chile.

Paralelamente, planteamos **eliminar gradualmente las retenciones al resto de los cultivos** en un período de dos años. Para el caso del maíz, el trigo y la carne bovina, la reducción de las retenciones debe ser aún más progresiva, en un plazo de cinco años, y combinada con el refuerzo de los sistemas de protección social existentes para **compensar la resultante suba en los precios alimentarios** en la población de menor ingreso relativo (ver [Memo Protección Social](#)). Como propuesta de mediano plazo, el régimen de retenciones, incluida la soja, debe ser reemplazado por un **sistema de pago a cuenta de ganancias**.

De acuerdo a nuestros cálculos, el **costo fiscal total** de eliminar las retenciones agrícolas, incluida la suba en las transferencias sociales, sería **inferior al 1% del PBI (0,9%)**. Este resultado se explica por el consecuente aumento de la producción agropecuaria, y la resultante suba en la recaudación de otros impuestos como ganancias y bienes personales, entre otros.

## 2

Remover la política de restricción a las importaciones y normalizar el régimen *antidumping* para restablecer la imagen de la Argentina como economía abierta.

Es fundamental **remover las medidas administrativas de restricción de las importaciones** como las licencias no automáticas (LNA), y paralelamente **eliminar las políticas informales de coacción** como medio para evitar la importación de alimentos y otros bienes. Estas medidas no sólo no generan recaudación para el Fisco, sino que incentivan

comportamientos de búsqueda de renta en las empresas y conductas discrecionales en el Estado. Además, aumentan el costo de insumos y bienes importados para familias y empresas, y generan ineficiencias en la asignación de recursos e incertidumbre para la inversión en capital reproductivo.

Sugerimos también moverse gradualmente hacia una **normalización del régimen de medidas antidumping**, en especial, dirigido contra los productos provenientes de nuestros principales socios comerciales.

En términos generales, estas medidas son esenciales para restablecer la imagen de la Argentina como un país a favor de los mercados mundiales abiertos y, por efecto, son un elemento esencial para mejorar la inserción de nuestros productos en el comercio global.

## 3

### Crear un Ministerio de Internacionalización Productiva (MIP) y sancionar una ley nacional de internacionalización empresaria que brinde un marco de acción al Estado y al sector privado.

Una apuesta de política clave es crear un **organismo único con rango ministerial** que nucleee a todos los programas y agencias existentes a nivel nacional comprometidos con la promoción de la internacionalización empresaria, actualmente distribuidos entre el Ministerio de Industria y la Cancillería.

El Ministerio de Internacionalización Productiva (MIP) que impulsamos debería concentrarse en **asistir a las empresas** en todas las etapas de su proceso de internacionalización; es decir, desde la instancia de exportación potencial, pasando por la primera exportación y la exportación persistente, hasta llegar a la localización de filiales o empresas asociadas en el exterior.

Un **objetivo fundamental del MIP** será promover la diversificación de las exportaciones a través del apoyo a los nuevos sectores de exportación, con foco en la resolución de problemas de coordinación y la provisión de bienes públicos sectoriales esenciales para su desarrollo. Particular esfuerzo debe hacerse en la promoción de nuevas empresas exportadoras en sectores innovadores, donde los costos de entrada a la actividad exportadora son más elevados.

Para el logro de este objetivo, el **nuevo Ministerio debería desarrollar tres tareas fundamentales**: (a) negociaciones comerciales internacionales; (b) promoción de exportaciones, y (c) políticas y programas de competitividad con incidencia en la oferta exportable, incluidas las políticas de atracción de la inversión extranjera directa (IED). Algunos ejemplos de estas políticas son: (i) atracción de la inversión nacional y extranjera a “nuevos” productos con potencial transable; (ii) fomento al desarrollo de encadenamientos productivos; (iii) mejora de la imbricación productiva entre pequeñas y grandes empresas; (iv) mejora en la calidad de la participación de las empresas transnacionales en el entramado productivo local; (v) simplificación de las regulaciones que afectan el negocio exportador, y (vi) mejora en la vinculación del sector exportador con el sistema nacional de innovación tecnológica.

La experiencia de países como Australia o Nueva Zelanda sugiere la necesidad de **reformar los esquemas de incentivos existentes en el país** para: (a) establecer objetivos claros y medibles de *performance*, (b) implementar incentivos (como subsidios o instrumentos similares) con fechas de finalización preestablecidas (*sunset clauses*) para disminuir el riesgo de dependencia y captura, (c) generar instancias de evaluación externa al Estado para determinar la eficiencia de los incentivos ofrecidos, y (d) impulsar un enfoque comercial de las actividades de Investigación & Desarrollo, estrechamente relacionado con el sector privado.

El MIP también debería ser el encargado de **coordinar** las acciones de promoción exportadora y de inversiones con los **niveles de gobierno provincial y municipal**, siguiendo con la tarea iniciada por la Cancillería.

Para apuntalar al nuevo Ministerio es esencial la **sanción de una ley nacional que ordene las políticas de internacionalización empresarial**. Esta ley permitiría eliminar duplicaciones innecesarias, y una mayor eficiencia en la asignación del gasto destinado a la promoción de los productos y servicios argentinos en el exterior. Además, actuaría como marco de incentivos estable para las estrategias de internacionalización de las empresas nacionales.

## 4

### MERCOSUR: completar el mercado común y potenciar los acuerdos con terceros países, particularmente en Asia Pacífico.

Es preciso **reformular el MERCOSUR** para completar el mercado regional y al mismo tiempo aumentar las posibilidades de realizar acuerdos extra regionales. La Argentina debe tomar la delantera: eliminar los obstáculos al comercio intra MERCOSUR y en paralelo implementar programas de reestructuración productiva focalizados en los sectores con problemas de competitividad sistemática.

Al mismo tiempo, es vital avanzar en la **integración productiva de sectores con gran potencial de complementariedad con Brasil**, como el automotriz, las energías renovables y, sobre todo, la cadena agroindustrial. Para que esta integración sea beneficiosa, es preciso primero “hacer los deberes” internos: fortalecer el sistema financiero local, pieza fundamental para que las empresas argentinas puedan aprovechar el crecimiento del consumo en Brasil, con una clase media que ya se acerca a 40 millones de personas.

Por otro lado, es necesario analizar y discutir con Brasil y el resto de los países miembros la posibilidad de **pasar a formas más flexibles de vinculación con respecto a terceros países**. En ese sentido, la Argentina debe ser el principal impulsor de una ofensiva negociadora con los países de alto crecimiento, y de tamaño medio y grande de Asia. Las posibilidades del comercio y la inversión asiáticas deben ser explotadas a través de acuerdos de libre comercio que cristalicen en normas las ganancias de acceso a mercados y oportunidades de inversión. Sobre todo, teniendo en cuenta que competidores como Nueva Zelanda o Australia ya han cerrado o se encuentran negociando acuerdos de libre comercio con los países asiáticos emergentes. Siguiendo el ejemplo del Foro del Arco Pacífico, por ejemplo, la Argentina podría impulsar el lanzamiento de un **Foro del Arco Atlántico** enfocado en promover formas novedosas de vinculación económico-comercial con el Asia Pacífico, y en particular con China y la India.

# 5

## Programa de Transporte y Logística para la Competitividad Argentina (TLCA): crear un Consejo Nacional de Logística (CoNaL) y una Red Federal de Centros de Logística (ReFeCeL).

Para reducir los costos logísticos que afectan a los exportadores argentinos es fundamental crear un Consejo Nacional de Logística (CoNaL), a integrarse por los principales referentes públicos del sector (como el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Economía y el MIP que aquí sugerimos crear). El CoNaL pasaría a ser el encargado de diagramar y articular una **Estrategia Nacional de Logística para la Competitividad** (ENLC), orientada a: (a) resolver los nudos de transporte en los puertos de Rosario y Buenos Aires; (b) reasignación e integración modal del transporte de cargas; (c) fortalecer los pasos de frontera (fundamentalmente, Paso de los Libres y Cristo Redentor) y los corredores de integración regional, y (d) agilizar los procesos de documentación e inspección del comercio exterior. El TLCA y el CoNaL deberían estar anclados institucionalmente en el Ministerio de Planificación, que es el organismo con competencia directa sobre esta área de política.

Paralelamente, impulsamos la creación de una Red Federal de Centros de Logística (ReFeCeL), a partir de un nodo a nivel nacional y distintas agencias provinciales que funcionarían de forma descentralizada. La ReFeCeL podría basarse en las ya existentes agencias de desarrollo regional, con presencia en prácticamente todo el territorio nacional.

La meta principal de esta red sería **asistir a las pequeñas y medianas empresas exportadoras** (PYMEX) para que logren resolver los problemas vinculados con el transporte y la logística para el comercio exterior. Siguiendo el ejemplo de las mejores prácticas internacionales, como la Agencia de Promoción de Inversiones de Corea del Sur (KOTRA), este programa podría focalizarse en brindar apoyo a PYMEX en los trámites de Aduana, llenado de formularios, servicios de consolidación de carga, almacenamiento, despacho y distribución de pedidos, y gestión de inventarios. Además, la ReFeCeL podría proveer áreas de logística para las PYMES a través de convenios con empresas logísticas locales.

# 6

## Programa Nacional de Estímulo a las Exportaciones de Servicios: declarar industria estratégica al sector, reducir los obstáculos externos, y promover la atracción de IED en segmentos de mayor valor agregado.

Dado el potencial de crecimiento de los sectores de servicios transables (diseño, software, profesionales, y educativos y culturales), es preciso establecer una **estrategia específica para la promoción de la internacionalización en este sector**. Para ello, sugerimos las siguientes líneas de política, a partir de la creación de un Programa Nacional de Estímulo a las Exportaciones de Servicios:

- Impulsar la sanción de una ley de estímulo similar a la Ley Nacional de Software, que los declare industria estratégica para el país.

- Desplegar una intensa campaña de promoción de las exportaciones argentinas de servicios en el mundo, combinada con políticas específicas para reducir obstáculos a la entrada en mercados extranjeros (como eliminación de doble tributación, obtención rápida de visas de negocios, tratamiento nacional, etc.).
- Promover la atracción de IED en los segmentos de mayor valor agregado de las cadenas de producción de estos sectores de servicios de exportación, como un medio para su *upgrading* productivo.
- Impulsar el desarrollo de distritos específicos en distintos puntos del país orientados a la promoción de industrias de servicios orientadas al mercado internacional, tal como lo hicieron la provincia de Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## Viabilidad

Las propuestas presentadas deben ser vistas como componentes de una **estrategia global de reinserción de la Argentina en los flujos centrales del comercio y la inversión internacionales**. En el frente interno, requieren de una delicada ingeniería política enfocada en reducir los potenciales costos de eliminar las medidas restrictivas de las exportaciones. Fundamental importancia adquirirá un refuerzo de los sistemas de protección social para amortiguar los efectos en los precios de los productos básicos, y por lo tanto, en la canasta de consumo de la población de menor ingreso relativo.

Desarmar el actual régimen de restricción a las importaciones también exigirá un tratamiento especial, que debe ser combinado con la implementación de programas de reestructuración para sectores con problemas de competitividad sistémica.

A su vez, la creación de un Ministerio de Internacionalización de la Producción (MIP) requerirá una sensible labor de reingeniería de los organismos existentes del Estado nacional con incidencia sobre la oferta exportadora. No sólo el diagrama institucional de estas agencias deberá ser remodelado sino que el sistema mismo de incentivos y programas de estímulo tendría que experimentar una profunda transformación. De particular importancia será la inclusión de mecanismos de evaluación de impacto, cláusulas gatillo y otras medidas que apunten a dar una mayor eficiencia y transparencia a la asistencia estatal al sector privado de acuerdo a las mejores prácticas internacionales. En el área de transporte y logística, la actual política de subsidios y precios reprimidos y el débil entorno regulatorio e institucional existente crearon un complejo entramado de intereses que dificultan la introducción de medidas pro competitividad exportadora. Sin embargo, existen potenciales actores de apoyo, sobre todo en las principales provincias exportadoras, que podrían brindar soporte vital a una estrategia integral como la que proponemos, enmarcada en una apuesta de cambio global del sector.

Estas medidas reclaman también una cuidadosa estrategia de negociación con Brasil con el objeto de mejorar la arquitectura institucional del MERCOSUR para lograr una mayor capacidad de realizar acuerdos con terceros países e impulsar simultáneamente una profundización de la integración productiva en sectores clave en los dos países.

Finalmente, **una secuencia posible para la implementación** de estas medidas sería proceder inmediatamente a la remoción gradual de las restricciones a la exportación e importación, combinada con el refuerzo de los sistemas de protección social. Un segundo paso podría estar dado por la creación del MIP, como punto focal de coordinación de las políticas ofensivas de internacionalización empresaria, en conjunto con la implementación del Programa de Transporte y Logística para la Competitividad Argentina (TLCA). Finalmente, desde el MIP, y a partir de un esquema de políticas internas fortalecido, se podría emprender el camino hacia la reformulación del MERCOSUR.

---

Este Memo contó con la colaboración del equipo del **Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC**.

El **ejercicio de costeo** de las políticas propuestas fue realizado por Darío Rossignolo en conjunto con el equipo del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de **CIPPEC**. Se consideraron las cifras de recaudación y presión tributaria 2010 del Ministerio de Economía y la AFIP. Para el valor del PBI, se tomaron los datos oficiales del Ministerio de Economía para 2010. Para la estimación del efecto al interior de la cadena agroindustrial se tomaron en cuenta las actualizaciones realizadas para 2005 de la Matriz Insumo Producto en distintos trabajos privados, mientras que para el cálculo de los precios y la consiguiente canasta básica alimentaria y canasta básica total se utilizaron las estimaciones de las Direcciones de Estadística provinciales ajustadas por la paridad del poder de compra regional del consumidor.

Este Memo para el futuro Presidente/a se realizó como parte del proyecto Agenda presidencial, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

Comité ejecutivo: Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | Edición de contenidos: Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | Coordinación ejecutiva: Francisco Resnicoff | Desarrollo de la plataforma: Julián Bersano, Director de Tecnología | Edición de contenidos web: Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | Asistencia general: Soledad Zárate | Diseño: ZkySky



Otros Memos de  
**Agenda presidencial:**

Educación, Salud, Protección Social,  
Seguridad Social, Política Fiscal,  
Política Monetaria, Transporte, Energía,  
Justicia, Transparencia, Seguridad,  
Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete  
y Procesos Electorales

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

CIPPEC



políticas públicas  
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213

[info@cippec.org](mailto:info@cippec.org) • [www.cippec.org](http://www.cippec.org) • [www.agenda-presidencial.org](http://www.agenda-presidencial.org)