

## **Notas para una estrategia de desarrollo vinculada a la promoción de las exportaciones\***

**Lucio Castro<sup>ψ</sup>**

**Febrero 2007**

Documento de Trabajo: 2007/1

\* Se agradecen especialmente los comentarios de Ricardo Rozemberg, Marcelo Olarreaga, Daniel Saslavsky, Nicolás Ducote y Julio Burdman, y a los asistentes a una reunión realizada en CIPPEC el 22 de Diciembre del 2007, a una versión preliminar de este trabajo. Las opiniones aquí vertidas son del autor y por ello no comprometen a los comentaristas ni a la institución a la que pertenece. Los errores que pueden permanecer son de exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>ψ</sup>Economista Senior, Maxwell Stamp PLC; [lcastro@maxwellstamp.com](mailto:lcastro@maxwellstamp.com)

## 1. Introducción

Es posible afirmar que el desarrollo económico de la Argentina estará cada vez más ligado a los avatares de su sector externo real. El cambio en los precios relativos introducido por la devaluación de la moneda en 2002, junto con una balanza de pagos persistentemente superavitaria, ha convertido al comercio internacional en uno de los motores del crecimiento argentino en el siglo que recién comienza.

Sin embargo, algunos rasgos de la performance positiva de las exportaciones argentinas despiertan interrogantes acerca de la calidad y, sobretodo, sustentabilidad del presente *boom* exportador. En términos más específicos, surgen dudas en cuanto a la capacidad de las ventas externas para incrementar su ritmo de crecimiento y mejorar su calidad en el mediano y largo plazo y contribuir de esta manera a un desarrollo económico sustentable para la Argentina. ¿Que políticas publicas pueden contribuir a lograr un incremento sostenido y sostenible de las exportaciones argentinas? ¿Como es posible mejorar la calidad de la inserción internacional argentina, en especial aquella vinculada a una mayor diversificación de la oferta exportadora?

En tal sentido, la principal motivación de este trabajo es intentar responder el interrogante de cual podría ser el rol de las políticas de promoción y mejora del sector exportador en una estrategia de desarrollo de largo plazo para la Argentina. En forma más específica, el trabajo presenta una agenda de temas y de posibles acciones a desarrollar desde el Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) con el objetivo de realizar un aporte a una estrategia de desarrollo basada en una inserción internacional sustentable y beneficiosa para la Argentina.

En línea con la reciente literatura internacional, este trabajo propone *un enfoque integral para las políticas de promoción y mejora de la oferta exportadora*, donde las políticas de promoción de exportaciones y las negociaciones internacionales son una parte importante, pero que hace hincapié, en especial, en la dimensión interna, es decir en aquella ligada a las limitaciones y problemas que afectan a la oferta productiva. Asimismo, el trabajo plantea la necesidad de reconstruir y fortalecer el armado institucional del estado nacional, pero también local, como una condición necesaria para la implementación de estas políticas de promoción y mejoramiento de las exportaciones. También propone un diseño y coordinación cuidadosa de los

distintos instrumentos de promoción con énfasis en el monitoreo de desempeño, la evaluación por resultados y la construcción de indicadores claros de medición. Finalmente, si bien se enfatiza la importancia de la presencia de ciertas condiciones básicas de estabilidad macroeconómica e institucional, el trabajo remarca a centralidad de la inversión y la innovación como pilares para un salto exportador sustentable en el largo plazo.

El resto del trabajo está organizado de la siguiente manera. La sección 2 repasa la vinculación entre crecimiento económico, apertura y exportaciones, define los llamados ‘fundamentos’ del crecimiento exportador, y examina la justificación de las políticas de mejora de la oferta exportadora. La sección 3 revisa, desde una visión histórica y de largo plazo, algunos hechos estilizados de la evolución y estructura del comercio exterior argentino. También presenta un análisis del marco de políticas e incentivos públicos que inciden en el sector externo, y examina brevemente la creciente participación de las unidades sub-nacionales (provincias y municipios) en los flujos del comercio internacional. Concluye presentando un análisis de las estrategias de negociación y vinculación comercial externa de la Argentina en el periodo reciente. La sección 4 propone y discute un enfoque integral para el análisis y la implementación de las políticas de promoción y mejora del comercio externo en su sentido amplio. El trabajo concluye, finalmente, presentando una agenda de temas y un programa de actividades a realizar desde CIPPEC en el campo del comercio internacional.

## **2. Apertura, Exportaciones y Desarrollo Económico**

Existe un intenso debate en cuanto a la dirección de la casualidad en la relación entre apertura al comercio internacional y crecimiento económico.<sup>1</sup> Los hallazgos iniciales de la literatura, que apuntaban en dirección hacia una correlación positiva entre ambos fenómenos,<sup>2</sup> han sido severamente criticados tanto desde una perspectiva metodológica como empírica.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Una buena síntesis del debate académico acerca de apertura y crecimiento se encuentra en Hallak y Levinhson (2004).

<sup>2</sup> Kray y Dollar (2001) es quizás el estudio más representativo de esta corriente optimista.

<sup>3</sup> Rodrik y Rodríguez (2000) y Winters (2004) provén las críticas más contundentes.

La ausencia de causalidad directa es explicada por que el hecho que el impacto de la apertura al comercio internacional en el crecimiento depende básicamente del contexto macroeconómico e institucional y las modalidades en las que es realizada esa apertura.<sup>4</sup> Una de las conclusiones que queda en claro de esta discusión es que, sin ciertas condiciones macroeconómicas e institucionales básicas, los beneficios derivados de una mayor integración comercial al mundo no se materializan. Estos “condiciones de base para el desarrollo” (Junowitz, 2006) como la estabilidad macroeconómica, la existencia de instituciones sólidas y eficientes, un sistema financiero eficaz y desarrollado, y un sistema tributario eficiente y no distorsivo, son la condición necesaria para una apertura al comercio internacional que contribuya en forma positiva al crecimiento económico.

Mas allá del debate acerca de la vinculación entre apertura y crecimiento, la evidencia indica que en los últimos 50 años ninguna experiencia exitosa de desarrollo se ha dado sin la presencia de un vigoroso sector exportador (Berg y Krueger, 2003; Fugazza, 2004; y Johnson, Ostry y Subramanian, 2006). La aceleración del crecimiento de los ‘Tigres’ del Sudeste Asiático en la década de los setenta y ochenta, junto con la performance reciente de China y la India, brindan sustento histórico a esta evidencia. Incluso el desempeño exportador de América Latina desde finales de los noventa provee evidencia de la existencia de una correlación entre aumento de las exportaciones y crecimiento económico. (Machinea y Vera, 2005)

La literatura económica identifica cuatro canales principales a través de los cuales las exportaciones (en consonancia con las importaciones incorporadas en ellas) inciden en forma positiva sobre el crecimiento económico.<sup>5</sup> El primero, es a través de su efecto en la demanda agregada y por medio de esta en la tasa de crecimiento real del Producto.<sup>6</sup> Un segundo canal proviene de ganancias en productividad inducidas por el aumento en la especialización productiva provocado por el comercio, con la salida del mercado de firmas menos eficientes y el aumento en la escala de las empresas de mayor eficiencia.<sup>7</sup> La incorporación de nuevas tecnologías de la mano de los bienes de capital importados, que inciden sobre la tasa de inversión y de esa manera en la tasa de crecimiento, y la exposición a los mercados internacionales de las empresas

---

<sup>4</sup> Machinea y Vera (2005)

<sup>5</sup> Berg y Krueger (2003); Fugazza (2004); Johnson, Ostry y Subramanian (2006); y CEPAL (2004)

<sup>6</sup> Berg y Krueger (2003)

<sup>7</sup> Melitz (2003), Bernard y Jensen (2001); Bernard, Jensen y Schott (2004)

exportadoras es el tercer canal. Finalmente, la literatura enfatiza también el rol del ingreso de divisas derivado de la actividad exportadora en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos vinculados a la balanza de pagos.<sup>8</sup>

Sin embargo, la evidencia reciente indica que no toda estructura de exportación brinda soporte a un desarrollo económico sustentable. Una de las regularidades empíricas más sólidas halladas recientemente es la existencia de una relación de largo plazo entre crecimiento económico y diversificación productiva y exportadora (Imbs y Wacziarg, 2003; Lederman y Klinger, 2004). En el largo plazo, una estructura de exportaciones diversificada brinda una plataforma más sólida de crecimiento al diversificar el riesgo derivado de un cambio simultáneo en los términos del intercambio de los productos exportados, y del provocado por fluctuaciones en la demanda de los socios comerciales. (Lederman y Maloney, 2006)

¿Como mejorar la calidad de la inserción internacional? Es decir, como aumentar el volumen y la diversidad de las exportaciones en términos de productos y mercados de destino, contribuyendo así a una tasa más alta y menos volátil de crecimiento económico? Si bien quizá este es uno de los puntos más contenciosos del debate económico, las distintas corrientes coinciden que la acción del estado se justifica por la presencia de importantes fallas de mercado en el proceso de diversificación productiva y consecuentemente exportadora.

La más importante de estas fallas está vinculada con las llamadas *distorsiones de descubrimiento*, relacionadas sobre todo con la introducción de ‘nuevos’ bienes (pero también de nuevos mercados, nuevas técnicas organizacionales y de comercialización, etc.) a la oferta de exportaciones, y las dificultades de los ‘pioneros’ para apropiarse de las rentas de su innovación, en especial en países en desarrollo.<sup>9</sup> Otra falla está relacionada con la presencia de *distorsiones de coordinación*, es decir inversiones cuya rentabilidad depende de la realización de otras inversiones dentro de un sector o una región y que, en un contexto de severas fallas de información, no resultan materializadas sin la intervención estatal. Esta falla de mercado está directamente relacionada con la formación de clusters o encadenamientos productivos y la

---

<sup>8</sup> Gerchunoff y Llach (2003) y Gerchunoff (2006)

<sup>9</sup> Hausman y Rodrik (2003) son los que plantean con más claridad esta visión. Véase Sánchez et. al (2006) y Artopoulos et.al. (2006) para extensiones del modelo original de Hausman-Rodrik que incorporan otras fuentes de incertidumbre, informacionales y de costos, vinculadas con la exportación de “nuevos” bienes y servicios en países en desarrollo, en base a estudios de caso para Argentina.

formación de derrames productivos y tecnológicos a lo largo de la cadena productiva a nivel sectorial y regional (Rodríguez-Clare, 2005)

Remediar ambas fallas de mercado reclama políticas públicas específicas para la promoción y mejora de la oferta exportable. Antes de repasar el menú de opciones de política disponible de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, es preciso, primero, examinar en las siguientes secciones el marco de posibilidades en el que ellas se desenvuelven.

### **3. Un mundo nuevo, con limitaciones**

Las políticas de comercio exterior, y dentro de ellas las políticas de mejoramiento de la oferta exportadora, no pueden ser formuladas e implementadas disociadas de su contexto histórico, impuesto principalmente por la estructura de la economía mundial y las instituciones que regulan los flujos de comercio internacional. En esta sección analizamos, entonces, ese marco de oportunidades y limitaciones externo.

En las últimas décadas, la economía internacional ha adquirido rasgos novedosos, delineados, sobre todo, por la (resurgimiento) de China y la India en el centro mismo de los flujos comerciales y financieros globales, y por la aceleración del proceso de transnacionalización y fragmentación productiva a escala mundial. A continuación, analizamos las implicancias de estos dos fenómenos para una estrategia de inserción internacional.

#### **3.1 Una nueva geografía económica mundial**

La vigorosa inserción en la economía mundial de China, y de otras ‘economías-ballena’ como la India, esta influenciando el patrón de comercio internacional, con aumentos significativos de los precios de los productos primarios y deflación –caída- en los precios de las manufacturas. (Castro et. al. 2005)

La incorporación al mercado laboral internacional de más de 700 millones de trabajadores chinos, junto con los de otras economías “ballena” como la India y los ex países comunistas, ha duplicado en la práctica la fuerza laboral del mundo en los últimos 25 años. En 1989, la población económicamente activa del planeta era alrededor de 1500 millones de trabajadores, hoy se acerca a los 3000 millones.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Castro et.al. (2005)

Según datos de la UNCTAD (2002), el número de trabajadores con baja calificación se ha más que duplicado en ese período, pasando de 200 a 500 millones. El principal efecto de esta virtual duplicación de la cantidad mundial de trabajadores ha sido una tendencia a la caída notoria en el precio de las manufacturas, en particular de aquellas intensivas en el uso de mano de obra de baja calificación a nivel internacional. (Kaplinsky, 2005; UNCTAD, 2002)

Para países en desarrollo con escasa población como Argentina, esta tendencia dificulta las estrategias de inserción económica internacional basadas en la exportación de bienes masivos y sin diferenciar cuyo insumo principal es mano de obra poco calificada con bajos salarios. China, y las otras economías ballenas, de esta manera, obliga al sector industrial argentino a dar un salto de calidad hacia segmentos de la producción con mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Al mismo tiempo, esta verdadera explosión en la oferta laboral mundial podría estar introduciendo una tendencia global a la reducción de los retornos al trabajo, en especial poco calificado.<sup>11</sup> La dimensión, escala y alcances de los efectos de este *shock* global de oferta de trabajo constituyen uno de los temas de debate más álgidos del mundo contemporáneo.

Pero este gran desafío, también representa una importante oportunidad. La alta intensidad en el uso de productos primarios y energía del proceso de industrialización chino, y de otros países asiáticos, ha estado produciendo en los últimos cuatro años una fenomenal presión alcista a los precios de las *commodities* y productos energéticos.<sup>12</sup> (WEO, 2006)

La gran masa de trabajadores urbanos chinos, y crecientemente indios, salidos de la agricultura de subsistencia, representa a su vez una enorme demanda de productos de consumo urbano, como alimentos “occidentalizados” y bienes durables. En China, en los últimos 25 años los ingresos promedio se multiplicaron ocho veces y la población urbana se duplicó.<sup>13</sup> Como resultado, el consumo per cápita de alimentos aumentó casi un 30% en las ciudades, colocando a China como el tercer importador mundial de

---

<sup>11</sup> Freeman (2004)

<sup>12</sup> De acuerdo a recientes estimaciones econométricas (Calderón, 2006), si bien el nivel absoluto del consumo chino e indio es aun relativamente bajo para algunas *commodities* (como el petróleo), el cambio en las cantidades consumidas por India y China explica una gran parte de los movimientos de los precios internacionales.

<sup>13</sup> OCDE (2005)

productos agrícolas, solo superado por EE.UU. y Japón.<sup>14</sup> De acuerdo a la OCDE (2005), en los próximos cinco años la demanda total de alimentos importados en China podría llegar a duplicarse, pasando de los actuales 42 millones de toneladas a más de 82 millones en 2010.<sup>15</sup>

China es solo la punta del iceberg de lo que esta sucediendo en Asia. Más atrás, pero ya haciendo olas en la economía mundial, esta despertando otro gigante: la India. Con una clase media que es ya de más de 300 millones de consumidores, la economía india se encuentra a las puertas del triple proceso de industrialización, urbanización y transición dietética comenzado hace una década por China.<sup>16</sup> (UNCTAD, 2002)

A consecuencia de estos ‘derrames’ de la demanda de China y la India, vinculados sobre todo al incremento en los precios internacionales de las commodities, la correlación entre el crecimiento de la producción industrial de estas economías ‘ballenas’ y el de los países de América Latina, incluida la Argentina, ha aumentado en forma notable (Calderón, 2006)

China, y las otras economías ballenas, abren entonces una oportunidad muy importante para países ricos en recursos naturales, que poseen un sector agroalimenticio competitivo y con capacidad para ampliar su producción minera y forestal<sup>17</sup>, como Argentina. Más allá de las commodities, el aumento del consumo per capita de alimentos, y sobre todo la acelerada “occidentalización” de la dieta china, y crecientemente india, podría abrir la puerta para exportar cada vez mas productos alimenticios como el vino, las carnes, los alimentos procesados, y los lácteos.

En síntesis, la aparición de China y de otras economías asiático de rápido desarrollo en el centro de la economía mundial, y la vinculada revalorización de los recursos naturales, obliga a repensar y replantear la estrategia de desarrollo y de inserción internacional de largo plazo de la Argentina.

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Castro et. al. (2005)

<sup>16</sup> De hecho, solo en la ultima década el consumo indio de soja se duplico y el de carne aviar casi se triplico. Véase Castro et. al. 2005. La UNCTAD (2002) estima que hacia el 2020, la India alcanzaría niveles de consumo similares a los de China a inicios de los noventa, aumentando en forma notable su demanda de lácteos, carnes y vegetales, lo que podría tener importantes repercusiones en los mercados internacionales de esos productos.

<sup>17</sup> Solo el 25% de los yacimientos mineros están explorados en Argentina, y si bien la superficie a forestal es dos veces mayor que en Chile, la producción forestal es tres veces menor (Castro et. al. 2005)

### **3.2 Aceleración del proceso de transnacionalización y fragmentación productiva internacional**

De acuerdo a UNCTAD (2002), la actividad de las filiales de las empresas transnacionales (ETNs) explica un 11% del PIB mundial y más del 35% del comercio mundial. Al tiempo, estos desarrollos se están dando en paralelo con una expansión sin precedentes de la Inversión Extranjera Directa (IED) y del comercio internacional en servicios.<sup>18</sup>

Estas estadísticas esconden cambios formidables en la naturaleza de la IED y del comercio mundiales. La gran expansión en el comercio de bienes y servicios ha estado acompañada de una verdadera explosión en el comercio de bienes intermedios, motorizado fundamentalmente por un creciente proceso de fragmentación de la producción a nivel internacional, en la cual las ETNs y el cambio tecnológico juegan un rol central. (Helpman, 2006)

A su vez, estos cambios estructurales en la naturaleza de la inversión y el comercio internacional han limitado la importancia y el peso de los instrumentos habituales de comercio exterior como aranceles y restricciones cuantitativas. Como afirman Hallack y Levinsohn (2004), en un contexto de “[...] tremenda fragmentación de la producción [a escala global] las políticas tradicionales de comercio internacional son simplemente menos relevantes”.

De hecho, la IED y las ETNs requieren un nuevo enfoque de las políticas de comercio exterior, y dentro de ellas, de las políticas de promoción de exportaciones. (Helpman, 2006; Barba-Navaretti et.al, 2005). Por ejemplo, las rentas creadas por políticas destinadas a promover la sustitución de importaciones por producción local, como medidas proteccionistas o de manipulación del tipo de cambio, pueden terminar en manos de las ETNs radicadas en el país. Lo mismo se aplica a medidas de promoción fiscal, que además pueden influenciar el tipo de IED que se dirige al país recipiente, y con ello pueden impactar en el patrón de comercio. (Barba-Navaretti et.al., 2006).

Dado su rol central en la generación de tecnología a nivel internacional, las ETNs pueden también incidir en la intensidad tecnológica y de calificación de las exportaciones del país receptor, en especial en presencia de políticas de fomento la a formación de proveedores locales y de *joint-ventures* con empresas nacionales. As su vez, la presencia de procesos integrados de producción, y por lo tanto de empresas

---

<sup>18</sup> Helpman (2006)

transnacionales en ambos lados de la mesa de negociación, altera las reglas de juego en los procesos de negociación comercial a escala regional.<sup>19</sup>

En conclusión, en un mundo donde los flujos y la estructura del comercio internacional están crecientemente cada vez mas determinados por las estrategias de internacionalización y fragmentación de la producción de las ETNs, las políticas de comercio internacional están cada vez mas ligadas a las políticas hacia la inversión extranjera directa.

### **3.3 Los compromisos multilaterales y regionales**

El espacio para las políticas de promoción de exportaciones esta limitado también por la participación del país en los acuerdos multilaterales y regionales del comercio. Nos concentramos aquí en las limitaciones impuestas por la OMC y el MERCOSUR, el principal acuerdo de integración en que participa la Argentina.

Los acuerdos contenidos en la OMC, en particular, limitan severamente el rango y la intensidad de las políticas de promoción del comercio exterior y microeconómicas a aplicar por parte de los países en desarrollo.<sup>20</sup> A continuación, se analiza las implicancias de cada uno de ellos.

El **Acuerdo de Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIMS)** afecta sobre todo las posibilidades de imponer requerimientos de performance exportadora a las ETNs (como por ejemplo, regulaciones de contenido local, metas de exportación o de balanceo de comercio), que jugaron un rol importante en el *take-off* exportador de los ‘Tigres’ del Este Asiático. Por otra parte, algunas medidas que no violan TRIMS como la aplicación de mecanismos obligatorios de transferencia tecnológica firmas locales o compromisos de inversión y desarrollo en I&D solo parecerían ser posibles de aplicar por parte de países con gran capacidad de negociación con las ETNs a consecuencia de sus vastos mercados, como China e India (UNCTAD, 2006)

El **Acuerdo sobre Subsidios y Medidas de Apoyo (SCM)**, por su parte, prohíbe las medidas de soporte específicas, es decir aquellas enfocadas en ciertas empresas, sectores o industrias, y sobre todo, los subsidios atados a la performance exportadora o a requerimientos de uso de bienes producidos localmente. Los subsidios

---

<sup>19</sup> Winters y Schiff (2003)

<sup>20</sup> Los párrafos siguientes sobre las limitaciones impuestas por la OMC a las políticas de promoción comercial están fuertemente basados en UNCTAD (2006)

‘accionables’ o permitidos por el SCM son, por un lado, subsidios genéricos como aquellos destinados a la mejora de infraestructura o los alivios impositivos generales, y por otro lado, los subsidios a la I&D y a regiones de menor desarrollo relativo.

A su vez, el **Acuerdo de Normas de Propiedad Intelectual Relacionadas al Comercio (TRIPS)** limita las estrategias de desarrollo exportador basadas en la imitación sin respetar la propiedad intelectual, al estilo de las utilizadas por Japón o los Tigres. Si bien este acuerdo es de difícil *enforcement*, introduce al igual que los otros acuerdos, un riesgo cierto de sanción y disrupción comercial a través de los mecanismos de solución de controversias instituidos por la OMC.

Por último, el proceso de liberalización arancelaria, vinculado con las negociaciones en la OMC y el propio proceso de apertura unilateral al comercio ocurrido en los 90s, limitan sobremanera la posibilidad de imponer políticas de protección a sectores domésticos industriales incipientes (“*infant industry protection*”).

La participación de la Argentina en el MERCOSUR limita, si bien en una muy menor medida, la gama y el alcance de los instrumentos de promoción de las exportaciones a utilizar (Baruj y Porta, 2005). El arancel externo común (AEC) pone un límite, si bien cada vez más borroso, a los cambios en los niveles y estructura de la protección arancelaria en bienes. La pertenencia al bloque también reduce la discrecionalidad en cuanto a la aplicación irrestricta de otras medidas destinadas a promover producción nacional vía sustitución de importaciones, como las barreras no-arancelarias o los subsidios u otros apoyos.

#### **4. Comercio exterior argentino: una visión de largo plazo**

Tan importante como tener una clara consciencia de los límites y oportunidades impuestos por la economía y la arquitectura institucional internacionales es poseer un diagnóstico claro y largo plazo del estado de situación del comercio exterior argentino. En esta sección nos dedicamos a esa tarea.

El comercio exterior es cada vez más importante para el desarrollo económico argentino. Una mirada de largo plazo (gráfico 1), sugiere que luego de un período prolongado de cierre, el nivel de apertura de la economía, medido como exportaciones

más importaciones sobre el PBI, se encuentra históricamente en niveles muy elevados, no alcanzados desde comienzos del siglo XX.

Las causas de este cambio estructural son complejas, pero la mayoría de los estudios identifican dos principales: la apertura y liberalización del comercio internacional, en conjunción con otras reformas estructurales de la década de los noventa, que a su vez potenció un proceso de aceleración exportadora ya comenzado a fines de los sesenta; y, más recientemente, el cambio en los precios relativos introducido por el fin del régimen de Convertibilidad en 2001, y el subsiguiente mantenimiento de un tipo de cambio competitivo y estable. (Kosakoff, 2006; Heymman, 2006; Lugones y Suárez, 2005)

El comercio internacional ha jugado un papel central en las fluctuaciones macroeconómicas de Argentina a lo largo de su historia reciente. Así, la mayoría de los economistas ‘clásicos’ (Díaz-Alejandro, 1970; Zimmelman y Di Tella, 1967) pusieron a la llamada ‘restricción externa’ en el corazón de su explicación de los ciclos de ‘*stop and go*’ que afectaron el crecimiento económico argentino a partir de fines de la década de los cuarenta. La incapacidad del sector exportador para financiar las crecientes importaciones durante los ciclos de crecimiento (el ‘go’) generaba fuertes déficit de cuenta corriente que solo podían ser resueltas con un aumento en los pasivos extranjeros. Estos déficits a larga creaban, a su vez, una crisis en la balanza de pagos, que usualmente solo tenía salida a través de una fuerte devaluación en un contexto de alta volatilidad inflacionaria, lo que desembocaba finalmente en un ciclo recesivo (el ‘stop’). El boom reciente del sector exportador comenzado en 2003 ha resultado, en cambio, en una balanza comercial y de pagos netamente superavitaria en todos los años del periodo, si bien con tendencia decreciente (ver gráfico 2).

Si bien es tal vez demasiado pronto para hablar de un “réquiem para el ciclo del ‘*stop and go*’”,<sup>21</sup> esta performance auspiciosa de las exportaciones resulta un claro y positivo contraste con la tendencia histórica de la economía argentina en el periodo de posguerra. Es importante por ello, además de por las razones ya mencionadas de los beneficios derivados de un fuerte crecimiento de las exportaciones para el desarrollo, examinar, aunque sea en forma estilizada, los rasgos centrales de este boom

---

<sup>21</sup> Gerchunoff (2006)

exportador a luz de la experiencia histórica argentina y de otros países en la región y en el mundo.

#### **4.1 Anatomía de un *Boom* Exportador: Una Perspectiva Histórica y Comparada**

Desde 2002, las exportaciones argentinas han crecido más de un 70%, con lo que alcanzarían un record de U\$S 44.500 millones hacia finales de 2006 (ver gráfico 3). Como resultado de esta vigorosa performance exportadora, la balanza comercial ha sido persistentemente positiva hasta la actualidad.

Las causas inmediatas de este boom exportador se encuentran en un importante incremento de las cantidades exportadas de más del 33%, y una significativa mejora en los precios internacionales de los productos de exportación argentinos de alrededor del 30%, entre 2002 y 2005. Esta disociación entre las cantidades exportadas y los precios internacionales parecería, sin embargo, continuar una tendencia ya observada en la década pasada (ver gráfico 4).

Claramente un tipo de cambio competitivo y estable ha sido una condición necesaria para el reciente salto exportador. La depreciación del tipo de cambio resultó en una fuerte reducción de los costos salariales industriales, que aun en el primer trimestre del 2006 eran en términos reales un 20 por ciento menores que en el momento de la devaluación y mucho más bajos que en los noventa (Gráfico 5).

La otra condición necesaria ha sido una mejora sustancial en los términos del intercambio de Argentina, cuya tendencia se encuentra por encima del promedio de casi los últimos 50 años (Gráficos 6 y 7), montada en precios record de los productos exportables y caída en los precios de los productos importados por Argentina.<sup>22</sup>

A su vez, la causa profunda de este salto exportador puede encontrarse en transformaciones ocurridas en la década pasada. Primero, en los importantes cambios tecnológicos y organizacionales del sector agroindustrial pampeano, vinculados sobre todo a la cadena de la soja y sus derivados. Y segundo, en el aprovechamiento de 'nuevos' recursos naturales como el petróleo, minería y el gas que no habían sido aprovechados anteriormente. A su vez, ambos procesos estuvieron dinamizados por un proceso de fuerte transnacionalización de la actividad productiva que permitió

---

<sup>22</sup> Ver CEP (2006) y CEP (2003)

incorporar nuevos capitales y nuevas tecnologías. (Rozemberg, 2006; Kosakoff, 2006; Bisang, 2005)

Como consecuencia de estos procesos, la canasta de exportación argentina ha sufrido importantes cambios estructurales, con una disminución en la participación de los productos primarios, y un aumento en el peso de las manufacturas de origen agropecuaria (MOA), y en menor medida, de las manufacturas de origen industrial (MOI) (Grafico 8)

A nivel de destinos, se observa en términos históricos una mucha menor dependencia de Brasil y en general una mayor diversificación de mercados, tal como lo muestra el grafico 9, con una significativa caída en el índice de concentración Herfindhal-Hirschmann. Mientras el MERCOSUR dominó los destinos del comercio exterior argentino en los noventa, a partir de la devaluación de Brasil en 1999, y en especial a partir del fin del régimen de cambio fijo en 2001, se ha producido una importante diversificación hacia destinos extra-regionales.

Este notable desempeño del sector exportador argentino, a su vez, ha jugado un rol clave en el logro de los llamados “superávit gemelos”, fiscal y de cuenta corriente, que alcanzo este último un record de casi 5% del PBI en 2005. Esta situación contrasta con el desempeño externo en los 90s, caracterizado por fuertes déficits de la cuenta corriente que alcanzaron en ese periodo en promedio casi el 3% del PBI. (Rapetti, 2005)

### **3.1.1 Riesgos y sustentabilidad**

Mirado desde una mirada comparada y de largo plazo, el presente salto exportador argentino presenta, sin embargo, algunas importantes limitaciones y fragilidades. Como muestra el grafico 10, en comparación con otros países de la región y mas allá, la performance de largo plazo de las ventas externas de la Argentina aparece como decepcionante, aumentando solo por un factor de dos desde la década de 1950.

Puesto en perspectiva histórica, el actual salto exportador, y el consiguiente nivel relativamente elevado de apertura de la economía, aparece mas como la continuación de un proceso de quiebre en la tendencia de las exportaciones argentinas iniciado ya a

comienzos de la década de los noventa, e incluso mas atrás, que como un fenómeno novedoso, tal como se aprecia en el grafico 11.<sup>23</sup>

Por productos, si bien continúa la tendencia histórica hacia una desconcentración paulatina de la canasta de exportación (ver grafico 12), mas de la mitad de las exportaciones argentinas son aun *commodities* o productos sin diferenciar.<sup>24</sup> De hecho, una mirada mas detallada al periodo abierto con el cambio en los precios relativos en 2001, muestra una mayor concentración de productos exportados en relación a los noventa, en gran parte como resultado de los elevados precios internacionales de las exportaciones intensivas en recursos naturales, y la caída en los costos agropecuarios domésticos a causa de la devaluación del peso.

Al mismo tiempo, el contenido de conocimiento de las ventas externas sigue siendo bajo, con los productos clasificados como de baja tecnología explicando más del 50% del total de las exportaciones de manufacturas, y aquellos clasificados como de alta tecnología explicando solo el 3%. (Lugones y Suárez, 2006)

Quizás de forma más preocupante, la reciente performance positiva de las exportaciones argentinas no ha podido revertir la tendencia histórica a una caída en la participación en las exportaciones mundiales, tal como lo muestra el grafico 13. De hecho, la participación argentina en las ventas externas mundiales se ha mantenido estancada en alrededor del 0.4% entre 2002 y 2005, cifra ya alcanzada en la década de los noventa.

Una mirada a la performance de las exportaciones argentinas en el largo plazo (presentada en el grafico 14) muestra la causa inmediata de este pobre desempeño, con las exportaciones argentinas creciendo a una tasa por debajo de la media internacional. De hecho, desde los cincuenta, en promedio, las exportaciones argentinas crecieron por encima del promedio mundial en solo una década, la de los noventa.

Al comparar las fluctuaciones del tipo de cambio real con la participación de las exportaciones argentinas en las ventas externas mundiales (grafico 15), sugiere que un tipo de cambio competitivo y estable es una condición necesaria pero no suficiente

---

<sup>23</sup> Véase Díaz-Cafferata (2005). En base a un minucioso análisis estadístico y econométrico, Díaz-Cafferata identifica la ruptura en la tendencia de las exportaciones hacia finales de la década de los setenta. Gerchunoff (2006) coincide en grandes rasgos desde una perspectiva histórica con el momento de la ruptura.

<sup>24</sup> Rozemberg (2006)

para un salto exportador sustentable. De hecho, la participación argentina en las exportaciones mundiales aumento en forma significativa durante la década de los noventa -hasta 1998- con un tipo de cambio apreciado. En contraste, a pesar de la importante depreciación del peso desde 2001, las exportaciones argentinas no han podido aumentar su peso en el comercio mundial.

Desde una perspectiva de la capacidad de innovación de las ventas argentinas, el periodo reciente muestra que, si bien ha habido mucho descubrimiento de ‘nuevas’ exportaciones, este desarrollo se ha concentrado en general en áreas relativamente poco sofisticadas. De hecho, las nuevas exportaciones han estado dominadas por sectores intensivos en la extracción y procesamiento de recursos naturales, como derivados del petróleo y algunos sectores agroalimenticios, y solo representan un 0.39% del total de las ventas externas argentinas. (Sánchez, 2006)

Estos desarrollos de las exportaciones argentinas se explican en gran parte por niveles relativamente bajos de inversión en los sectores transables,<sup>25</sup> primero, y en forma conexa, por la declinante participación de la Argentina en los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) mundial.

#### **4.2. IED, Exportaciones y desarrollo económico**

Como mencionamos en la sección 3.1, la IED tiene cada vez un peso mas central en la determinación de los flujos y la estructura del comercio internacional. Sin embargo, la relación entre comercio internacional y la IED no es univoca. La IED ‘horizontal’ suele estar vinculada con la posibilidad de realizar inversiones “saltando barreras arancelarias” (“*tariff jumping*”), como sucedió en América Latina hasta la década de los ochenta, y regulatorias, como la participación en o adquisición de activos estatales a través de los procesos de privatización, como ocurrió en la década de los noventa. Este tipo de IED, que normalmente esta dirigida al mercado interno o a los sectores no-transables (como los servicios públicos privatizados), no tiene generalmente un impacto directo sobre la performance exportadora del país receptor.

---

<sup>25</sup> Si bien la inversión bruta fija (IBIF) se ha recuperado significativamente con respecto a los mínimos de la crisis del 2001-2002, representando un 21.9% del PIB en el primer semestre del 2006, mas del 60% de esa inversión esta explicada por la actividad de la construcción, mientras la participación de equipo durable (capital reproductivo) se mantiene estancada en alrededor de un 37% desde el 2004. (CEP, 2006)

La IED en sectores de “enclave” (como el minero), por su parte, suele tener un impacto negativo en la diversificación y sofisticación de la oferta exportadora en ausencia de políticas complementarias que alienten el desarrollo de capacidades endógenas y de empresas y proveedores locales.

Por otro lado, la IED que se localiza para aprovechar la oferta de factores productivos o la proximidad geográfica a un mercado de gran tamaño debería en principio aumentar los flujos de comercio. La presencia de acuerdos regionales de comercio suele actuar también como un incentivo a una mayor expansión del comercio regional. La IED en sectores con importante eslabonamientos en la cadena productiva de la economía receptora puede también contribuir a diversificar la oferta exportadora.

A su vez, la vinculación entre IED y crecimiento económico depende crucialmente del tipo de inversión extranjera directa que se trate, el sector al que sea dirigido, y las condiciones del país receptor.<sup>26</sup> En principio, la IED puede afectar a la tasa de crecimiento de diversas maneras. Primero, puede ser una fuente importante de financiamiento externo. Segundo, si esta vinculada a la creación de nuevas empresas o inversión “greenfield” puede aumentar la capacidad productiva y el empleo en el país receptor. Tercero, la IED puede aumentar la productividad media de la economía si esta dirigida a sectores con fuertes eslabonamiento domésticos. Finalmente, su impacto final sobre el crecimiento depende en gran parte de la presencia de una serie de condiciones mínimas en la economía receptora.<sup>27</sup>

#### **4.2.1 Un mundo nuevo en Argentina. El papel de la Inversión y la IED**

La inversión es uno de los motores principales del desarrollo exportador. El grafico 16 muestra en forma simple esta correlación entre el comportamiento del sector exportador y la inversión bruta fija en el largo plazo, medidos como porcentaje del PBI en la Argentina.

El presente proceso de inversión, si bien muestra una importante recuperación como porcentaje del PBI en relación a la década pasada, genera dudas en cuanto a la calidad de la inversión, en especial hacia los sectores transables o comercializables internacionalmente de la economía, abriendo con ello interrogantes en cuanto a la

---

<sup>26</sup> Blomstrom y Kokko (2003); y Machinea y Vera (2003)

<sup>27</sup> Como un mínimo PIB per capita (Blomstrom et. al 1994), mercados financieros desarrollados (Alfaro et. al 2004), capital humano (Borenztein et. al 1998) y un cierto grado de apertura comercial (Balsubramanyam et. al 1996).

continuidad y sustentabilidad del actual salto exportador.<sup>28</sup> Otra nube de duda, íntimamente conectada a este proceso inversor con interrogantes a futuro, esta dado por la declinante participación de la Argentina en los flujos de IED mundiales, tal como puede verse en el grafico 17.<sup>29</sup>

Comparando la performance de la Argentina para atraer IED con otros países de América Latina, la caída de nuestro país como proporción de la inversión regional es también significativa, especialmente en comparación con Brasil, Chile y México, como puede apreciarse en el grafico 18. Mientras que entre 1990 y 2000 la inversión directa a la Argentina represento en promedio casi un 16% de la IED hacia la región, entre 2001 y 2004 solo represento el 4.3% de ese total.

Más allá de los recientes vaivenes en la participación en los flujos mundiales de inversión, la Argentina aun posee uno de los mayores stocks de IED entre los países en desarrollo (grafico 19), a consecuencia del importante proceso inversor ocurrido en la década pasada. Una medida de la importancia de la IED en el aparato productivo argentino la da el stock de IED como porcentaje del PIB, que supera ampliamente la proporción alcanzada en otros países de la región, y el promedio de América Latina, Asia y los países desarrollados (grafico 20).

A pesar de la caída en los flujos dirigidos al país, la IED continúa teniendo un rol fundamental en la formación bruta de capital fijo que alcanzo casi un 14% del PIB entre 2002 y 2004, apenas por debajo de Brasil y del promedio regional. Las ETNs ya radicadas en el país tienen además un papel central en la generación de valor, mientras en 1993 fueron responsables del 62% del valor agregado por las principales 500 empresas de país, hacia 2004 su incidencia ascendió al 86% (Sacroisky, 2006)

En cuanto al comercio internacional, las ETNs cumplen un rol no despreciable ya que se estima que alrededor del 25% del comercio exterior argentino corresponde a flujos intra-firma (Kulfas et. al. 2002) Al mismo tiempo, la presencia de las ETNs es determinante en los rubros mas competitivos de la oferta exportadora argentina (Sacroisky, 2006)

La participación de las ETNs en la Argentina se caracteriza por sus débiles vínculos con la economía domestica. El desarrollo de proveedores locales para las ETNs y la

---

<sup>28</sup> Véase Swarzman y Rozemberg (2003), Kosakoff (2006) y Heyman (2006).

<sup>29</sup> De acuerdo a estimaciones de la CEPAL (2006), la participación de la Argentina en los flujos globales de capitales se redujo también en el 2005 (que no es incluido en el grafico 13)

transferencia de tecnología a las empresas domesticas ha sido significativamente baja. Al mismo tiempo, la localización de actividades de I&D en el país en el país ha sido casi inexistente. (Kosakoff, 2006; López et. al. 2006)

El cambio en los precios relativos introducido por la nueva valoración cambiaria parece haber tenido una influencia importante sobre la composición de la IED. Mientras en la década de los noventa, el grueso de la inversión externa se dirigió a los sectores de servicios, en gran parte como respuesta a las políticas de liberalización y privatizaciones, en el periodo abierto por la devaluación de 2002 la IED se ha concentrado en sectores intensivos en recursos naturales ‘tradicionales’, especialmente a minería y en menor medida a la explotación agropecuaria. (Sacroisky, 2006)

### **4.3 El desafío de las capacidades estatales**

El marco de políticas públicas ha tenido y tiene una incidencia primordial sobre la performance del comercio exterior argentino. Si bien la debilidad general de los ‘fundamentos del desarrollo económico’ de la Argentina, ha sido el factor preponderante, la importancia de las políticas específicas dirigidas o con incidencia directa en el sector exportador han jugado un rol no menor.

Históricamente, los instrumentos de política comercial externa en Argentina han estado subordinados a las urgencias y necesidades macroeconómicas del gobierno turno, en especial ligadas al tipo de cambio, la inflación y la recaudación fiscal. (Bouzas y Cabello, 2006) La situación presente parece continuar esa norma histórica, en especial vinculada al uso de controles de precios, cuotas y prohibiciones a la exportación, y mas notoriamente, de los impuestos a la exportación o retenciones.

A su vez, el proceso de formación de las políticas de comercio exterior en la Argentina se ha caracterizado, primero, por una fuerte concentración/delegación de competencias en el Poder Ejecutivo. El campo de las negociaciones internacionales esta dominado por un Presidente con fuertes poderes (la llamada “diplomacia presidencial”). Al mismo tiempo, las políticas comerciales externas del Ejecutivo se caracterizan por la proliferación de agencias y la dispersión y superposición de responsabilidades e instrumentos de promoción (ver cuadro 1), en un contexto de baja institucionalidad y escasa coordinación.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Bouzas y Avogadro (2003), Bouzas y Cabello (2006)

En el periodo previo a las reformas estructurales de la década de los noventa, la presencia de numerosas políticas de incentivo a las exportaciones fue una constante del panorama de políticas económicas argentinas, en especial luego de la década de los sesenta. El desempeño de estas políticas fue en general pobre, en un marco de debilidad institucional con ausencia de controles de performance, y sobre todo de castigos, a las empresas más ineficientes. (Nogues, 1989) Si bien el proceso de apertura y reforma estructural de la década de los noventa disminuyó el alcance y la naturaleza de estos incentivos, las debilidades institucionales antes mencionadas siguieron presentes. (Baruj y Porta, 2005)

Se percibe además una importante disociación entre las políticas comerciales per se, las negociaciones comerciales y otras políticas que, si bien no son estrictamente de comercio exterior, tienen un impacto importante sobre la performance exportadora, como las llamadas políticas microeconómicas o de ‘mejora de la competitividad’.<sup>31</sup>

El Poder Legislativo se ha limitado, por su parte, a un rol de “pasividad reactiva”; si bien posee significativos poderes formales en este campo de acuerdo a la Constitución, ha típicamente delegado en el Ejecutivo las potestades en comercio exterior. En general, es posible afirmar que el Congreso es “un seguidor del Ejecutivo, con la excepción de casos aislados, motorizados por intereses especiales”.<sup>32</sup>

La participación del sector privado en temas de la agenda de comercio exterior se ha limitado en general a la comunidad empresaria. El sector empresarial, a su vez, se caracteriza por una fuerte fragmentación de intereses y representación, que ha resultado en una modalidad informal de participación y de interacción con el sector público.<sup>33</sup>

El resultado de este esquema de formación de las políticas de comercio exterior, en conjunto con el contexto macroeconómico e institucional del país, han sido políticas públicas de baja calidad, caracterizadas por su volatilidad, escasa coordinación y coherencia inter-agencia, bajo cumplimiento y eficiencia, y riesgos ciertos de captura por parte de intereses específicos privados.<sup>34</sup> Estas condiciones del aparato estatal

---

<sup>31</sup> La sección siguiente presenta un análisis de estas políticas.

<sup>32</sup> Bouzas y Cabello (2006).

<sup>33</sup> Bouzas y Avogadro (2003)

<sup>34</sup> Tussie (2005), Bouzas y Cabello (2006), y Bouzas y Avogadro (2003). Tommasi (2006) propone analizar la calidad de las políticas públicas a lo largo de las siguientes dimensiones: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de cumplimiento e implementación, búsqueda del interés público y eficiencia.

actúan claramente como un limitante a la aplicación de complejas políticas orientadas a subsanar las fallas de mercado que afectan a la actividad exportadora discutidas en la sección 2.

#### **4.3.1. Las políticas de mejora de la competitividad**

La anterior descripción del marco institucional de las políticas comerciales se aplica también a las llamadas políticas de la competitividad, es decir, aquellos incentivos y programas enfocados a mejorar las capacidades y el desempeño empresarial y atraer y mejorar el patrón de inversión, y que por lo tanto inciden sobre la calidad de la oferta exportadora.<sup>35</sup>

Existen más de 50 instrumentos y programas de mejora de la competitividad dentro del ámbito de la administración pública nacional.<sup>36</sup> Estos instrumentos, a su vez, son manejados por más de 20 agencias y dependencias estatales nacionales. Los beneficios otorgados abarcan una amplia gama: créditos a tasa subsidiada, subsidios monetarios directos, desgravaciones impositivas y/o fiscales, provisión de asistencia técnica, y el otorgamiento de facilidades financieras.

Un análisis preliminar de los programas nacionales de mejora de la competitividad sobre los que se cuenta información financiera revela que en su conjunto estos programas representaron alrededor de \$\$6,781 millones en 2004, último año disponible.<sup>37</sup> A esto se suma, a su vez, casi 30 programas de tinte similar que funcionan en el ámbito provincial.<sup>38</sup>

En la amplia mayoría de estos programas, las instancias de evaluación por resultado y monitoreo de desempeño con metas cuantitativas o fácilmente medibles son inexistentes o extremadamente débiles. La presencia de mecanismos de control externo también está notoriamente ausente.<sup>39</sup> El grado de superposición entre los programas y funciones de los organismos es elevado como resultado de una escasa coordinación inter-agencia. Como resultado, su eficacia como agentes de una mejora

---

<sup>35</sup> Véase Baruj y Porta (2005) para una definición de las políticas de mejora de la competitividad.

<sup>36</sup> Se contabilizó los programas que Baruj y Porta (2005) denominan como programas de promoción de exportaciones, inversiones, capacidades y desempeño. El Anexo 1 provee una descripción esquemática de estos programas.

<sup>37</sup> Esta cifra total se calculó como la suma del costo fiscal de cada uno de los programas contenida en la última columna del Anexo 1 de este trabajo, elaborada en base a la información proporcionada en Baruj y Porta (2005) para el año 2004.

<sup>38</sup> Baruj y Porta (2005).

<sup>39</sup> *Ibidem*.

en la calidad de la oferta exportadora argentina ha sido reducida. (Lugones y Suárez, 2006)

### **4.3 Las provincias y los municipios como actores económicos internacionales**

Uno de los cambios estructurales experimentados recientemente por el comercio exterior argentino que han pasado casi desapercibidos para opinión pública y experta, es el creciente protagonismo de las unidades sub-nacionales a nivel internacional.

En gran parte como resultado del cambio en los precios relativos introducido a partir del 2001, y también de términos del intercambio favorables para las producciones regionales, la importancia del comercio internacional para las economías provinciales ha aumentado significativamente. (CEPAL, 2003; FIEL, 2004)

Si bien tres provincias (Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe) representan casi dos tercios de las exportaciones argentinas (Grafico 21), la última década ha presenciado un aumento importante de la actividad exportadora en otras economías provinciales, en especial de aquellas ricas en recursos naturales y energía (como Salta, Chubut, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Catamarca). Al mismo tiempo, el ensanchamiento de la 'frontera agrícola', en especial vinculada a la cadena de la soja, ha incorporado regiones tradicionalmente marginales a la actividad exportadora.<sup>40</sup>

La composición de la canasta de exportación provincial en general refleja una elevada heterogeneidad, con regiones que exhiben una alta concentración de productos y destinos, como las provincias mineras (como por ejemplo Salta) y energéticas (como Neuquén), y otras regiones que exhiben una oferta más diversificada (como Buenos Aires, Córdoba, y Santa Fe). (CEPAL, 2003; FIEL, 2003)

En gran parte como resultado de estos cambios estructurales en las economías provinciales, pero también de los cambios institucionales derivados de la reforma constitucional de 1994, la última década ha presenciado un aumento de la actividad de las provincias en el campo de las políticas de comercio internacional.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Véase Grobocopatel (2005) y Bisang (2005)

<sup>41</sup> El activismo provincial se ha manifestado en tres formas (Tussie, 2005): (a) una mayor presencia internacional, por medio del establecimiento de oficinas en el exterior, firmas de convenios con otras unidades sub-nacionales, y giras al exterior; (b) la creación de instituciones especializadas en la promoción de las exportaciones regionales (como ProMendoza, ProCórdoba o el Programa Buenos Aires Exporta); y (c) el establecimiento de áreas responsables de las relaciones internacionales dentro de las administraciones de gobierno locales.

Como resultado en gran medida de importantes asimetrías en los recursos disponibles, las capacidades de gestión de los nuevos organismos de promoción del comercio exterior provinciales son altamente heterogéneas. Los modelos institucionales adoptados también exhiben una alta diversidad, con agencias autónomas de promoción mixtas publico-privadas en las provincias de mayor desarrollo relativo como Córdoba, Santa Fe y Buenos, y apéndices de carácter exclusivo estatal, o directamente, ausencia de organismos especializados en las provincias más pobres.

En términos del nivel de concentración de las competencias y funciones, la heterogeneidad es también alta, con algunas pocas provincias (Córdoba) donde un organismo único concentra todas las políticas inherentes a la promoción comercial, y una amplia mayoría donde se replica la proliferación de agencias, funciones e instrumentos de promoción ya notada a nivel nacional. (CARI, 2005)

La coordinación entre las actividades de promoción realizadas en cada una de las provincias y las actividades desplegadas a nivel nacional es baja. De hecho, dentro de la estructura institucional de promoción del comercio exterior a nivel del gobierno nacional no existen instancias formales de coordinación en esta materia. Con la excepción del Consejo Federal de Minería (CoFeMin) dentro de la Secretaría de Minería, los ámbitos existentes no tienen un funcionamiento sistemático y son órganos deliberativos sin poder vinculante.<sup>42</sup> Como resultado, la participación de las unidades sub-nacionales en la formulación de la política comercial externa se reduce a contactos bilaterales directos con los organismos nacionales pertinentes (Tussie, 2006).

Un tema poco explorado es el del impacto de la bonanza exportadora sobre las arcas fiscales y por lo tanto el patrón de gasto de las provincias. Como influyen las distintas realidades de la inserción internacional de las provincias sobre su comportamiento fiscal? Este es un tema que debería ser analizado mas en profundidad.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Un ejemplo de otros ámbitos institucionales de coordinación nación-provincias es el Consejo Federal de Comercio Exterior (CoFeCeX).

<sup>43</sup> Agradezco a Nicolás Ducote por llamarme la atención sobre este punto.

#### **4.5. Sur, MERCOSUR y después: las negociaciones comerciales internacionales**

Las negociaciones internacionales juegan un rol fundamental en toda estrategia de inserción comercial, al asegurar ganancias en el acceso a nuevos mercados, establecer plazos razonables de apertura a la competencia extranjera para la producción nacional, y acordar disciplinas específicas, no solo vinculadas con los flujos comerciales, con socios comerciales. Más que un análisis detallado de los devenires de cada una de las arenas de negociación en las que se encuentra participando la Argentina, esta sección busca analizarlas desde un prisma de largo plazo en cuanto a su contribución a una mayor y mejor inserción comercial e internacional para el país.

Mientras el MERCOSUR permanece como la piedra angular de la estrategia de inserción internacional comercial de la Argentina, el compromiso del país con la profundización de la integración en ese bloque regional ha sido ambiguo. Como consecuencia de la crisis de 2001-2002, la Argentina solicitó numerosas excepciones a la disciplina mayor del bloque, el arancel externo común (AEC). Una disciplina que se ha visto aun más debilitada por la instauración de mecanismos automáticos de salvaguardias (2003-6), que en la práctica restringe la libre movilidad de bienes intra-regional. A esto se agrega una parálisis en el proceso de integración ‘mas allá de frontera’, en especial en lo relativo a normas parancelarias y la construcción de instituciones comunes regional, en un contexto de inflación normativa y bajo cumplimiento de lo acordado. La reciente incorporación de nuevos socios al bloque como Venezuela parece confirmar una preferencia, en especial por parte de los socios de mayor peso, Argentina y Brasil, por un proceso de integración de mayor extensión pero de menor profundidad. Los anuncios de intención de los socios menores del bloque de realizar acuerdos de libre comercio en forma unilateral con terceros países y los llamados a flexibilizar las disciplinas del AEC hacia una zona de libre comercio parecen apuntar también en la misma dirección. Estos problemas del bloque regional llaman a reflexionar acerca de la validez del MERCOSUR como un instrumento para una mejor inserción internacional de la Argentina en el largo plazo.

Otro plano de acción de las negociaciones internacionales se encuentra a nivel multilateral, en especial vinculado con aquellas que se llevan a cabo en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Mas allá de la parálisis de las negociaciones de la presente Ronda Doha de la OMC, el ámbito multilateral continúa

siendo el más apropiado para conseguir ganancias de acceso a mercado en sectores estratégicos como el agropecuario en condiciones ventajosas en relación a los países desarrollados.<sup>44</sup> Los recientes avances realizados en el marco del Grupo de los 20 deben ser profundizados desde un enfoque pragmático pero vigoroso.

Las negociaciones llevadas adelante con la Unión Europea reclaman también un enfoque pragmático concentrado en buscar, más que un acuerdo comprensivo y final, concesiones de acceso a productos específicos que pueden redundar en importantes aumentos de exportaciones. Sanguinetti (2006), por ejemplo, estima que un aumento en un punto porcentual en las importaciones europeas de productos agroalimenticios resultaría en un incremento de más del 30% en las exportaciones argentinas de esos productos.

El desdibujamiento de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) llama también a una reflexión acerca de sus implicaciones de largo plazo para Argentina. Los distintos estudios que han analizado los beneficios potenciales que surgirían de la concreción del ALCA coinciden que los principales beneficiados de un área hemisférica de libre comercio serían la Argentina y Brasil.<sup>45</sup> Estos beneficios derivarían no tanto del acceso libre al mercado de los Estados Unidos sino de la eliminación de las barreras arancelarias y parancelarias al comercio agrícola en el resto de los países de América Latina.<sup>46</sup> Cabe reflexionar, en vista de estas ganancias potenciales, la postura reciente de Argentina frente a esta iniciativa.

Un área casi no explorada por Argentina y que muestra grandes promesas a futuro es el de los acuerdos de comercio Sur-Sur, es decir con otros países en desarrollo. El crecimiento vigoroso de China, la India y otras economías asiáticas con alto y creciente consumo de productos alimenticios que coinciden con la oferta exportadora argentina llama a avanzar por el camino ya recorrido por Chile en la realización de tratados de libre comercio con China y Corea del Sur.

---

<sup>44</sup> Véase Sanguinetti (2006)

<sup>45</sup> Véase por ejemplo Monteagudo y Watanuki (2001)

<sup>46</sup> Idem.

#### **4.6. Los impactos sociales del comercio internacional**

Una dimensión muchas veces olvidada en el debate público sobre los efectos del comercio internacional en la Argentina es la relativa a sus impactos sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo.

Por ejemplo, de acuerdo a la mayoría de los estudios, la apertura al comercio internacional ha tenido importantes efectos sobre el aumento en la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados en la Argentina en la década de los noventa.<sup>47</sup> Los efectos sobre la pobreza han sido menos analizados con la excepción de los pioneros trabajos de Porto (2003a y 2003b), que apuntan hacia un efecto benéfico de la apertura comercial vinculada al MERCOSUR sobre los indicadores de pobreza e indigencia en los noventa.

Si bien la evidencia con respecto a los efectos del comercio sobre el empleo argentino es mas escasa, de acuerdo al principio de la ventaja comparativa con la apertura al comercio internacional el empleo debería contraerse en algunas industrias mientras debería expandirse en otras, con efectos netos en el empleo global que dependerán de las instituciones laborales y de otros factores domésticos. En el corto plazo, sin embargo, ciertos trabajadores industriales pueden sufrir costos de ajuste en sus empleos y salarios.

Estos temas cobran relevancia hoy en la Argentina dado un contexto internacional que revaloriza la producción primaria a consecuencia de la explosión de demanda asiática y que por ello exacerba el sesgo productivo y exportador argentino hacia los sectores intensivos en recursos naturales. Estos cambios productivos tienen importantes efectos distribucionales al incidir sobre los retornos recibidos por los distintos factores productivos. Al mismo tiempo, la presencia de un tipo de cambio ‘alto’ brinda por otra parte incentivo al incremento de la producción y el empleo en sectores no asociados con la ventaja comparativa ‘natural’ argentina, generando interrogantes a futuro en cuanto a su viabilidad productiva de largo plazo, y con ello, sobre los posibles impactos sobre el empleo.

En este marco, y dado que la apertura comercial es un rasgo que pareciera haber llegado para quedarse en la economía argentina, la puesta en marcha de programas de asistencia focalizados en aquellos trabajadores que pudieren ser afectados

---

<sup>47</sup> Galiani y Sanguinetti (2003); Gasparini y Acosta (2004); Cicowiez (2001) y Bustos (2005)

negativamente por la mayor integración a los flujos internacionales de comercio aparece cada vez mas como un tema en la agenda de discusión de la políticas vinculadas al comercio exterior<sup>48</sup>.

Con respecto a la incidencia del comercio internacional en la brecha salarial, un rol fundamental cumplirán las políticas destinadas a aumentar el nivel de capacitación de la mano de obra a través de mejoras en el sistema educativo. También así medidas tendientes a apoyar actividades productivas incipientes, pero creadoras de empleo, que podrían beneficiarse de un mejor acceso a los mercados internacionales como aquellas vinculadas a la exportación de servicios, los agroalimentos, el software, entre otros. A su vez, políticas complementarias como mejoras en las infraestructuras de transporte y comunicaciones y la reducción de las barreras de entrada para las empresas locales a potenciales nuevas actividades, pueden tener un papel central, en especial, en cuanto a incentivar la creación de nuevos empleos.<sup>49</sup>

## **5. Hacia un enfoque integral de las políticas para el desarrollo exportador**

Se desprende de nuestra discusión que el logro de una mayor y mejor inserción exportadora que contribuya a un crecimiento económico sostenible no puede ser solo el resultado de la política comercial *strictu sensu*. Es preciso incorporar la dimensión productiva para alcanzar una tasa más rápida de crecimiento económico y una mayor diversificación de destinos y productos de la oferta exportadora. En esta sección presentamos nuestro enfoque basado en esta concepción.

### **5.1. La promoción comercial paga**

Desde un punto de vista de la eficiencia económica de las políticas, es valido preguntar, primero, si las políticas de promoción comercial, aun en su sentido más estricto, tienen un efecto positivo sobre la actividad exportadora.

En un trabajo reciente basado en una encuesta a 88 agencias de promoción de exportaciones (APE) en todo el mundo, Lederman y Olarreaga (2006) examinaron en

---

<sup>48</sup> Pessino, C. and Andres, L. (2005) puntualizan la necesidad de implementar programas de asistencia social focalizados en los trabajadores afectados para atenuar los costos de ajuste derivados de la apertura al comercio internacional.

<sup>49</sup> E. Borenztein, J. De y J-W. Lee (1998) presentan evidencia internacional de la importancia de la “capacidad de absorción” de los países (determinada por el nivel educativo, la infraestructura y las regulaciones de entrada) para obtener “efectos derrame” positivos de la apertura al comercio internacional y la IED, en particular vinculados a la creación de empleos.

forma cuantitativa esta relación. El hallazgo mas importante (presentado en el grafico 22) es que un aumento en un dólar en el presupuesto de las APE incrementa el volumen de las exportaciones en promedio unos U\$S 300; con aumentos por encima de la media mundial en América Latina (U\$S 490) y Asia (U\$S 227).<sup>50</sup>

Sin embargo, los resultados de Lederman y Olarreaga (2006) indican también la presencia de fuertes rendimientos decrecientes de escala en el gasto en promoción de exportaciones (Grafico 23), sugiriendo que en cuanto a las APEs, “lo pequeño es hermoso”.<sup>51</sup> Estos resultados también sugieren que los aspectos organizacionales de las APEs y de diseño de los instrumentos de promoción juegan un rol no menor en su impacto final sobre la performance exportadora más allá de las dimensiones del gasto empleado.

De hecho, de acuerdo a Lederman y Olarreaga (2006), el incremento en las exportaciones es mayor cuando las APE: (a) tienen foco en actividades ‘*on-shore*’; (b) estructuras publico-privadas con fondeo estatal importante; están (c) concentradas en actividades no-tradicionales (nuevos productos de exportación y mercados) y con foco sectorial amplio; (d) actividades desarrolladas en conjunto con la promoción de la inversión y provisión de financiamiento y seguro; y (e) una única agencia que coordina todas las actividades vinculadas a la promoción y mejora de la oferta exportadora.

En una revisión de las políticas de promoción comercial aplicadas en la década de los noventa en Colombia, Chile, Brasil y México, Macario (2000) concluye que la acción de las APEs es mas efectiva cuando: (a) se focaliza en nuevos productos y mercados (apoyando los resultados econométricos de Lederman y Olarreaga), (b) funciona en base a esquemas de costo compartido con el sector privado (también en línea con los anteriores resultados), (c) los incentivos provistos fiscales e impositivos que proveen a las exportadores tienen una duración limitada; y (d) están expuestos a una evaluación externa de su desempeño.

---

<sup>50</sup> En una línea similar de investigación, Rose (2005) encontró que la presencia de embajadas o consulados adicionales en el exterior (cuya actividad esta cada vez mas ligada en todo el mundo a la promoción de exportaciones), aumenta las exportaciones entre un 6 a un 10 por ciento.

<sup>51</sup> Lederman y Olarreaga (2006)

## **5.2 Pero la promoción exportadora no es suficiente: políticas microeconómicas para la mejora de la oferta exportadora**

Sin embargo, estos resultados solo se refieren al impacto de la promoción comercial sobre la cantidad o el volumen de las exportaciones. Nada dicen acerca de los efectos del gasto público sobre la mejora de la *calidad* y sustentabilidad de la oferta exportadora. Nuestra discusión acerca de fallas de mercado que afectan el proceso exportador, sugiere que las políticas de promoción comercial, en especial aquellas dirigidas a la actividad de los exportadores en el exterior, no es suficiente. Sin prestar atención a las cuestiones vinculadas al patrón productivo, su capacidad de impacto en la magnitud y estructura de la oferta exportadora es reducida.

La experiencia reciente de países con una dotación de recursos productivos semejante a la de Argentina en cuanto a políticas de mejora de la oferta exportadora brinda algunas claves de que pasos a seguir, en especial vinculado a la mejora de los sistemas de promoción de la innovación.<sup>52</sup>

Tanto en Nueva Zelanda como en Australia, las estrategias de innovación han estado enfocadas en ‘nuevos’ sectores estrechamente vinculados a los recursos naturales, como la biotecnología o el desarrollo de software agropecuario. El enfoque adoptado ha sido integral y sectorial, con énfasis en la coordinación entre las políticas de I&D, promoción de las exportaciones, financiamiento, inversión, provisión de infraestructura, entre las principales.

En el caso de Nueva Zelanda, estas estrategias se han materializado a través de la creación de corporaciones de I&D, conformadas por el Estado, el sector privado y universidades. Estas corporaciones tienen un esquema de financiamiento mixto público y privado y funcionan como sociedades de responsabilidad limitada (SRLs). En cuanto a la implementación de las políticas se caracterizan por el uso de indicadores de performance para la medición de la efectividad de las mismas, y la presencia de instancias de evaluación externa privada. La vinculación del sistema nacional de innovación (SIN) es promovida a través de un enfoque netamente comercial de la innovación, fuertemente basado en la comercialización de nuevos productos y/o la adaptación de tecnologías extranjeras para el uso de las empresas privadas.

---

<sup>52</sup> Los dos párrafos siguientes están fuertemente basados en CEPAL (2005).

Estas experiencias sugieren la necesidad de un *enfoque integral de la promoción y mejora de la oferta exportadora*. Un enfoque que, primero, englobe dentro de una *estrategia general de desarrollo exportador* de largo plazo y como política de estado, los aspectos específicos de las políticas de promoción comercial en su sentido estricto, como la promoción *off-shore* (por ejemplo, organización de ferias comerciales, reuniones de negocios, inteligencia comercial, etc.) y las negociaciones comerciales internacionales, pero también aquellas políticas que inciden en forma directa o indirecta sobre las competitividad de las firmas. Estas *políticas de competitividad con incidencia en la calidad exportadora* buscan en general dos objetivos: por un lado, compensar el sesgo anti-exportador de la política arancelaria sobre los insumos, y por el otro atacar fallas de mercado que afectan a la actividad exportadora.<sup>53</sup>

Algunos ejemplos de estas políticas son atraer la inversión nacional y extranjera a “nuevos” productos con potencial transable, fomentar el desarrollo de encadenamientos productivos (‘clusters’), mejorar la imbricación productiva entre pequeñas y grandes empresas, disminuir los costos de infraestructura para los sectores exportadores, mejorar la calidad de la participación de las empresas transnacionales en el entramado productivo local, simplificar las regulaciones que afectan el negocio exportador, mejorar la vinculación del sector exportador con el sistema nacional de innovación tecnológica, entre otras.<sup>54</sup>

La experiencia internacional reciente enfatiza también *la centralidad de un adecuado diseño institucional de las APEs y de los instrumentos de promoción y mejora de las exportaciones*. Por el lado institucional, aparece la importancia de una gestión unificada del manejo de la política comercial externa, y en forma conexas, de la creación de espacios institucionalizados y permanentes de coordinación inter-agencia. También surge la importancia de generar esquemas tripartitos de gestión con la participación del estado, el sector privado, y las universidades y centros de investigación, y financiamiento mixto publico-privado.<sup>55</sup>

Por el lado del diseño de los instrumentos de incentivo, promoción y mejoramiento de la oferta exportadora, aparece la necesidad de (a) establecer objetivos claros y

---

<sup>53</sup> Svarzman (2005).

<sup>54</sup> En el Cuadro 1 se presentan algunos ejemplos de la amplia gama de opciones de políticas existentes.

<sup>55</sup> Llach (2006) ha llamado a la creación de un “organismo ad-hoc” que coordine las acciones del estado dirigidas a la mejora de la competitividad.

medibles de performance,<sup>56</sup> (b) incentivos (como subsidios o instrumentos similares) con fechas de finalización preestablecidas (“*subset clauses*”) para disminuir el riesgo de dependencia y captura, (c) instancias de evaluación externa al estado para determinar la eficiencia de los incentivos ofrecidos, y (d) un enfoque netamente comercial de las actividades de I&D, estrechamente relacionado con el sector privado.

Otra cuestión que aparece vinculada al diseño institucional es *la importancia de la construcción de capacidades de políticas a nivel local o regional*. Tanto para la corrección de fallas de mercado, como para la complementación de la acción conjunta sectorial, los gobiernos subnacionales parecen ser el nivel más apto de intervención estatal.<sup>57</sup> La razón es la mayor disponibilidad de información, y con ella, la posibilidad de gestionar los programas y políticas de incentivo de una manera flexible de acuerdo a las necesidades específicas de la realidad productiva local. Este fortalecimiento de las capacidades locales debe ser acompañado por políticas nacionales que adapten el *mix* de instrumentos a las condiciones específicas y a las capacidades empresariales locales, conformando una estrategia de internacionalización que se despliega territorialmente.<sup>58</sup> Este *esquema descentralizado de gestión de las políticas de mejora de la oferta exportadora*, a su vez, parece el más apropiado para países con organización política federal y estructuras productivas altamente heterogéneas como la Argentina. Sin embargo, esto implica mayores demandas de gestión para los gobiernos subnacionales para los cuales no siempre están preparados y desafíos en la coordinación de políticas entre distintos niveles de gobierno.

## **6. CIPPEC y el Desarrollo Productivo y Exportador de la Argentina. Una agenda posible de trabajo.**

El comercio internacional está destinado a tener cada vez un rol cada vez mayor en el desarrollo argentino. El peso de su contribución vía exportaciones al mantenimiento de los equilibrios de los “superávit gemelos”, que están en la base del presente ciclo positivo económico, todo indica continuara jugando un papel vital en los años por venir.

---

<sup>56</sup> Si bien esto se dificulta por las restricciones impuestas por el Acuerdo SMC de la OMC, es posible encontrar indicadores de desempeño que no contradigan esta normativa internacional.

<sup>57</sup> Scott y Storper (1992)

<sup>58</sup> Svarzman (2005)

Al mismo tiempo, las transformaciones de la estructura del comercio mundial, determinadas por la irrupción de China y otras “economías ballenas” en simultáneo con una aceleración del proceso de transnacionalización productiva internacional, plantean importantes desafíos y oportunidades para una economía pequeña y abierta como la Argentina, que no hacen más que realzar la importancia del comercio exterior en el siglo que recién comienza.

Sin embargo, el presente salto exportador, si bien importante en su dimensión, presenta importantes limitaciones y fragilidades en cuanto a su contribución a un crecimiento económico elevado y sostenible que indican la necesidad de nuevos y comprensivos enfoques de política. Finalmente, la realzada importancia del comercio exterior plantea novedosos desafíos de política en cuanto a sus posibles impactos en el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza para la Argentina.

El Centro para la Promoción de Políticas para la Equidad y Desarrollo (CIPPEC) puede jugar un papel muy importante en este contexto y momento histórico. El lugar y el prestigio de CIPPEC en el campo de las políticas públicas podrían darle un rol central en el debate en torno a las estrategias de inserción internacional para Argentina. ¿Cuáles deberían ser los **objetivos** del accionar de CIPPEC en el campo del comercio internacional, y en especial en el de la promoción y mejora de la oferta exportadora argentina? A continuación proponemos algunas metas a alcanzar basadas en el análisis desarrollado a lo largo de este trabajo

- A. **Promover una visión más amplia y de largo plazo del CCEE:** La discusión acerca de la problemática comercial externa en la Argentina suele estar dominada por una perspectiva estrecha y de corto plazo. Es preciso promover un enfoque integral de la promoción y mejora de la oferta exportadora argentina que incorpore en forma coordinada las políticas de promoción comercial en sentido estricto, las negociaciones comerciales internacionales y las políticas microeconómicas o ‘productivas’ de mejora de la oferta exportadora, en especial aquellas vinculadas a la inversión doméstica y extranjera .
- B. **Difusión del rol central del CCEE como motor del desarrollo:** Como hemos destacado repetidas veces a lo largo de este trabajo, el comercio internacional y las exportaciones en particular ocupan un lugar central en

las perspectivas de crecimiento económico de Argentina. Esta perspectiva no se encuentra aun debidamente instalada en el debate público, y por ello CIPPEC puede cumplir un rol importante en su difusión, en especial vinculado a los impactos de las distintas estrategias multilaterales y regionales de inserción internacional sobre el patrón productivo y la realidad social argentina.

- C. **El desarrollo productivo y exportador como política de estado:** Como mencionamos anteriormente, las políticas de comercio exterior se han caracterizado en la Argentina por su volatilidad, subordinación a necesidades macroeconómicas, y en general, falta de coherencia y consistencia temporal. Instaurar la necesidad de un marco consensuado de políticas de estado de largo plazo vinculadas a la promoción y la mejora de la oferta exportadora, con un fuerte énfasis en los aspectos institucionales y de coordinación intra-estatal y con el sector privado, y en la generación de un marco de incentivos estable en el tiempo, debe ser otro de los objetivos a perseguir desde CIPPEC.
- D. **Políticas de desarrollo productivo y exportador en una economía abierta y consistentes macroeconómicamente:** por ultimo, las políticas de promoción y mejora de la oferta exportadora deben ser vistas dentro del dentro del marco de oportunidades y limitaciones impuesto por la estructura del comercio internacional y las instituciones que regulan ese comercio, y en consistencia con el *mix* macroeconómico imperante en el país.
- E. **La necesidad de incorporar los impactos sociales del comercio internacional:** la apertura al comercio internacional tiene efectos diferenciales para distintos sectores sociales. En presencia de costos de ajuste importantes, es preciso diagramar e implementar redes de seguridad social que permiten contener y facilitar la reinserción y reconversión de aquellos individuos y firmas afectados negativamente por los efectos de una mayor exposición a los flujos de comercio internacional. Analizar estos impactos y proponer medidas de políticas adecuadas para su contención social debería ser otra de las metas de CIPPEC en este campo.

**F. La importancia de la dimensión provincial y local:** las modalidades de inserción en el comercio internacional tienen importantes implicancias sobre la distribución geográfica de la producción, y por lo tanto de la oferta exportable, al interior del país. A consecuencia de la apertura de la economía y del cambio en los precios relativos introducidos por un tipo de cambio competitivo y estable, el activismo internacional de las provincias (y en menor medida, de los municipios) ha aumentado en forma inusitada, si bien en un contexto de escasas capacidades de gestión locales y de baja coordinación entre niveles de gobierno. A su vez, la bonanza exportadora a favorecido a algunas provincias en cuanto a un aumento en sus recursos fiscales con variados impactos en los patrones de gasto que merece un mayor análisis. Promover un enfoque integral de las políticas de mejoramiento de la oferta exportadora y asistir en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y fiscales locales debe ser otro de los objetivos a seguir por CIPPEC.

¿Que acciones se pueden desarrollar con vista al logro de estos objetivos? Anclado en una perspectiva económica que incorpora necesariamente los aspectos institucionales, en especial vinculados al diseño de la arquitectura institucional y de los instrumentos de fomento y mejora de la oferta exportadora, CIPPEC podría desplegar una serie de acciones en el campo del comercio internacional que se detallan en el cuadro siguiente.

Acción	Descripción
Índices de calidad de la inserción internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confección de índices cuantitativos de concentración, innovación, y ventajas comparativas reveladas, entre otros.</li> </ul>
Análisis de nuevas estrategias comerciales para nuevos mercados y productos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigaciones puntuales acerca de estrategias de mejora y promoción de la oferta exportadora de 'nuevos' productos y mercados</li> </ul>
Estudio de casos exitosos de programas de promoción del comercio exterior y análisis de programas existentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis detallado de programas de gobierno existentes (nacionales, internacionales y locales) para la mejora de la oferta exportadora</li> </ul>
Boletín de temas de comercio internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación periódica acerca de temas relativos o con incidencia en el comercio exterior</li> </ul>
Asesoría para la mejora de la capacidad exportadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de asistencia técnica al sector público y privado para mejora y promoción de las exportaciones.</li> </ul>
Series de investigación en comercio internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios específicos con énfasis en la dimensión provincial, eslabonamientos</li> </ul>

Comercio, pobreza, empleo y distribución del ingreso	productivos, imbricación pequeña y grandes empresas exportadoras, el diseño institucional y de políticas, ‘nuevos’ productos y mercados, entre otros.
Programa de difusión y debate sobre inserción internacional y modelo de desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serie de estudios acerca de las implicancias sociales de los cambios en las políticas comerciales.</li> <li>• Serie de conferencias, reuniones de trabajo, etc. para difundir la temática del comercio internacional y su vinculación con el modelo de desarrollo nacional.</li> </ul>

---

Desde el punto de vista del enfoque integral de las políticas de mejora de la oferta exportadora propuesto, este conjunto de actividades debe apuntar a un conjunto amplio de actores, como las agencias del sector público nacional vinculadas al comercio exterior, los gobiernos provinciales y municipales, los organismos internacionales, las distintas organizaciones representativas del sector empresario y la opinión pública en general.

CIPPEC posee un perfil único para realizar un impacto duradero y relevante en el campo del comercio exterior argentino. Combina un prestigio casi inigualado como centro de pensamiento y acción en la mejora y reforma de las políticas públicas con amplio alcance a la mayor parte de los actores sociales y políticos relevantes de la Argentina. Por estas razones, CIPPEC podría convertirse en un referente muy importante en el debate y la formación de las políticas públicas relativas al comercio internacional de la Argentina en los próximos años.

## Referencias

- Artopoulos, A., Friel, D., Garcia-Dastugue, S. y Hallack, J.C., (2006) "The Emergence of New Successful Export Activities in Argentina", Parte del proyecto "The Emergence of New Successful Export Activities in Latin America" financiado por el BID, Segundo Borrador, Octubre.
- Barba-Navaretti, G. y Venables, A.J. (2004) "Multinational Firms in the World Economy", Princeton University Press.
- Baruj, G. y Porta, F. (2005) "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto en la profundización del MERCOSUR", CEPAL, Documento de proyecto, Buenos Aires.
- Baruj, G. y Porta, F. (2005) "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR", CEPAL, LC/W.93, Julio 2006, Documentos de proyectos N° 93, 195 pp.
- Berg, A. y Krueger, A. (2003) 'Trade, growth, and poverty: a selective survey', IMF Working. Paper WP/03/30, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Bernard, A. B. y Jensen, J. B. (2001) "Why Some Firms Export", NBER Working Paper No. 8349, July
- Bernard, A. B., Redding, S. J. y Schott, P. K. (2004) "Comparative Advantage and Heterogeneous Firms", NBER Working Paper No. 10668, August
- Borenztein, E. J. De y Lee, J-W. (1998) "How does foreign direct investment affect economic growth" Journal of International Economics 45: 115-135
- Bouzas, R. y Avogadro, E., (2003) "Trade Policy Making and the Private Sector: A Memorandum for Argentina" mi
- Bouzas, R. y Cabello, S., (2006) "Trade Policy Making in Argentina", Buenos Aires, Agosto, mimeo.
- Bustos, Paula (2005), "Rising Wage Inequality in the Argentinean Manufacturing Sector: The Impact of Trade and Foreign Investment on Technology and Skill Upgrading", mimeo, Harvard University.
- CEP (2006a) "Breve repaso de las principales características del actual proceso inversor", Centro de Estudios de la Producción (CEP), Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, Noviembre.
- CEP (2006b) "Características del actual "salto exportador argentino"", Centro de Estudios de la Producción, (CEP), Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires.
- Di Tella, C. Y M. Zimmelman, Las etapas del desarrollo económico argentino, Buenos Aires, 1967
- Díaz Alejandro, Carlos F. Essays on the Economic History of the Argentine Republic. New Haven: Yale University Press, 1970.
- Dollar, D. y Kraay, A. (2001) "Trade, Growth, and Poverty," Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 114(493), pages F22-F49, 02
- Ferreres, O. (Director) (2005) Dos siglos de economía argentina (1810-2004), Fundación Norte Sur, El Ateneo Editorial, Buenos Aires.
- Freeman, R. B (2004) "Doubling the Global Work Force: the Challenge of Integrating China, India and the Former Soviet Bloc into the World Economy", Noviembre, mimeo.
- Fugazza, M. (2004), "Export Performance and its Determinants: Supply and Demand Constraints", Policy Issues in International Trade and Commodities Study, UNCTAD, Geneva

- Gasparini, L. (2004), "Poverty and Inequality in Argentina: Methodological Issues and a Literature Review", mimeo, CEDLAS, Universidad de La Plata.
- Gerchunoff, P. (2006) "Requiem para el stop and go...Requiem para el stop and go?" Seminario GESE-IAE-U.Austral y Escuela de Política de la USAM, Septiembre
- Gerchunoff, P. y Aguirre, H. (2004), "Retorica Política y Política Económica: La administración de Kichner", Fundación Pent, Documento de Trabajo 2004-002, Buenos Aires, Julio.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003) *Entre la Equidad y el Crecimiento*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires
- Hallak, J.C. y Levinsohn, J. (2004) "Trade Policy as Development Policy? Evaluating the Globalization and Growth Debate", University of Michigan, mimeo.
- Helpman, E. (2006) "Trade, FDI and the Organization of Firms", Harvard University, Boston, February
- Imbs, J. y Wacziarg, R. (2003) 'Stages of diversification', *American Economic Review* 93(1): 63-86.
- Johnson, Simon, Jonathan Ostry, and Arvind Subramanian, (2006) "Africa's Growth Prospects: Benchmarking the Constraints," IMF Working Paper, Washington: International Monetary Fund
- Junowicz, Magali (2006) "Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico Argentino", Paper para el CIPPEC, Buenos Aires, Junio, mimeo.
- Kaplinsky, R. (2006), "Revisiting the Revisited Terms of Trade: Will China make a Difference?", *World Development*.
- Kosakoff, B. (2006) "El modelo productivo argentino y su inserción internacional", Presentación en el Seminario "Argentina: camino al bicentenario. Los desafíos de una nueva oportunidad histórica", Buenos Aires, Junio.
- Kosakoff, B. (2006) "Una estrategia de desarrollo para la Argentina", Seminario GESE-IAE-U.Austral y Escuela de Política de la USAM, Abril.
- Lederman, D. y Klinger, B. (2004) "Discovery and Development: An Empirical Exploration of "New" Products", Policy Research Working Paper 3450, World Bank, Washington DC
- Lederman, D. y Maloney, W.F. (eds) (2006) *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, Stanford University Press for the World Bank, Washington DC
- Lederman, D., Olarreaga, M. y Payton, L. (2006), "Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't", CEPR, Discussion Paper 5810, Londres, Agosto.
- Llach, J.J. (2006) "La agenda ortodoxa, la agenda heterodoxa y la agenda huérfana", Presentación en el seminario 'Una estrategia de desarrollo para la Argentina', EPG-USAM y GESE-IAE, Buenos Aires, 5 de Abril.
- Lugones, G. y Suárez, D. (2006) "Los magros resultados de las políticas para el cambio estructural en América Latina: ¿Problema estructural o confusión de objetivos?", Documento de Trabajo N. 27, REDES, Julio.
- Machinea, J.L. y Vera, C. (2005), "Trade, Direct Investment and Production Policies", Paper preparado para la segunda reunión anual de LAEBA, Buenos Aires, 28-29 Noviembre.
- Melitz, M. J. (2003) "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity," *Econometrica*, *Econometric Society*, vol. 71(6), pages 1695-1725, November.
- Monteagudo, J. y Watanuki, M. (2001) "Regional Trade Agreements For Mercosur: The FTAA And The FTA With The European Union", Paper prepared for presentation at the Conference "Impacts

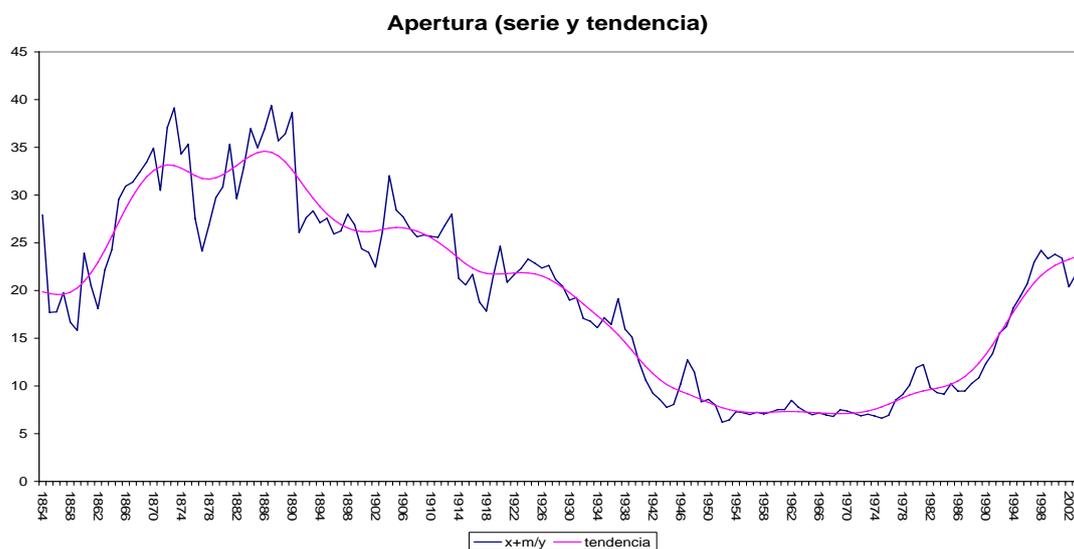
- of Trade Liberalization Agreements on Latin America and the Caribbean”, organized by the Inter-American Development Bank and the Centre d’Etudes Prospectives et d’Information Internationales, November 5-6, 2001, Washington, DC.
- Pessino, C. and Andres, L. (2005) “Creación y destrucción de empleos en Argentina” en *¿Para bien o para mal? Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo de América Latina*, Márquez, G. (ed.), IADB, Washington DC
- Rodrik, D. y Hausman, R. (2003) “Economic Development as Self-Discovery”, Harvard University, mimeo, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/selfdisc.pdf>
- Rodriguez-Clare, A. (2005) “Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions,” *Economía (Journal of LACEA)*, Fall 2005, Vol. 6, No. 1, pp. 1-29
- Rodrik, D. y Rodríguez, F. (2000) “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence”. In *Macroeconomics Annual 2000*, eds. Ben Bernanke and Kenneth S. Rogoff, MIT Press for NBER, Cambridge, MA, 2001.
- Rose, A. K. (2005) “The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion”, NBER Working Paper No. 11111, Issued in February 2005
- Rozemberg, Ricardo (2006) “Desarrollo, competitividad e inserción internacional”, Seminario GESE-IAE-U.Austral y Escuela de Política de la USAM, Abril.
- Sacroisky, A. (2006), “La Inversión Extranjera Directa en la post-Convertibilidad. Principales tendencias de un nuevo patrón de crecimiento”, CEFINDAR, Documento de Trabajo N 12, Buenos Aires.
- Sánchez, G. (2006), “Exportaciones argentinas: hay muchas estrellas emergentes, pero falta mas brillo”, Documentos de Discusión, Serie: Competitividad Sistémica, IERAL de Fundación Mediterránea, Buenos Aires, Septiembre.
- Sánchez, G., Rozemberg, R., Butler, I. y Ruffo, H. (2006) “The Emergence of New Successful Export Activities in Argentina: Self-discovery, Knowledge Niches or Barriers to Riches”, Parte del proyecto “The Emergence of New Successful Export Activities in Latin America” financiado por el BID, Segundo Borrador, Octubre.
- Scott, A.J. and Allen, M. (1992) *Regions, Globalization and Development*, Regional Studies N. 37: 6 & 7 pp 579-593.
- Svarzman, G. (2005) “Promoción de Exportaciones, Integración y Competitividad en el Cono Sur a Principios del Siglo XXI”, Paper para la OIT, mimeo.
- Svarzman, G. y Rozemberg, R. (2003) “El escenario Post-Convertibilidad y la viabilidad de un despegue exportador: un análisis de los condicionantes macro y microeconómicos”, Boletín Informativo Techint 313.
- Tommasi, M. (2005) “The Institutional Foundations of Public Policy”, Presidential Address to the Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), Paris, November.
- Tussie, D. (2005) “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”, *Revista Integración & Comercio*, Pags. 69-84.
- Tussie, D. (2006) “Panorama de la inserción económica internacional de Argentina”, FLACSO, Buenos Aires, Septiembre.
- UNCTAD (2002), *Trade and Development 2002*, Chapter IV, “Competition and the Fallacy of Composition”, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva.
- UNCTAD (2006) *Trade and Development, 2006*, Chapters II and III, *Evolving Development Strategies – Beyond the Monterrey Consensus*, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva.

Winters, A. L. (2004) "Trade Liberalisation and Economic Performance: An Overview", *Economic Journal*, Vol. 114, pp. F4-F21, February 2004

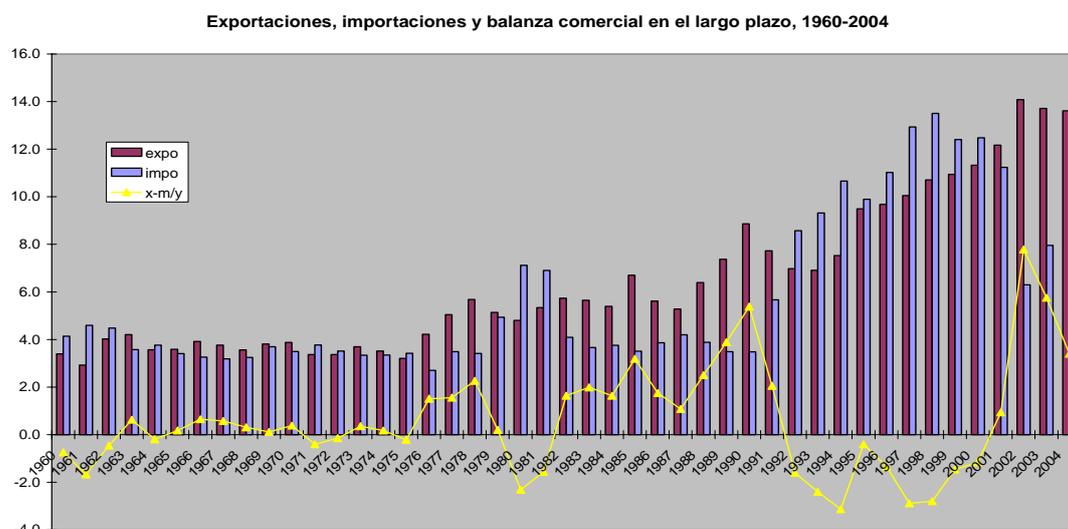
Winters, A. y Schiff, M. (2003) *Regional Integration and Development*, The World Bank, Washington DC

# Cuadros y gráficos

**Gráfico 1**

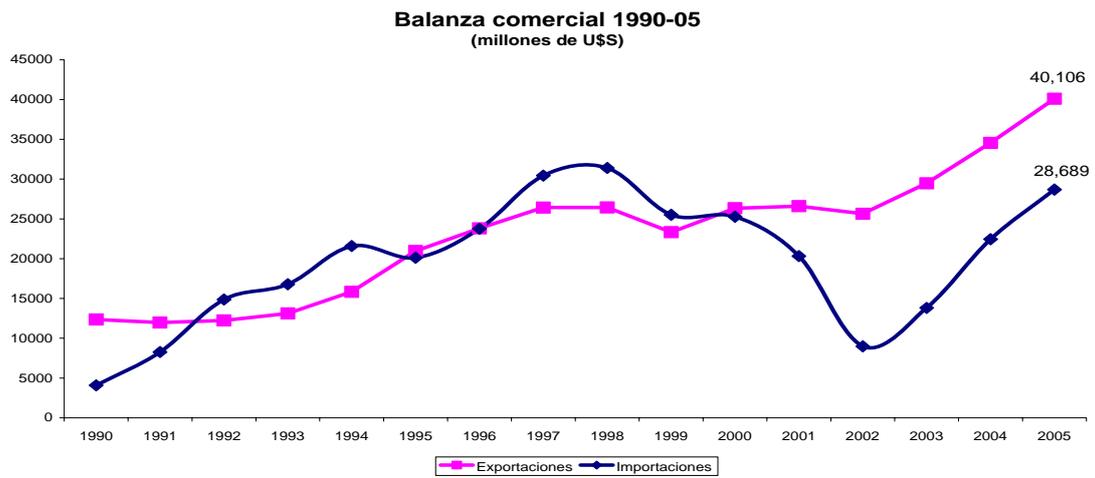


**Gráfico 2**



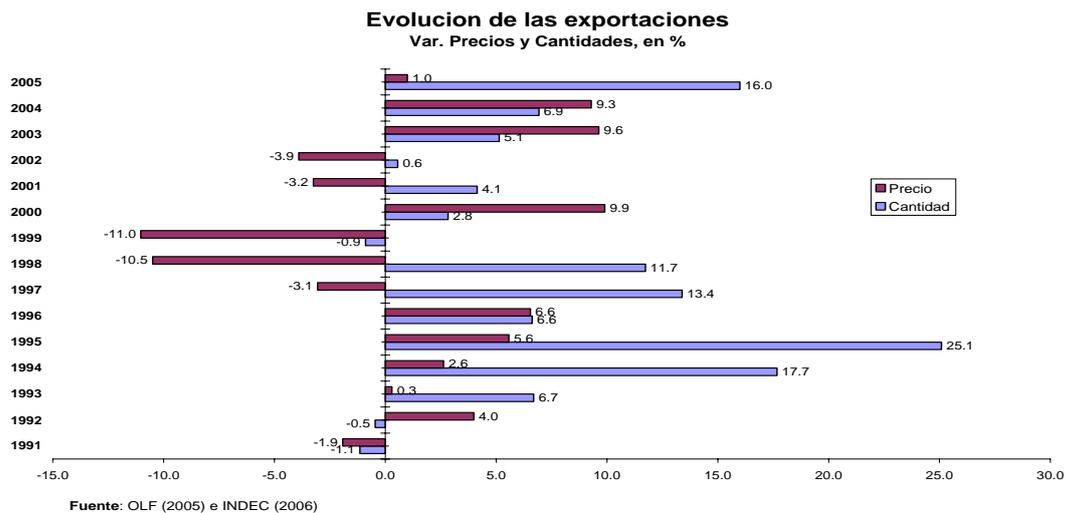
Fuente: elaboración propia en base a OLF (2005) e INDEC(2006)

**Grafico 3**

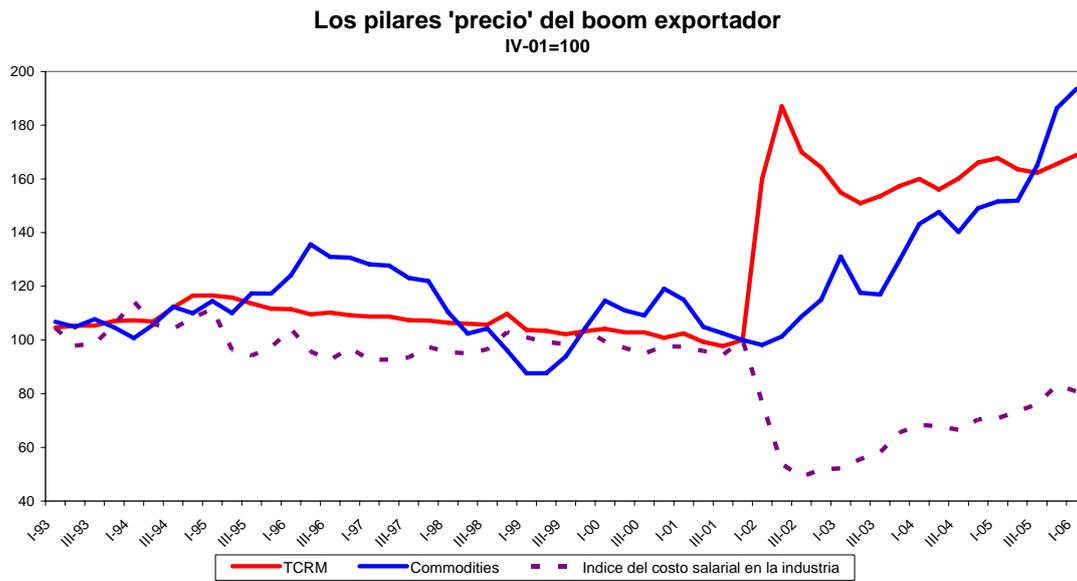


Fuente: CEP (2006)

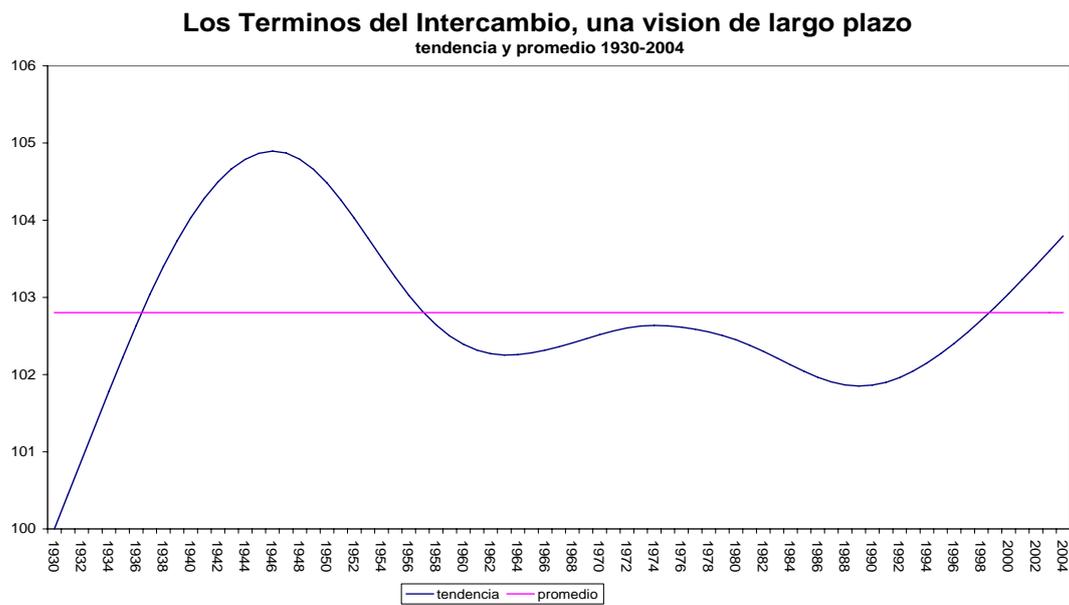
**Grafico 4**



**Grafico 5**



**Grafico 6**

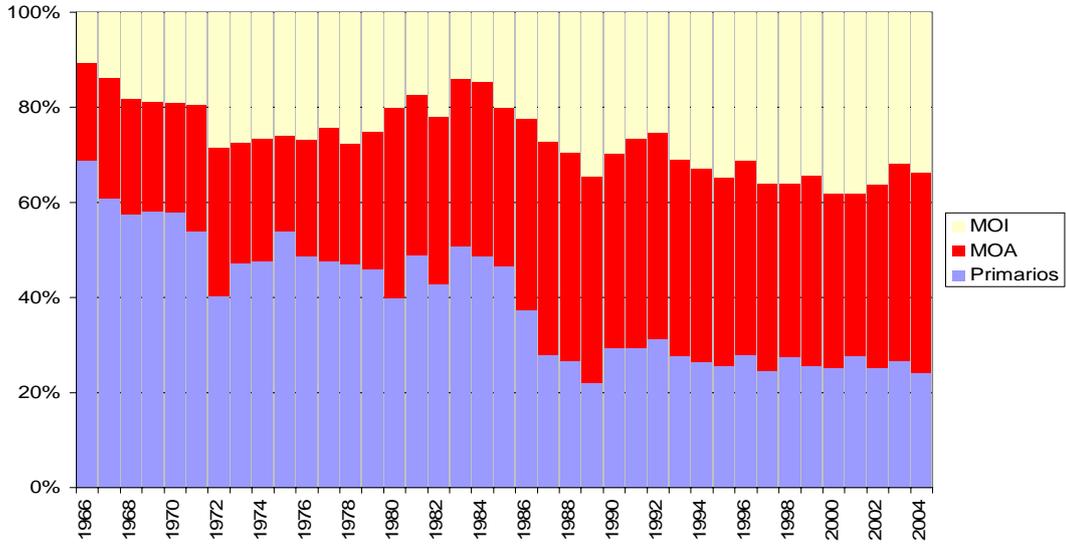


**Fuente:** cálculos propios en base a OLF (2005) e INDEC (2006)

**Nota:** la tendencia se calculo utilizando el filtro de Hodrik-Prescott, y el promedio es el promedio simple de esa tendencia. Se recalculo la tendencia como un índice con base 100 en 1930.

**Grafico 7**

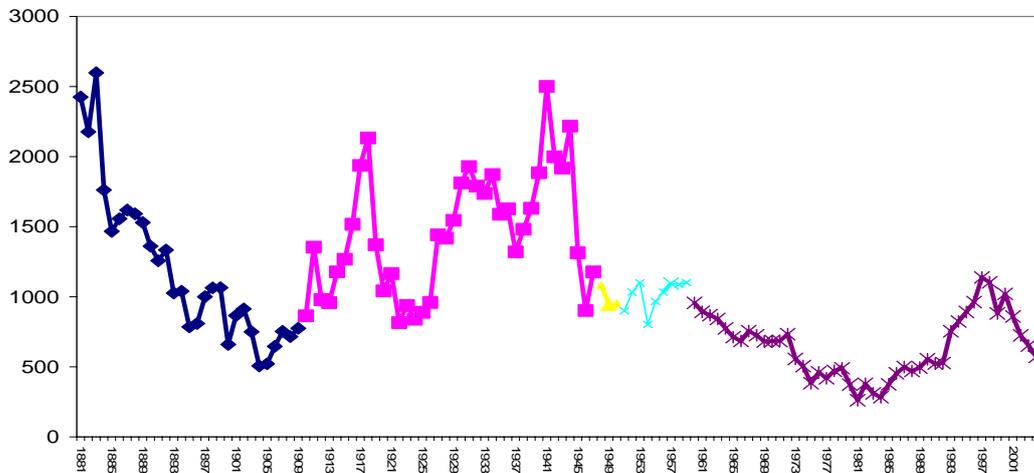
**La lenta transformacion de la canasta exportadora argentina**



**Fuente:** cálculos propios en base a OLF (2005) e INDEC (2006)

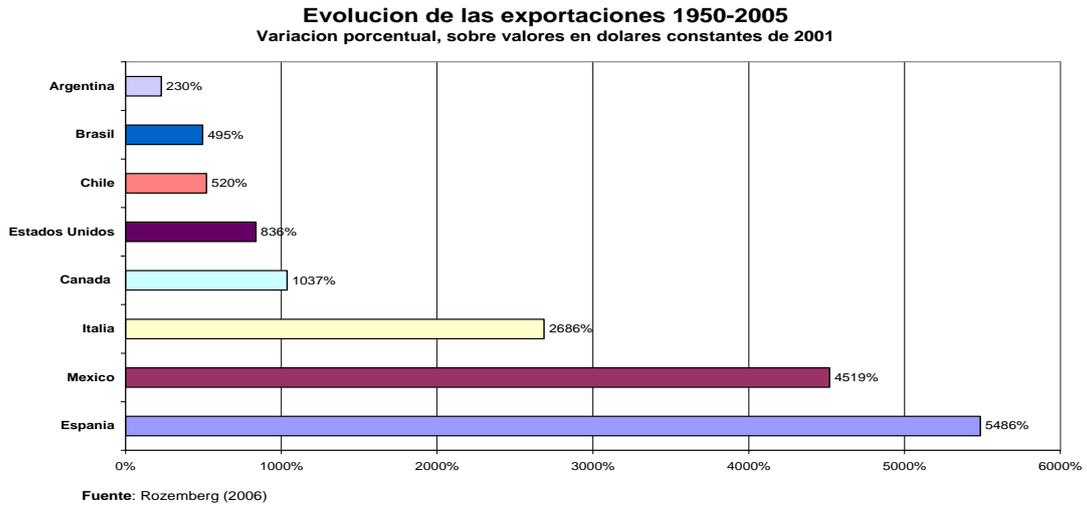
**Grafico 8**

**Desconcentrando los destinos:  
Indice de Herfindahl por país de destino de exportacion**

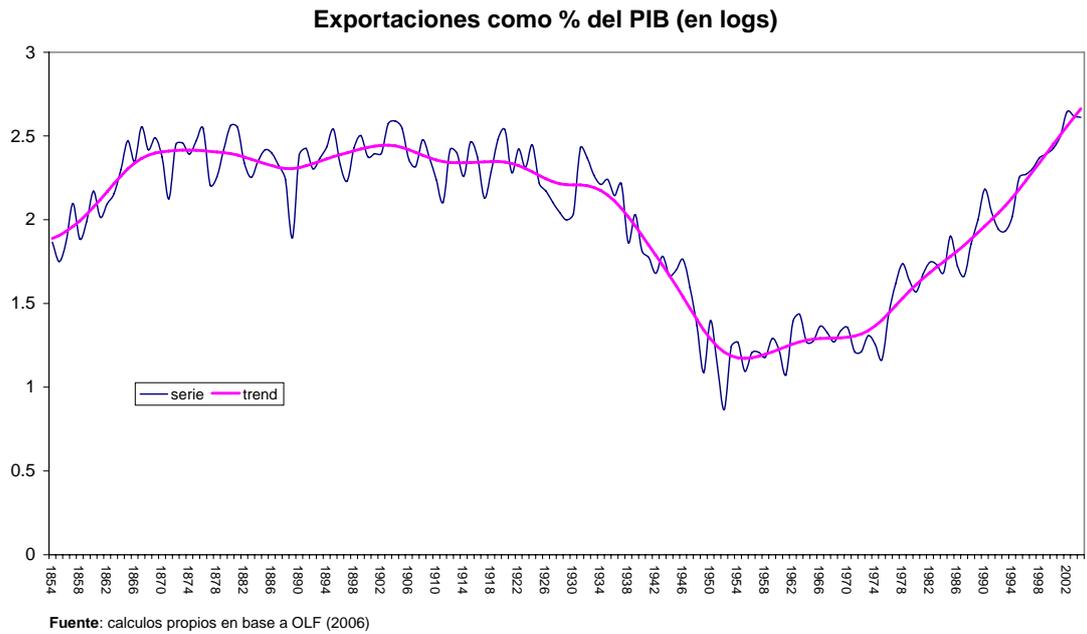


**Fuente:** elaboracion propia en base a OLF (2006) e INDEC (2006)

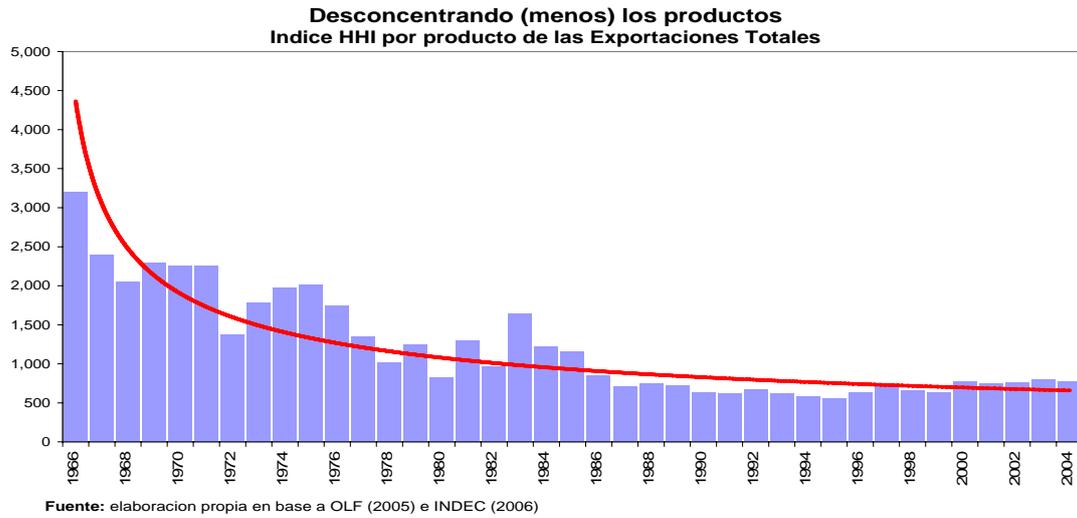
**Grafico 9**



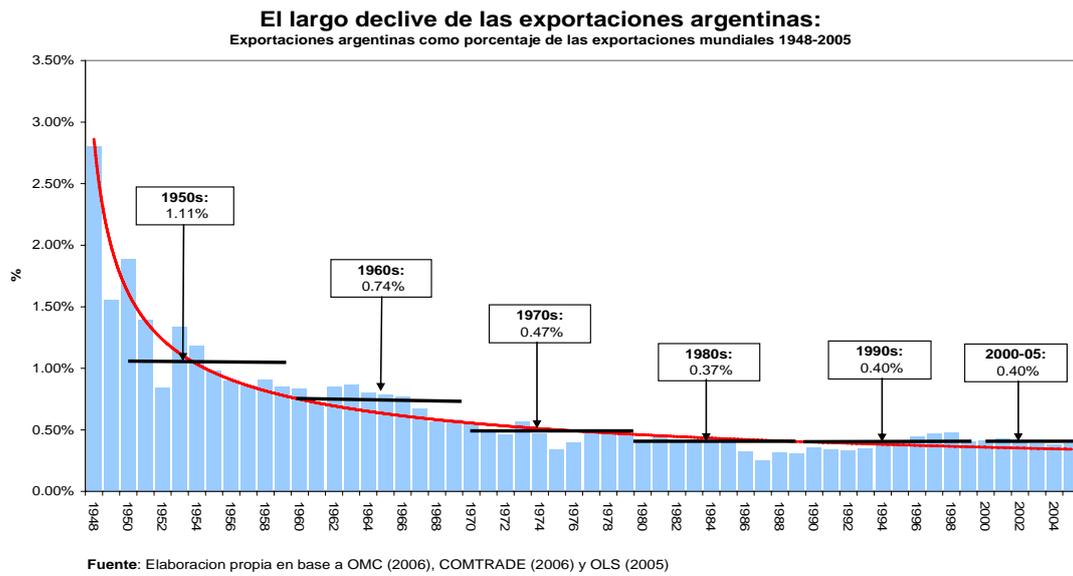
**Grafico 10**



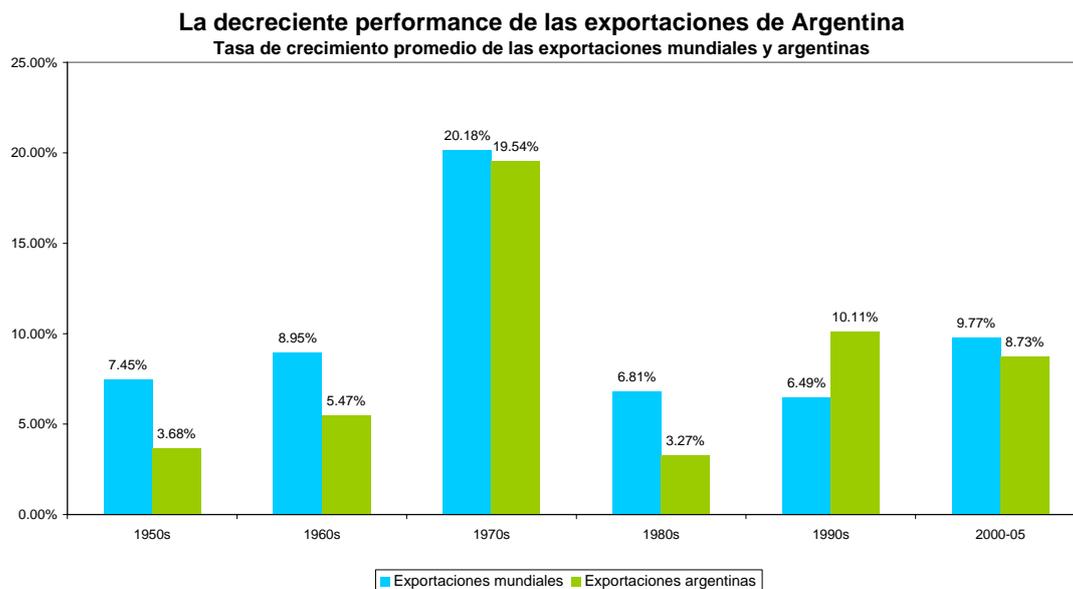
**Grafico 11**



**Grafico 12**

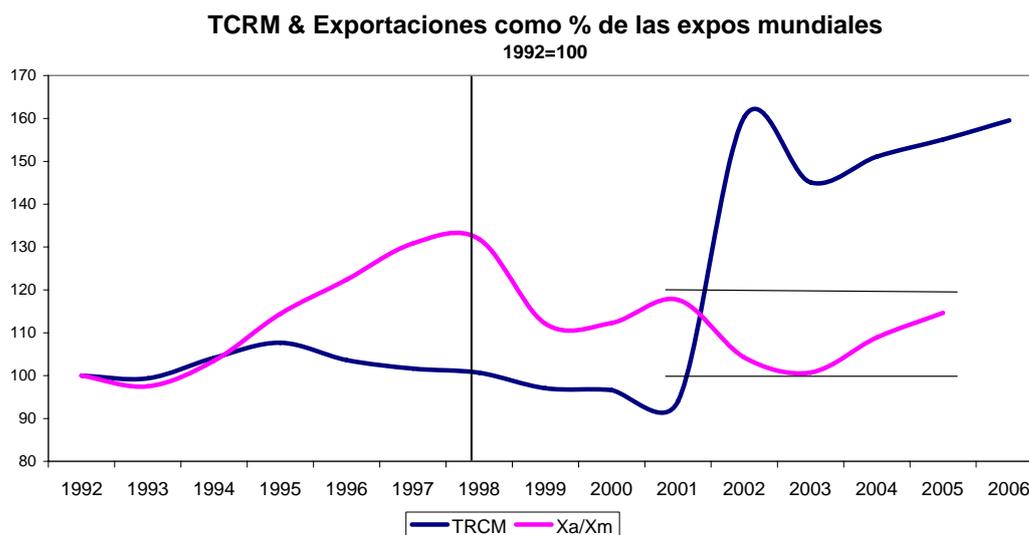


**Grafico 13**



Fuente: Elaboracion propia en base a OMC (2006), COMTRADE (2006) y OLS (2005)

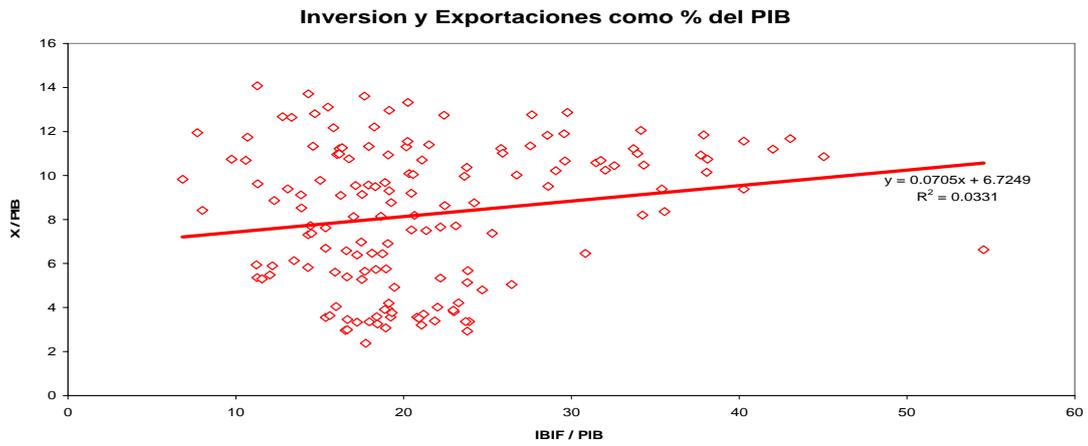
**Grafico 14**



Fuente: cálculos propios en base a CEP (2006), OLF (2005) y OMC (2006)

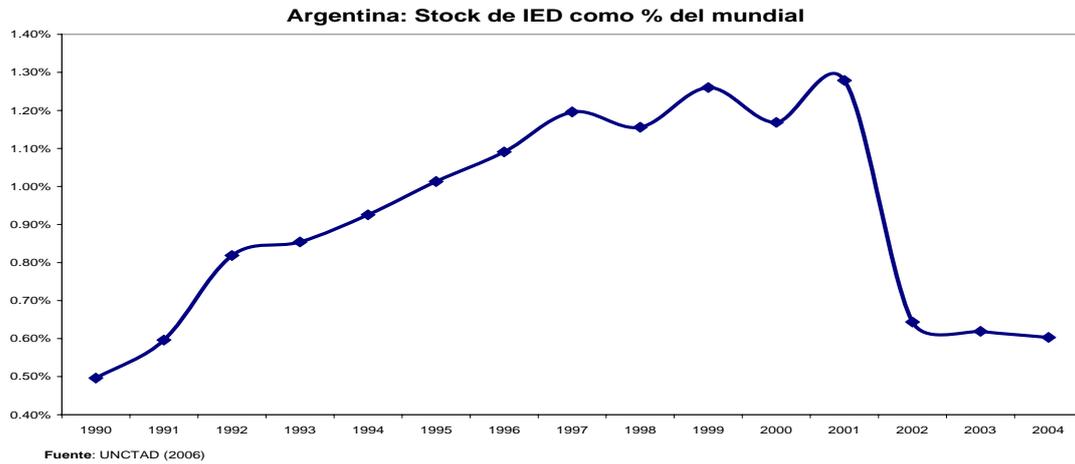
Nota: TCRM es tipo de cambio real multilateral.

**Grafico 15**

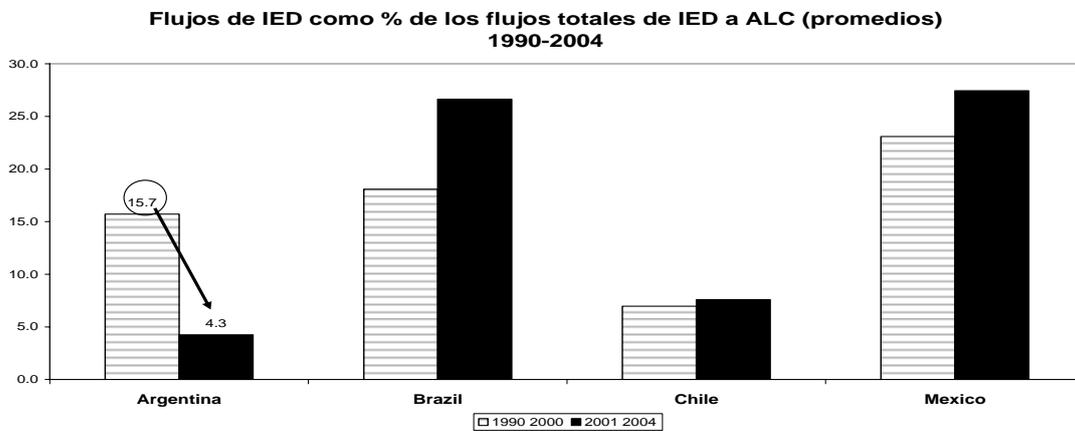


Fuente: calculos propios en base a OLF (2006)

**Grafico 16**

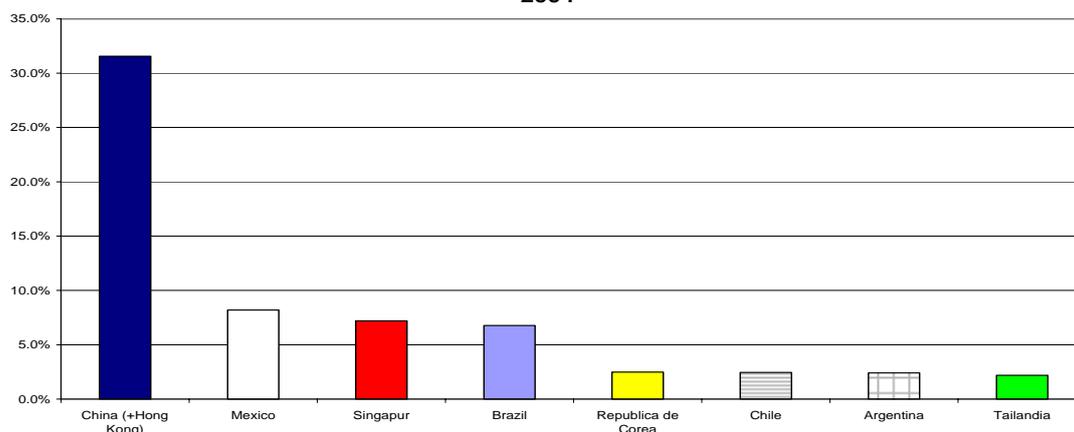


**Grafico 17**



**Grafico 18**

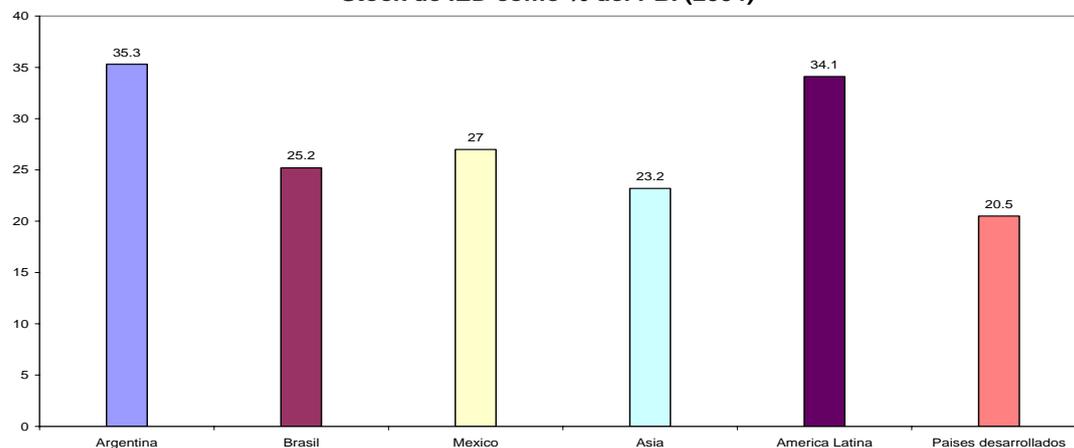
**Stock de IED como porcentaje del stock de IED de los países en desarrollo, 2004**



Fuente: calculos propios en base a UNCTAD (2006)

**Grafico 19**

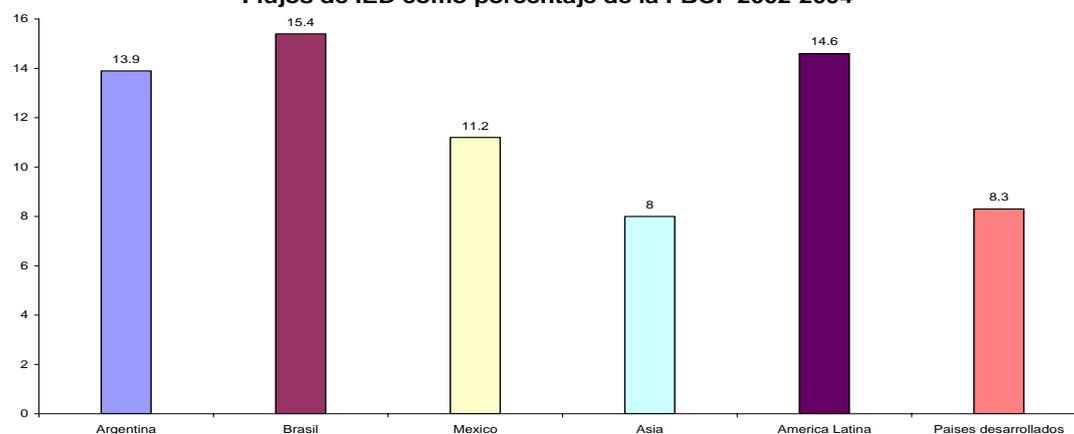
**Stock de IED como % del PBI (2004)**



Fuente: calculos propios en base a UNCTAD (2006)  
\*Excluyendo paraísos fiscales

**Grafico 20**

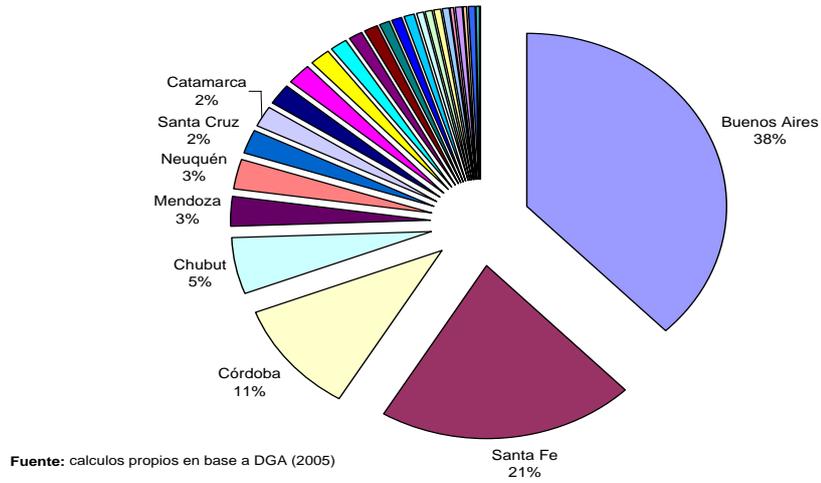
**Flujos de IED como porcentaje de la FBCF 2002-2004**



Fuente: calculos propios en base a UNCTAD (2006)  
\*Excluyendo paraísos fiscales

**Gráfico 21**

**Participación provincial en el total de exportaciones (%), 2004**



**Gráfico 22**

**La promoción comercial paga**  
Retorno de aumentar 1 U\$S el presupuesto de la APE en las exportaciones en U\$S

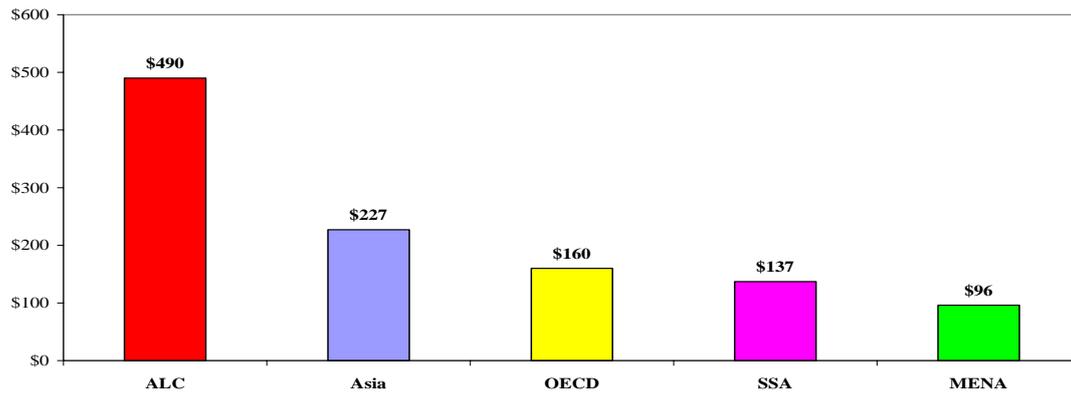
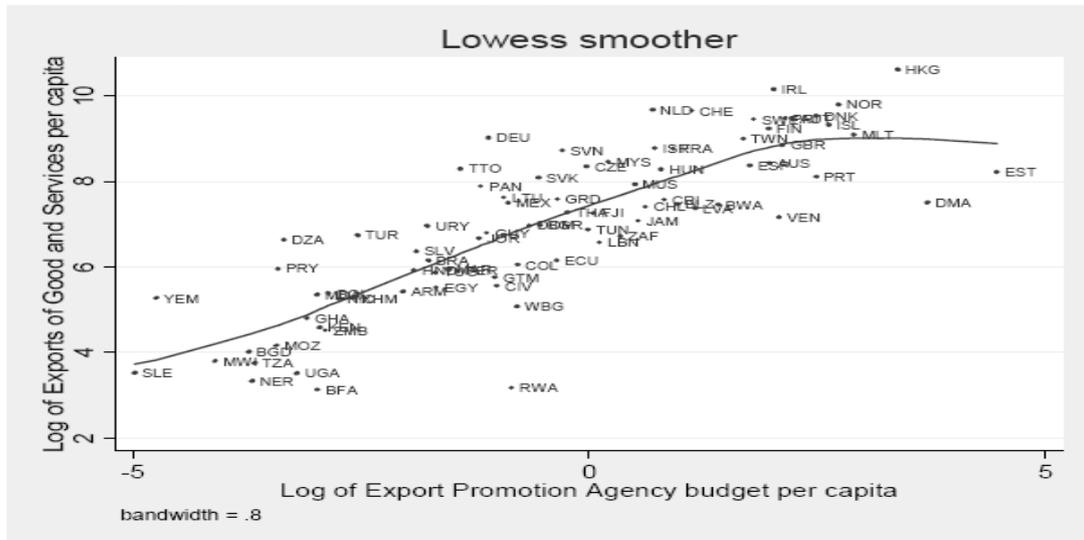


Grafico 23: Pero la promoción comercial tiene también rendimientos decrecientes....

Figure 9: Exports increase with export promotion budget



**Note:** Authors' calculations using data from the survey and World Bank's WDI. The lowess smoother used involves running a locally weighted regression of the log of exports of goods and services per capita on the log of the export promotion agency budget per capita for small sub-samples of data (we used the STATA 9 default options).

**Cuadro 1: Opciones de políticas para la promoción y mejora de la oferta exportadora**

<b>Política</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Incentivo</b>
Fortalecimiento de vínculos PYME con empresas exportadoras transnacionales	Apoyar la acción de PYMES como subcontratistas o exportadores indirectos (“mejora del tejido productivo”; “densificación productiva”)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscal: crédito fiscal a ETNs para entrenamiento de proveedores</li> <li>• Asistencia técnica a PYMES en estándares para la provisión a ETNs</li> </ul>
Fomento de la asociatividad exportadora PYME	Minimizar problemas de escala y costos a PYMES para exportar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Financiación mixta publico-privada de coordinares de grupos exportadores</li> </ul>
Reducción de costos de exportación vinculados a certificación	Mejorar los sistemas de certificación de sistemas (calidad, gestión ambiental, seguridad industrial, metrología, etc)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica para la reconversión productiva de los exportadores de acuerdo a estándares internacionales</li> </ul>
Programas de apoyo tecnológico a empresas exportadoras	Difusión de procesos tecnológicos avanzados y soporte a la adopción de nuevas tecnologías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios (parciales) a la incorporación de nuevos procesos y tecnologías</li> </ul>
Promoción de ‘nuevos’ productos de exportación	Atacar las ‘fallas de descubrimiento’ ligadas a la incapacidad de los innovadores de apropiarse de las rentas de innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio a las nuevas exportaciones</li> <li>• Fomento al desarrollo de fondos de capital de riesgo</li> </ul>
Mecanismos ágiles para el reembolso de impuestos indirectos	Neutralización o eliminación del sesgo anti-exportador de la política comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reintegros a las exportaciones</li> <li>• Devolución de IVA</li> <li>• Regímenes aduaneros especiales</li> </ul>
Facilitación de acceso a insumos a precios internacionales	Neutralización o eliminación del sesgo anti-exportador de la política comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Admisión temporaria</li> <li>• Almacenes particulares de exportación</li> </ul>
Políticas de atracción de IED en sectores transables	Atracción de inversión y tecnología extranjeros a sectores con potencial exportador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos fiscales</li> </ul>
Promoción de las exportaciones regionales o una región del mundo específica	Incrementar las exportaciones de un región del país o de las exportaciones nacionales a un región del mundo (ej. Asia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas específicos (grants, subsidios) de duración temporalmente limitada</li> </ul>
Apoyo a sectores intensivos en conocimiento con potencial exportador	Desarrollo de sectores conocimiento e innovación-intensivos como software, biotecnología, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas específicos sectoriales (créditos, subsidios, grants, asistencia técnica)</li> </ul>
Mejora de la calidad de los productos exportados	Observancia y difusión de estándares sanitarios, normas de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de difusión de los mejores estándares internacionales</li> </ul>
Reducción del costo bancario para determinados segmentos de firmas	Mejorar acceso a financiamiento a PYMES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios directos/indirectos a la tasa de interés</li> </ul>
Morigeración del riesgo exportador	Disminuir el riesgo político-comercial vinculado a la exportación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios directos/indirectos a la tasa de interés</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia en base a Svarzman (2005)

## Anexo 1: Instrumentos y programas de promoción de la competitividad en Argentina\*

instrumento de promoción	tipo de instrumento	Alcance	Responsable	autoridad de aplicación	beneficiarios	costo fiscal (\$ millones - último dato disponible <sup>59</sup> )
Reintegros a la Exportación	PE	V	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa; Subsecretaría de Política y Gestión Comercial.	Exportadores de productos manufacturados, nuevos y sin uso, fabricados en el país.	\$1,400
Régimen de Admisión Temporal	PE	H	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa; Subsecretaría de Política y Gestión Comercial.	Importadores y Exportadores inscriptos, que además deberán ser los usuarios directos de la mercadería objeto de la admisión temporal	n/d
Sistema de Draw-Back	PE	H	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa; Subsecretaría de Política y Gestión Comercial.	Exportador/Importador inscripto	n/d
Zonas Francas	PE/PI	R	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Subsecretaría de Política y gestión Comercial (Área Zonas Francas) - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa - Ministerio de Economía y Producción	Consecionarios de carácter privado o mixto	n/d
Régimen de importación de bienes integrantes de "Grandes Proyectos de Inversión"	PI	H	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa - Subsecretaría de Política y Gestión Comercial - Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa.	Empresas nacionales o extranjeras radicadas en el país, productoras de bienes tangibles	\$326.8 <sup>60</sup>
Reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos	PE	H	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa - Subsecretaría de Política y Gestión Comercial - Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa.	Empresas que efectúen exportaciones de mercaderías que se realicen por los puertos y aduanas ubicadas al sur del Rfo Colorado.	\$213.0
Devolución del Impuesto al Valor Agregado	PE	H	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa	Empresas exportadoras	n/d
Régimen de Exportación de Plantas Llave en Mano	PE	H	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa.	Empresas radicadas en el país	n/d
Régimen de Financiamiento del	PE/PI	H	Subsecretaría de Política y Gestión	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana	adquirentes o importadores de bienes de capital hacia las ventas en el mercado	\$11.0

\* Tipo de políticas: Promoción de Exportaciones (PE); Promoción de Inversiones (PI); Promoción de Desempeño (PD) y Promoción de Capacidades. Alcance: Vertical (V), Horizontal (H) y Regional (R). Para una definición de estas políticas véase Baruj y Porta (2005). n/d: información no disponible.

<sup>59</sup> 2004, al menos que se indique lo contrario.

<sup>60</sup> Promedio anual 2000-2003.

IVA a la Compra o Importación de Bienes de Capital			Comercial	Empresa.	externo.	
Régimen de Importación de "Líneas de Producción Usadas"	PI	H	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa.	Empresas nacionales o extranjeras radicadas en el país, productoras de bienes tangibles. Entidades financieras y/o sociedades que tengan por objeto la celebración de contratos de leasing.	\$64.2 <sup>61</sup>
Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura	PI	V	Subsecretaría de Industria	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa; Subsecretaría de Política y Gestión Comercial.	Empresas radicadas en el país que acrediten bajo declaración jurada la existencia de un proyecto de inversión en actividades industriales o la ejecución de obras de infraestructura.	n/d
Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital	PI	V	Subsecretaría de Industria	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa; Subsecretaría de Política y Gestión Comercial.	fabricantes de bienes de capital con establecimientos industriales radicados en el Territorio Nacional	\$689,3
Saldo Técnico del IVA (Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones)	PI	V	Subsecretaría de Industria	Ministerio de Economía y Producción- Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa - Subsecretaría de Industria. Dirección de Aplicación de la Política Industrial de la Dirección Nacional de Industrial.	Fabricantes de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones inscriptos en el registro de Fabricantes de Bienes de Capital	n/d
Régimen Automotriz Mercosur	PE/PI/PC	V	Subsecretaría de Industria	Ministerio de Economía y Producción- Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa - Subsecretaría de Industria	Terminales automotrices y empresas autopartista radicadas en Argentina.	\$1,800 <sup>62</sup>
Compre Nacional-Contrate Nacional	PD	V	Subsecretaría de Industria	Ministerio de Economía y Producción- Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.	Empresas locales: productoras de bienes, constructoras locales o proveedoras de obras y servicios.	n/d
Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Ley N° 19.640	PI	R	Subsecretaría de Industria	Ministerio de Economía y Producción- Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. El Régimen de Contralor está en manos de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, complementadas por la Dirección General de Aduanas y la Dirección General Impositiva.	Empresas industriales radicadas al amparo de la Ley N°19.640 en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	\$677.0
Régimen de Promoción de la Industria del Software	PE/PI/PC	V	Subsecretaría de Industria	Secretaría de Industria, Comercio y PyME, Ministerio de Economía y Producción	Empresas productoras de software y vinculadas	n/d
Régimen de Bonificación de Tasas	PE/PI	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional Dirección	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas <sup>5</sup> de todos los sectores de la actividad productiva,	\$260.0

<sup>61</sup> Promedio anual 2000-2003.

<sup>62</sup> De acuerdo a estimaciones citadas por Baruj y Porta (2005) la diferencia entre lo que debieron pagar por aranceles las terminales automotrices, de no haber existido este régimen, y lo que efectivamente pagaron fue, en promedio, para el período 1995-2000, alrededor de 600 millones de dólares anuales. La cifra utilizada es el promedio anual en pesos.

			Regional	Nacional de Asistencia Financiera (DINAF).		
Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyME)	PI/PC	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	Idem	Micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas	\$11.7
Crédito Italiano para el Sostenimiento PyME	PD/PC	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	Idem	Micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas	\$96.8 <sup>63</sup>
Programa de Sociedades de Garantía Recíproca	PD	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	Idem	Micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas	n/d
Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME)	PD	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	La administración del Fondo está a cargo de un Comité de Administración integrado por dos representantes (Titulares y alternos) del Ministerio de Economía, Banco de la Nación Argentina, Banco de Inversión y Comercio Exterior y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.	Micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas	n/d
Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Micro-empresarios (FoMicro)	PD	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional Dirección Nacional de Asistencia Financiera (DINAF).	Micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas	\$11.2
Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs II)	PD/PI/PE	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	Idem	Micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas	\$255.0
Programa de Promoción de Grupos Exportadores	PE	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa; Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional - Área de Comercio Exterior.	Las pequeñas y medianas empresas que busquen iniciarse en la actividad exportadora, recuperar posiciones comerciales en los mercados externos o bien incrementar y diversificar sus colocaciones en otros países.	n/d

<sup>63</sup> Total de créditos desembolsados en 2004.

Crédito Fiscal para Capacitación	PC	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio de Economía y Producción	todas las personas físicas o jurídicas que no presenten deudas fiscales o previsionales exigibles ante la AFIP y / o aquellas PyME incluidas como beneficiarias de la cesión del Crédito Fiscal.	\$10.0
Programa de Reestructuración Empresarial (PRE)	PC	V	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional	Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa	PYME	\$3.9
Fondo Tecnológico Argentino - FONTAR	PC	H	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, organismo desconcentrado que depende administrativamente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología).	personas físicas o jurídicas titulares de empresas productoras de bienes y servicios.	\$14.3 <sup>64</sup>
Aportes No Reembolsables (ANR)	PC	V	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Idem	PYME	\$26.7 <sup>65</sup>
Subvenciones otorgadas por los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 23.877	PC/Pi/PE	H	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Idem	PYME	\$0.4
Créditos a Empresas para la financiación de proyectos de Desarrollo Tecnológico (CAEFIPP)	PC	V	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Idem	Empresas de cualquier tamaño radicadas en el territorio nacional, productoras de bienes y servicios.	\$ 67,1
Créditos a Empresas	PC	V	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Idem	Empresas productoras de bienes y servicios del país, con independencia de su tamaño y sector de actividad.	\$24.5
Políticas tributarias tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante la disminución de la presión sobre la nómina salarial	PD	H	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Empresas formales	\$639.0
Políticas tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante subsidios al empleo	PD	H	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Empleadores del sector privado - Beneficiarios del Pan Jefes de Hogar	n/d

<sup>64</sup> 2003

<sup>65</sup> Promedio 2000-03.

Programa de Reversión de Áreas Tabacaleras (PRAT)	PI/PD	V	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos	Ministerio de Economía y Producción-	los productores de tabaco	\$230.0
Ley de Inversiones para Bosques Cultivados N° 25.080	PI	V	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos	Ministerio de Economía y Producción-	Empresarios forestales	\$14.8
Incentivos al Sector Minero	PI/PE	V	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- Secretaría de Minería	Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y Servicios- Secretaría de Minería.	Los individuos o compañías residentes en Argentina pueden solicitar el tratamiento establecido bajo el sistema de	\$46.0
Participación en Ferias Internacionales	PE	H	Fundación Export-AR	Fundación Exportar (Entidad sin fines de lucro, dirigida por representantes de los sectores público y privado. Por el Estado participan el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Economía y Producción)	Empresas productoras de bienes nacionales, particularmente PyME	n/d
Misiones comerciales inversas	PE	H	Fundación Export-AR	Idem	Idem	n/d
Encuentros de Negocios en el Exterior	PE	H	Fundación Export-AR	Idem	Empresas de un mismo sector que puedan ser competitivas a nivel internacional	n/d
Agendas de Negocios	PE	H	Fundación Export-AR	Idem	empresas argentinas de un mismo sector que puedan ser competitivas a nivel internacional.	n/d
Plan de Promoción Sectorial	PE	H	Fundación Export-AR	Idem	Empresas productoras de bienes nacionales, particularmente PyME	n/d
Grupos de Exportadores	PE	H	Fundación Export-AR	Idem	Empresas de un mismo sector que puedan ser competitivas a nivel internacional	n/d
Capacitación para la Exportación	PE	H	Fundación Export-AR	Idem	Empresas productoras de bienes nacionales, particularmente PyME	\$100.0
Post-Financiación de Exportaciones	PE	H	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	Sectores productivos de bienes y servicios		n/d
Prefinanciación de Exportaciones	PE	H	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	Sectores productivos de bienes y servicios		n/d
Financiación de la Adquisición de Bienes de Capital	PE	H	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	Sectores productivos de bienes y servicios		\$30.0
Financiación de Proyectos de	PI/PC	H	Banco de Inversión y Comercio	Sectores productivos de bienes y servicios		n/d

Inversión en Bienes y Servicios			Exterior (BICE)		
Fideicomiso La Pampa Exporta	PE	V	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	Sector productivo pampeano	\$15.0
Certificación de Calidad	PC	H	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	Personas físicas con domicilio en la Argentina, o personas jurídicas que tengan su domicilio o el de su sucursal en la República Argentina.	n/d
Estudios de Impacto Ambiental	PC	H	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	idem	n/d
Línea de Crédito para la Compra de Maquinaria Agrícola	PI	V	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	Productores agropecuarios.	n/d
Créditos para la Producción Regional Exportable	PE	R	Consejo Federal de Inversiones (CFI)	Micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras, productoras y/o proveedoras de bienes e insumos, destinados a la exportación o que formen parte de mercaderías exportables.	n/d
Créditos para la Reactivación Empresarial	PI/PD	V	Consejo Federal de Inversiones (CFI)	Micro, pequeñas y medianas empresas existentes	n/d

### Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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 Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local, Incidencia de la Sociedad Civil y Programa de Formación de Líderes Públicos para la Democracia.