



# Cazadores de mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas

Lucio Castro  
Daniel Saslavsky

**CIPPEC**

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

# **Cazadores de mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas**

Lucio Castro  
Daniel Saslavsky

**CIPPEC**

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

Castro, Lucio  
Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones  
en las provincias argentinas / Lucio Castro y Daniel Saslavsky  
- 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2009.  
184 p.; 23x15 cm.

**ISBN 978-987-1479-13-9**

1. Comercio Exterior. I. Saslavsky, Daniel II. Título  
CDD 382

## \* Índice

Prólogo .....	5
Introducción .....	9
El mundo abre una nueva oportunidad .....	13
Hechos estilizados de la inserción internacional de las provincias argentinas .....	19
Determinantes de la inserción internacional provincial .....	47
La estructura de las exportaciones y el crecimiento económico de las provincias .....	81
Una Nación desarticulada .....	105
Una radiografía de la promoción de exportaciones provinciales .....	125
El impacto de la promoción de exportaciones a nivel provincial .....	143
Conclusiones .....	157
<b>Anexo 1:</b> Datos estadísticos .....	163
<b>Anexo 2:</b> Regresiones auxiliares .....	165
<b>Anexo 3:</b> Productos con potencial exportador .....	169
<b>Anexo 4:</b> Entrevistas realizadas .....	175
Referencias bibliográficas .....	177
Información institucional .....	181



## \* Prólogo

Atribulados por las preocupaciones de un presente incierto, no podemos ver el mundo de oportunidades que se abre ante nosotros. La actual crisis internacional y las sucesivas crisis domésticas nos impiden ver las múltiples posibilidades de un futuro que ya es muy cercano.

De la mano de profundas transformaciones económicas y sociales ocurridas en las últimas décadas, gran parte de la población mundial que históricamente estuvo marginada se está integrando velozmente a las filas de la clase media, en China, la India y otros países en desarrollo, que incluyen, no sin sorpresas, también al África Sub-Sahariana. Esta clase media emergente mundial demanda cada vez más y mejores alimentos, productos procesados, forestales y minerales. Esta nueva etapa histórica que se está instalando refleja, sin duda, un mundo hecho a medida para países ricos en recursos como la Argentina.

Este cambio sísmico tiene implicancias revolucionarias en particular para las regiones más atrasadas de nuestro país. Olvidadas en la anterior ola de globalización mundial, que derramó sus beneficios casi con exclusividad en la Pampa Húmeda, la presente marea globalizadora con tintes asiáticos presenta un mundo de oportunidades para las economías regionales del país.

Falta, sin embargo, una visión estratégica que recoja esas tendencias y nos permita dar un salto hacia adelante, repoblando el interior y eliminando para siempre el flagelo de la pobreza y de la indigencia en la Argentina. La ola asiática nos abre una ventana de oportunidad, pero depende de nosotros construir un modelo de país y sociedad integrada que nos permita navegar con éxito esta marea ascendente.

Este nuevo mundo pide, a su vez, superar falsas antinomias. En el nuevo mundo que se abre ante nosotros hay lugar y oportunidades para el desarrollo conjunto del agro, la industria y los servicios. De la mano de las nuevas tecnologías de la informática y de las telecomunicaciones, el agro es cada vez más industria y servicios y la industria es cada vez más servicios y agro.

Como señaló recientemente el Profesor Aldo Ferrer, la Argentina no puede desarrollarse sobre la base de un solo sector. Es preciso seguir el camino de los sectores más dinámicos de nuestro país, y agregar tecnología, innovación y conocimiento a nuestras ventajas comparativas. En un mundo de “gigantes” que compiten sobre la base del peso aplastante de poblaciones de tamaño fenomenal, el nombre del desafío para la industria es calidad, inversión y diferenciación. Con un país que todavía en América Latina se distingue por su nivel educativo y la calidad de sus universidades, nuestras empresas tienen todo lo necesario para ser exitosas en este mundo nuevo y sorprendente.

Pero hace falta más. Sin mejores caminos, puertos y aeropuertos no hay forma de que nuestra producción sea competitiva en el mundo. Sin un mejor ambiente de negocios, estable y predecible, no es posible encarar las decisiones de inversión de largo plazo que demanda el mundo competitivo actual. Sin energía no hay producción industrial posible. Sin un sistema educativo de calidad y accesible para todos los argentinos no podremos dotar a las nuevas generaciones de trabajadores y empresarios de las herramientas que necesitan para beneficiarse de los cambios ocurridos en el mundo.

Es en este escenario de sombras y luces del presente y de enormes oportunidades en el horizonte de un futuro cercano que encontramos este esclarecedor libro de CIPPEC, escrito por Lucio Castro y Daniel Saslavsky. Fieles a la vocación “cippequeana” de transformar el pensamiento en acciones y propuestas concretas de políticas públicas, Castro y Saslavsky presentan un fascinante diagnóstico de la situación de nuestras provincias, signado a fuego por el mundo de los “gigantes” que abre sus puertas y los desafíos que presentan las limitaciones y enormes diferencias entre regiones de nuestra infraestructura, producción energética y sistema educativo. Pero no se quedan allí.

Antes de cerrar sus páginas, *Cazadores de mercados* nos presenta, sobre la base de una sólida investigación y un contundente análisis estadístico, que es posible mejorar nuestro lugar en el mundo si tenemos decisión política, la óptica estratégica adecuada y encaramos una audaz reforma que apunte a mejorar la competitividad de nuestras producciones locales en el concierto de naciones.

Esperanza, desafíos y llamado a la acción son los tres ejes que nos proponen Castro y Saslavsky para entender y mejorar las formas en que la Argentina, y sus provincias en particular, se integran al mundo en esta época fascinante: la era de los “gigantes”.

**Fernando Orís de Roa**

CEO de Avex S.A.

Basada en Río Cuarto, Córdoba,

Avex, una empresa avícola completamente

integrada, es una de las inversiones productivas

greenfield más grandes realizadas

en el interior de la Argentina.

**<http://www.avex.com.ar/>**



## \* Introducción

*“El escepticismo es la haraganería de los intelectuales en la Argentina. Es más fácil pensar que la realidad va a ser como fue y no pensar que de aquí en adelante puede ser distinta”*

Pablo Gerchunoff, Universidad Torcuato Di Tella

El Siglo XXI comienza la cuenta regresiva a su segunda década ofreciendo grandes oportunidades para las economías regionales de la Argentina. Más allá de la presente crisis financiera internacional, la larga marcha de los “gigantes” de la economía mundial, encabezados por China y la India, continuará en las próximas décadas, impulsando la demanda de productos agroindustriales, mineros y energéticos en todo el mundo, y dinamizando, de esta manera, las perspectivas de desarrollo de las provincias argentinas.

Sin embargo, las características actuales de la inserción de las provincias de la Argentina en el mundo plantean grandes desafíos, que reclaman una visión estratégica de largo plazo y un esfuerzo de políticas públicas tanto a nivel provincial como nacional que permita aprovechar en toda su extensión esta nueva oportunidad que brinda el mundo.

Dentro de la Argentina conviven, en un extremo, provincias como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, con estructuras productivas diversificadas y tejidos empresariales densos que determinan una inserción internacional basada sobre un volumen y cantidad crecientes de productos diferenciados a cada vez más mercados de destino internacionales. Las transformaciones productivas experimentadas por la cadena agroindustrial en las últimas décadas han jugado un rol vital en todos los casos, con un gradual proceso de difusión de las ventajas comparativas desde los sectores primarios hacia sectores de mayor productividad y complejidad tecnológica.

En el otro extremo, encontramos economías provinciales con débiles sectores transables y entramados productivos altamente dependientes de la exportación de un número limitado de productos primarios y concentrados

en un número reducido de mercados externos, que se encuentran sobre todo en el noreste argentino (NEA) y en el noroeste (NOA).

Estas asimetrías son, en gran parte, un reflejo de las enormes diferencias existentes en el tamaño económico, los recursos humanos y naturales disponibles, los niveles de inversión privada, la ubicación geográfica y la calidad de las políticas públicas entre las distintas regiones que conforman la Argentina.

La evidencia internacional reciente sugiere que las acciones de promoción de exportaciones pueden jugar un papel importante en mejorar la calidad de la participación de las provincias en los flujos del comercio internacional. La actividad exportadora se caracteriza por la presencia de significativas asimetrías informacionales para los productores locales, ligadas con las dificultades de conocer las condiciones de acceso, las características de la demanda, las redes de distribución y comercialización, y un largo etcétera, en los mercados de destino. Las organizaciones de promoción de exportaciones (OPE) pueden contribuir a reducir significativamente estas barreras de entrada, ayudando a las empresas de las provincias argentinas en la “caza” de mercados internacionales para su producción.

Sin embargo, severos problemas de coordinación entre las organizaciones de la administración pública nacional y entre los distintos niveles de gobierno, e importantes desigualdades en las capacidades institucionales de las distintas agencias provinciales de comercio, reducen la eficacia de las políticas de promoción de exportaciones en la Argentina.

Más allá de las acciones de promoción de exportaciones, reformas en la provisión de infraestructura de transporte y de comunicaciones y en el entorno empresario pueden ser factores fundamentales para mejorar las condiciones en las que las provincias participan en los flujos del comercio internacional, reduciendo costos para las empresas exportadoras locales, y aumentando así su competitividad internacional.

En otras palabras, las políticas públicas tanto fronteras adentro como fronteras afuera importan, y mucho, para el comercio exterior provincial. Por ello, este libro es un esfuerzo por analizar y, en lo posible cuantificar, el impacto de estas políticas sobre el patrón de exportaciones de las provincias de la Argentina.

Presenta, primero, un análisis del aparato de promoción de exportaciones a nivel nacional y, luego, un examen de la situación de las agencias de promoción

exportadora de las provincias sobre la base de una encuesta realizada por CIPPEC en todo el país, y un relevamiento llevado a cabo por el Banco Mundial en agencias de promoción de exportaciones (APE) de todo el mundo.

Sobre la base de esta información y de datos estadísticos sobre las exportaciones y las características económicas e institucionales de las provincias, el libro realiza un examen del impacto del esfuerzo de promoción provincial sobre las ventas externas de las provincias argentinas. Además, examina el impacto de otras políticas públicas, como la infraestructura, la energía y la política fiscal, sobre las modalidades de inserción comercial de las provincias en el mundo.

En concreto, este libro espera ser un aporte para la identificación de posibles áreas de acción para las políticas públicas, sobre todo a nivel provincial, que apunten a mejorar la forma en la que las provincias participan de las corrientes del comercio mundial, contribuyendo a un crecimiento económico sostenido y con equidad para la Argentina.

Los autores agradecemos a las organizaciones de promoción de exportaciones (OPE) provinciales por su amable cooperación en responder la encuesta, así como a los funcionarios de la administración pública nacional y expertos en comercio exterior entrevistados a lo largo de 2007 y 2008. Agradecemos especialmente a Matías Cano por su excelente asistencia en el trabajo estadístico y econométrico realizado en este trabajo. Además, agradecemos en particular a la Dirección de Comunicación de CIPPEC por su apoyo en la edición final y difusión de este documento. Finalmente, agradecemos a la Embajada del Reino Unido por su asistencia financiera y al Consejo de Administración de CIPPEC por brindarnos el espacio y la oportunidad de concretar este proyecto.



## \* El mundo abre una nueva oportunidad

*“El mundo se está volviendo cada vez más sino-céntrico”*

Antonio Barros de Castro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)

*“En la India producimos 200 millones de toneladas de alimentos para 1100 millones de personas [...] En la Argentina hay 40 millones de habitantes y se producen 100 millones de toneladas de granos [...] Por eso, la Argentina tiene capacidad para transformarse en una potencia agrícola mundial”*

Rengaraj Viswanathan, Embajador de la India en la Argentina

*“Es probable que la crisis financiera sea el comienzo de una nueva crisis alimentaria mundial”*

Joachim Von Braum, Director del International Food Policy Research Institute (IFPRI)

La aparición de los “gigantes” emergentes en la economía mundial, encabezados por China y la India, brinda una oportunidad histórica a las provincias argentinas para mejorar su inserción en el comercio internacional. La incorporación de más de 800 millones de personas en las filas de la clase media mundial en la próxima década implica una demanda sostenida de más y mejores alimentos, energía y minerales que dinamizarán las posibilidades de desarrollo de las economías regionales argentinas.

Más allá de la crisis financiera, e incluso en los peores escenarios de proyección, las economías chinas e indias mantendrán tasas de crecimiento superiores a 8% y 7% anuales, impulsadas por el consumo y la inversión domésticas e importantes mejoras de productividad. De continuar creciendo a estas tasas, China se consolidará como una verdadera locomotora del crecimiento mundial, y superará rápidamente a los Estados Unidos en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) planetario (ver **Gráfico 1**).

Lideradas por China, las nuevas potencias emergentes de esta manera ya representan 43,5% del PIB mundial y han sido responsables de 70% del

crecimiento de la demanda mundial en 2003-2007 (Banco Mundial, 2008). De esta forma, más de 4.000 millones de personas en el mundo emergente, casi dos tercios de la población planetaria, están incrementando a gran velocidad sus ingresos desde niveles muy bajos con consecuencias directas y sin precedentes sobre la demanda de alimentos mundial (Llach y Harriaguire, 2008).

Es de esperar que, entonces, y más allá de la crisis financiera internacional, el largo camino hacia el consumo de más y mejores alimentos continúe en China y la India, y en gran parte del mundo en desarrollo. La mayoría de los centros agrícolas especializados coincide en que, en consecuencia, los precios de los productos agroindustriales permanecerán por encima del promedio de la década del noventa, al menos por una década<sup>1</sup>. De acuerdo con un informe reciente del *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) (2009), es probable que los efectos negativos de la crisis financiera internacional sobre los niveles de productividad y la inversión en el sector agropecuario mundial impulsen precios entre 15% y 30% superiores a los actuales hacia 2015 para los principales productos alimentarios.

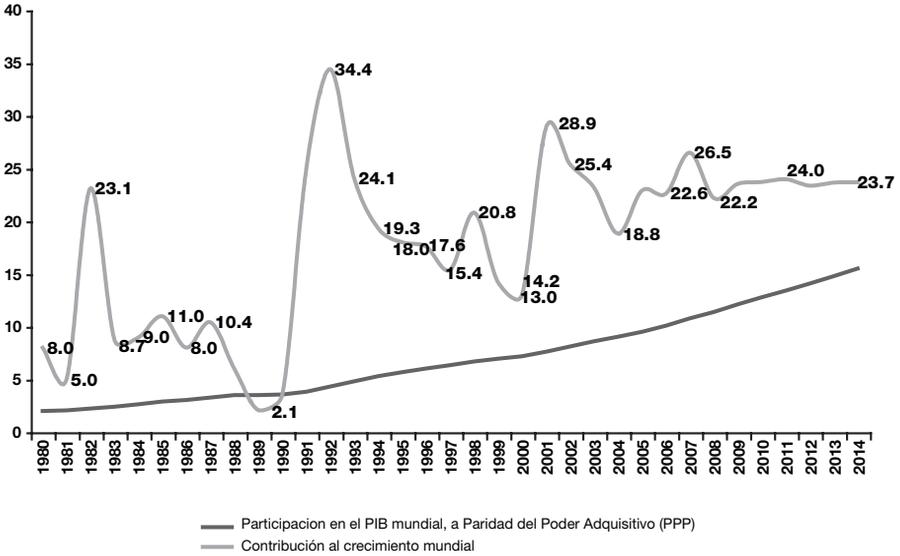
De hecho, es esperable que la crisis financiera internacional sea una bendición en secreto para la economía china, la reoriente cada vez más al consumo interno, reduzca el peso del sector exportador en el PIB, aumente de esta manera la capacidad potencial y disminuya la volatilidad del crecimiento de China. La implementación de los planes de proveer asistencia médica completa a la población rural -de más de 700 millones de habitantes- hacia 2011 podría reducir la excesiva tasa de ahorro china y promover niveles de consumo más elevados, sobre todo de alimentos, de acuerdo con estimaciones recientes del banco de inversión Goldman Sachs<sup>2</sup>.

.....

1. Ver Castro y Díaz Frers (2008).

2. O'Neill (2009).

**Gráfico N°1:** Contribución al crecimiento mundial y participación de China en el PIB mundial (%). **1980-2014.**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009).  
**Nota:** Las cifras para los años posteriores a 2008 se basan en proyecciones de la misma fuente citada.

Por el lado de la demanda, en la última década en países en rápido crecimiento como China, el consumo de leche ha crecido siete veces, el de aceite de oliva seis veces y el de aceite vegetal se ha duplicado. El consumo de proteínas animales, como los pollos y la carne bovina, ha aumentando también en forma sustancial. Estos incrementos dramáticos no pueden ser satisfechos en la actualidad por la capacidad productiva mundial. Es poco probable que la superficie sembrada y la producción de granos e insumos agrícolas se dupliquen o cuadrupliquen en un futuro cercano. Salvando improbables cambios sustanciales en los patrones de consumo, se espera que la demanda de productos agroindustriales continúe creciendo en las próximas décadas (Krugman, 2008; Castro et. al, 2005).

A través del complejo sojero, la Argentina tiene un pie de avanzada en este mundo emergente en ascenso que demanda más y mejores alimentos. Más de 50% de la pasta de soja exportada en el mundo hoy es de origen argentino. La importancia de la Argentina en el mercado de aceite de soja alcanza a su

vez 61,4% de las exportaciones mundiales. El crecimiento de la producción primaria está siendo acompañado por el establecimiento del mayor cluster de molienda en el mundo en la rivera del río Paraná (Cohan y Costa, 2009). Además, 60% de la soja consumida en China es de origen argentino y brasileño (Castro et al., 2005).

El cluster sojero y, en general, la cadena agroindustrial, tiene una sólida base de empresas nacionales y pequeñas y medianas empresas (PYME) que lograron desarrollar ventajas competitivas dinámicas sobre la base de la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías y técnicas de organización productiva. Estos cambios organizacionales han tenido un impacto territorial directo y favorecieron una más equilibrada distribución geográfica de las actividades productivas, convirtiendo a la cadena agroindustrial en uno de los “impulsores fundamentales de la economía argentina” (Ferrer, Kosakoff y Grobocopatel, 2007).

A diferencia del engarce con el mercado mundial de fines de Siglo XIX, los beneficios para la Argentina de las transformaciones motorizadas por los “gigantes” emergentes en el mercado mundial en los albores del Siglo XXI no se limitan sólo a la región pampeana sino que se proyectan prácticamente a todas las regiones del país. De acuerdo con proyecciones recientes<sup>3</sup>, casi todos los principales productos alimentarios exportados por la Argentina –con la excepción del girasol– presentarán una fuerte tendencia al exceso de demanda hacia 2016. Con su producción repartida en gran parte del territorio argentino, el alza sostenida de la demanda de productos como la carne vacuna, los lácteos, el trigo, el maíz, las frutas, y en particular, la soja y las carnes de pollo, será un factor dinamizador de las economías regionales, y en particular, de las regiones de menor desarrollo relativo como el NEA y el NOA.

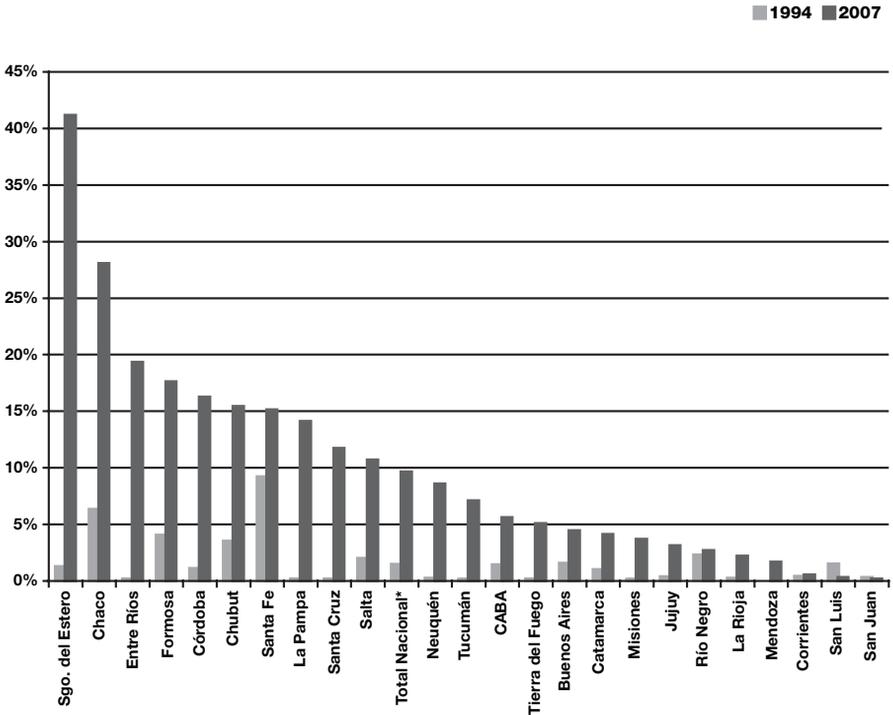
A escala regional, la cadena agroindustrial está incorporando gradualmente al mercado mundial a provincias que solían estar orientadas casi exclusivamente al mercado interno, como Santiago del Estero y el Chaco, con la utilización e integración de tecnologías de avanzada a la producción primaria y a una cadena de valor transnacional de alta productividad y dinamismo. De hecho, más de 40% de las ventas externas santiagueñas y casi 30% de las exportaciones chaqueñas se dirigen ya a China, en gran parte gracias al complejo sojero. Ocho provincias más ya exportan por encima del promedio nacional a China: Entre Ríos (20%),

.....

3. OCDE-FAO (2008) y Llach y Harriaguirre (2008).

Formosa (17%), Córdoba (16%), Chubut (15,3%), Santa Fe (15%), La Pampa (14,2%), Santa Cruz (13,8%) y Salta (10%).

**Gráfico N°2:** Participación porcentual de las ventas a China en las exportaciones totales por provincia.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Aduanas (DGA) (2005).

El proceso de transformación de los “gigantes” hacia los primeros podios de la economía mundial demandará cada vez más productos con mayor contenido proteínico y valor agregado, y beneficiará directamente a las producciones regionales, especialmente aquellas de alta especialización y diferenciación. Por ejemplo, la demanda de carnes al mundo emergente en su conjunto se duplicó desde 1980. A medida que aumentan los ingresos por habitante, es de esperar que continúen y se profundicen estas tendencias.

## Conclusión

El mundo abre una oportunidad a las provincias de la Argentina, más allá de la crisis financiera internacional. La continuidad del crecimiento del mundo emergente y el consecuente aumento en los ingresos por habitante, partiendo desde niveles muy reducidos, proveerá un piso de demanda para los productos primarios y agroindustriales que beneficiará directamente a las economías regionales argentinas. El consenso de las estimaciones prevé un escenario de demanda excedente, por lo menos, por una década.

El proceso de transformación estructural de los “gigantes” del mundo emergente no sólo demandará más productos primarios sino también cada vez más productos con mayor grado de diferenciación, intensivos en empleo, y valor agregado, que contribuyan a crear empleo y a mejorar el nivel de vida en gran parte de las regiones argentinas.

Sin embargo, para hacer realidad esta promesa, es preciso reducir las barreras que obstaculizan la inserción de las provincias en los mercados internacionales. Las políticas de promoción de exportaciones cumplen, por un lado, un rol vital a la hora de reducir las asimetrías de información que afectan a los productores en relación con las características de los mercados de destino. La certidumbre y la estabilidad del entorno de negocios provincial afectan directamente las decisiones de inversión e inciden, de esa manera, en forma directa sobre un negocio con elevados costos hundidos iniciales y de largo plazo como el exportador. Al mismo tiempo, la infraestructura de transporte, logística y comunicaciones impacta en forma significativa sobre los costos y, por lo tanto, sobre la competitividad exportadora provincial.

Estas barreras determinan ciertas características peculiares de la inserción de las economías regionales argentinas en los mercados mundiales que dificultan que puedan aprovechar en toda su extensión las oportunidades que brinda el movimiento de ascenso de los “gigantes” emergentes al podio económico mundial. En el Capítulo siguiente nos dedicamos a analizar estos rasgos fisonómicos del comercio exterior provincial.

## \* Hechos estilizados de la inserción internacional de las provincias argentinas<sup>1</sup>

La provincia típica argentina exporta 85 productos a 75 mercados de destino. Su canasta de exportación se encuentra fuertemente sesgada hacia productos poco diferenciados, que representan alrededor de 30% del total exportado. Además, la capacidad provincial de innovación exportadora es reducida, con sólo 17% de “nuevos” productos exportados anualmente, como proporción del total exportado. Al mismo tiempo, la persistencia de las ventas externas provinciales en el tiempo es baja, con casi 40% de los productos vendidos en el exterior que se exportan en un solo año.

Detrás de estas tendencias promedio se esconden, sin embargo, grandes heterogeneidades en la *performance* exportadora de las provincias argentinas. Analizar estas características comunes y vastas diferencias entre provincias es el objetivo principal de este Capítulo.

La óptica adoptada es general y panorámica, una suerte de “mirada a vuelo de pájaro” del comercio exterior de las provincias argentinas, con la meta de identificar sus principales rasgos y, sobre todo, sus principales desafíos. Tomamos como base, por ello, dos comprensivos estudios realizados por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2003) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002).

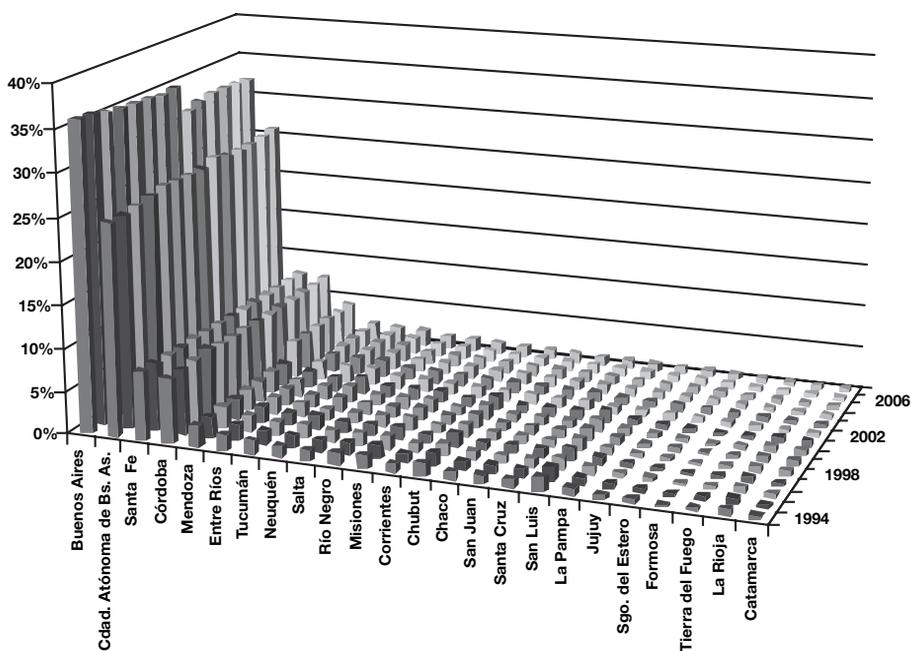
.....

1. Como ya fue señalado en CEPAL (2003), las estimaciones de exportaciones por provincia utilizadas en este Capítulo provienen de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y de la Dirección General de Aduanas (DGA), que adolecen de algunos problemas metodológicos en cuanto a la asignación geográfica de las exportaciones, sobre todo para algunos complejos agroindustriales, pesqueros y energéticos. Se realizó un esfuerzo especial sobre la base de información provincial original para mejorar los datos estadísticos de base utilizados.

## Un sector productivo concentrado espacialmente

La estructura de las exportaciones es en gran parte un reflejo de la estructura productiva del país. La Argentina se caracteriza por la concentración de la actividad productiva de bienes y servicios en un número reducido de provincias (CEPAL, 2003). Esto se refleja en el hecho de que cinco provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos) más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) concentran 78% del PIB argentino, según datos para 2007 (ver **Gráfico 3**).

**Gráfico N°3:** Peso porcentual en el PIB argentino por provincia, **1994-2007**.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de Economía & Regiones (E&R) y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP)(2009).

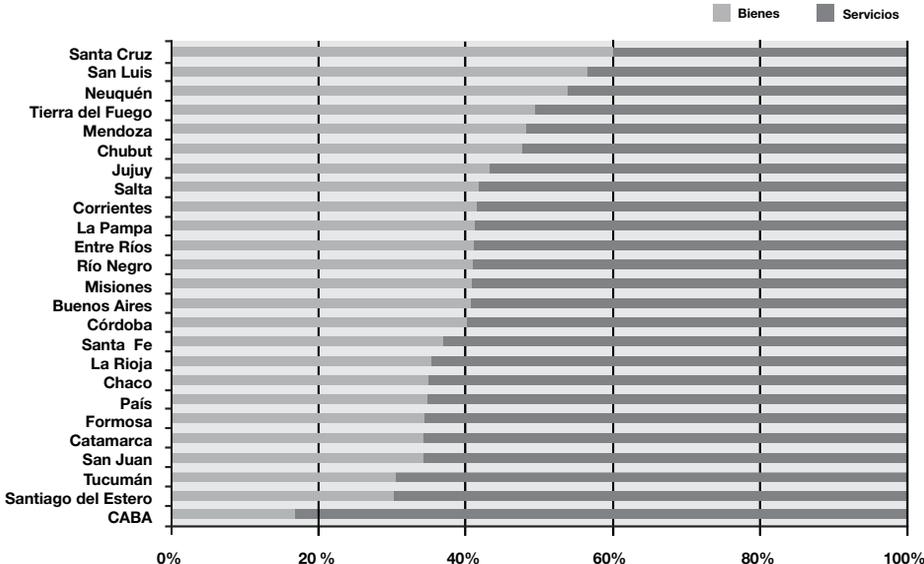
Una mirada más dinámica permite apreciar que, si bien ha habido una reducción en la importancia relativa de algunas provincias, en particular a partir de 2002, la estructura productiva argentina permanece aún extremadamente concentrada. El cambio en los precios relativos introducido por la

devaluación del peso en 2002 disminuyó el peso de Buenos Aires en el PIB argentino (pasó de 35% en 2001 a 31,6%) y redujo marginalmente el grado de concentración productiva nacional. Sin embargo, estas estimaciones sugieren también una rápida reconcentración de la estructura espacial del PIB hacia 2007, en gran parte como consecuencia del recobrado peso de Buenos Aires en el PIB argentino, que alcanzó 32,3% en ese año.

### Diferencias en el tamaño del sector transable

Para el total de la Argentina, el sector de producción de bienes representa 30,7% del PIB. Salvo algunos casos especiales, el peso del sector transable supera en la mayoría de las economías provinciales el promedio nacional.

**Gráfico N°4:** Participación porcentual de la producción de bienes y servicios en el PBG por provincia, **2007**.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de Economía & Regiones (2009).

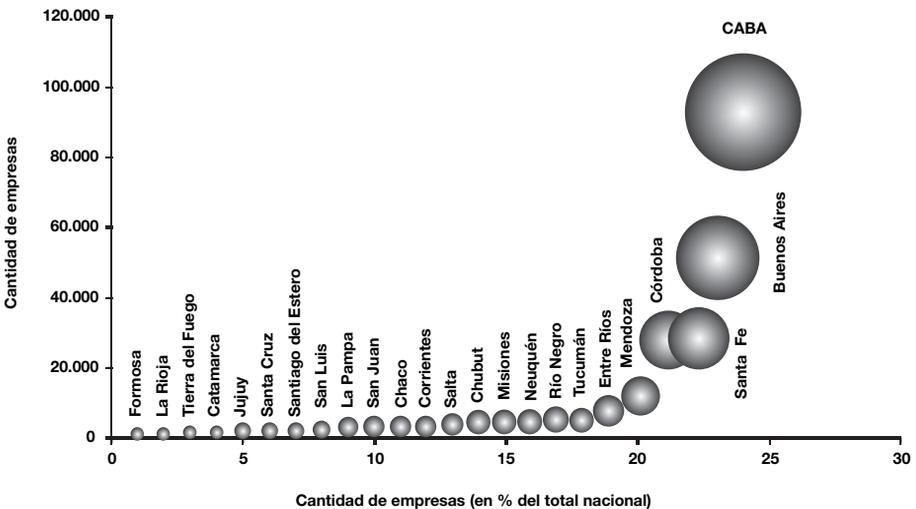
En provincias especializadas en la producción energética, como Santa Cruz y Neuquén; y en la producción industrial, como San Luis, el sector de bienes tiene un peso superior a 50% del PBG. En contraste, la CABA, con su fuerte especialización en la producción y exportación de servicios; economías más orientadas al mercado interno, como Formosa, y en menor medida,

Santiago del Estero; o con importantes enclaves mineros como Catamarca, son las provincias con la menor participación relativa de los sectores transables en su PBG, inferior al promedio nacional.

### La densidad del tejido productivo varía significativamente

La densidad del tejido productivo varía también significativamente entre las provincias argentinas, como se aprecia en el **Gráfico 5**. Mientras en la CABA se localizan más de 92 mil empresas, Formosa apenas supera las mil firmas. La distribución de la población empresaria se encuentra también muy concentrada. En Buenos Aires y la CABA se encuentran radicadas 52,8% de las firmas del país. Sumando a Córdoba y a Santa Fe, esta cifra alcanza 73,1% del universo empresarial de la Argentina.

**Gráfico N°5:** Cantidad de empresas y peso porcentual de la provincia en total de empresas nacional, **2007**.

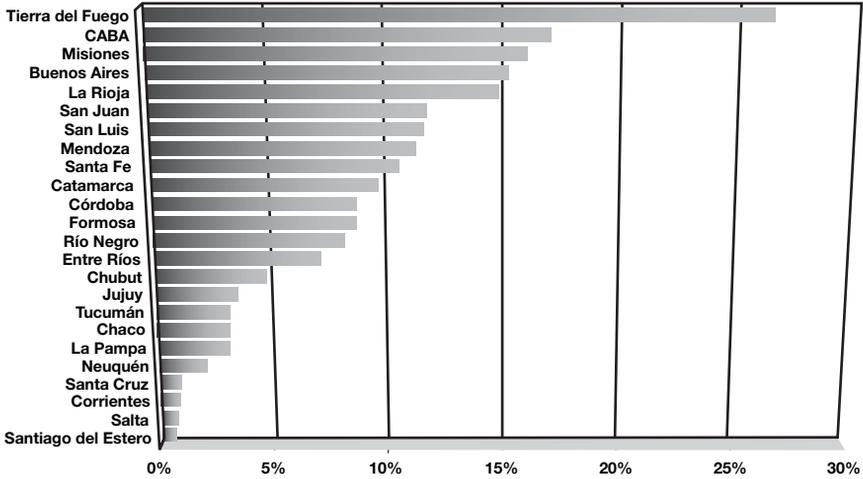


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Estudios para la Producción (CEP), 2008.  
**Nota:** las estimaciones para la CABA se encuentran sesgadas hacia arriba por problemas de localización fiscal de empresas del resto del país en el territorio porteño.

Además, la cantidad de pequeñas y medianas empresas que exportan (PYMEX) varía significativamente de acuerdo con la provincia. De acuerdo con el **Gráfico 6**, Tierra del Fuego es la provincia con la mayor proporción de PYMES exportadoras (26%). La CABA, Misiones, Buenos Aires y La Rioja

siguen a Tierra del Fuego en cantidad de PYMEX, con porcentajes que varían entre 17% (CABA) y 15% (La Rioja). Santiago del Estero, Salta y Corrientes son las provincias con la menor densidad PYMEX, inferior a 1%.

**Gráfico N°6:** Porcentaje de PYMES exportadoras por provincia, **2007**.

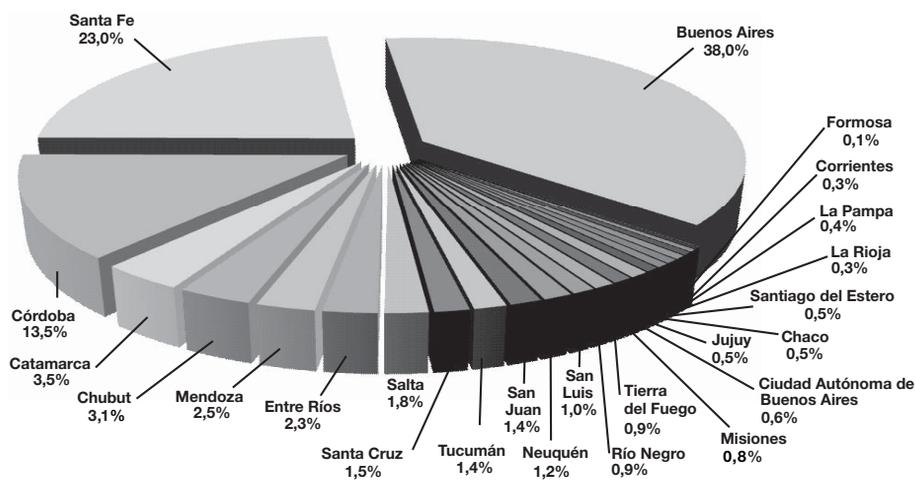


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Estudios para la Producción (CEP), 2008.

### Las exportaciones están concentradas en pocas provincias

Tres provincias concentran 72% de las exportaciones argentinas, de acuerdo con datos para 2007 presentados en el **Gráfico 7**. Encabezadas por la provincia de Buenos Aires (con 36,8% del total exportado), Santa Fe (con 22,2%) y Córdoba (13%) completan la tríada de los titanes de la exportación argentina, seguidas desde lejos por Chubut (3%), Catamarca (2,7%) y Mendoza (2,4%). Formosa (0,1%), Corrientes (0,2%) y La Rioja (0,3%) son las provincias con menor peso en las exportaciones totales argentinas.

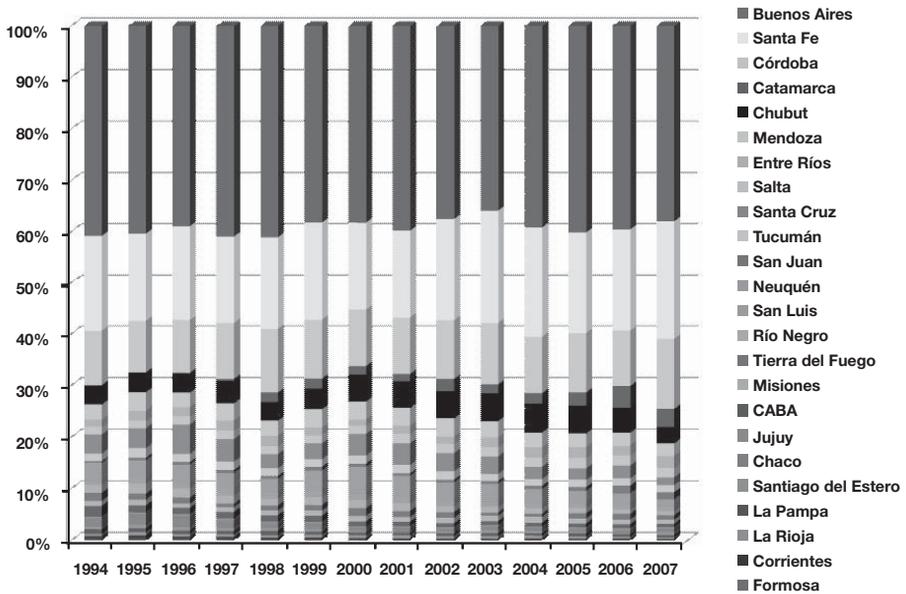
**Gráfico N°7:** Peso porcentual en las exportaciones totales de la Argentina por provincia, **2007.**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2009).

Una mirada más dinámica revela que mientras en 1994 Buenos Aires representaba 40,8% de ventas externas de la Argentina, esa cifra cayó a 35,9% en 2003, y se recuperó hasta alcanzar 38% en 2007. Un cambio importante es el incremento en la participación de Santa Fe en el total exportado argentino, que pasó de 18,6% en 1994 a 23% en 2007. Catamarca es la provincia que más aumentó su peso (de 0,2% a 3,5%, un incremento de más de 1.000%), como consecuencia de la explosión de su actividad minera. Fue seguida por San Juan, que más que triplicó su participación (+349%), y más de lejos, por Entre Ríos (+71%). Formosa fue la provincia que más contrajo su participación (-76%), seguida por la CABA (-70%) y Chaco (-67%). En total, 62% (15 de 24) de las provincias disminuyeron su peso porcentual en las ventas externas de la Argentina entre 1994 y 2007.

**Gráfico N°8:** Participación porcentual en las exportaciones totales por provincia, 1994-2007.

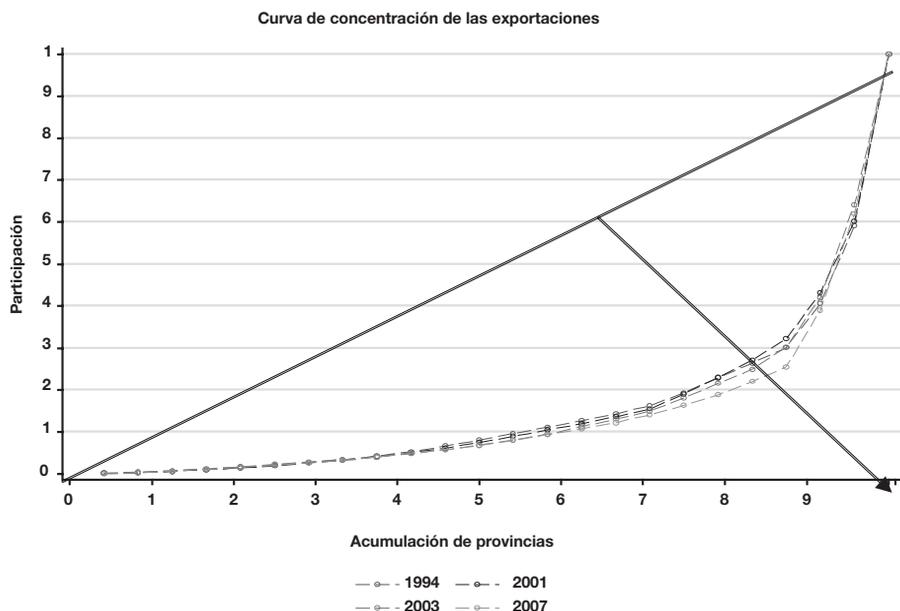


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En la post-convertibilidad (2003-2007), San Juan fue la provincia más dinámica, con un incremento en su participación de 163%, seguida por Catamarca (95%) y Tierra del Fuego (53%). La provincia promedio incrementó 83% su participación en las exportaciones totales de la Argentina. En contraste, 13 provincias redujeron su peso en las exportaciones nacionales. Neuquén fue la que sufrió la mayor reducción en su participación (-64%), junto con Santa Cruz (-56%) y La Rioja (-44%).

La Argentina parece haber experimentado un proceso gradual y moderado de desconcentración geográfica de sus exportaciones, que parecería, sin embargo, haberse revertido en los últimos años. El **Gráfico 9** presenta, a través del cálculo de curvas de concentración espacial de las exportaciones argentinas para cuatro años seleccionados, una representación de este proceso de desconcentración y renovada concentración exportadora.

**Gráfico N°9:** Curvas de concentración del peso de las exportaciones provinciales en el total nacional, años seleccionados.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

**Nota:** La curva de concentración ordena las exportaciones de todas las provincias de menor a mayor en el eje horizontal, y la suma acumulativa de las exportaciones por provincia como proporción de las exportaciones totales de la Argentina en el eje vertical, con el objeto de proveer una representación gráfica del grado de concentración geográfica de las exportaciones argentinas. La línea de 45 grados o línea de perfecta igualdad representa el caso en el que todas las provincias tendrían un peso igual en las exportaciones totales de la Argentina. Por ello, a medida que las curvas de concentración calculadas para cada año se alejan de la línea de 45 grados, aumenta la concentración en la canasta de exportaciones. El cálculo de un coeficiente Gini confirmó los hallazgos comentados a partir de las curvas de concentración.

Como puede apreciarse, la curva correspondiente a 2007 se ubica a la izquierda de las curvas del resto de los años y de la línea de 45 grados de perfecta igualdad –que representa el caso hipotético en que todas las provincias tendrían el mismo peso en las exportaciones totales argentinas–, sugiriendo una mayor concentración en la participación porcentual provincial en el total exportado por la Argentina. Este fenómeno, en gran parte, replica la concentración espacial de la estructura productiva argentina.

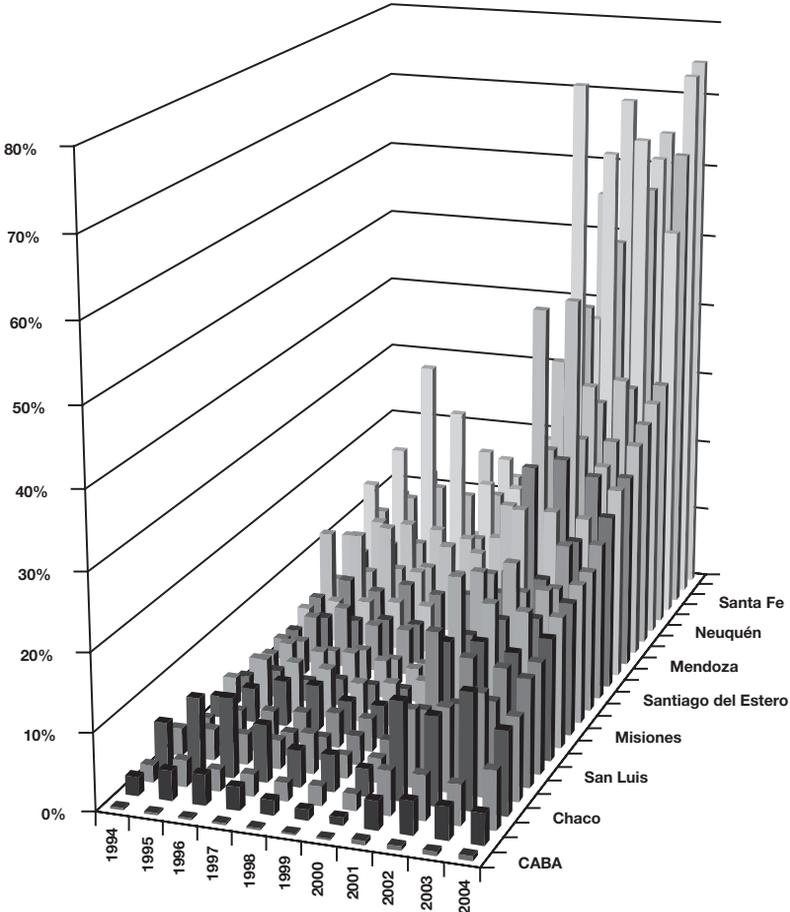
## Las provincias más grandes tienden a ser menos abiertas

Las provincias con mayor tamaño económico relativo suelen exportar menos proporcionalmente en relación con su Producto Bruto Geográfico

(PBG). Por ejemplo, mientras la CABA tiene el PBG de mayor tamaño luego de la provincia de Buenos Aires (PBA), es el distrito con el nivel de apertura más bajo.

En general, provincias con PBG y población reducida y fuerte especialización en la producción de productos mineros y energéticos son las que poseen los niveles de apertura más elevados, como sucede con Catamarca, Santa Cruz y Chubut. Sin embargo, provincias de tamaño relativamente pequeño son relativamente cerradas al comercio internacional, como ocurre en los casos de Formosa o Corrientes, (CEPAL, 2003).

**Gráfico N°10:** Exportaciones provinciales como porcentaje del PBG por provincia 1994-2004.

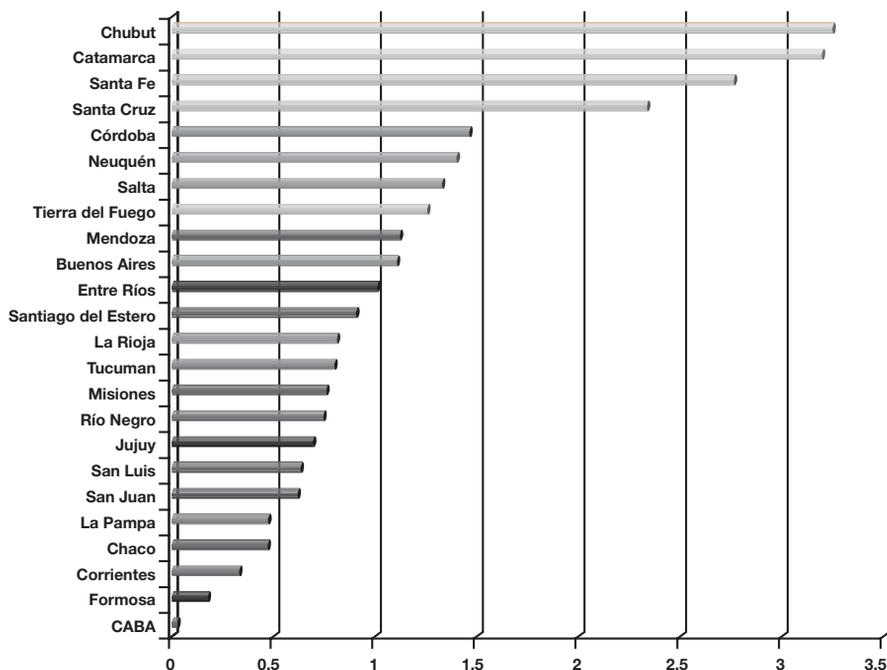


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de Economía & Regiones (E&R) y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP)(2009).

## Algunas provincias tienen una fuerte especialización exportadora

El cálculo de un coeficiente de apertura exportadora que controla por el tamaño de la economía provincial –ver **Gráfico 11**–, confirma la presencia de un grupo de provincias pequeñas fuertemente especializadas en la actividad exportadora. Provincias como Chubut, Catamarca y Santa Fe son las que tienen la mayor orientación exportadora.

**Gráfico N°11:** Coeficiente de apertura exportadora corregido por tamaño, **2007**.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA), base de datos provinciales de CIPPEC, y Economía & Regiones.

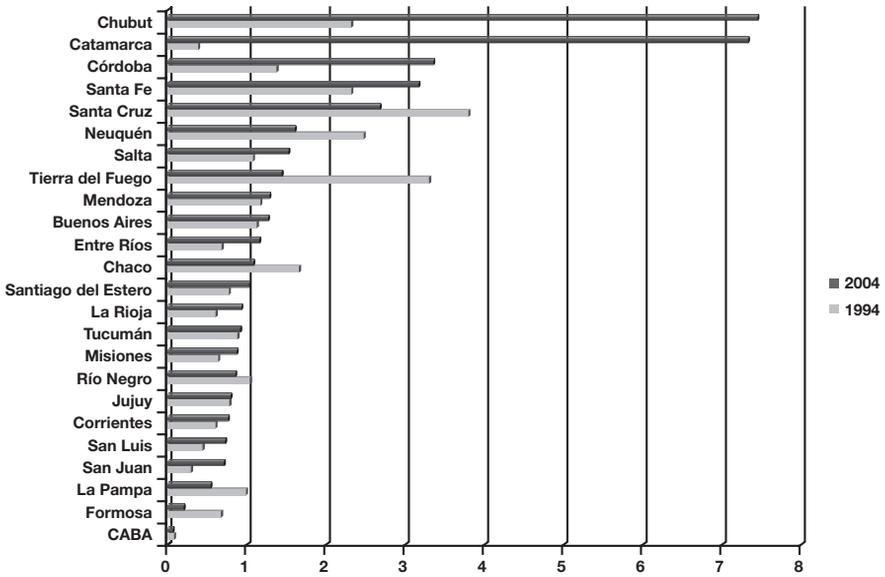
**Nota:** El coeficiente de apertura se define como las exportaciones de la provincia como porcentaje del total de exportaciones nacionales dividido por el PBG de la provincia como porcentaje del PIB nacional.

La CABA es el distrito menos orientado a la exportación. Más allá del tamaño de su PBG, este resultado se explica por el menor peso relativo de los sectores productores y exportadores de bienes en la estructura productiva porteña. Provincias de menor tamaño relativo como Formosa, Corrientes y Chaco parecieran tener una orientación más marcada que el promedio hacia el mercado interno. Cabe destacar que estos resultados son similares a los

obtenidos anteriormente, simplemente midiendo el peso de las exportaciones sobre el PBG por provincia.

Las provincias con recursos naturales abundantes son las que experimentaron los mayores incrementos en el peso de las exportaciones entre 1994 y 2004. Provincias ricas en energía y minerales, como Chubut y Catamarca, más que duplicaron su coeficiente de apertura. Economías fuertemente orientadas hacia la actividad agroindustrial, como Córdoba y Santa Fe, también aumentaron significativamente su grado de apertura exportadora. Siete provincias redujeron el peso de las exportaciones en su PBG: Santa Cruz, Neuquén, Tierra del Fuego, Chaco, Río Negro, La Pampa y Formosa.

**Gráfico N°12:** Coeficiente de apertura exportadora corregido por tamaño, **1994-2004**.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA), base de datos provinciales de CIPPEC, y Economía & Regiones.

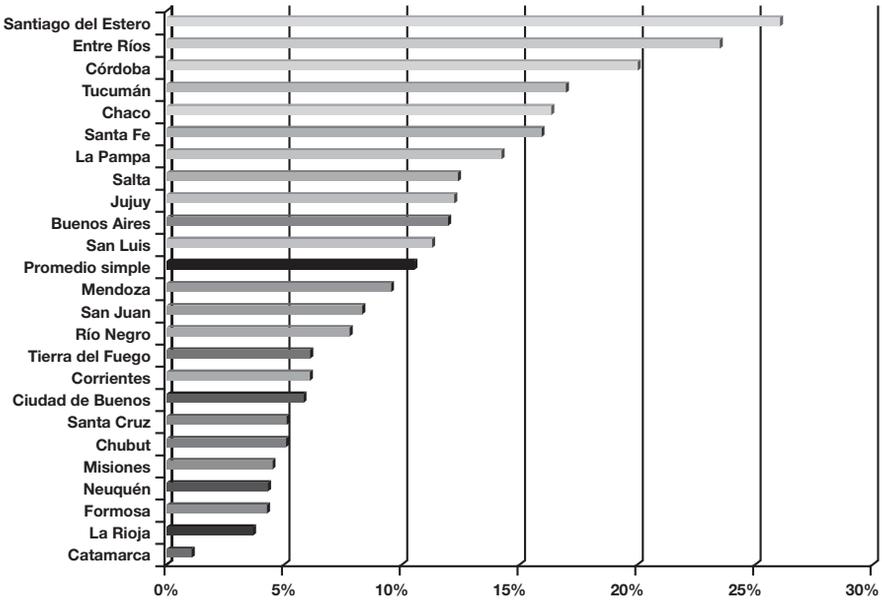
**Nota:** El coeficiente de apertura se define como las exportaciones de la provincia como porcentaje del total de exportaciones nacionales dividido por el PBG de la provincia como porcentaje del PIB nacional.

### Heterogeneidades en el acceso a los mercados internacionales

El **Gráfico 13** muestra que los productos de la provincia típica argentina enfrentan un arancel aplicado –y ponderado por exportaciones– de 11% en promedio en los mercados internacionales. Este arancel toma en cuenta las

preferencias otorgadas a la Argentina en el marco de tratados de libre comercio y de preferencias limitadas con todos los países y acuerdos regionales con los que comercia el país.

**Gráfico N°13:** Arancel preferencial enfrentado, promedio ponderado por exportaciones provinciales (en %), a todos los mercados de destino.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de Market Acces Map (MACMAP) del Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacional (CEPII) (2009).

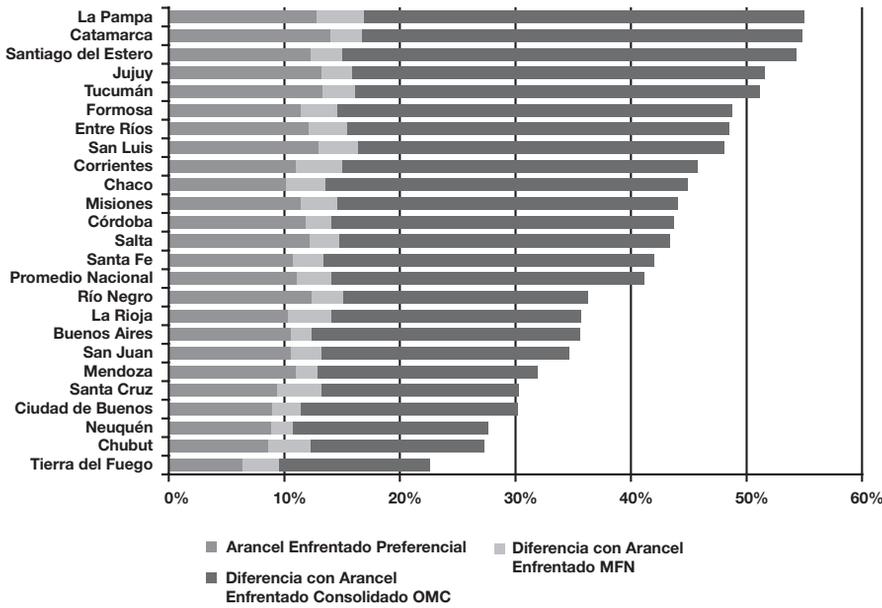
**Nota:** El arancel aplicado fue calculado como el arancel Nación Más Favorecida (MFN) neto de los acuerdos preferenciales que posee la Argentina en cada país de destino, y ponderado por el peso de las exportaciones provinciales a nivel de capítulo del sistema armonizado. El arancel incluye también el promedio de los equivalentes ad valorem de los aranceles específicos y compuestos.

Según estas estimaciones, Santiago del Estero es la provincia que enfrenta las barreras más elevadas a sus exportaciones (26,1%), y Catamarca (1,1%), las más reducidas. Los productos de diez provincias (Buenos Aires, Jujuy, Salta, La Pampa, Santa Fe, Chaco, Tucumán, Córdoba, Entre Ríos y San Luis) encuentran, por su parte, barreras arancelarias mayores al promedio provincial. Doce provincias y la CABA se benefician, en cambio, de mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales que la media argentina.

Los acuerdos preferenciales de comercio que firma la Argentina benefician en forma diferencial a las economías regionales. Una forma simple de captar

estas diferencias en el acceso preferencial a los mercados internacionales es comparar el arancel Nación Más Favorecida (MFN), o la tasa que se aplica a los productos provenientes de países no beneficiados por preferencias, y el arancel efectivamente aplicado, es decir, neto de preferencias, como se observa en el **Gráfico 14**.

**Gráfico N°14:** Arancel enfrentado por provincia (en %), promedio simple.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de Market Access Map (MACMAP) del Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacional (CEPII) (2009).

**Nota:** El arancel aplicado fue calculado como el arancel MFN neto de los acuerdos preferenciales que posee la Argentina con cada país de destino a nivel de capítulo del Código Aduanero armonizado a dos dígitos.

De esta manera, la provincia típica argentina obtiene una ganancia en el acceso a los mercados internacionales de 21,6% en promedio. Tierra del Fuego, Chubut y Santa Cruz son las provincias más favorecidas por las preferencias arancelarias, con reducciones en las barreras a sus productos de exportación superiores a 30%. Además de estas tres provincias, otras ocho economías regionales reciben preferencias superiores al promedio nacional, de entre 22 y 27%. Mendoza, Buenos Aires y Córdoba son las economías provinciales menos favorecidas, con un margen de preferencias inferior a 17%. Por último, La Pampa, Catamarca y Santiago del Estero son las provincias que más riesgo enfrentan en caso de una suba en los aranceles en los mercados de

destino. En caso de verse incrementados a los valores máximos permitidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC), este grupo de provincias enfrentarían aranceles hasta cuatro veces más altos que los actuales.

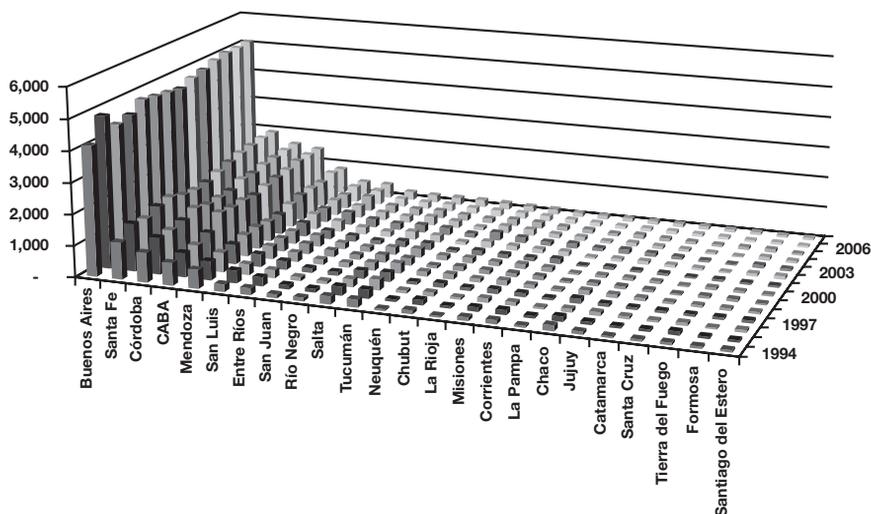
## **Las exportaciones provinciales están concentradas en pocos productos**

De acuerdo con datos para 2007, Buenos Aires es la provincia que exporta más productos (5.110) y Santiago del Estero y Formosa, las que exportan menos (71 cada una)<sup>2</sup>. Además de Buenos Aires, sólo tres provincias exportan más de 1.000 productos: Santa Fe (1.933), Córdoba (1.558) y CABA (1.480). A Formosa y Santiago del Estero les siguen Catamarca (104), Santa Cruz (92) y Tierra del Fuego (85) como las provincias que exportan la menor cantidad de productos. De 24 provincias, 12 exportan menos de 200 productos. La provincia promedio exporta 604 productos, pero la desviación estándar es elevada: 1.091,9, lo cual sugiere un alto nivel de dispersión.

Entre 1994 y 2007, Neuquén fue el distrito que más aumentó el número de productos exportados, casi triplicándolos (284%), seguido de cerca por La Rioja (238%). Cuatro provincias lograron más que duplicar la cantidad de envíos al exterior: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entre Ríos, Río Negro y San Juan. Cuatro provincias redujeron la cantidad de productos exportados: Chaco (con una caída de -40%), Corrientes (-5,3%), Salta (-3,6%) y Tucumán (-3,6%). La provincia promedio aumentó el número de productos colocados en los mercados internacionales 65%.

.....  
2. Se calculó el número de productos exportados como toda exportación superior a cero a nivel de 8-10 dígitos del Código Aduanero armonizado del MERCOSUR, sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas.

**Gráfico N°15:** Cantidad de productos exportados por provincia, **1994-2007**.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA).

**Nota:** Se consideraron todas las exportaciones con valores superiores a cero a 8-10 dígitos del Código Aduanero armonizado.

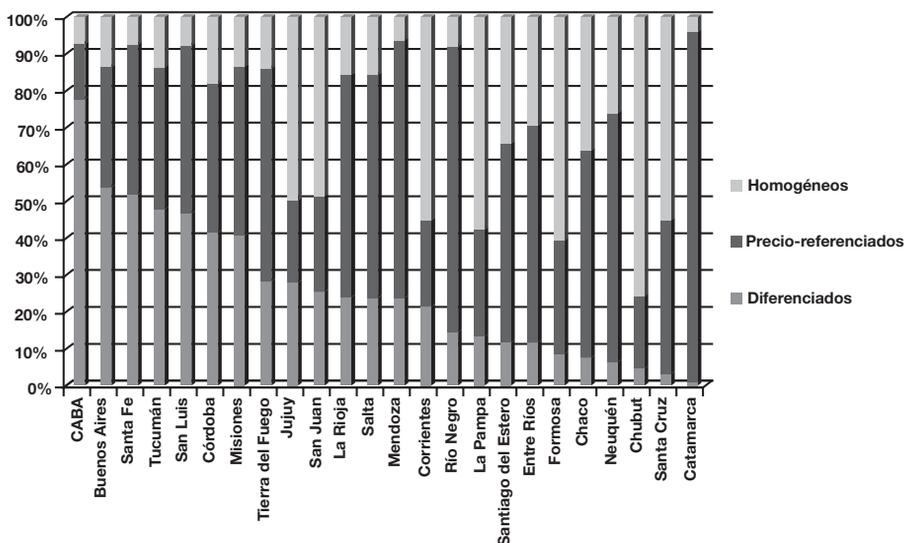
En el período 2003-2007, las provincias que más aumentaron la cantidad de productos exportados fueron Tierra del Fuego (143%), Neuquén (70%) y Santa Cruz (50%, si bien aún permanece muy concentrada en pocos productos). Formosa fue la provincia que experimentó una concentración mayor en el número de envíos al exterior con una caída cercana a 30%, seguida por Chaco (-24%), Chubut (-23%), Corrientes (-20%), Jujuy (-7%), La Rioja (-2%), Santiago del Estero (-1,4%) y Salta (-0,8%). De esta manera, ocho de 24 provincias experimentaron una contracción en la cantidad de productos de su canasta exportadora. La provincia promedio aumentó, sin embargo, la cantidad de productos de exportación en 12%.

## Baja proporción de exportaciones de productos diferenciados

El **Gráfico 16** clasifica los productos exportados por las provincias en tres grupos según el nivel de diferenciación, de acuerdo con la clasificación propuesta por Rauch (1999). Los productos diferenciados son aquellos bienes donde la calidad es el atributo más importante por encima del precio, seguido en nivel de diferenciación por los productos precio-referenciados y, finalmente, por los productos homogéneos.

De acuerdo con el **Gráfico 16**, los productos diferenciados representaron menos de 30% del total exportado anualmente para la provincia promedio argentina en 1994-2007. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la jurisdicción donde estos productos tienen mayor peso, con casi 80% del total de bienes exportados. Le siguen Buenos Aires y Santa Fe, con casi 50%; y Tucumán, San Luis, Córdoba y Misiones, por encima de 40%. Catamarca, Santa Cruz, Chubut y Neuquén son las provincias con menor grado de diferenciación en sus exportaciones. En total, en 17 de 24 jurisdicciones los productos diferenciados representan menos de 30% de las exportaciones.

**Gráfico N°16:** Productos exportados por nivel de diferenciación de acuerdo con su peso en el total exportado, promedio anual **1994-2007**.



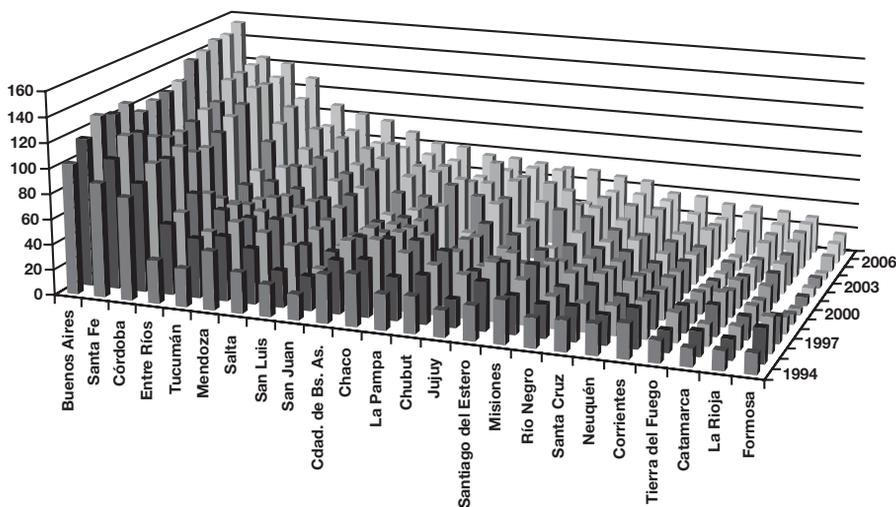
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección General de Aduanas (DGA) y Rauch (1999).

Por su parte, provincias como Catamarca tienen una concentración mayor de bienes precio-referenciados, donde casi la totalidad (97%) de sus productos de exportación obedecen a esta denominación. Otras provincias como Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Rioja y Salta también presentan una participación alta de estos bienes en su canasta exportadora. Finalmente, provincias como Chubut, Santa Cruz, Formosa, La Pampa, Corrientes, Jujuy y San Juan exhiben un mayor peso de bienes homogéneos en su cesta de exportaciones.

## Las exportaciones provinciales están concentradas en pocos destinos

De acuerdo con las cifras de 2007 y tal como se presenta en el **Gráfico 17**, Buenos Aires es la provincia que exporta a más países (154) y Formosa la que exporta a menos destinos (17)<sup>3</sup>. Sólo tres provincias exportan a más de 100 mercados: Santa Fe (140), Córdoba (138) y Entre Ríos (124). La provincia promedio vende a 77,4 mercados externos, pero la desviación estándar es significativa: 36,14, lo que refleja una elevada dispersión entre provincias.

**Gráfico N°17:** Cantidad de mercados de exportación por provincia, **1994-2007**.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA).

**Nota:** Se consideraron sólo los mercados de destino con exportaciones superiores a los U\$S 250.000

Entre 1994 y 2007, la provincia promedio argentina casi duplicó (+82%) la cantidad de destinos a los que exporta. Entre Ríos y San Juan son las provincias que más aumentaron el número de mercados de exportación, por más de un factor de dos (224% y 210%, respectivamente). Otras seis provincias (Río Negro, Catamarca, Jujuy, Salta, San Luis y Tucumán) lograron más que duplicar sus destinos de exportación. Formosa fue la provincia que menos diversificó su matriz geográfica exportadora en este período, con un incremento de 6%.

.....

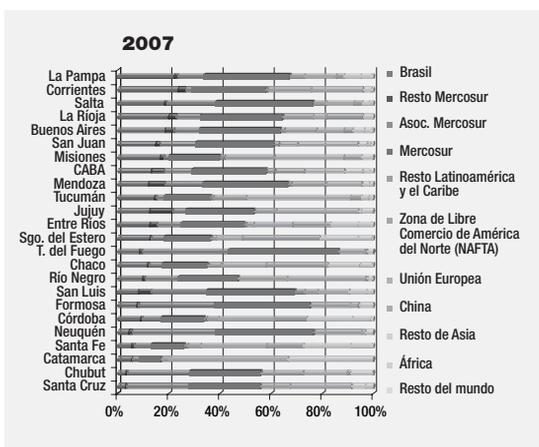
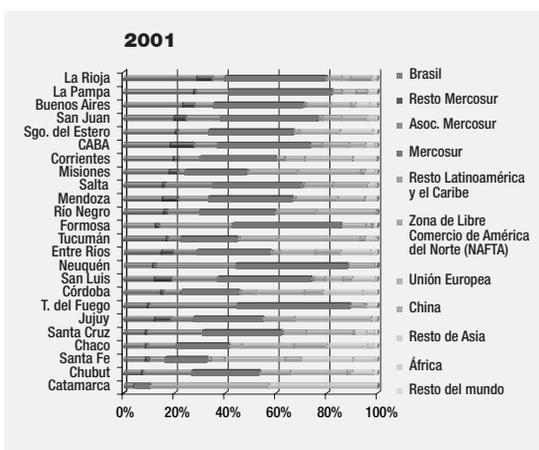
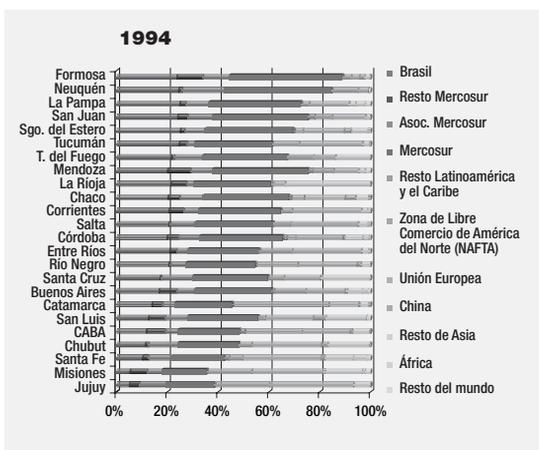
3. Tomando un umbral de destinos o mercados de exportación a los que la provincia exporta al menos U\$S 250.000.

La distribución de las exportaciones provinciales por número de productos vendidos en el extranjero está también fuertemente sesgada. Brasil es el destino que más demanda productos provinciales (2.824), seguido por Chile (1.446), los Estados Unidos (1.227) y Uruguay (1.063). Afganistán y un heterogéneo grupo de islas y micro estados no registran exportación alguna de las provincias argentinas. El destino de exportación promedio recibe 93 productos provinciales. La dispersión es elevada (desviación estándar: 242.43).

En los últimos cuatro años (2003-2007), varias provincias aumentaron significativamente el número de destinos de exportación. Tierra del Fuego más que duplicó esa cantidad (154%), seguida por Formosa (113%, de 8 a 17) y Catamarca (72%, de 18 a 31). Las provincias que menos aumentaron la cantidad de destinos de exportación fueron Chaco (4%), Buenos Aires (10%), Chubut (13%) y Córdoba (14%).

A nivel del peso de los destinos de exportación en las exportaciones totales por provincia, es posible apreciar importantes cambios en los últimos años, como se observa en el **Gráfico 18**. Un primer hecho para destacar es la caída en la importancia relativa de Brasil, que representaba para la provincia promedio casi 30% de las exportaciones en 1994 y sólo 17% en 2007. Para algunas provincias, la disminución de la “Brasil-dependencia” ha sido aún más dramática. En 1994 Brasil representaba 42% de las exportaciones formoseñas mientras que, en 2007, sólo representaba 12%. Neuquén también redujo sus envíos a Brasil más de 80% en el mismo período (de 42% a 7%).

**Gráfico N°18:** Peso porcentual por destino en las exportaciones totales provinciales, años seleccionados.



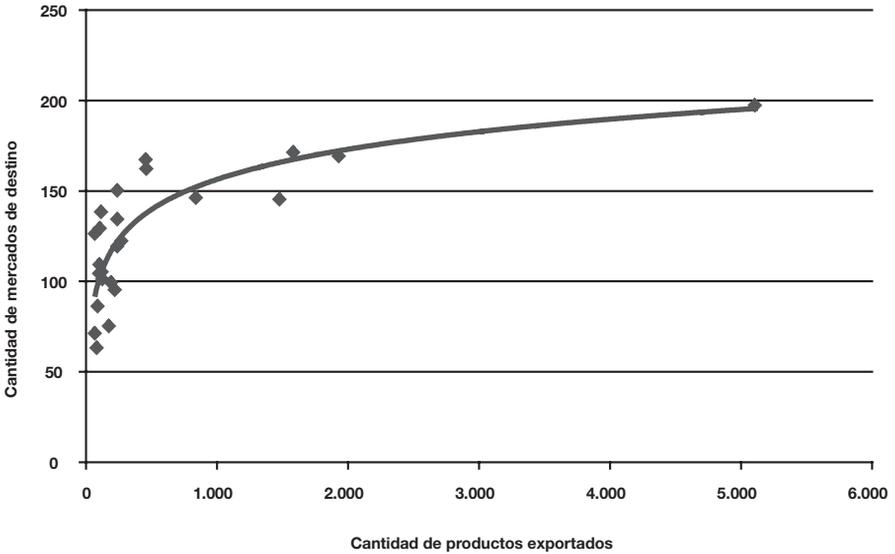
**Fuente:**  
Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA).

Un segundo hecho estilizado es que China representa un destino crucial para las exportaciones de un número cada vez mayor de provincias. Para la provincia promedio, China pasó de representar 1% de las exportaciones en 1994 a 7% en 2007. De acuerdo con datos de 2007, la demanda china representaba casi 40% de las exportaciones de Santiago del Estero (37%), seguida por Chaco (30%), La Rioja (20%), Santa Fe (17%) y Córdoba (15%). Para el resto de las provincias, sólo en tres casos (La Pampa, Salta y Tucumán) las ventas al dragón asiático significan más de 5% de sus exportaciones. El resto de Asia es un mercado importante para otras provincias, como Catamarca (con 36% del total exportado) y Santa Fe (17%).

### **Las provincias que exportan más productos exportan a más mercados de destino**

Las provincias que colocan la mayor cantidad de productos de exportación son las que exportan al mayor número de mercados externos. Tomando en cuenta todas las exportaciones distintas de cero, es decir, sin definir un umbral mínimo de volumen exportado, Buenos Aires es la provincia que exporta más productos (5.110) y a más mercados (197). Santa Fe, con 1.933 productos exportados a 169 destinos; Córdoba, con 1.585 productos a 171 destinos; y CABA, 1.480 a 145 países, son los siguientes distritos con mayor diversificación exportadora producto-destino. Formosa es la provincia que exporta menos productos (20) a un menor número de mercados (25). El **Gráfico 19** busca capturar en forma simple esta relación entre la capacidad provincial de exportar cantidad de productos y alcanzar mercados externos. El punto más extremo a la derecha es la provincia de Buenos Aires y el punto más bajo, a la izquierda, es Formosa.

**Gráfico N°19:** Cantidad de productos exportados y cantidad de destinos de exportación, **2007.**



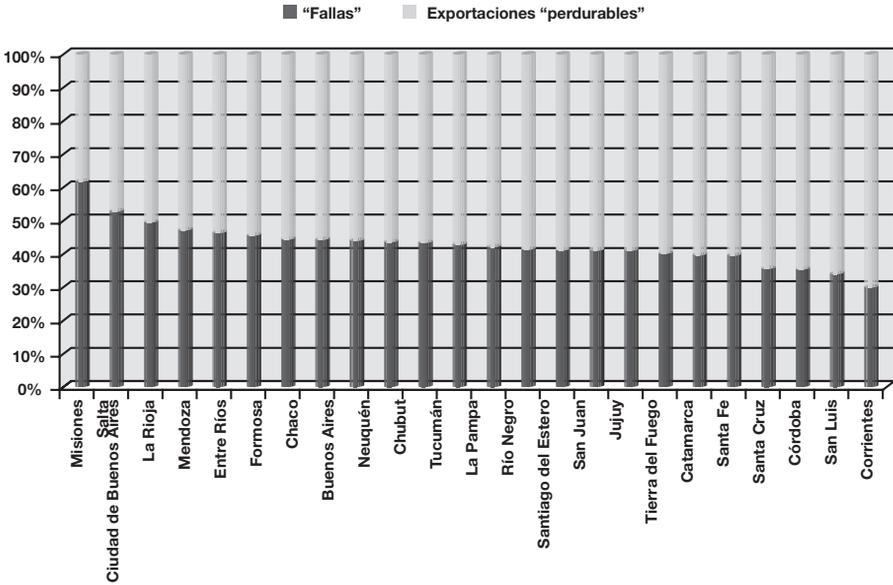
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA).

**Nota:** Se contabiliza como producto exportado toda exportación mayor a cero a 8-10 dígitos del Código Aduanero armonizado y, como destino de exportación, todo mercado en el que se registran exportaciones positivas al mismo nivel de desagregación. Resultados utilizando distintos umbrales de exportaciones no cambiaron significativamente el orden de importancia entre las provincias en términos de mercados y productos.

## La persistencia de los productos exportados es reducida

Casi 40% de los productos exportados por la provincia promedio argentina son vendidos al exterior sólo en un año, sin ventas repetidas en años subsiguientes. Misiones es la provincia con la proporción más elevada de exportaciones no persistentes o “fallidas” (62%), seguida por Salta (53%) y la CABA (49,4%). Sin embargo, la CABA tiene una proporción casi igual de “fallas” y de exportaciones “perdurables” o exportaciones que se realizaron al menos por tres años consecutivos. Corrientes es la economía provincial con el menor porcentaje de exportaciones “fallidas” (30%), seguida por San Luis, Córdoba y Santa Cruz.

**Gráfico N°20:** Fallas y exportaciones perdurables por provincia, promedio 1994-2007.



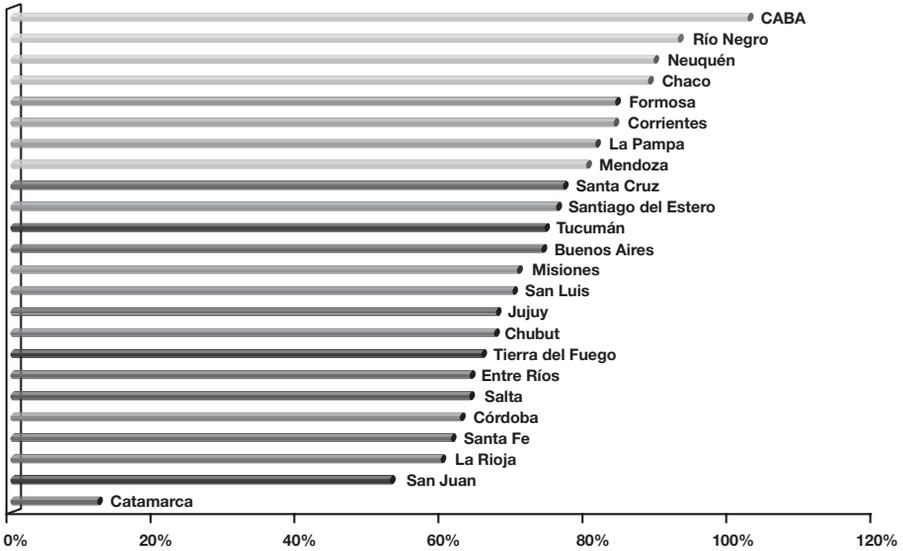
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA).

**Nota:** Se considera como "falla" a toda exportación a 8-10 dígitos del Código Aduanero armonizado del Mercosur que sólo se exporta en un solo año. Exportación "perdurable" es toda venta externa a ese nivel de desagregación que se repite al menos por tres años consecutivos.

## La mayoría de las provincias exporta por debajo de su capacidad potencial

Con la excepción de la CABA, la mayoría de las provincias argentinas pareciera estar exportando por debajo de su capacidad potencial de exportación, determinada por sus condiciones internas y las características de sus socios comerciales en el exterior. De hecho, la CABA estaría exportando casi el doble de lo indicado por sus características idiosincráticas y las condiciones de la demanda y de acceso en sus principales mercados de exportación. Río Negro es la provincia más cercana a su potencial, luego de la CABA. Catamarca es la provincia más alejada (sólo exporta 12% de su potencial), seguida por San Juan (53%) y La Rioja (60%). La provincia promedio argentina sólo exporta 72% de su capacidad potencial.

**Gráfico N°21:** Capacidad exportadora potencial por provincia (en %).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA).

**Nota:** El cálculo de la capacidad exportadora se realizó con un modelo de efectos fijos con variables ficticias por provincia, destino y año para 1994-2007, para controlar por la presencia de factores idiosincráticos de cada economía provincial, mercado de exportación y shocks comunes a todas las provincias en el tiempo. Los coeficientes surgidos de este último ejercicio se aplicaron al promedio de las exportaciones por provincia para 1994-2007 para obtener las exportaciones "potenciales" por provincia. Esta cifra se comparó como proporción de las exportaciones provinciales del último año disponible (2007) para obtener el "gap" de las exportaciones actuales con respecto a su potencial.

¿Cuáles son los determinantes de este *gap* en la *performance* exportadora provincial? ¿Qué factores determinan estas vastas diferencias entre la capacidad potencial y el total efectivamente exportado? Estos interrogantes ameritan un análisis más detallado. El Capítulo 4 busca dar un principio de respuesta a estas preguntas fundamentales.

## Un firmamento desparejo

A partir de alguno de los hechos estilizados presentados en este Capítulo, procedimos a elaborar un índice o ranking que ordena a las diferentes provincias en cuatro grandes grupos según su *performance* productiva y exportadora relativa. Debe tenerse en cuenta que esta clasificación se realiza con un mero objeto ilustrativo y para facilitar la interpretación de los principales hallazgos aquí encontrados.

El índice se confeccionó como un promedio del ranking que ocupa cada provincia en nueve ejes o dimensiones distintas, vinculadas con la inserción

internacional de cada provincia:

1. Tamaño relativo de la economía provincial en el PIB nacional.
2. Peso de la producción de bienes en el PBG.
3. Densidad del tejido productivo de las PYMES exportadoras.
4. Participación de las exportaciones provinciales en el total nacional.
5. Coeficiente de apertura corregido por tamaño.
6. Grado de protección arancelaria que enfrenta en los mercados de destino.
7. Cantidad de productos, bienes diferenciados y mercados de exportación.

El **Cuadro 1** presenta los resultados del ranking y clasifica a las provincias en cuatro grupos de acuerdo con el puntaje relativo obtenido. Cabe destacar que los resultados del ranking son similares a una taxonomía presentada por CEPAL (2003) para analizar la performance exportadora provincial.

**Cuadro N°1:** Ranking de inserción internacional de las provincias

<b>Grupos</b>	<b>Ranking</b>	<b>Provincia</b>
<b>Estrellas</b>	1	Buenos Aires
	2	Santa Fe
	3	Córdoba
	4	Mendoza
	5	Salta
	6	CABA
<b>Ascendentes</b>	7	Chubut
	8	Entre Ríos
	9	Neuquén
	10	San Luis
	11	Tucumán
	12	Misiones
<b>Descendentes</b>	13	Río Negro
	14	Santa Cruz
	15	San Juan
	16	Tierra del Fuego
	17	Jujuy
	18	Corrientes
<b>Rezagadas</b>	19	Catamarca
	20	La Rioja
	21	La Pampa
	22	Chaco
	23	Santiago del Estero
	24	Formosa

**Fuente:** Elaboración propia.

En el primer grupo de “**estrellas**” encontramos a seis provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Salta y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya performance se explica principalmente por el tamaño relativo de sus mercados, la densidad de su tejido productivo, la diversidad de productos y los mercados a los que exporta. Estas provincias, quizás exceptuando a Salta, son las de mayor desarrollo relativo, además de contar con la base manufacturera y agroindustrial más importante del país.

En el segundo grupo “**ascendente**” se ubican Chubut, Entre Ríos, Neuquén, San Luis, Tucumán y Misiones. Tanto Neuquén como Chubut, dos economías de la misma región que basan sus ventajas principalmente en el sector energético y primario, encuentran buena calificación en el peso de la producción de bienes y exportaciones en su producto bruto, como así también en el mejor acceso a mercados con los que cuentan estas provincias. En el lado negativo, estas provincias carecen de diversificación y diferenciación de la oferta exportadora.

Entre Ríos y Tucumán les siguen dentro del mismo grupo, principalmente gracias a su peso relativo en el PIB nacional, al tejido productivo de pequeñas empresas exportadoras, y la cantidad de productos y mercados a los que se exportan. Finalmente, Misiones obtiene una mejor calificación gracias a la participación de bienes diferenciados en su canasta exportadora. En contraste, la menor cantidad de productos y mercados, como así también la baja participación de sus exportaciones en el PBG, afectan el orden que ocupa dentro del grupo.

En el tercer grupo “**descendente**” podemos hallar a Río Negro, Santa Cruz, San Juan, Tierra del Fuego, Jujuy, y Corrientes. En cuanto a Río Negro, los indicadores que más la favorecen en términos relativos son la densidad del tejido productivo y la cantidad de productos exportados. El escaso peso de las exportaciones en el total nacional y la baja diversificación en términos de los destinos de exportación son, en cambio, los factores que más la perjudican. Por su parte, Santa Cruz se destaca por el peso de la producción de bienes en el tamaño de su economía, y el peso de las exportaciones en su economía. En contraste, la baja densidad del aparato productivo exportador también se refleja en la baja cantidad de productos exportados y reducida diferenciación de bienes.

Para el resto de las provincias del tercer grupo, a grandes rasgos puede observarse que se ven beneficiadas por el peso de las exportaciones en el total nacional, y por la alta participación de los bienes producidos en el producto. En el aspecto negativo, la baja densidad del tejido empresarial y cantidad de

productos exportados, y el tamaño relativamente exiguo de estas economías afecta negativamente su calificación en el agregado.

Finalmente el último grupo de menor puntuación está compuesto por provincias “rezagadas” como La Rioja, La Pampa, Catamarca, Chaco, Formosa, y Santiago del Estero. En este caso, la baja participación del producto en el total nacional, la escasa densidad del entramado productivo y la exigua cantidad de exportados y mercados de exportación son los factores que más negativamente afectan a la calificación de este grupo.

## Un panorama con claroscuros

El proceso de transformación de los “gigantes” hacia el desarrollo y los primeros podios de la economía mundial demandará cada vez más productos con mayor contenido proteínico y valor agregado, que beneficiará directamente a las producciones regionales. Sin embargo, para poder aprovechar esta oportunidad es preciso desarrollar políticas que apunten a subsanar algunas de las barreras que encuentran muchas provincias en el camino hacia una inserción internacional que contribuya en forma positiva a un mayor desarrollo económico con equidad.

Un aparato productivo concentrado y con un débil tejido empresario en gran parte de las provincias del país resulta en exportaciones concentradas en un número reducido de productos y mercados de destinos, si bien ha habido moderadas mejoras recientes hacia una mayor desconcentración geográfica de las exportaciones. A pesar de mejoras importantes, sobre todo vinculadas con la cadena agroindustrial, el precio unitario de exportación promedio sigue siendo reducido. La persistencia en el tiempo de las exportaciones provinciales es baja, con más de 40% de las ventas externas que se realizan en un solo año. En parte como consecuencia de estas características, la capacidad exportadora permanece limitada, con una provincia promedio que exporta sólo 72% de su potencial.

Como en tantos campos de la vida económica y social del país, la Argentina es un país de contrastes exagerados en el terreno del comercio exterior. En un extremo, aparecen provincias con estructuras productivas densas y mercados de gran tamaño, caracterizadas por una inserción dinámica crecientemente basada en una mayor diversificación y diferenciación de su capacidad exportadora, sobre todo ubicadas en la Región Pampeana y Cuyo. En el otro extremo, se ubican provincias con débiles entramados productivos, especializadas en la producción primaria con escasa diferenciación y altamente concentrados en un número

reducido de productos y mercados de exportación, localizado mayormente en el NEA y el NOA.

Estos hechos estilizados presentan un panorama con claroscuros para las economías provinciales, marcado a fuego por las oportunidades que abren el contexto internacional y los desafíos de las modalidades actuales de inserción de las provincias en el mundo. ¿Cuáles son los determinantes de estas características particulares de la inserción internacional de las provincias argentinas? ¿Cuáles son los factores que explican las enormes asimetrías en la performance exportadora provincial? El próximo Capítulo busca una respuesta a estos interrogantes.



## \* Determinantes de la inserción internacional provincial<sup>1</sup>

*“¿Por qué hay comercio internacional? Esta es la pregunta fundamental de la economía internacional tanto para naciones como regiones. La teoría provee dos respuestas principales: ventaja comparativa y retornos crecientes de escala”.*

Donald R. Davis y David E. Weinstein,  
Universidad de Columbia

¿Cuáles son los determinantes del comercio exterior provincial argentino? ¿Qué factores son los que determinan cuánto, qué, a qué precio y a dónde exportan las provincias argentinas? ¿Cuál es el rol de la dotación de factores productivos, como capital, mano de obra o recursos naturales, con los que cuenta cada provincia? ¿Qué papel cumplen políticas públicas como la provisión de infraestructura y el comportamiento fiscal a la hora de determinar el patrón del comercio provincial? ¿Cuál fue el impacto de la inversión extranjera directa sobre el patrón de exportaciones de las provincias? Este Capítulo tiene como objetivo brindar un principio de respuesta a este conjunto de interrogantes.

En primer lugar, examina los factores que la investigación económica identifica como los principales determinantes de las exportaciones tanto a nivel nacional como provincial. Finalmente, echa una mirada en profundidad, sobre la base de un minucioso análisis econométrico, al impacto de cada uno de estos determinantes sobre las exportaciones totales, las ventas externas de distintos tipos o clases de productos, la diversificación exportadora y la calidad de los bienes colocados en los mercados internacionales por las provincias argentinas en la última década.

### ¿Dotación de factores, geografía, tamaño o políticas públicas?

La economía identifica una serie de factores que determinan el patrón del comercio de las naciones y regiones. La dotación de factores productivos, el tamaño de las economías, la geografía, la estructura de los mercados, las caracte-

.....  
1. Agradecemos a Paulo Regis, de la Universidad de Liverpool, su ayuda en la construcción de los mapas que se utilizan en este Capítulo, así como también su consejo sobre ciertos aspectos de la información estadística provincial, sin inculparlo en el análisis y la interpretación final.

rísticas especiales de las empresas exportadoras, y las políticas públicas son los principales determinantes de cuáles y cuántos productos, a qué mercados de destino, y a qué precio exportan las economías nacionales y provinciales. El **Recuadro 1** provee una discusión de cada uno de estos factores, desde la óptica de la teoría del comercio internacional.

### **Recuadro N°1:** Una visión desde la teoría del comercio internacional

En las últimas décadas, la teoría y el análisis económico del comercio internacional avanzaron significativamente en la comprensión de cuáles son los factores que determinan las características de la inserción internacional de los países y regiones. Un primer grupo de determinantes son las dotaciones de factores productivos como el capital, el trabajo y los recursos naturales con los que cuentan las economías nacionales y provinciales. Según esta visión, desarrollada por los economistas suecos Bertil Ohlin y Eli Heckscher a comienzos del Siglo XX, y luego por Paul Samuelson, las diferencias en la cantidad y, por lo tanto, en los precios relativos de estos factores, incentivan a las economías a especializarse en la producción de aquellos bienes que utilizan intensivamente los factores abundantes en cada país o región. Por ejemplo, regiones con abundancia de capital se especializan en la producción de bienes que requieren una gran cantidad de capital en su producción (Feenstra, 2003).

Un segundo determinante está dado por las diferencias en la productividad. Según este enfoque desarrollado originalmente por el economista inglés David Ricardo en el Siglo XIX, el comercio internacional se basa sobre las diferencias en la productividad laboral por el uso de diferentes tecnologías entre distintas economías nacionales o regionales (ver Bagwhati et. al., 1998). Un tercer grupo de determinantes del patrón del comercio internacional se encuentra en las estructuras de mercado y en la presencia de las llamadas economías de escala. Esta visión, desarrollada por Paul Krugman (1979, 1980) y otros economistas de la llamada “nueva” teoría del comercio internacional a fines de los setenta, postula a grandes rasgos que países y regiones con poblaciones de mayor tamaño tienden a albergar mercados de mayor dimensión, que demandan a su vez más bienes y servicios, incentivando la radicación de inversiones, la creación de nuevas empresas y, de esta manera, la producción y exportación de más bienes y servicios, en un proceso que se retroalimenta circularmente. Este enfoque remarca la importancia del llamado “efecto mercado local” (home market effect), o la venta-

ja comparativa que gozan las regiones o países con los mercados de mayor tamaño relativo, un efecto confirmado por estudios empíricos recientes (Davis et. al., 1997; Davis y Weinstein, 1999).

Un cuarto factor explicativo es la geografía. Un enfoque iniciado por Von Thunen (1826) y más recientemente formalizado por Krugman (1991) y Venables y Limao (2001) postula que las economías ubicadas cerca de grandes mercados tenderán a especializarse en la producción y exportación de mercancías que tengan costos de transporte elevados, mientras que las economías más alejadas tenderán a producir productos menos intensivos en transporte. La geografía afecta en particular a aquellas actividades que dependen más de insumos importados para la producción, y con un peso mayor (ver Baldwin, Forslid, Martin, Ottaviano y Robert-Nicoud, 2003 para una síntesis de la llamada “nueva economía geográfica”). Evidencia reciente sugiere, a su vez, la importancia fundamental de la infraestructura y la logística para reducir los costos de transporte para el comercio internacional (Limao y Venables, 2000; Moreira, Volpe y Blyde, 2008).

Uno de los grandes avances de la economía en los últimos años se encuentra en la mayor comprensión de las características y dinámicas de las empresas exportadoras. La llamada “nueva-nueva” teoría del comercio internacional enfatiza que los exportadores son generalmente las empresas más productivas de la economía. Además tienen un tamaño mayor, incorporan trabajadores más calificados y pagan salarios más elevados que las empresas sólo dedicadas al mercado doméstico. Uno de los últimos avances es la investigación del número de productos, mercados de destino y precios de los productos que las empresas exportadoras colocan en los mercados internacionales (ver Bernard et. al, 2007 para una revisión comprensiva de la literatura sobre firmas y comercio). Más recientemente, diversos estudios encuentran que las empresas más productivas tienen una mejor performance exportadora porque venden productos de mayor calidad a precios más altos (ver Malinova y Zhang, 2008).

En quinto lugar, las políticas públicas juegan un rol no menor en determinar el patrón del comercio internacional de naciones y regiones, ya que los factores de producción como el capital y el trabajo pueden ser afectados por la influencia de las políticas gubernamentales (Venables, 2001). Por ejemplo, una mejora en la calidad de la fuerza laboral, mediante un aumento en la proporción de personas con educación superior, incrementa la oferta de trabajo calificado disminuyendo sus costos relativos e influyendo, de esta manera, en la ventaja comparativa del país o de la región para producir y exportar productos intensivos en conocimiento. Por otro lado, la inversión extranjera directa (IED) puede ser un canal importante para proveer a

naciones y regiones de capital adicional y, quizá aún más importante, de nuevas tecnologías, con distintos efectos sobre los patrones de comercio. Si la IED es de tipo horizontal, o motivada por la búsqueda de mejoras en el acceso al mercado nacional o provincial, la inversión extranjera tendrá un efecto sustitutivo reemplazando al comercio exterior por ventas directas en el país o provincia. En cambio, si la IED es de tipo vertical o motivada por diferencias en el precio de los factores productivos entre el país de origen con el objeto de fragmentar el proceso productivo, la inversión extranjera fomentará un aumento en las exportaciones en el mercado recipiente (Barba-Navaretti y Venables, 2004).

A continuación describimos brevemente algunos rasgos de estos factores determinantes del comercio internacional para el caso de las provincias argentinas. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el análisis del comercio internacional a nivel país no puede aplicarse en forma directa al estudio de la realidad de las provincias, tal como se explica en el **Recuadro 2**.

#### **Recuadro N°2:** ¿Las provincias son distintas de las naciones?

Si bien es esperable que los factores descriptos en el Recuadro 1 determinen de la misma manera el patrón del comercio tanto de economías nacionales como subnacionales, las provincias, estados o regiones tienen una serie de características que las hacen especiales. En primer lugar, los obstáculos al intercambio son más reducidos dada la ausencia de aranceles a la importación, diferencias en el tipo de cambio o significativas disparidades regulatorias entre regiones de un mismo país. Segundo, la movilidad del trabajo –a través de las migraciones– y del capital, está sujeta a menos barreras dentro de los países que entre naciones (Davis y Weinstein, 1998). En tercer lugar, las economías subnacionales carecen de autonomía para decidir sobre ciertas políticas que tienen una influencia determinante sobre el patrón de comercio exterior, como la determinación del tipo de cambio, los impuestos a las importaciones y exportaciones, los impuestos nacionales, y otras políticas que inciden en el mecanismo de asignación de precios (Armstrong y Taylor, 2000). Una última diferencia está vinculada con las importaciones. Es prácticamente imposible asignar con un sentido económico los flujos de importación a cada provincia, aun con la construcción de detalladas tablas de comercio entre regiones dentro del mismo país, información que de todas maneras no se encuentra disponible en forma actualizada para la Argentina (Porto y Posadas, 1999). Por ello, el análisis de este Capítulo se concentra exclusivamente en las exportaciones provinciales.

Una primera característica distintiva de las economías provinciales de la Argentina es la amplia diversidad en la distribución de los factores productivos disponibles como capital, trabajo y recursos naturales. El **Cuadro 2** presenta una fotografía de las disparidades existentes en la dotación de factores productivos provincial.

De acuerdo con las últimas cifras disponibles para 1996, la CABA tiene un stock de capital por habitante –una medida de cuán intensiva en el uso de capital es la economía– 15 veces mayor que el de Formosa. Por habitante, en La Pampa hay 8,35 hectáreas de tierra sembrada para actividad agroindustrial frente a sólo 0,09 en Chubut. La Pampa tiene 11,2 cabezas de ganado bovino per cápita versus sólo 0,1 en Jujuy. Similares asimetrías entre provincias se registran en relación con los recursos mineros y con los niveles educativos de la fuerza laboral.

**Cuadro N°2:** Dotación de factores productivos por provincia, **2007**.

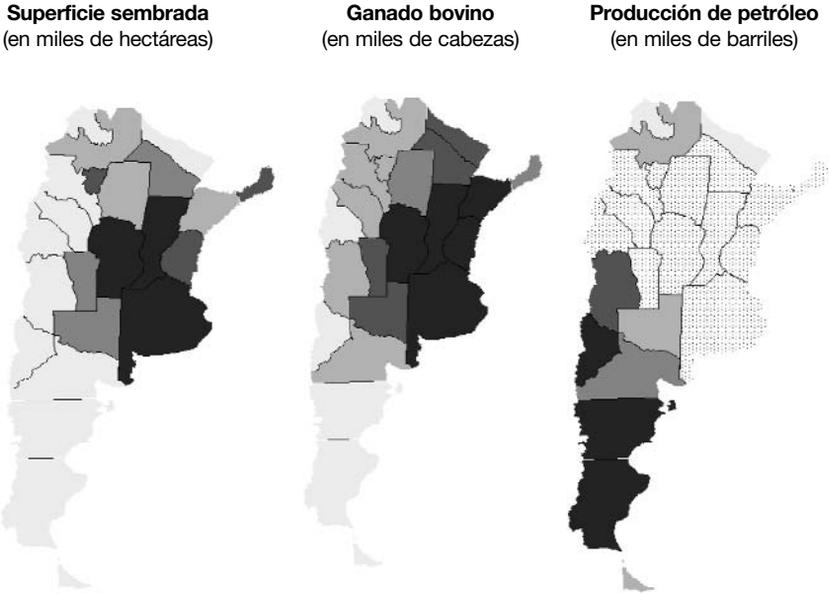
	Stock de capital per cápita en USD (*)	Superficie sembrada (Ha) per cápita	Cabezas de ganado per cápita	Petróleo per cápita (en metros cúbicos (**))
Buenos Aires	19.371	0,81	1,1	0
Catamarca	5.286	0,48	0,6	0
Chaco	6.511	1,10	1,9	0
Chubut	13.160	0,09	0,3	18,2
CABA	28.029	0,00	0,0	0
Corrientes	3.189	0,47	3,6	0
Córdoba	13.208	2,65	1,8	0
Entre Ríos	7.659	1,69	3,1	0
Formosa	2.981	0,23	2,5	0
Jujuy	15.509	0,21	0,1	0
La Pampa	5.300	8,35	11,2	2,0
La Rioja	5.687	0,20	0,8	0
Mendoza	15.032	0,16	0,2	3,8
Misiones	17.224	0,72	0,3	0
Neuquén	27.595	0,10	0,3	32,9
Río Negro	28.207	0,20	0,9	4,7
Salta	5.748	0,62	0,4	0,9
San Juan	8.133	0,12	0,1	0
San Luis	14.663	2,22	3,1	0
Santa Cruz	3.891	0,04	0,2	52,3
Santa Fe	19.598	1,69	1,9	0
Santiago del Estero	2.928	1,27	1,2	0
Tierra del Fuego	19.123	0,00	0,2	15,4
Tucumán	13.225	0,44	0,1	0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Provinfo para el stock de capital, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (2009) para superficie sembrada en hectáreas y cabezas de ganado, Base de Datos Provincial de CIPPEC para población, y MECON-INDEC (2008) para la producción de petróleo en metros cúbicos.

**Nota:** (\*) Datos para 1996 (\*\*) Datos para 2005.

Otra característica distintiva es la elevada concentración geográfica de la dotación de factores productivos, como puede observarse en el **Gráfico 23**. Cuatro provincias concentran 86,6% de la producción petrolífera argentina (Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Mendoza). Cinco provincias (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe) poseen, a su vez, 71% de la superficie sembrada para agricultura. Buenos Aires y la CABA concentran 58,1% del stock de capital del país.

**Gráfico N°23:** La distribución geográfica de los dones. Superficie sembrada, producción de carnes y de petróleo por provincia, **2007**.



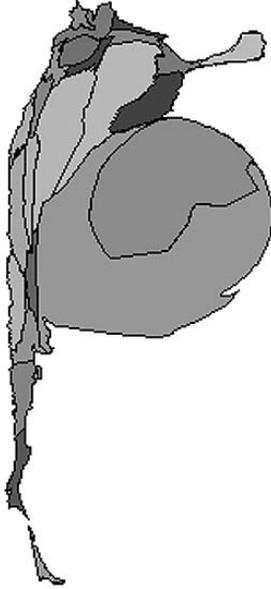
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPYA) (2008) y Base de Datos Provincial de CIPPEC.

**Nota:** Un color más oscuro implica una mayor producción de petróleo, cantidad de cabezas de ganado bovino y hectáreas de superficie sembrada para agricultura, respectivamente.

Otro determinante fundamental del patrón exportador está dado por el tamaño económico relativo –ver **Recuadro 1**–. El tamaño importa para el comercio internacional, ya que economías con mayor tamaño relativo tienden a producir y exportar proporcionalmente una mayor cantidad de bienes y servicios. En cuanto a la escala económica, la Argentina tiene una constitución “macrocéfala”, con tres provincias que explican 70,1% de la producción de bienes y servicios del país: Buenos Aires (47,7%), Santa Fe (10,5%) y

Córdoba (10,2%). El **Gráfico 24** ilustra estas disparidades en el tamaño relativo de las economías provinciales.

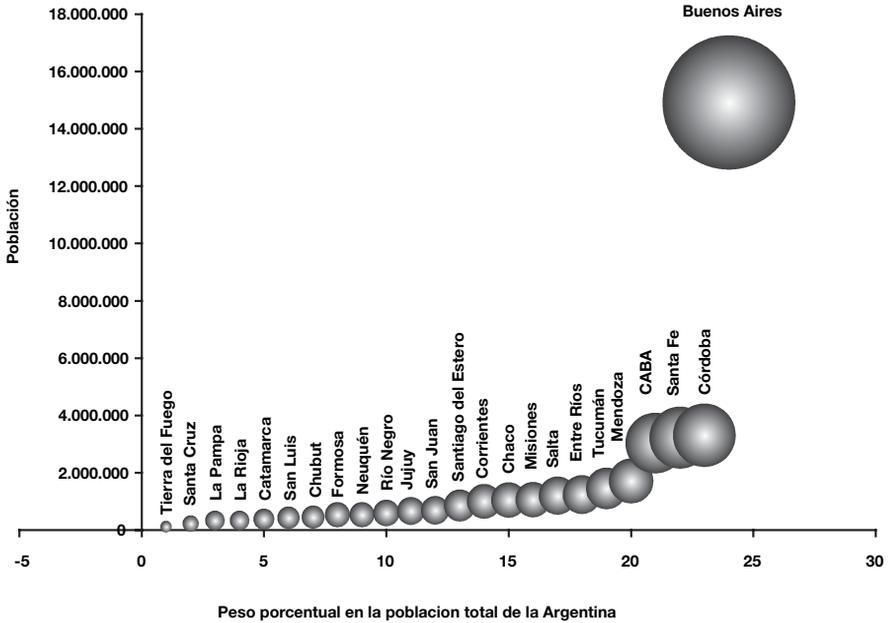
**Gráfico N°24:** Una Nación “macrocéfala”. Producto Bruto Geográfico (PBG) por provincia en miles de pesos de 2004.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la Base de Datos Provincial de CIPPEC.

La macrocefalia argentina se manifiesta también en lo que respecta a la distribución geográfica de la población. Tres provincias concentran 64% de la población argentina: Buenos Aires (41%), Córdoba (9,1%) y Santa Fe (8,9%). El **Gráfico 25** representa estas disparidades en el tamaño poblacional entre provincias.

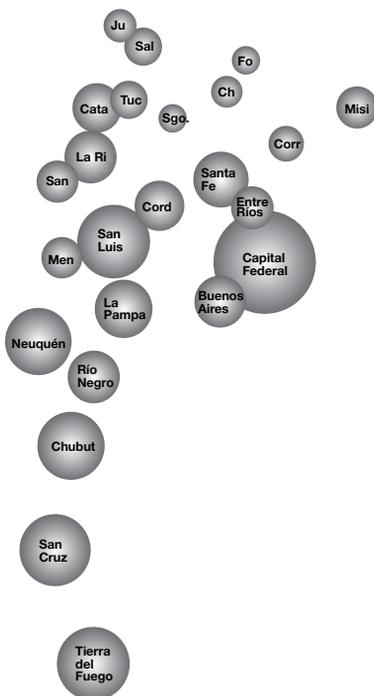
**Gráfico N°25:** El tamaño importa. Población en millones de habitantes y peso porcentual en el total de población de la Argentina por provincia (en %).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la Base de Datos Provincial de CIPPEC.

En parte como resultado de las diferencias en la dotación de factores productivos y del tamaño relativo de los mercados provinciales, la Argentina se caracteriza también por una amplia heterogeneidad geográfica en el ingreso promedio por habitante (PNUD, 2002; CEPAL, 2004). Por ejemplo, la provincia con los ingresos individuales más elevados del país, Santa Cruz, tiene, por ejemplo, un PBG per cápita ocho veces superior al de Santiago del Estero, la economía provincial de menor desarrollo relativo. El **Gráfico 26** presenta en forma sintética estas diferencias en el ingreso por habitante de las provincias.

**Gráfico N°26:** Una Nación desigual. Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita por provincia en miles de pesos de 2004 (2007).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la Base de Datos Provincial de CIPPEC.

**Nota:** El Gráfico representa el nivel del ingreso per cápita por provincia mediante el tamaño de los círculos. A mayor tamaño, mayor ingreso per cápita.

Pero la dotación de factores y la riqueza relativa no son todo. Las políticas públicas nacionales y provinciales pueden tener también una influencia determinante sobre el patrón exportador provincial. Más allá de políticas a nivel nacional que afectan en forma similar a todas las provincias, el **Cuadro 3** se concentra en una serie de medidas que impactan en forma diferencial a las economías provinciales.

La calidad de la infraestructura tiene una influencia crucial sobre los costos de las empresas y, por lo tanto, sobre la competitividad de las exportaciones. Aparecen también aquí notables disparidades entre provincias. Por ejemplo, con poblaciones y economías de tamaño similar, San Luis posee una red de caminos que es cinco veces más grande que la de Misiones. Al mismo tiempo, mientras la CABA posee dos líneas de telefonía fija por habitante, Formosa tiene sólo 0,05. Similares asimetrías entre provincias se aprecian también con respecto a la

capacidad de generación de energía. No contamos al presente con información detallada de infraestructura portuaria y de aerotransporte por provincia, pero es de esperar la presencia de similares diferencias.

Sacando el caso especial de la CABA, encontramos importantes asimetrías en el peso de los impuestos nacionales y provinciales que enfrentan las empresas en las distintas economías provinciales. Mientras en Santa Fe la presión tributaria representa 37% del PBG, sólo representa 9% en Formosa y Chubut.

**Cuadro N°3:** Las dispares políticas públicas provinciales.

	Red vial (nacional y provincial) de caminos pavimentados, en Km. por 10.000 hab. (2005)	Teléfonos per cápita (2005)	Producción anual de energía eléctrica, en WKH per cápita (2005)	Resultado fiscal /PBG (en %)(*)	Deuda / PBG (en %)(*)	Presión tributaria / PBG (en %) (**)
Buenos Aires	10,6	10,17	1.500	-0,8	16	17,7
Catamarca	55,2	0,08	7,5	1,9	44	15,4
Chaco	16,4	0,08	6,8	5,4	14	10,4
Chubut	53,4	0,32	10.013	5,3	52	9,0
CABA***	n,d	2,00	5.274	-0,7	1	68,2
Córdoba	21,5	0,18	2.305	0,3	29	19,3
Corrientes	26,3	0,09	6.385	0,4	15	24,6
Entre Ríos	26,5	0,14	2.424	1,0	21	14,4
Formosa	20,5	0,05	4,9	3,9	86	9,0
Jujuy	14,3	0,06	208	1,2	51	14,5
La Pampa	120,6	0,23	890	4,9	3	14,9
La Rioja	76,0	0,11	35,8	4,8	21	15,1
Mendoza	25,5	0,19	3.077	1,9	12	13,9
Misiones	17,3	0,08	323	1,2	33	15,0
Neuquén	43,7	0,16	37.901	1,0	16	14,8
Río Negro	38,8	0,21	2.212	0,5	30	13,7
Salta	16,7	0,09	3.207	4,1	16	15,6
San Juan	34,1	0,15	664	5,4	25	16,5
San Luis	93,8	0,16	0,0	3,1	3	19,7
Santa Cruz	84,8	0,15	2.138	0,9	5	18,3
Santa Fe	19,0	0,19	27	0,8	3	37,0
Sgo. del Estero	41,7	0,06	168	-5,7	8	13,1
T. del Fuego	23,2	0,31	2.799	2,7	10	16,9
Tucumán	11,1	0,11	3.563	-0,6	26	28,0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la Base de Datos Provincial de CIPPEC para PBG, red vial, teléfonos y producción de energía eléctrica, y MECON (2008) para resultado fiscal, presión impositiva y deuda provinciales.

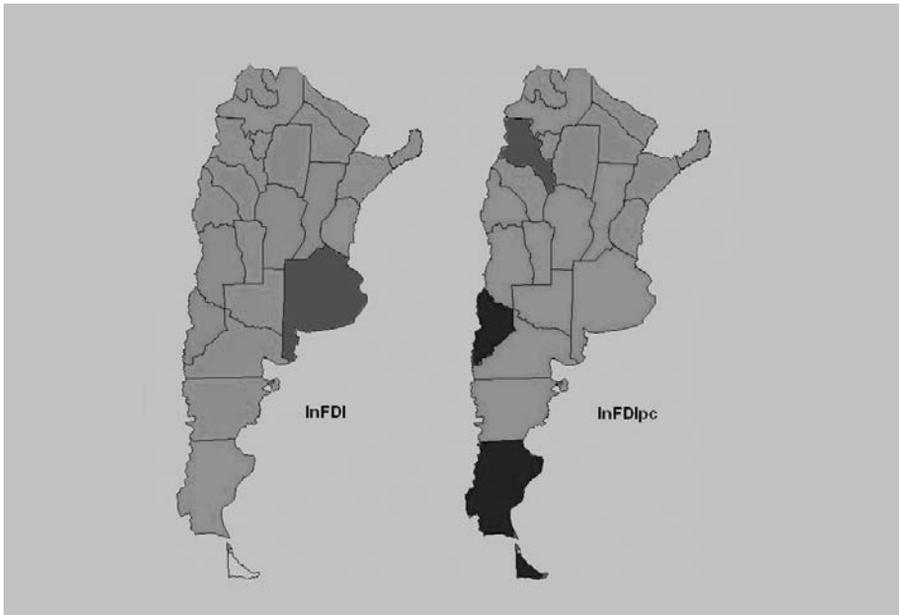
**Notas:** (\*) Datos para 2006. (\*\*) Datos para 2007. La presión tributaria se calculó como la suma de todos los impuestos provinciales y los impuestos nacionales recaudados en la provincia. (\*\*\*) Los datos para la CABA están distorsionados por el hecho de que muchas empresas cuyas actividades se realizan en el interior tienen su domicilio fiscal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobreestimando la magnitud real de la presión tributaria en ese territorio.

El entorno macroeconómico local tiene también una influencia importante sobre las exportaciones. Una alta volatilidad en las finanzas provinciales y, por lo tanto, una elevada incertidumbre macroeconómica, puede afectar seriamente a un negocio como el exportador, caracterizado por la presencia de elevados costos hundidos y decisiones de inversión de largo plazo. En este frente encontramos, por un lado, provincias con pronunciados déficits fiscales, como Santiago del Estero (de casi - 6% del PBG en 2006), frente a economías con sólidos superávits, como Chubut (+5,37%). Hallamos, también, importantes diferencias en los patrones de endeudamiento, con provincias con un elevado peso de la deuda pública, como Formosa, donde alcanza 86% del PBG, y economías escasamente endeudadas, como la de la CABA (donde sólo representa 1% del PBG, de acuerdo con datos para 2007).

Como señala el **Recuadro 1**, es de esperar que la inversión extranjera directa (IED) tenga una influencia importante sobre el patrón exportador provincial. Una característica de la Argentina es la extrema concentración geográfica de los flujos de IED. Buenos Aires y la CABA concentraron la mitad de los flujos acumulados de IED entre 1990 y 2001, seguidos de otros mercados provinciales de gran tamaño como Córdoba, Mendoza y Santa Fe, tal como se observa en el **Gráfico 27 (a)**. En términos de la inversión per cápita, las provincias ricas en recursos mineros y energéticos y con escasa población como Neuquén, Santa Cruz y Catamarca, atrajeron proporcionalmente más IED que el resto del país, como se observa en el **Gráfico 27 (b)**.

**Gráfico N°27:** Distribución geográfica de la inversión extranjera directa acumulada por provincia, **1990-2001**.

(a) IED (en logaritmos)      (b) IED per cápita (en logaritmos)



**Fuente:** Castro, Regis y Saslavsky (2007).

**Nota:** Los datos están presentados en pesos de 2004. Un color más oscuro representa un mayor nivel de IED.

Durante el período de la Convertibilidad, la IED se concentró particularmente en los sectores de servicios, que recibieron más de 45% de los flujos acumulados de inversión extranjera directa entre 1990 y 2001. Sólo las provincias especializadas en la producción agroindustrial (como Córdoba), minera (como Catamarca) y energética (como Neuquén, Santa Cruz y Chubut) recibieron proporcionalmente más IED en sectores transables (Castro, Regis y Saslavsky, 2007).

Sin embargo, el período posterior a 2002 se caracterizó por un notorio cambio en los sectores de destino de la IED, con un significativo aumento en la participación de actividades primarias y, en menor medida, extractivas en los flujos totales de IED. Mientras que los sectores intensivos recibieron sólo 15% de la IED acumulada entre 1990 y 2001, estos sectores recibieron casi 40% de la inversión extranjera luego de la crisis de 2001. Junto con la abrupta devaluación de la moneda local, que aumentó el atractivo de los sectores

intensivos en recursos naturales, el boom en los precios de los productos primarios contribuyó significativamente con ese cambio estructural en el destino de la IED (Sacroisky, 2006).

## **Un análisis económico de los determinantes de las exportaciones provinciales**

¿Cuál es el impacto de las disparidades en la dotación de factores productivos, el tamaño, la geografía, la demanda mundial y las políticas públicas sobre el patrón exportador de las provincias de la Argentina? Más precisamente, ¿cómo influyen estos factores sobre el volumen exportado, los precios de exportación, y la cantidad de productos y el tipo de bienes que colocan las provincias en los mercados internacionales?

Para responder a estos interrogantes presentamos a continuación los resultados de un minucioso análisis econométrico con un modelo gravitatorio sobre la base de un panel con datos de exportaciones por destino para 1994-2007. El **Recuadro 3** presenta una explicación técnica de los datos y la metodología econométrica utilizadas.

### **Recuadro N°3: Metodología y datos**

Para analizar los determinantes de las exportaciones provinciales se utilizó un modelo econométrico gravitatorio en el cual el volumen del comercio aumenta con el tamaño del socio comercial y decae con la distancia geográfica hasta el destino de exportación. Desde el estudio pionero de Tinbergen (1962), el modelo gravitatorio se convirtió en el instrumento analítico de preferencia en la literatura económica para exponer los flujos de comercio internacional, por su gran capacidad explicativa y robustez en los resultados.

El modelo gravitatorio empleado utiliza datos de exportación por provincia a todos los países de destino, el PIB de los mercados de exportación y la distancia geográfica desde cada provincia a cada uno de los mercados de exportación para 1994-2007, entre otras variables usualmente utilizadas en este tipo de modelo. Sobre la base de los datos de exportación a nivel de producto provistos por la DGA, calculamos la cantidad de productos exportados por cada provincia, simplemente contando la cantidad de líneas arancelarias a 8-10 dígitos del Código Aduanero del Mercosur que reportaron exportaciones superiores a cero

en cada uno de los mercados de destino. Utilizando información sobre los volúmenes en miles de dólares y las cantidades exportadas, calculamos también los precios unitarios de exportación a nivel de producto, agregando estos resultados a nivel de destino, y utilizando un índice de Laspeyres con ponderaciones fijas. Todas las variables nominales fueron convertidas a dólares constantes de 2000. El **Anexo 1** presenta una descripción detallada de los datos utilizados.

Una cuestión fundamental a considerar en las estimaciones es el hecho de que la mayoría de las provincias sólo exporta a un número reducido de mercados y, por lo tanto, las exportaciones a una cantidad no trivial de mercados es cero. La literatura reciente que explora los determinantes del comportamiento exportador a nivel de firma (ver Baldwin et al, 2005 para una revisión detallada) sugiere que la distribución de estos zeros no es al azar sino que responde a los costos de entrada a los países de destino vinculado con factores como la distancia geográfica a los mercados de exportación y el tamaño relativo de las economías destino. Este hecho introduce un sesgo de selección en el uso de metodologías econométricas simples como mínimos cuadrados ordinarios (Martin y Pham, 2008).

En nuestro caso, resolvemos el problema de selección por medio de la utilización del modelo de selección de Heckman (Greene, 2004). Armados con el coeficiente de Mills inverso producido por este modelo, simplemente estimamos un modelo de datos de panel que utiliza variables ficticias por provincia, destino y año para controlar por la presencia de factores idiosincráticos de cada economía provincial, mercado de exportación y shocks comunes a todas las provincias en el tiempo, respectivamente. Helpman et al. (2007) implementan un modelo similar para datos de corte transversal y Francois y Manchin (2007) para datos de panel para investigar los efectos de las instituciones y la infraestructura sobre el comercio.

## Exportaciones por destino

Los resultados presentados en el **Cuadro 4** sugieren que los determinantes fundamentales del volumen de las exportaciones provinciales son la distancia y el tamaño económico de los mercados de destino. Países con PIB más grandes tienden a recibir un volumen de exportaciones de mayor magnitud por parte de la provincia promedio argentina. Más precisamente, un aumento en un punto porcentual en el tamaño del mercado de exportación incrementa las exportaciones provinciales casi 1,1%. En cambio, un incremento en la distancia promedio al socio comercial de 10% reduce las ventas externas provinciales casi 8%. Es decir, por cada aumento en 100 kilómetros al mercado de destino medio, las

exportaciones de la provincia caen U\$S 140.000.

Otro resultado que emerge con claridad es que las economías provinciales de mayor tamaño tienden a exportar proporcionalmente más que provincias de menor dimensión relativa. Cada incremento en un punto porcentual en la magnitud del PBG aumenta las exportaciones de la provincia promedio casi 0,5%.

**Cuadro N°4:** Determinantes de las exportaciones provinciales.

<b>Variable dependiente: Log Exportaciones por destino</b>	<b>(1) Selección</b>	<b>(2)</b>	<b>(3) Selección</b>	<b>(4)</b>	<b>(5) Selección</b>	<b>(6)</b>
<b>PBG</b>	-0.106*** [-6.630]	0.241*** [3.555]	0.0627*** [2.816]	0.496*** [4.599]	0.0462** [2.006]	0.476*** [4.412]
<b>PIB destino</b>	0.585*** [48.23]	1.194*** [13.26]	0.598*** [44.85]	1.128*** [13.02]	0.598*** [44.89]	1.139*** [13.15]
<b>Población</b>	0.574*** [23.31]	0.968*** [10.58]	0.392*** [10.59]	0.880*** [5.399]	0.411*** [10.93]	0.915*** [5.620]
<b>Distancia</b>	-1.448*** [-17.91]	0.367 [1.114]	-1.502*** [-16.71]	0.832** [2.027]	-1.503*** [-16.74]	0.852** [2.085]
<b>Límite</b>	1.243*** [5.812]		1.328*** [5.820]		1.327*** [5.823]	
<b>Idioma</b>	0.192** [2.436]	1.140 [1.130]	0.147* [1.705]	1.659 [1.521]	0.147* [1.706]	1.712 [1.575]
<b>Mediterránea</b>	-0.566*** [-8.092]	1.048 [-1.031]	-0.574*** [-7.485]	-1.152 [-0.901]	-0.576*** [-7.516]	-0.214 [-0.293]
<b>Desempleo</b>			-0.131*** [-4.115]	0.181*** [3.064]	-0.133*** [-4.184]	0.181*** [3.058]
<b>Educación superior</b>			-0.925*** [-7.447]	1.442*** [-6.306]	-0.956*** [-7.662]	-1.505*** [-6.606]
<b>Caminos pavimentados</b>			-0.242*** [-5.439]	0.250** [1.989]	-0.241*** [-5.417]	0.249** [1.990]
<b>Energía eléctrica</b>			0.0335*** [3.986]	0.0661*** [5.258]	0.0330*** [3.923]	0.0659*** [5.246]
<b>Teléfonos</b>			-0.215*** [-6.402]	0.0156 [0.205]	-0.215*** [-6.413]	0.0279 [0.365]
<b>Resultado fiscal</b>			-0.544*** [-21.26]	-0.0285 [-0.672]	-0.549*** [-21.38]	-0.0383 [-0.903]

Variable dependiente: Log Exportaciones por destino	(1) Selección	(2)	(3) Selección	(4)	(5) Selección	(6)
IED per capita					0.0108*** [2.845]	0.0127** [2.094]
Razón inversa de Mills		0.418** [1.976]		0.511*** [3.888]		0.555*** [4.266]
Constant	-5.607*** [-7.358]	-39.67*** [-8.378]		-51.91*** [-9.084]	-10.76*** [-10.15]	-52.44*** [-9.218]
Observaciones	36.813	20.209	33.530	18.370	33.530	18.370
Numero de prov-destino	3.403	3.022	3.099	2.760	3.099	2.760
R2_W		0.0389		0.0385		0.0383
R2_O		0.498		0.525		0.526
R2_B		0.604		0.627		0.629

**Nota 1:** Para una descripción de las variables, ver Anexo 1. Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Representa significativo estadísticamente a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Todas las regresiones incluyen como control variables ficticias de tiempo y de mercado de destino. En las ecuaciones sombreadas (1), (3) y (5) se presentan los resultados de un modelo probabilístico (probit) que estima la probabilidad que la exportación de la provincia a cada mercado de destino sea superior a cero. En el resto de las ecuaciones se estima un modelo de comportamiento de efectos aleatorios que incorpora la razón inversa de Mills, estimada a través del modelo probit, para corregir por el posible sesgo de selección causado por la presencia de ceros en la matriz de regresión. Límite es la variable excluida del modelo de comportamiento.

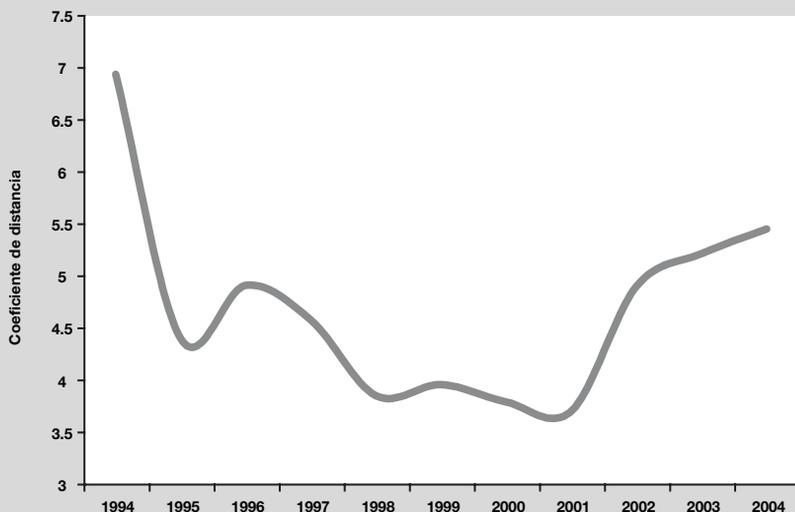
**Nota 2:** "PBG" es el logaritmo natural del Producto Bruto Geográfico en dólares constantes de 2000; "PIB Destino" es el logaritmo natural del PIB del mercado destino en dólares constantes de 2000; "Distancia" es el logaritmo natural de la distancia de la capital de la provincia a la capital del mercado de destino en miles de kilómetros; "Limite" es una variable ficticia binaria que toma valor 1 si el país de destino es limítrofe, y 0 en otro caso; "Idioma" es una variable ficticia binaria que toma valor 1 si el país de destino posee el mismo idioma que la provincia y 0 en otro caso; "Mediterránea" es una variable binaria que toma valor 1 si la provincia no tiene salida al mar y 0 en otro caso; "Desempleo" es el logaritmo de la tasa de desempleo provincial; "Educación superior" es el logaritmo natural del porcentaje de la población con educación secundaria y superior; "Caminos pavimentados" es el logaritmo natural de la cantidad de kilómetros pavimentados per cápita; "Energía eléctrica" es el logaritmo natural de los WKH per cápita producidos; "Teléfonos" es el logaritmo natural de la cantidad de teléfonos per cápita; "Resultado fiscal" es una variable binaria que toma valor 1 si el resultado fiscal provincial es deficitario, y 0 en otro caso; IED per cápita es el logaritmo de la inversión extranjera directa en dólares constantes de 2000 por habitante. La descripción de los datos y de las fuentes de información estadística empleadas puede encontrarse en el Anexo 1.

Otro resultado a destacar es que la distancia impacta en forma diferente en las provincias ubicadas en distintas regiones del país, se observa en el **Cuadro 5**. El NEA y el NOA son las regiones más afectadas por la lejanía geográfica, con una disminución en las exportaciones provinciales de 0,6 y 0,4% respectivamente por cada aumento en 10% en la distancia promedio a los mercados de exportación. En contraste, no se encuentra un efecto significativo de la geografía sobre el comercio exterior de las regiones pampeana y patagónica (ver **Cuadro 5**). Al mismo tiempo, el efecto de la distancia sobre el comercio provincial parece haber ido cambiando en el tiempo, como puede observarse en el **Recuadro 4**.

#### Recuadro N°4: Muerte y resurrección de la distancia

En línea con estudios internacionales (Hummels, 2001) la influencia de la distancia sobre las exportaciones provinciales se ha ido modificando con el tiempo. El **Gráfico 28** sugiere una significativa reducción en el impacto de la distancia geográfica sobre las ventas externas provinciales desde comienzos de los noventa hasta 2001, posiblemente como consecuencia de las mejoras en la infraestructura de transporte experimentadas durante ese período. Sin embargo, para el período de la post-convertibilidad se observa una renovada influencia de la geografía sobre el comercio provincial de la Argentina.

**Gráfico N°28:** Evolución del impacto de la distancia geográfica sobre las exportaciones provinciales, **1994-2001**.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de DGA y Base Provincial de CIPPEC.

**Nota:** El Gráfico representa el inverso del coeficiente de la distancia geográfica de cada provincia a los socios comerciales obtenido de un modelo de gravedad estimado con el método de Heckman (Amemiya, 1984) en forma anual, controlando por posibles problemas de selección generados por la presencia de exportaciones cero a algunos mercados de exportación, así como por efectos fijos de destino y provincia, sobre la base de datos de exportación provincial en dólares constantes de 2000 expresados en logaritmos.

**Cuadro N°5:** La geografía no es la misma para todos. Efectos regionales de la distancia geográfica sobre las exportaciones.

	(1) Selección	(2)	(3)
<b>PBG</b>	6,70e-05 [0,00425]	0,352*** [7,899]	0,455*** [11,12]
<b>PIB destino</b>	0,612*** [49,33]	1,129*** [34,34]	1,182*** [13,61]
<b>Distancia</b>	-1,598*** [-22,07]	-2,512*** [-29,15]	1,053*** [3,229]
<b>Límite</b>	1,238*** [5,657]		
<b>Mediterránea</b>	-0,634*** [-8,864]	-0,633*** [-3,984]	0,265 [0,319]
<b>Desempleo</b>	-0,139*** [-4,843]	0,131** [2,308]	0,182*** [3,173]
<b>Educación superior</b>	-0,772*** [-6,319]	-1,429*** [-6,487]	-1,489*** [-6,817]
<b>NEA*distancia</b>	-0,0257*** [-3,416]	-0,0762*** [-4,384]	-0,0672*** [-4,432]
<b>NOA*distancia</b>	0,0101 [1,355]	-0,0362** [-2,128]	-0,0413*** [-2,773]
<b>Pampeana* distancia</b>	0,0668*** [8,350]	0,199*** [11,19]	0,208*** [12,67]
<b>Patagónica*distancia</b>	-0,0906*** [-10,88]	-0,00489 [-0,237]	-0,0282 [-1,413]
<b>Razón inversa de Mills</b>		0,639*** [4,777]	0,452** [2,074]
<b>Dummies de tiempo</b>		Si	Si
<b>Dummies de destino</b>		No	Si
<b>Constante</b>	-1,614** [-2,246]	-4,882*** [-3,291]	-41,56*** [-9,099]
<b>Observaciones</b>	36.813	20.209	20.209
<b>Número de prov.-destino</b>	3.403	3.022	3.022
<b>R2_W</b>	e(r2_w)	0,0399	0,0398
<b>R2_O</b>	e(r2_o)	0,430	0,536
<b>R2_B</b>	e(r2_b)	0,506	0,642

**Nota 1:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Representa significativo estadísticamente a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Se estimó un modelo de gravedad utilizando datos de panel por provincia y mercado de destino de exportación para 1994-2004, que corrige por posibles problemas de selección. En la ecuación (1) se presentan los resultados de un modelo probabilístico (*probit*) que estima la probabilidad que la exportación de la provincia a cada mercado de destino sea superior a cero. En el resto de las ecuaciones se estima un modelo de comportamiento de efectos aleatorios que incorpora la razón inversa de Mills, estimada a través del modelo *probit*, para corregir por el posible sesgo de selección causado por la presencia de ceros en la matriz de regresión. Límite es la variable excluida del modelo de comportamiento, el resto de las variables están descritas en la nota 2 del Cuadro 4.

Las estimaciones presentadas en el **Cuadro 4** no aclaran, sin embargo, cuál es el impacto de factores productivos como la proporción de trabajadores calificados en la fuerza laboral provincial sobre las exportaciones totales. Los resultados en la mayor parte de las especificaciones apuntan a una relación negativa y estadísticamente significativa entre el nivel educativo y el volumen total exportado.

Sin embargo, por regiones, la educación tiene efectos muy diferentes, como se observa en el **Anexo 2**. En el NEA, un incremento en 10% en la cantidad de personas con educación secundaria o superior incrementa las exportaciones provinciales en 2%. En la región pampeana y patagónica, una mayor proporción de población más educada pareciera tener, contraintuitivamente, un efecto depresivo sobre las exportaciones.

En cuanto a las políticas públicas, los resultados del **Cuadro 4** sugieren que la presencia de infraestructura de calidad incentiva las exportaciones en la provincia promedio. Un aumento en 10% en la cantidad de kilómetros pavimentados per cápita implicaría un incremento cercano a 3% en los volúmenes exportados en términos reales. A nivel regional, las exportaciones provinciales son más sensibles a las mejoras en la infraestructura de caminos en las regiones pampeana y patagónica, como se observa en el **Anexo 2**.

Una relación positiva similar, si bien de menor magnitud, se registra entre la disponibilidad de energía eléctrica per cápita y el volumen exportado. Las exportaciones de la región pampeana son las que más responden a las mejoras en la capacidad de generación energética provincial. Una mejora en 10% en la producción de energía eléctrica implicaría un incremento en casi 3% en las exportaciones reales de las provincias pampeanas, como se observa en el **Anexo 2**.

Finalmente, el stock de teléfonos fijos por habitante no parecería afectar en forma significativa y robusta a las exportaciones de la provincia promedio argentina, de acuerdo con el **Cuadro 4**. Por regiones, sin embargo, encontramos efectos importantes. En el NEA y NOA, un incremento de 10% en el

número de teléfonos per cápita aumentaría las exportaciones reales provinciales 1,1 y 0,6%, respectivamente. En contraste, la presencia de desequilibrios en las finanzas provinciales reduce la probabilidad de que la provincia incurriera en los mercados internacionales –ver ecuaciones (3) y (5) del **Cuadro 4**. Sin embargo, pareciera no tener un efecto significativo sobre el volumen exportado. Resultados similares se observan a nivel regional en el **Anexo 2**.

Más allá de las políticas públicas, las estimaciones del **Cuadro 4** sugieren que los flujos de inversión extranjera directa (IED) están asociados con un volumen levemente mayor exportado en la provincia promedio, sugiriendo una relación complementaria entre IED y exportaciones provinciales. Por regiones, sin embargo, en el **Anexo 2** encontramos que mientras que en el NEA la IED está correlacionada con un incremento en las exportaciones provinciales, en la región pampeana mayores niveles de inversión extranjera implican menores ventas externas. Estos resultados sugieren diferencias en la naturaleza de la IED atraída por cada región, con inversión extranjera “horizontal” vinculada con la búsqueda de recursos (resource seeking) y sustitutiva de las exportaciones en la región pampeana, y de tipo “vertical,” vinculada con estrategias de complementación productiva de “plataforma exportadora” por parte de empresas transnacionales en el caso del NEA.

### **El negocio exportador está en todos lados pero más cerca en Buenos Aires**

La distancia con los mercados de destino tiene, en promedio, un impacto muy significativo sobre las exportaciones provinciales. ¿Cuál es el impacto de la localización espacial de las economías provinciales sobre sus exportaciones? Más precisamente, ¿cómo impacta su lejanía o cercanía geográfica con respecto al principal centro económico y puerto de salida del país, la CABA?

Los resultados de nuestras estimaciones, presentados en el **Cuadro 6**, sugieren que un incremento en 10% en la distancia promedio a la CABA disminuye la probabilidad de que la provincia exporte en casi 2% y reduce el volumen exportado en 7,6%. Pero la distancia a la capital argentina no afecta a todas las regiones por igual. El NEA es la región más afectada por su lejanía de la CABA, seguida por el NOA, mientras no pareciera existir un efecto estadísticamente significativo para la región patagónica, muy probablemente debido a su especialización en la exportación de productos energéticos que no necesariamente tienen que ser transportados hasta esa ciudad para ser comercializados internacionalmente. El

efecto es positivo, en cambio, para la región pampeana dada su cercanía a la CABA<sup>2</sup>.

**Cuadro N°6:** El costo de la lejanía a la capital. Efectos de la distancia a la CABA.

	(1) Selección	(2)	(3)
<b>PBG</b>	-0,0419** [-2,171]	0,721*** [9,954]	0,00254 [0,0874]
<b>PIB mercado de destino</b>	0,596*** [48,19]	1,180*** [33,02]	1,581*** [17,71]
<b>Distancia</b>	-1,512*** [-20,67]	-2,661*** [-28,15]	-2,090*** [3,714]
<b>Distancia a CABA</b>	-0,184** [-2,468]	-0,694*** [3,664]	-0,766*** [-4,372]
<b>Límite</b>	1,368*** [6,363]		
<b>Mediterránea</b>	-0,657*** [-9,105]	-0,680*** [-4,121]	-0,372 [-0,346]
<b>NOA*Distancia a CABA</b>	-0,0417*** [-4,172]	-0,0895*** [-3,797]	-0,129*** [-6,169]
<b>NEA*Distancia a CABA</b>	0,0202** [2,068]	-0,0274 [-1,249]	-0,0908*** [-4,636]
<b>Pampeana*Distancia a CABA</b>	0,0718*** [6,018]	0,367*** [14,43]	0,297*** [12,87]
<b>Patagónica*Distancia a CABA</b>	-0,102*** [-9,084]	-0,0257 [-0,962]	-0,0285 [-1,096]
<b>Desempleo</b>	-0,186*** [-6,291]	0,0380 [0,654]	0,347*** [7,165]
<b>Educación superior</b>	-0,879*** [-6,926]	-2,091*** [-8,729]	0,882*** [-4,124]
<b>Razón inversa de Mills</b>		0,764*** [5,334]	0,393 [1,603]
<b>Dummies de tiempo</b>		Si	Si
<b>Dummies de destino</b>		No	Si

.....

2. Cuyo es excluida para evitar problemas de multicolinealidad y, por lo tanto, todas las interacciones de las regiones con la distancia deben considerarse en forma relativa a esa región (ver Verbeek, 2004).

	(1) Selección	(2)	(3)
Constante	-0,224 [-0,237]	-19,87*** [-7,262]	-41,24*** [-6,935]
Observaciones	33.355	17.826	17.826
Número de prov.-destino	3.082	2.736	2.736
R2_W		0,440	0,530
R2_O		0,508	0,642
R2_B		0,0426	0,0284

**Nota 1:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Representa significativo estadísticamente a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Todas las regresiones incluyen como control variables ficticias de tiempo y de mercado de destino. En la ecuación (1) se estima un modelo probabilístico (probit) de la probabilidad que la exportación de la provincia a cada mercado de destino sea superior a cero. En el resto de las ecuaciones se estima un modelo de comportamiento de efectos aleatorios que incorpora la razón inversa de Mills, estimada a través del modelo probit, para corregir por el posible sesgo de selección causado por la presencia de ceros en la matriz de regresión. Límite es la variable excluida del modelo de comportamiento. El resto de las variables se define en la nota 2 del Cuadro 4.

## No todos los productos son iguales

Sin embargo, estos resultados para el total del volumen exportado no nos dicen nada acerca de cómo la dotación de factores productivos, la escala de la economía, la geografía y las políticas públicas afectan a los distintos tipos de bienes según su nivel de diferenciación. El **Cuadro 7** presenta los resultados del modelo de gravedad presentado en el **Recuadro 3**, separando a las exportaciones en tres grupos de productos: diferenciados, precio-referenciados y homogéneos, de acuerdo con la clasificación de Rauch (1999)<sup>3</sup>.

Las estimaciones sugieren, primero, un impacto mucho mayor del tamaño del mercado del socio comercial para bienes diferenciados que para otro tipo de productos –ver ecuaciones (4) y (7)–. Es decir, las economías más grandes son las que tienden a demandar productos provinciales con mayor nivel de diferenciación. La distancia geográfica al mercado de destino pareciera afectar, a su vez, más negativamente a los productos precio-referenciados y homogéneos que a los bienes más diferenciados, como se observa en las ecuaciones (4) a (6).

.....  
3. Según Rauch (1999) los productos homogéneos son bienes que se comercializan en mercados organizados y con precios fácilmente accesibles como, por ejemplo, los cereales en las Bolsas de Granos. Los productos precio-referenciados son bienes que se comercializan en forma organizada pero no poseen precios públicos; y los productos diferenciados son bienes con “marca” con atributos difíciles de generalizar y comercializar en forma organizada.

En segundo lugar, los resultados indican que las provincias con una proporción mayor de trabajadores calificados, es decir, con educación secundaria o superior, tienden a exportar un mayor volumen de productos diferenciados que aquellas con un nivel educativo más bajo. Más precisamente, un aumento en 10% en la cantidad de trabajadores con educación superior eleva las ventas externas de bienes diferenciados de la provincia promedio 8,15%.

Tercero, la presencia de elevados volúmenes de IED per cápita pareciera no influir significativamente sobre las exportaciones provinciales de menor grado de diferenciación. En cambio, la inversión externa pareciera ejercer un efecto sustitutivo sobre las ventas externas de bienes diferenciados, sugiriendo una motivación “horizontal” por parte de las empresas transnacionales, vinculada con el acceso y con la venta directa en el mercado doméstico local por parte de filiales<sup>4</sup>. Un aumento en 10% de la IED por habitante reduce las exportaciones de productos diferenciados 0,3% en la provincia promedio.

En cuanto a la influencia de las políticas públicas, los resultados sugieren que la presencia de una infraestructura de caminos de calidad incide positivamente más sobre los productos homogéneos y precio-referenciados que sobre los bienes con un mayor nivel de diferenciación. De acuerdo con las estimaciones, mientras un alza de 10% en la longitud de caminos pavimentados per cápita incrementaría las exportaciones de productos diferenciados sólo 3,6%, los bienes homogéneos aumentarían el doble (6,8%), y los precio-referenciados casi tres veces más (11,3%) en la provincia promedio, de acuerdo con los resultados en las ecuaciones (7) a (9).

La capacidad provincial de producción de energía eléctrica pareciera estar, a su vez, asociada con mayores exportaciones con bajo nivel de diferenciación. Un incremento en 10% en la generación eléctrica per cápita en la provincia promedio aumentaría las exportaciones de bienes homogéneos y precio-referenciados en 1 y 0,4%, respectivamente. Una posible explicación es que este tipo de productos suelen ser más intensivos en el uso de energía que bienes más diferenciados, reforzando el patrón de ventaja comparativa en provincias con abundancia de recursos para su producción.

Si bien los resultados no son tan robustos, los desequilibrios fiscales provinciales y la consiguiente inestabilidad e incertidumbre macroeconómicas

.....  
4. Ver Recuadro 1.

parecieran perjudicar más a los productos con mayor nivel de diferenciación, que usualmente requieren de costos hundidos y de decisiones de inversión de más largo plazo.

**Cuadro N°7:** Productos diferenciados, homogéneos y precio-referenciados.

	Ecuación de selección								
	(1) Diferen- ciados	(2) Homo- géneos	(3) Precio referen- ciados	(4) Diferen- ciados	(5) Homo- géneos	(6) Precio referen- ciados	(7) Diferen- ciados	(8) Homo- géneos	(9) Precio referen- ciados
<b>PBG</b>	-0,152*** [-6,207]	0,151*** [7,056]	-0,334*** [-14,12]	-0,551*** [4,813]	0,530*** [4,338]	-0,0679 [-0,617]	0,546*** [4,925]	0,433*** [3,908]	-0,109 [-1,023]
<b>PIB destino</b>	0,565*** [37,13]	0,387*** [34,88]	0,609*** [40,03]	0,997*** [19,78]	0,714*** [11,65]	0,895*** [20,13]	1,647*** [13,56]	0,764*** [5,918]	1,127*** [9,715]
<b>Población</b>	0,822*** [20,18]	0,157*** [4,404]	1,088*** [25,83]	1,010*** [6,771]	0,544*** [3,375]	1,544*** [10,33]	1,356*** [8,564]	0,713*** [4,744]	1,764*** [11,42]
<b>Distancia</b>	-1,454*** [-13,91]	-0,796*** [-9,803]	-1,399*** [-13,42]	-1,545*** [-8,058]	-0,589*** [-3,041]	-1,666*** [-9,360]	0,965* [1,726]	0,477 [0,922]	0,617 [1,104]
<b>Límite</b>	0,856*** [4,351]	1,293*** [8,551]	1,233*** [5,832]	2,238*** [6,727]	3,830*** [10,47]	1,807*** [5,461]	4,684* [1,648]	1,366 [0,819]	6,167** [2,546]
<b>Idioma</b>	0,321*** [3,370]	-0,0210 [-0,277]	0,317*** [3,294]						
<b>Mediterránea</b>	-0,460*** [-4,345]	-0,539*** [-7,367]	-0,424*** [-4,235]	-1,002*** [-4,625]	-1,211*** [-5,657]	-0,800*** [-3,949]	-0,670 [-0,176]	8,515*** [2,759]	0,792 [0,260]
<b>Desempleo</b>	-0,234*** [-6,548]	0,00951 [0,300]	-0,162*** [-4,674]	-0,150** [-2,083]	0,122 [1,551]	0,261*** [3,956]	-0,166** [-2,299]	0,149* [1,952]	0,270*** [4,108]
<b>Educación superior</b>	0,320** [2,147]	-1,201*** [-9,964]	-0,195 [-1,359]	0,781*** [2,792]	-0,449 [-1,289]	-0,726*** [-2,676]	0,848*** [3,088]	-0,0516 [-0,147]	-0,760*** [-2,851]
<b>Caminos pavimentados</b>	0,0631 [1,476]	-0,0143 [-0,401]	0,440*** [10,11]	0,324*** [3,545]	0,623*** [6,191]	1,076*** [10,98]	0,389*** [4,457]	0,735*** [8,510]	1,189*** [12,49]
<b>Energía eléctrica</b>	-0,0160*** [-2,923]	0,00574 [1,298]	0,00819 [1,468]	-0,0215* [-1,921]	0,107*** [9,068]	0,0437*** [4,006]	-0,0347*** [-3,177]	0,0973*** [9,542]	0,0391*** [3,716]
<b>Teléfonos</b>	0,122*** [3,845]	-0,352*** [-12,71]	0,0252 [0,814]	-0,0143 [-0,158]	-0,403*** [-4,067]	0,0859 [1,025]	0,0372 [0,414]	-0,285*** [-2,877]	0,135 [1,623]
<b>Resultado fiscal</b>	-0,177*** [-6,559]	-0,358*** [-14,55]	-0,347*** [-13,30]	-0,0377 [-0,783]	-0,174** [-2,502]	0,0281 [0,573]	-0,0775 [-1,586]	-0,111 [-1,457]	0,0157 [0,313]
<b>IED per cápita</b>	-0,0176*** [-3,664]	0,00846* [1,814]	0,0111** [2,306]	-0,0350*** [-4,666]	-0,00935 [-1,012]	0,00461 [0,676]	-0,0408*** [-5,409]	-0,0145 [-1,574]	0,00280 [0,411]

Ecuación de selección									
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Diferen- ciados	Homo- géneos	Precio referen- ciados	Diferen- ciados	Homo- géneos	Precio referen- ciados	Diferen- ciados	Homo- géneos	Precio referen- ciados
Dummies de tiempo				Si	Si	Si	Si	Si	Si
Dummies de destino				No	No	No	Si	Si	Si
Razón invertida de Mills (Diferenciados)				1,084*** [6,951]			1,562*** [8,172]		
Razón invertida de Mills (Homogéneos)					0,630** [2,343]			0,260 [0,801]	
Razón invertida de Mills (Precio-ref.)						0,550*** [4,374]			0,639*** [4,337]
Constante	-7,570*** [-6,785]	-11,07*** [-12,10]	-11,26*** [-9,926]	-26,15*** [-10,87]	-26,16*** [-8,435]	-21,03*** [-8,637]	-67,23*** [-8,699]	-42,72*** [-5,430]	-49,92*** [-6,893]
Observaciones Número de prov-destino	27.613 2.548	27.951 2.571	30.605 2.821	13.271 2.182	13.403 2.357	14.680 2.367	13.271 2.182	13.403 2.357	14.680 2.367
R2_0				0,305	0,281	0,294	0,401	0,458	0,381
R2_W				0,0209	0,0304	0,0429	0,0220	0,0299	0,0432
R2_B				0,359	0,314	0,340	0,484	0,562	0,462

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Representa significativo estadísticamente a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. En las ecuaciones (1), (3), (5) y (7) se estima un modelo probabilístico (*probit*) de la probabilidad que la exportación de la provincia a cada mercado de destino sea superior a cero. En el resto de las ecuaciones se estima un modelo de comportamiento de efectos aleatorios (*random effects*) que incorpora la razón inversa de Mills, estimada a través del modelo *probit*, para corregir por el posible sesgo de selección causado por la presencia de ceros en la matriz de regresión. Límite es la variable excluida del modelo de comportamiento. El resto de las variables se definió como en los Cuadros 4, 5 y 6. La clasificación de productos se realizó siguiendo a Rauch (1999).

## Diversificando los productos

Diversos estudios apuntan a la importancia de la diversificación productiva y exportadora para el desarrollo económico en el largo plazo<sup>5</sup>. Una de las regularidades empíricas más sólidas halladas recientemente es la existencia de una relación entre crecimiento económico y diversificación productiva y

.....

5. Ver, por ejemplo, Imbs y Wacziarg (2001) y Lederman y Kingley (2003).

exportadora (Imbs y Wacziarg, 2003; Lederman y Klinger, 2004). En el largo plazo, una estructura de exportaciones más 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).

Dada la importancia de esta cuestión para el crecimiento económico en el largo plazo de las provincias, examinamos a continuación los factores que determinan la capacidad de diversificación de las exportaciones provinciales, aproximada por el número de productos exportados por cada provincia y por mercado de destino para 1994-2004. Las estimaciones en el **Cuadro 8** presentan similares resultados a los presentados en el **Cuadro 4** para el total de exportaciones, pero utilizando un estimador de Poisson para la estimación del modelo gravitatorio<sup>6</sup>.

**Cuadro N°8:** Cantidad de productos exportados.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>PBG</b>	0,493*** [31,99]	0,480*** [31,15]	0,408*** [22,67]	0,410*** [22,70]	0,410*** [22,73]
<b>PIB destino</b>	0,751*** [105,8]	0,755*** [106,1]	0,742*** [100,8]	0,742*** [100,9]	0,743*** [100,9]
<b>Distancia</b>	-1,988*** [-25,87]	-1,995*** [-25,90]	-1,992*** [-25,03]	-1,991*** [-25,02]	-1,994*** [-25,05]
<b>Límite</b>	0,446*** [2,824]	0,437*** [2,760]	0,435*** [2,709]	0,439*** [2,733]	0,437*** [2,722]
<b>Idioma</b>	0,476*** [5,690]	0,481*** [5,727]	0,419*** [4,920]	0,417*** [4,899]	0,416*** [4,880]
<b>Mediterránea</b>	-0,463*** [-5,118]	-0,465*** [-5,124]	-0,449*** [-4,876]	-0,450*** [-4,885]	-0,450*** [-4,883]
<b>Desempleo</b>		-0,0316*** [-2,900]	-0,0184 [-1,512]	-0,0236* [-1,939]	-0,0196 [-1,608]
<b>Educación superior</b>		-0,573*** [-16,76]	0,0629 [1,521]	0,0843** [2,035]	0,0738* [1,780]
<b>Caminos pavimentados (km per cápita)</b>			-0,474*** [-15,32]	-0,481*** [-15,53]	-0,475*** [-15,32]

.....

6. Una explicación de la estimación realizada se encuentra en la nota del Cuadro 8. Santos Silva y Tenreiro (2006) presentan un análisis detallado de la aplicación de estimadores de Poisson a los modelos gravitatorios.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Energía eléctrica per cápita</b>			0,0102*** [4,280]	0,00775*** [3,205]	0,00793*** [3,281]
<b>Teléfonos fijos per cápita</b>			0,0952*** [8,269]	0,0856*** [7,400]	0,0856*** [7,427]
<b>Resultado fiscal</b>				0,0348*** [6,549]	0,0325*** [6,101]
<b>IED per cápita</b>					0,00621*** [5,794]
<b>Constante</b>	-9,932*** [-12,35]	-11,31*** [-13,95]	-5,001*** [-5,476]	-5,116*** [-5,596]	-5,132*** [-5,616]
<b>Observaciones</b>	36.813	36.813	33.530	33.530	33.530
<b>Numero de prov-destino</b>	3.403	3.403	3.099	3.099	3.099

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Representa significativo estadísticamente a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. El Cuadro presenta los resultados de un modelo de Poisson para datos de panel (1994-2004) que permite controlar por problemas de heteroscedasticidad, sesgo de selección por la presencia de exportaciones cero de algunos productos a ciertos destinos de exportación y que se adecúa a la naturaleza de conteo de la variable dependiente (número de productos exportados por cada sector productivo –a dos dígitos de CUCI– de la provincia a cada mercado de destino, definida como toda exportación positiva a 8-10 dígitos del Código Aduanero del Mercosur). Todas las regresiones incluyen controles por shocks comunes a todas las provincias y por características idiosincráticas en los mercados de destino. Ver nota 2 del Cuadro 4 para una definición de todas las variables. Las interacciones de la distancia por región no se reportan por motivo de espacio, pero se encuentran disponibles en caso de ser solicitadas a los autores.

El tamaño del mercado de destino y de la economía provincial está fuerte y positivamente correlacionado con la capacidad de exportar un número mayor de bienes de exportación, en todas las especificaciones. Un incremento en 10% en el tamaño del mercado de destino y del PBG local eleva la cantidad de productos exportados al país promedio en 7,5 y 4,9% respectivamente. En ambos casos, los coeficientes se mantienen significativos y con el signo esperado antes de la inclusión de diversas variables de control. La distancia geográfica actúa, por el contrario, como una barrera a la diversificación de la canasta exportadora provincial, con una caída en 19,8% en el número de productos exportados por cada incremento en 10% en la lejanía al mercado de destino promedio.

El NEA y la Patagonia son las regiones más afectadas por la lejanía a los mercados de destino en lo que respecta a su capacidad de incrementar el número de productos exportados, de acuerdo con los resultados de la ecuación 3. Los países limítrofes y que comparten el mismo idioma que la Argentina reciben, a su vez, una cantidad 0,44% mayor de productos provinciales. Las provincias mediterráneas o sin salida al mar tienden a exportar 0,5% menos productos que las provincias costeras.

Por su parte, las economías provinciales con una mayor proporción de su población con educación superior tienden a tener una canasta de productos de exportación levemente más diversificada, es decir, a exportar un mayor número de productos. Un incremento en 1% en el porcentaje de habitantes con educación secundaria o terciaria eleva la cantidad de bienes vendidos en el exterior en 0,08%. Si bien los resultados no son robustos, una baja tasa de utilización de la capacidad productiva –aproximada por la tasa de desocupación– estaría negativamente correlacionada con el número de productos exportados.

Con respecto a la influencia de las políticas públicas, las estimaciones sugieren que la capacidad de generación eléctrica y la cantidad de líneas de telefonía fijas por habitante están fuertemente correlacionadas con la capacidad provincial de exportar una mayor cantidad de bienes. Contrariamente a la intuición, los resultados indican que el stock de caminos pavimentados tiene un efecto negativo sobre la diversificación exportadora provincial, si bien con efectos positivos para la región pampeana. Una posible explicación es que la infraestructura de caminos reduce los costos de aquellas mercancías de mayor peso por tonelada exportada, usualmente vinculadas con la producción primaria, reforzando el patrón de exportación de algunas provincias en un número reducido de productos. Otro resultado sorprendente está ligado con el resultado fiscal, que registra un inesperado coeficiente positivo para la provincia promedio. Finalmente, la cantidad de inversión extranjera directa que recibe por habitante la provincia promedio parece influir positivamente en la cantidad de productos exportados, aunque el coeficiente es de magnitud reducida.

## **Tamaño, distancia y precios de exportación**

La información estadística acerca del precio unitario de los bienes vendidos en los mercados externos es una aproximación a la valorización de la calidad de ese producto por parte de los consumidores extranjeros. De hecho, un número creciente de estudios internacionales postula que las empresas más productivas precisamente tienen una performance exportadora superior porque son capaces de vender productos de alta calidad a precios más elevados en los mercados internacionales<sup>7</sup>.

.....  
7. Por ejemplo, Baldwin y Harrigan (2007), Johnson (2007), Hallak y Sivadasan (2008), Kneller y Yu (2008).

La aparición de los “gigantes” de la economía mundial, como China y la India, resalta la importancia crucial de entender los determinantes de la capacidad de las provincias de la Argentina para exportar productos de mayor calidad. Dada la ventaja comparativa de estas economías en la producción industrial a precios reducidos, el futuro de los productores provinciales de bienes manufacturados descansa en su capacidad para producir productos de cada vez mayor calidad que suelen ser, a su vez, los menos vulnerables a la competencia de importaciones de países de bajos salarios (Castro et al., 2005; Castro et. al., 2008; Khandewal, 2008).

Controlando por posibles shocks comunes a todas las provincias y las características específicas de los destinos de exportaciones, las estimaciones del **Cuadro 9** revelan que los precios de los productos exportados por la provincia promedio son más elevados en los mercados de destino de mayor tamaño e ingreso por habitante. De los dos fenómenos, el “efecto riqueza” es el más preponderante cuando controlamos por las características específicas del país de destino de la exportación —ecuaciones (2), (4) y (5)—. Más precisamente, un incremento de 10% en el PIB per cápita del mercado promedio de exportación aumenta el precio de las ventas externas del sector de exportación provincial típico alrededor de 6%.

Estos resultados indican, a su vez, que las exportaciones de las provincias a mercados más alejados geográficamente tienden a recibir precios más reducidos —en promedio 8% menores por cada incremento en igual proporción en la distancia a ese destino—, en línea con algunos de los más recientes estudios internacionales<sup>8</sup>.

.....

8. Baldwin y Harrigan (2007) encuentran que los precios de exportación en los Estados Unidos tienden a caer con la distancia. Johnson (2007) analiza datos bilaterales para todos los países que tienen información disponible y arriba a la misma conclusión. Sin embargo, Malinova y Zhang (2008) encuentran una relación positiva entre distancia y tamaño y los precios de los productos exportados por las empresas chinas.

**Cuadro N°9:** Determinantes de los precios unitarios de exportación por sector y provincia.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>PIB destino</b>	0,0739*** [3,680]	0,0235 [1,205]	-1,411*** [-7,146]	-0,192 [-0,722]	-0,229 [-0,861]
<b>PIB per cápita destino</b>	0,0868*** [3,704]	0,0615*** [2,693]	1,863*** [9,853]	0,617** [2,344]	0,639** [2,432]
<b>Distancia</b>	-0,504*** [-8,907]	-0,174*** [-3,105]	-1,393*** [-13,45]	-1,357*** [-13,20]	-0,453*** [-4,033]
<b>Límite</b>	-0,974*** [-8,890]	-0,601*** [-5,653]	-8,916*** [-16,64]	-8,412*** [-15,43]	-6,111*** [-11,17]
<b>Idioma</b>	0,363*** [5,241]	0,281*** [4,204]	7,508*** [9,822]	3,146*** [3,152]	4,176*** [4,204]
<b>Demanda de productos</b>	0,572*** [15,65]	0,569*** [15,51]	0,979*** [22,91]	0,966*** [22,02]	0,971*** [22,15]
<b>Competencia</b>	-0,580*** [-12,44]	-0,423*** [-8,712]	-0,548*** [-10,61]	0,473*** [-8,611]	0,456*** [-8,305]
<b>Desempleo</b>	-0,0508** [-2,139]	0,00479 [0,136]	-0,0680*** [-2,867]	0,109*** [3,369]	0,0157 [0,448]
<b>Educación superior</b>	-1,014*** [-10,15]	-0,228 [-1,601]	-0,556*** [-5,241]	-0,209* [-1,790]	-0,298** [-2,097]
<b>Camino pavimentados</b>	-0,668*** [-20,83]	0,0989 [0,528]	-0,500*** [-15,13]	0,441*** [-13,21]	0,120 [0,650]
<b>Energía eléctrica</b>	0,00693 [1,401]	0,0219*** [2,580]	0,00490 [1,011]	0,00365 [0,749]	0,0221*** [2,627]
<b>Teléfonos</b>	0,0262 [1,185]	0,0126 [0,346]	0,0463** [1,976]	0,152*** [5,942]	-0,000416 [-0,0115]
<b>Resultado fiscal</b>	-0,0371** [-2,386]	-0,0255 [-1,339]	-0,0315** [-1,962]	-0,0371** [-1,984]	-0,0264 [-1,389]
<b>IED per cápita</b>	0,00958*** [2,601]	-0,00720* [-1,744]	-0,00162 [-0,444]	-0,00284 [-0,695]	-0,00759* [-1,851]
<b>Dummies de tiempo</b>	No	Si	No	Si	Si
<b>Dummies de destino</b>	No	No	Si	Si	Si
<b>Dummies de provincia</b>	No	Si	No	No	Si
<b>Constante</b>	2,495*** [3,904]	1,318 [1,529]	26,39*** [9,522]	13,13*** [3,840]	2,826 [0,808]
<b>Observaciones</b>	58.654	58.654	58.654	58.654	58.654
<b>Número de pares</b>	9.324	9.324	9.324	9.324	9.324
<b>R2_B</b>	0,0686	0,166	0,153	0,159	0,231
<b>R2_O</b>	0,0696	0,145	0,139	0,142	0,194
<b>R2_W</b>	0,0187	0,0225	0,0256	0,0265	0,0273

**Nota:** : Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Es significativo a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Se estimó un modelo de gravedad de efectos fijos, sobre la base de datos de panel para 1994-2004, desagregados a nivel de mercado de destino y sector de exportación (dos dígitos de CUCI). “Demanda” es la cantidad de productos exportados por cada sector en cada provincia (número de líneas arancelarias a 8-10 dígitos del Código Aduanero del Mercosur con exportaciones positivas) a cada destino de exportación; y “Competencia”, el número de sectores totales de todas las provincias que registran exportaciones mayores a cero a cada destino de exportación. El resto de las variables está definido como en los cuadros anteriores.

Las estimaciones sugieren, también, que los mercados que más demandan los productos exportados por las provincias –capturado por la variable “Demanda de productos”– son aquellos con los precios de exportación más elevados, en todas las especificaciones presentadas. En contraste, en aquellos mercados y sectores donde la competencia es más alta –aproximada por la cantidad de sectores que exportan a ese mercado de todas las provincias o “Competencia”–, las empresas provinciales parecieran tener una menor capacidad para imponer precios. Por otra parte, la inversión extranjera directa (IED) pareciera no haber tenido, en promedio, un impacto importante sobre el precio unitario de las ventas externas de las provincias argentinas. Además, los resultados apuntan a un contraintuitivo efecto negativo de la educación sobre el precio promedio unitario exportado.

Con respecto al impacto de las políticas públicas, los resultados sugieren que las provincias con mayor capacidad de generación de energía eléctrica tienden a recibir precios unitarios más elevados por sus exportaciones, como se aprecia en la ecuación (5). Un efecto positivo similar pero más débil está vinculado con el stock de teléfonos fijos por habitante por provincia. En contraste, las provincias con desequilibrios fiscales tienden a exportar productos con precios moderadamente menores (-0,03%) que las provincias superavitarias. Inesperadamente, la red de caminos pavimentados pareciera no tener un efecto significativo sobre la calidad de las exportaciones de la provincia promedio.

## Conclusiones

El detallado análisis econométrico presentado de este Capítulo nos deja con una serie de interesantes hallazgos acerca de los determinantes de la inserción internacional de las provincias de la Argentina. La importancia de la escala o el tamaño emerge como una de las principales conclusiones. Por un lado, las provincias más grandes tienden a exportar más que las economías provinciales de menor tamaño relativo. Por su parte, los mercados de destino con economías de mayor tamaño y más cercanos geográficamente tienden a

recibir un volumen mayor de exportaciones provinciales. Los países más ricos tienden a demandar, a su vez, productos de exportación de mayor precio a los sectores productivos provinciales.

La geografía juega también un papel central para la inserción internacional provincial. Cada aumento en 100 kilómetros en la distancia al mercado de destino promedio reduce las exportaciones de la provincia típica en U\$S 140.000. Al mismo tiempo, la distancia geográfica a los mercados de exportación parecería afectar en forma negativa proporcionalmente más a las empresas exportadoras de las provincias del NOA y del NEA. La distancia de la provincia a la CABA influye también en la performance exportadora de la provincia. Por cada incremento en 10% en la lejanía geográfica con respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires disminuyen las exportaciones provinciales casi 8%. Por su parte, la distancia parecería ser una barrera mayor para productos con menor nivel de diferenciación que para bienes diferenciados, donde la calidad es el atributo más importante. Además, las exportaciones de los sectores productivos provinciales reciben precios más reducidos en los mercados más alejados, con cada aumento en 10% de la distancia al país de destino promedio, los precios unitarios de los productos exportados caen casi un 8%.

La dotación de factores productivos con los que cuentan las provincias parece no ser un determinante fundamental del volumen exportado por las provincias, si bien es necesario realizar en el futuro un análisis más en profundidad y con mejores datos de la importancia de este factor. Mientras los resultados para el promedio provincial resultaron contraintuitivos, el incremento del número de habitantes con educación superior parecería tener un impacto positivo sobre las exportaciones en el NEA, una de las regiones de menor desarrollo relativo del país. Al mismo tiempo, las provincias con niveles educativos más altos tienden a exportar un mayor volumen de productos diferenciados y a exportar una mayor cantidad de productos. Más precisamente, un incremento en 10% en el número de habitantes con educación secundaria o superior aumenta las exportaciones diferenciadas provinciales en más de 8%.

La inversión extranjera directa tiene efectos diferentes sobre el patrón provincial de exportaciones de acuerdo con la región y el tipo de bien exportado. Si bien para la provincia promedio, la IED tiene un impacto positivo, para la región pampeana y para los productos diferenciados tendría un efecto sustitutivo sobre las exportaciones. Estos resultados sugieren la presencia de flujos significativos de IED “horizontal”, vinculada con la búsqueda de mejoras en el acceso a los mercados locales.

La calidad de las políticas públicas tiene una influencia significativa sobre la performance exportadora provincial. Primero, la presencia de infraestructura de caminos de calidad tiene un impacto positivo sobre las exportaciones de la provincia promedio. Una mejora en 10% en la cantidad de kilómetros pavimentados per cápita implicaría una suba de alrededor de 3% en el volumen exportado. De acuerdo con las estimaciones, las regiones más sensibles a las mejoras en la infraestructura de caminos son la pampeana y la patagónica. Los productos homogéneos y precio-referenciados, a su vez, son los más beneficiados en sus exportaciones por mejoras en la infraestructura de transporte.

Segundo, la capacidad de producción eléctrica está correlacionada positivamente con las exportaciones provinciales, con mayores impactos en la región pampeana y para productos de menor grado de diferenciación. Una mejora en 10% en la producción de energía eléctrica resultaría en casi 0,5% y 2,5% más exportaciones para las economías pampeana y cuyana. Además, la generación energética tiene un efecto positivo sobre la capacidad de la provincia promedio para exportar un mayor número de productos, es decir, sobre la diversificación exportadora y sobre la calidad de las ventas externas provinciales.

Tercero, la disponibilidad de medios de comunicación –aproximada por la cantidad de líneas de telefonía fija por habitante– tendría un impacto positivo sobre las exportaciones de las regiones del NEA y del NOA y de productos de menor grado de diferenciación. Por otro lado, una mejora en el número de teléfonos per cápita aumentaría la cantidad de productos y el precio unitario exportado para la provincia promedio. Lamentablemente, no contamos con datos que nos permitan realizar un análisis similar para evaluar la influencia de otros tipos de infraestructura sobre el comercio, como la portuaria o la aérea, entre las principales. Futuras investigaciones deberían examinar en profundidad el impacto de estos medios logísticos en el comercio provincial.

Finalmente, la presencia de desequilibrios en las cuentas fiscales tiene un efecto negativo en la probabilidad de que la provincia exporte al mercado de destino promedio. Sin embargo, el resultado fiscal pareciera no tener un efecto significativo sobre el volumen total exportado pero sí sobre las exportaciones de bienes más diferenciados, si bien los resultados no son muy robustos. Las provincias con déficit fiscal tienden a percibir precios levemente inferiores de exportación que las provincias superavitarias.

En síntesis, los resultados de este Capítulo sugieren que, más allá de los

efectos del tamaño y la geografía, la calidad de políticas públicas de las provincias de la Argentina, en cuanto a la educación, la infraestructura de transporte y telecomunicaciones y el entorno de negocios, tiene un impacto fundamental sobre las modalidades en que las economías regionales se integran a, y se benefician de los flujos de comercio internacional.

Sin embargo, en este análisis de los efectos de las políticas gubernamentales sobre el comercio exterior provincial hay un gran ausente: las políticas de promoción de exportaciones. La evidencia internacional reciente sugiere que las agencias de promoción de exportaciones pueden jugar un papel fundamental en asistir a los productores locales en reducir las barreras de entrada, en particular asociadas con asimetrías de información, en los países de destino. Por ello, en los próximos dos Capítulos nos dedicamos al análisis de cómo la Argentina, a través de los organismos de promoción de la administración pública nacional (APN), y las provincias en particular, a través de los organismos de promoción de exportaciones (OPE) provinciales, se organiza para promover las ventas de sus productores locales en los mercados internacionales.

## **\* La estructura de las exportaciones y el crecimiento económico de las provincias**

¿Cuáles son las implicancias de la estructura de las exportaciones para las posibilidades de desarrollo económico provincial? En otras palabras, ¿es importante qué exportan las provincias para su capacidad potencial de crecimiento? Este Capítulo presenta una primera aproximación al análisis de la relación entre crecimiento y exportaciones a nivel provincial en la Argentina.

Este Capítulo examina la discusión reciente acerca del impacto de la performance exportadora y, sobre todo, de la diversificación de exportaciones, sobre el desarrollo económico. Luego presenta los resultados de un análisis basado sobre una metodología desarrollada en el trabajo conjunto de los economistas de la Universidad de Harvard, Dani Rodrik y Ricardo Hausmann, que permite identificar aquellos productos de exportación de mayor productividad y que, por lo tanto, deberían contribuir más a la capacidad actual y potencial de crecimiento de las provincias.

### **Exportaciones y crecimiento económico**

Existe un intenso debate internacional en torno de la dirección de la causalidad en la relación entre apertura al comercio internacional y crecimiento económico. Los hallazgos iniciales de la literatura, que apuntaban hacia una correlación positiva entre ambos fenómenos, han sido criticados tanto desde una perspectiva metodológica como empírica (Rodrik y Rodríguez, 2001).

La ausencia de causalidad directa es explicada por el hecho de que el impacto de la apertura al comercio internacional sobre el crecimiento depende básicamente del contexto macroeconómico e institucional, y de las modalidades en las que es realizada esa apertura. Una de las conclusiones de este debate es que, sin ciertas condiciones macroeconómicas e institucionales

básicas, los beneficios de una mayor integración comercial al mundo en términos de crecimiento no se materializan.

Más allá del debate acerca de la vinculación causal 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. La aceleración del crecimiento de los tigres del sudeste asiático en las décadas del setenta y del 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 soporte a 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. El primero de estos canales es a través de su efecto en la demanda agregada y, por medio de ésta, en la tasa de crecimiento real del PIB. 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 las firmas menos eficientes y el aumento en la escala de las empresas de mayor eficiencia. 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, sobre la tasa de crecimiento, y la exposición a los mercados internacionales de las empresas 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 con la balanza de pagos<sup>1</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,

.....  
1. Ver Castro (2007).

y del provocado por fluctuaciones en la demanda de los socios comerciales (Lederman y Maloney, 2006).

Una corriente cada vez más relevante de investigación encuentra evidencia de que el proceso de diversificación exportadora se caracteriza por la presencia de fallas de mercado que afectan, sobre todo, a las empresas en países y regiones de menor desarrollo relativo. 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, entre otros) a la oferta de exportaciones, y las dificultades de los exportadores “pioneros” para apropiarse de las rentas de su innovación, en especial en países en desarrollo. Otra falla está relacionada con la presencia de llamadas “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, suelen no realizarse sin la presencia del Estado.

## **Explorando el “bosque” de las exportaciones provinciales**

Sobre la base de esta visión de un proceso de diversificación exportadora caracterizado por la presencia de fallas de mercado, Rodrik y Hausmann (2007) y Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) postulan la existencia de una relación entre el tipo de bienes que una economía exporta y su potencial de crecimiento económico en el largo plazo.

De acuerdo con Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), para cada nación o región existe una “frontera de eficiencia” que es la combinación óptima de productos de exportación que maximiza los potenciales de crecimiento de la economía. De esta manera, las economías pueden aumentar sus posibilidades de crecimiento produciendo “nuevos” bienes de exportación más cercanos a esta frontera. En particular, si los nuevos productos de exportación tienen un nivel de productividad alto, es decir, si son producidos por países con rentas elevadas por habitante, el ingreso per cápita del país o de la región tenderá a converger con el de las economías de ingresos más altos.

Como una forma de ilustrar su enfoque metodológico, Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) describen al espacio de productos exportados a nivel internacional como un “bosque” metafórico, poblado de “árboles”, equivalentes a bienes con distintos niveles de productividad determinados por el nivel de ingreso de los países que los producen y comercializan internacionalmente. En este bosque

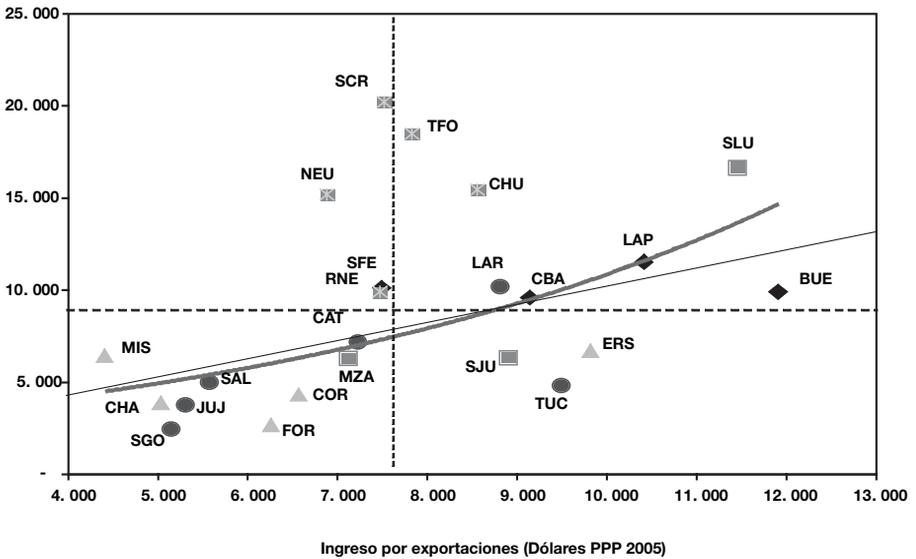
del comercio internacional, la distancia entre los árboles o productos está dada por la probabilidad de que el país o región produzca un producto dependiendo de cuán exitoso es en la producción de otros bienes. Por ejemplo, si un país o región produce y exporta semillas de soja, es muy probable que también produzca y exporte aceites vegetales. Es decir, la distancia entre las semillas y los aceites vegetales es baja, de acuerdo con el enfoque de Hausmann, Hwang y Rodrik. En términos generales, la idea central es que es más fácil para las economías comenzar a producir un nuevo producto que se encuentra cerca, es decir, que ya cuenta con ventajas comparativas en otros productos que se encuentran próximos en el espacio o bosque de productos.

De acuerdo con Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), los productos más próximos entre sí representan las partes más densas del bosque de productos que se comercializan internacionalmente, en las cuales las empresas o “monos” pueden comenzar a producir (“saltar”) más fácilmente de productos de baja productividad a bienes con niveles de productividad más elevada, mejorando, de esa manera, las posibilidades de crecimiento de la economía en su conjunto.

¿Qué implicancias concretas tiene esta historia de los “monos” y el bosque de productos del comercio internacional para las economías en desarrollo, en general, y en particular, para las regiones de la Argentina? De acuerdo con los resultados encontrados por Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), existe una relación positiva y estadísticamente significativa entre la productividad de los bienes comerciados con el mundo –aproximada por el ingreso por exportaciones– y el producto per cápita. Un estudio aplicado al caso argentino encuentra resultados similares para el agregado de las exportaciones de nuestro país (Parks et al., 2006).

A nivel provincial, estos resultados sugieren que las provincias que puedan saltar hacia canastas de bienes de exportación de mayor nivel de productividad tenderán a tener niveles de ingreso por habitante más altos. De hecho, el **Gráfico 29** sugiere que esta relación entre la productividad promedio de la canasta de exportación y desarrollo económico es válida en promedio para las provincias de la Argentina. De la misma manera que en Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), esta relación parecería ser no lineal, ya que la riqueza de las provincias por habitante crece más que proporcionalmente a medida que se va incrementado la productividad de sus exportaciones.

**Gráfico N°29: Crecimiento y exportaciones, 1994-2007.**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2006).

**Nota:** Se excluyó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya que su PBG per cápita es comparativamente muy superior al resto de las jurisdicciones, lo que sesgaría significativamente las estimaciones. Los cálculos fueron realizados en dólares de 2005 utilizando el método de la paridad de compra en base a World Economic Outlook Database (FMI) (2009).

De acuerdo con estas estimaciones, la productividad de las exportaciones de la provincia promedio de la Argentina se acerca a los 7.700 dólares, mientras que el PBG per cápita se encuentra en 9.000 dólares. Provincias como Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Chubut, San Luis y Chubut tienen un PBG per cápita muy superior a su productividad exportadora, lo que implica que tendrían menos posibilidades de aumentar su nivel de riqueza si logran incrementar la productividad de sus ventas al mundo.

En contraste, la productividad de las exportaciones de Formosa, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco, Tucumán, San Juan y Entre Ríos se encuentra muy por debajo de su nivel de ingreso por habitante, lo que implica que tienen mayores posibilidades de aumentar su riqueza per cápita. Finalmente, provincias como Catamarca, Mendoza, Córdoba, Salta y La Pampa se encuentran muy cerca de un valor de equilibrio en términos de la relación productividad exportadora e ingreso por habitante en comparación con el resto de las provincias.

Al observar los resultados por región, surge la alta homogeneidad en los valores de la canasta de exportación de la región patagónica (entre 7.000 y 8.500 dólares) en comparación con el resto de las provincias, aunque con una mayor dispersión en términos del producto por habitante. Además, resulta llamativa la mayor productividad de la canasta exportadora de Entre Ríos con respecto al resto de las provincias del NEA, que presentan niveles de ingreso por habitante similares. De forma similar, Buenos Aires posee una canasta de exportación mucho más alta que las provincias de riqueza similar, incluyendo a las de la región pampeana.

## El espacio de productos

Sin embargo, el análisis precedente sólo nos brinda un panorama de la productividad de las exportaciones provinciales en promedio entre 1994 y 2006. Una perspectiva importante para profundizar es el estudio de la evolución en el tiempo de las ventajas comparativas de las provincias en la producción y exportación de bienes con distintos niveles de productividad.

Para poder observar la dinámica de la canasta exportadora provincial calculamos la “difusión” de su patrón de ventajas comparativas reveladas en el espacio de productos comercializados internacionalmente. En términos de Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), observamos como los “monos” provinciales han ido “saltando” o moviéndose a productos o “árboles” con diferentes niveles de productividad en la última década. El objetivo es intentar identificar algunos patrones de cambio estructural en las modalidades de inserción internacional de las provincias argentinas.

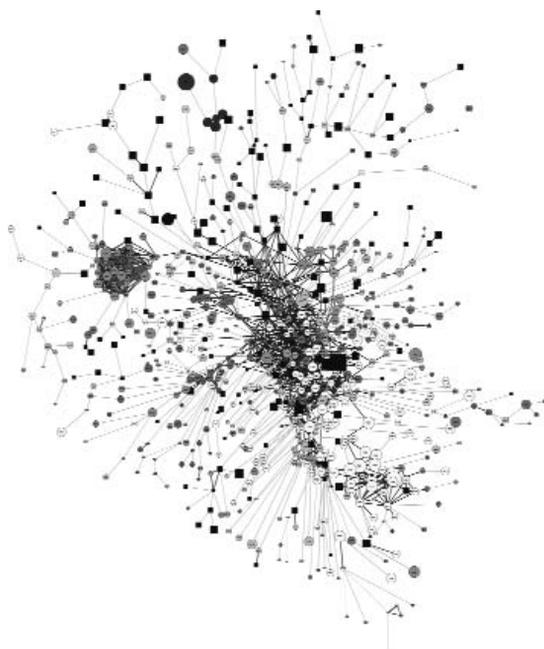
Como punto de referencia, el **Gráfico 30** presenta el mapa o bosque de productos de las exportaciones para el agregado de la Argentina en 1975, obtenido de Hausmann, Hwang y Rodrik (2006). Los cuadros en color negro son los productos en los que la Argentina posee ventajas comparativas reveladas<sup>2</sup>. Los demás productos son representados por círculos de diferente color de acuerdo con el sector al que pertenecen, y cuyo tamaño responde a la participación o peso del producto en el comercio mundial. Además, la interconexión entre productos está dada por su distancia dentro del bosque o mapa de productos.

.....

2. Para una discusión del índice de ventajas comparativas reveladas, ver Balassa (1967).

Como es posible apreciar, el grueso de los productos en los que la Argentina posee una ventaja comparativa está localizado en la parte superior del mapa de productos, que representa mayormente a bienes que utilizan intensivamente recursos naturales en su producción, como cereales, petróleo, productos forestales, y otros productos agrícolas.

**Gráfico N°30:** Espacio de productos. Argentina (1975).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2006).

Treinta años después, la Argentina presenta una disposición muy distinta en el bosque de los productos que se comercializan en los mercados internacionales, como se aprecia en el **Gráfico 31**. El resultado más llamativo es un significativo proceso de difusión de las ventajas comparativas del país, desde productos intensivos en recursos naturales hacia sectores como el automotriz, electrónico, químico, minero y, en menor medida, la vestimenta.

### Gráfico N°31: Espacio de productos. Argentina (2007).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2006).

La metodología de Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) aplicada al agregado de la Argentina puede replicarse para analizar la evolución de las ventajas comparativas de los productos de exportación provinciales durante la última década. Gráficamente, los recuadros de color negro simbolizan la aparición de nuevas ventajas comparativas. De esta manera, a continuación se presenta un examen de los cambios en el espacio de productos para un grupo de provincias representativas de la Argentina en 1994-2007<sup>3</sup>.

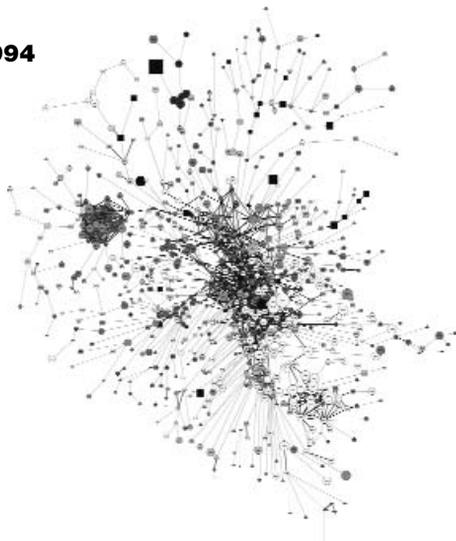
Sobre la base de la inspección visual del patrón de ventajas comparativas provinciales en el bosque de productos mundial, podemos establecer un conjunto de observaciones o hechos estilizados. En primer lugar, existen provincias como Formosa, cuya ubicación en el mapa de productos prácticamente no ha mostrado modificaciones significativas entre 1994 y 2007, con una fuerte especialización en productos de agricultura tropical y algunos productos del complejo cerealero.

.....

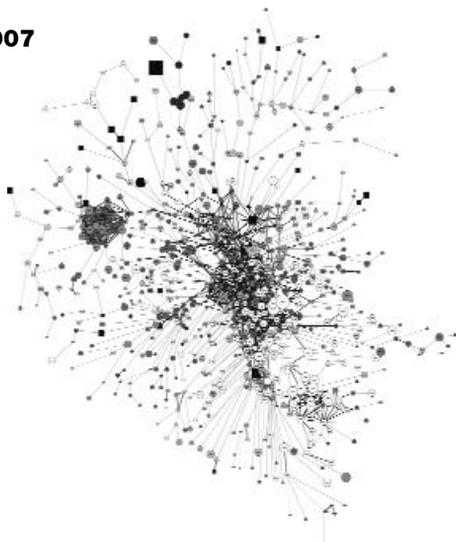
**3.** A diferencia de la información estadística a nivel nacional, no contamos con datos de exportaciones por provincia desagregados previos a 1994.

**Gráfico N°32: Espacio de productos. Formosa (1994-2007).**

**1994**



**2007**

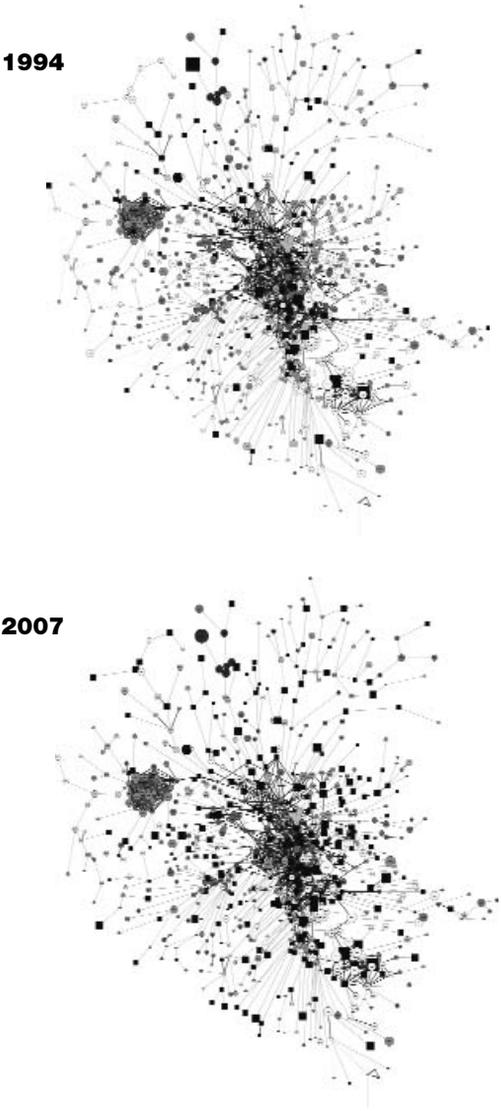


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2006).

En segundo lugar, otras provincias, como Mendoza, presentan cambios notables en sus ventajas comparativas dentro del espacio de productos. No sólo se observa un crecimiento en las exportaciones de sectores tradicionales,

como el complejo metalmecánico, sino también una significativa expansión a industrias cercanas en el bosque, pero con niveles de productividad más elevados, como el sector químico y, en menor medida, el electrónico.

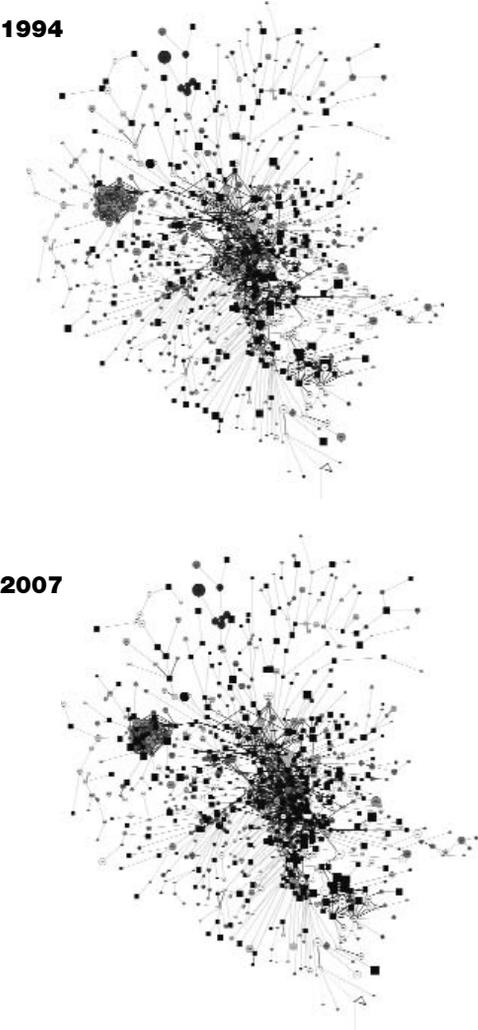
**Gráfico N°33:** Espacio de productos. Mendoza (1994-2007).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2006).

Este movimiento o aparición de nuevos productos en el espacio, o difusión, se verifica para otras provincias. En general, economías provinciales cuya ventaja comparativa ya se concentraba en productos situados en la zona del bosque más “densa” a inicios de los noventa, como las de la región pampeana, han tendido a moverse hacia productos próximos pero con mayor productividad, como manufacturas industriales vinculadas con el transporte, productos químicos y el complejo electrónico, entre los principales.

**Gráfico N°34:** Espacio de productos. Región pampeana (1994-2007).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2006).

Es importante destacar que este proceso de difusión no sólo se produjo con respecto a bienes industriales, sino crucialmente hacia bienes estrechamente vinculados con la cadena agroindustrial que están ubicados en la zona más densa del espacio de productos mundial. Es más, las provincias pampeanas han sido capaces de saltar hacia nuevos productos con mayor productividad, precisamente a partir de sus ventajas comparativas en el cluster agroindustrial. Entre este racimo de nuevos sectores ligados con la agroindustria con ventajas comparativas internacionales se encuentran productos como las maquinarias para el procesamiento de alimentos, maquinaria agrícola, maquinaria para el procesamiento de lácteos, partes de motores y tractores.

El caso de Australia, un país similar a la Argentina, rico en recursos naturales y con grandes heterogeneidades regionales, sugiere que este proceso de difusión desde la producción primaria hacia productos con mayores niveles de productividad que han experimentado las provincias pampeanas en la última década podría estar sólo en sus comienzos.

Como es posible apreciar en el **Gráfico 35**, en los últimos 25 años Australia logró saltar desde la producción primaria, metalífera y minera hacia otras partes más densas del espacio de productos, si bien todavía directamente vinculados con los clusters minero y agroindustrial. Australia desarrolló ventajas comparativas en sectores de alta tecnología como medicamentos para animales, maquinaria para el procesamiento de minerales, alcaloides vegetales reproducidos artificialmente, y partes de maquinaria para la construcción y la minería.

**Gráfico N°35:** Espacio de productos. Australia (1985-2000).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2006).

En contraste con la experiencia de la región pampeana, encontramos provincias como Formosa, Chaco, Chubut, La Rioja y Corrientes, entre las principales, que no lograron desplazarse hacia zonas más densas del bosque de productos comercializados en los mercados internacionales. Una posible explicación, desde la óptica de Hausmann, Hwang y Rodrik (2007), es que todas estas provincias ocupaban, hacia comienzos de los noventa, partes de baja densidad del bosque de productos mundial.

### **Distancia de la canasta de exportaciones internacional**

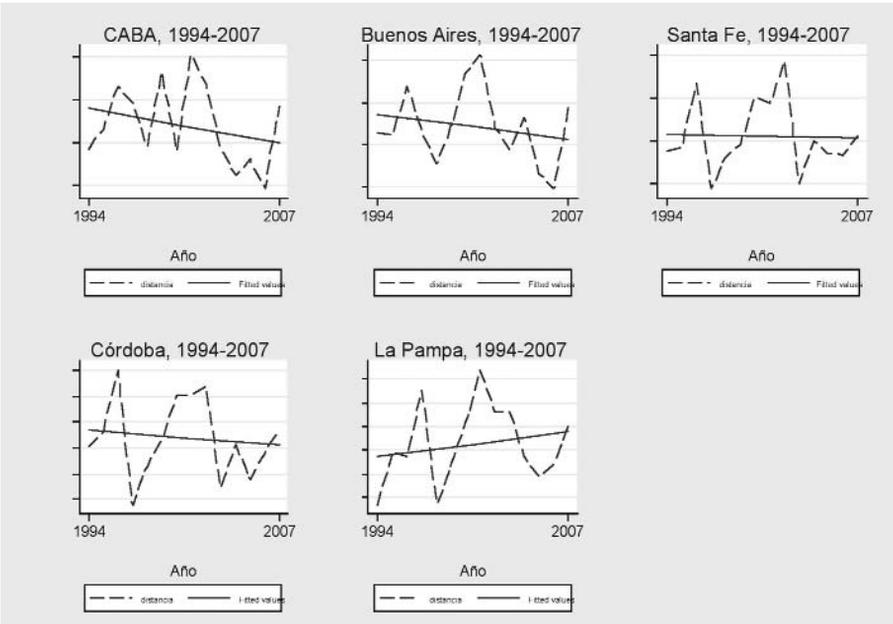
Otra forma de caracterizar la evolución del patrón de ventajas comparativas de las provincias dentro del espacio de productos es medir los cambios en el grado de interconexión de los productos de exportación provincial en el tiempo. Para ello, seguiremos a Parks et al. (2006), que establecen que cada producto puede encontrarse más o menos lejos de la canasta de exportaciones promedio mundial dependiendo de cuán conectado se encuentre con respecto del resto de los bienes en la economía, y de cuán productivo sea el resto de los productos.

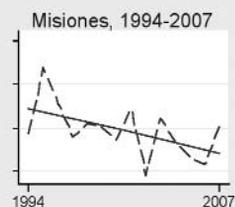
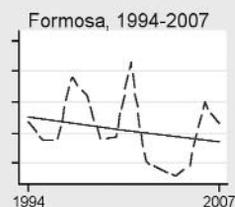
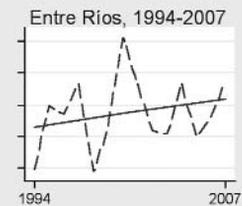
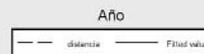
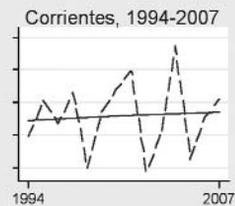
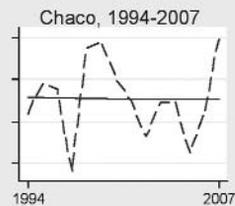
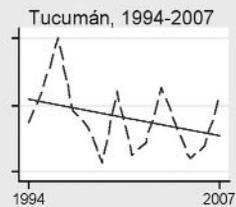
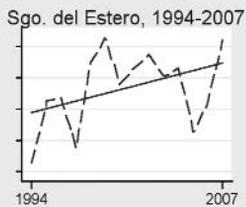
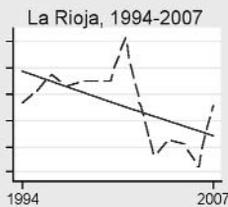
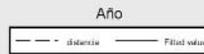
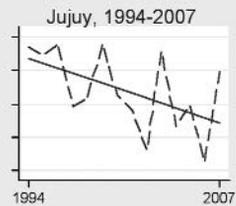
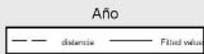
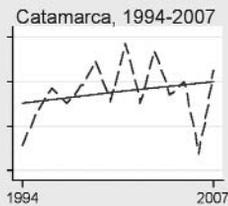
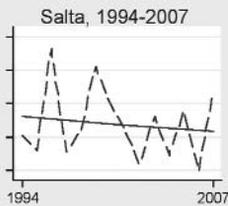
Por ejemplo, si se logran ventajas comparativas en la producción de carrocerías para vehículos, esto reducirá la distancia a la canasta de mercado

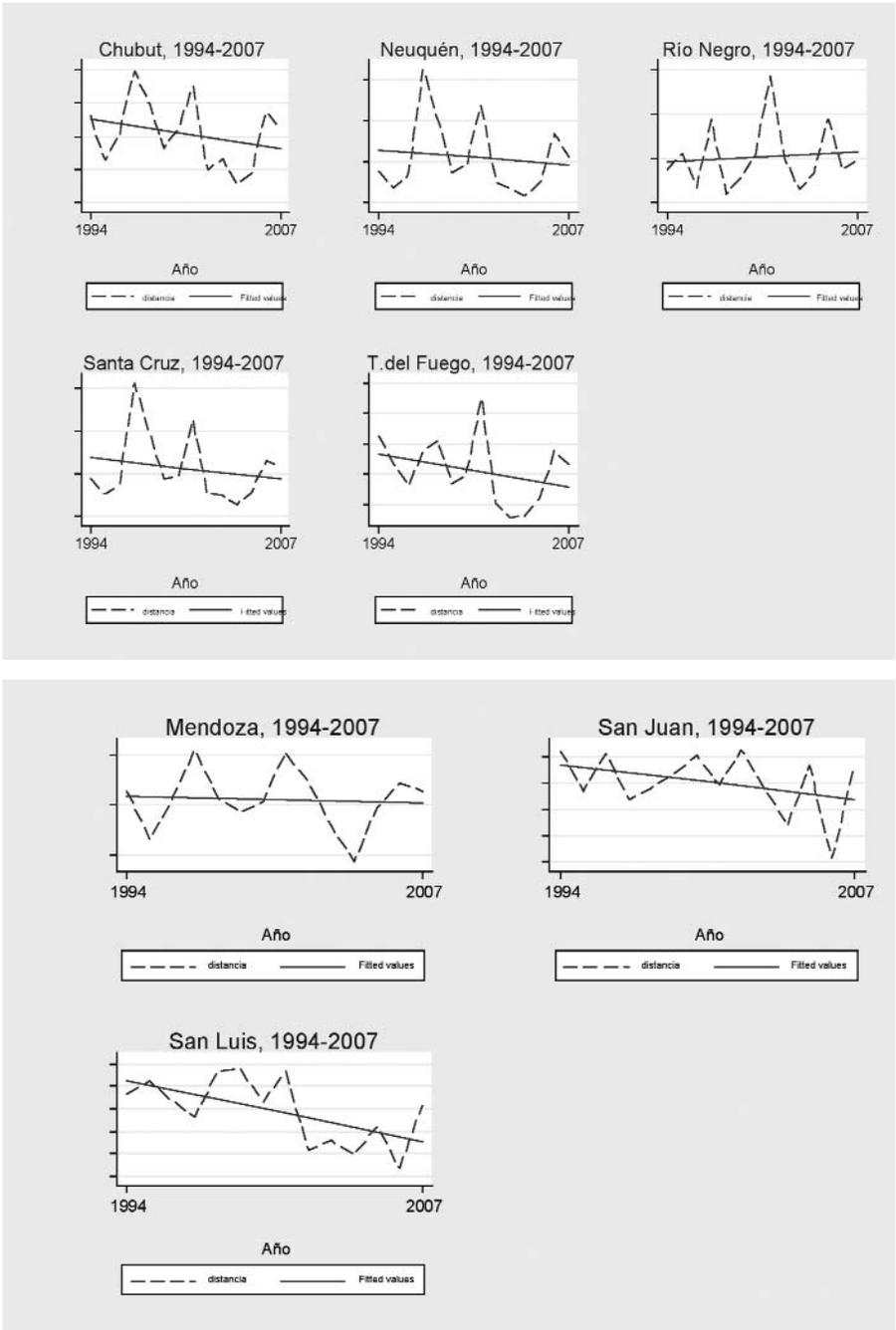
internacional para las autopartes, los automóviles, y todos los bienes que forman parte de la cadena de valor automotriz. Según Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), a medida que la distancia de un producto con respecto a la canasta de mercado internacional disminuye, aumenta la probabilidad de saltar hacia otras partes más densas del espacio de productos.

De esta manera, el **Gráfico 36** presenta los cálculos de distancia a la canasta de mercado para cada una de las provincias argentinas. Una primera observación que se desprende de estas estimaciones es que la mayoría de las economías provinciales logró disminuir su distancia promedio a la canasta de exportaciones mundial. En segundo lugar, encontramos que provincias fuertemente especializadas en el complejo agroindustrial, como Córdoba y Santa Fe, son las economías que más se acercaron a la canasta de exportaciones mundial, seguidas por Jujuy, La Rioja, Tucumán, Misiones y San Luis.

**Gráfico N°36:** Distancia a la canasta de mercado por provincia (1994-2006).







Fuente: Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2006).

En contraste, aparece un conjunto de provincia que se ha alejado de la canasta internacional de exportaciones. Dentro de este grupo se encuentra Salta, en gran parte debido a su pérdida de ventajas comparativas en sectores como bebidas, pieles y cueros. Similar situación presentan Jujuy y Santiago del Estero, como resultado del aumento en la distancia de productos alimenticios, bebidas, pulpa y papel para reciclado, y tabaco. Tucumán también se alejó paulatinamente, como consecuencia de la caída en sus ventajas comparativas en la producción de vegetales y frutas, gomas, aceites y grasas animales. Chaco también aumentó su distancia a partir de la pérdida de ventajas comparativas en sectores como preparaciones alimenticias, café, té y especias, alimentos para forraje, bebidas, tabaco y pieles. Misiones presenta un patrón similar, con productos como cereales, vegetales, bebidas y productos alimenticios que explican gran parte del alejamiento de la canasta de mercado internacional. Finalmente, la pérdida de ventajas comparativas también afecta a Tierra del Fuego, donde los sectores que más se alejaron son teñidos, productos medicinales y farmacéuticos, y fertilizantes.

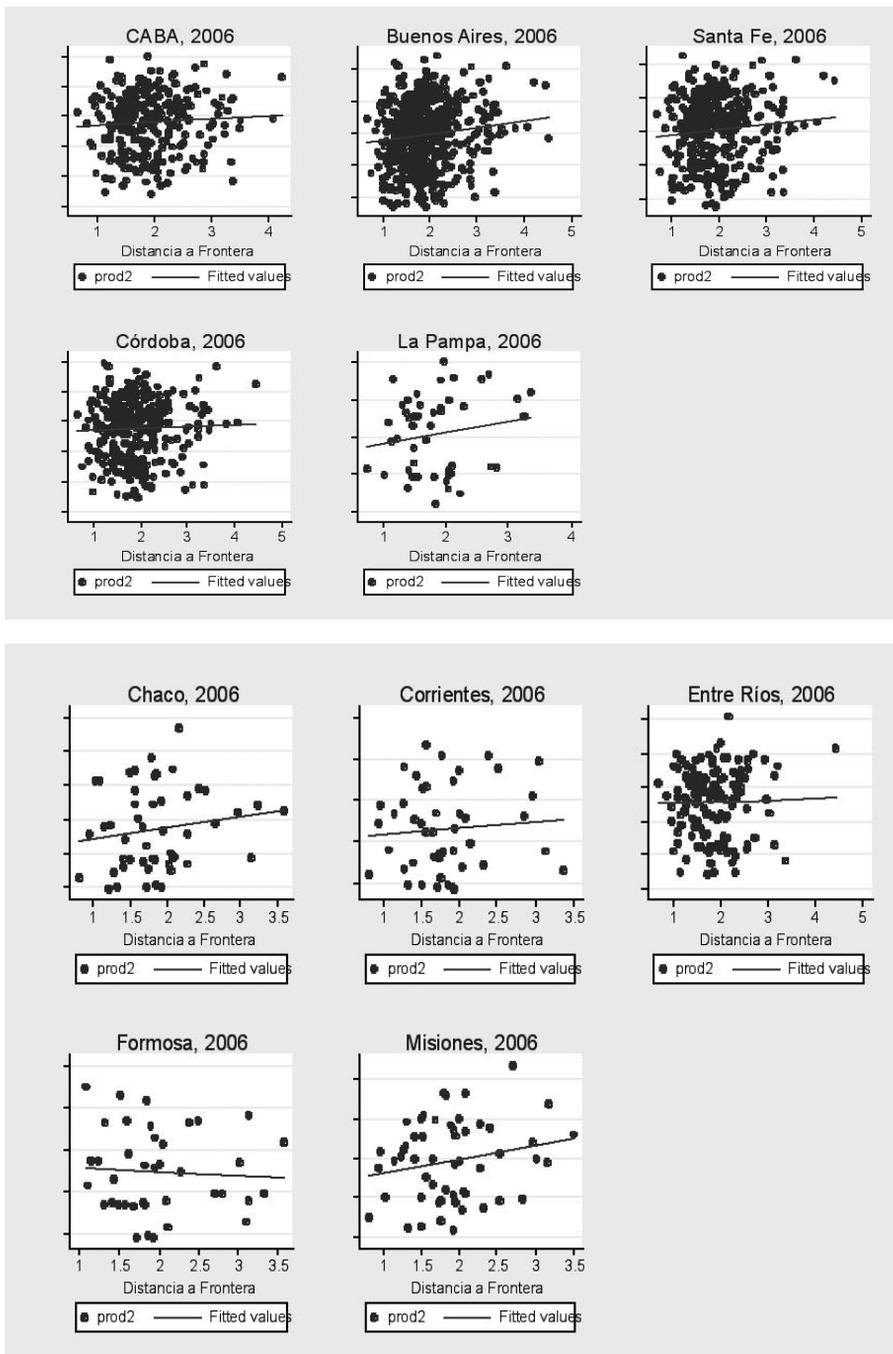
### **Tan lejos y tan cerca de la frontera de eficiencia**

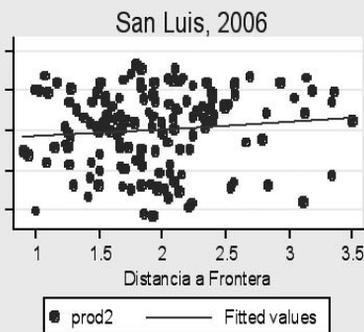
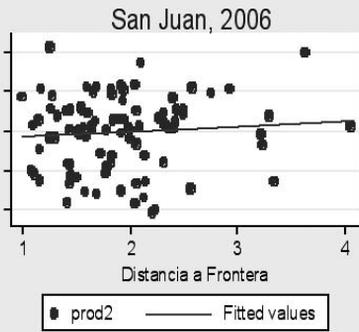
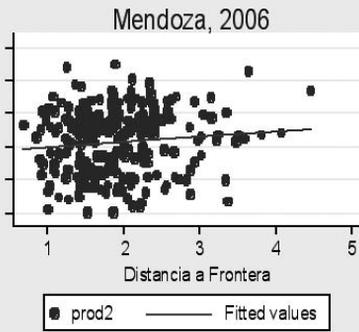
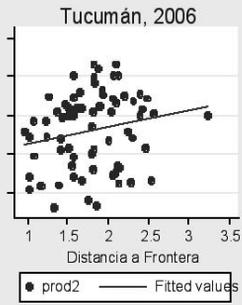
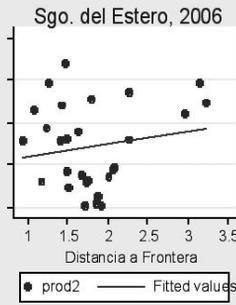
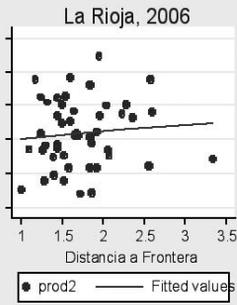
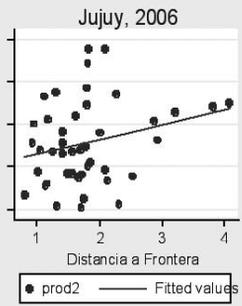
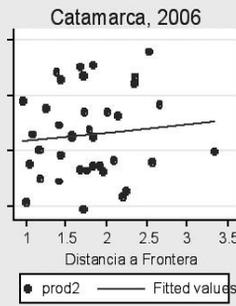
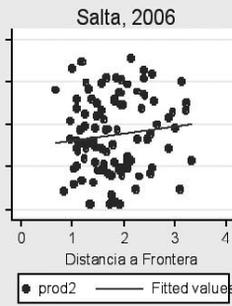
Según Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), existe un *trade off* entre exportar bienes menos productivos pero cercanos y productos de mayor productividad pero más alejados en el espacio de productos. La alternativa existente para países y regiones sería entre producir bienes “fáciles” pero con escaso retorno en términos de crecimiento, o productos más “difíciles” pero con un *payoff* para el desarrollo económico más alto.

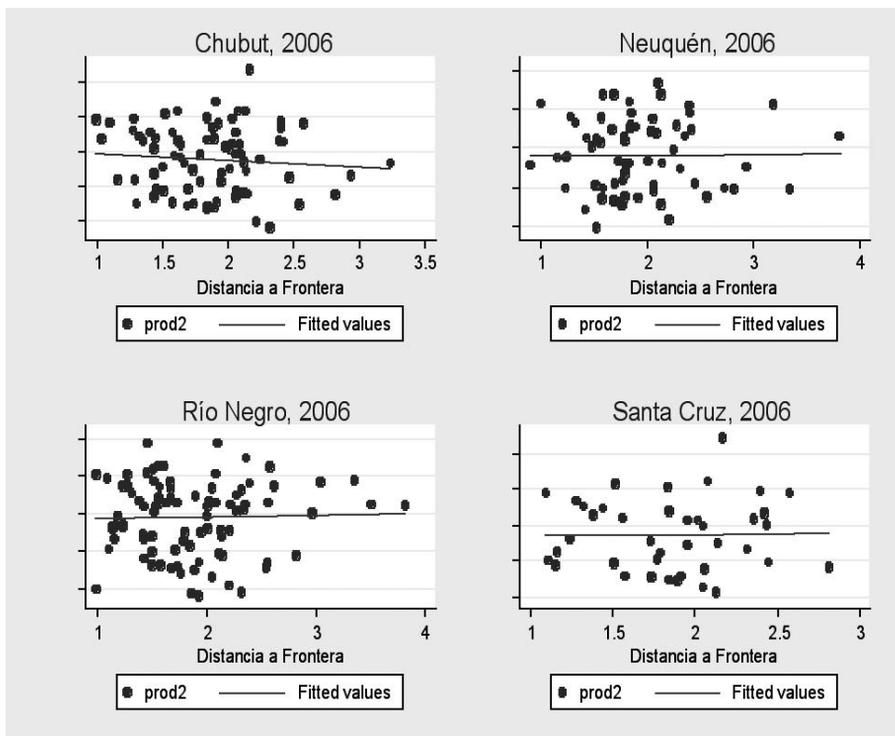
Como una forma de ilustrar estas alternativas, Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) sugieren la existencia de una “frontera de eficiencia”, donde se encuentran bienes cercanos a la canasta de exportaciones internacional y que poseen una elevada productividad. De esta manera, los bienes de productividad elevada y menor distancia son los que se ubicarán sobre la frontera de eficiencia.

Para identificar los productos provinciales que se encuentran en la “frontera”, se presenta a continuación un análisis de la relación entre distancia con la canasta de mercado e ingreso por exportaciones de los productos (es decir, su productividad). En primer lugar, el **Gráfico 37** sugiere la existencia de una relación positiva entre la lejanía a la canasta de mercado y los productos de mayor productividad para el promedio de las provincias.

**Gráfico N°37: Frontera de eficiencia, 2006.**







Fuente: Elaboración propia sobre la base de Hausmann et al. (2007).

Los resultados sugieren que la mayoría de los productos de frontera corresponde a bienes procesados, tanto industriales como agroindustriales, lo que en gran parte responde no sólo a su reducida distancia de la canasta de mercado, sino a la elevada productividad de sus exportaciones en relación con los productos primarios sin procesar. Por regiones, en las provincias de mayor tamaño relativo como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe encontramos productos como micrófonos y amplificadores, vidrios de seguridad, y máquinas para procesamiento de cereales ubicados en las cercanías de la frontera. En algunas provincias del NEA, como Chaco, Misiones y Formosa aparecen productos como vajilla, residuos de papel, máquinas de filtrado y purificación, artículos manufacturados de madera, cítricos, y azúcares refinados. En el NOA y la región de Cuyo encontramos productos como tejidos de algodón, higos, cítricos y artículos manufacturados de madera, trigo, lanas e insecticidas, refrigeradores, y maquinaria no eléctrica, entre otros. Finalmente, la región patagónica presenta un variado conjunto de productos que incluye las herramientas, pescado congelado, carne bovina, lana, pepitas de hierro, partes de maquinaria, sillas y cestería, y artículos para embalaje.

## Se buscan monos con potencial

El análisis precedente está centrado en productos en los cuales las provincias ya poseen ventajas comparativas en los mercados internacionales. Desde el punto de vista de las políticas públicas y, en particular, desde la óptica de las políticas de promoción de exportaciones, es importante también analizar productos que, si bien no son exportados en forma masiva por las economías provinciales, podrían reportar un mayor potencial de crecimiento desde el enfoque aquí utilizado. Siguiendo con la metáfora de Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), podemos decir que lo que estamos buscando son “monos” con el potencial de saltar hacia zonas densas y de mayor productividad del bosque de productos internacional. Para realizar este examen, recurrimos a un criterio de selección de productos sobre la base de tres factores:

1. Ventajas comparativas reveladas en la producción de cada bien.
2. Participación en las exportaciones provinciales totales.
3. Productividad de acuerdo con Hausmann, Hwang y Rodrik (2006).

Una vez obtenidos estos tres indicadores a nivel de sector para cada provincia argentina, se procedió a ordenar los indicadores 1 y 3 mediante un ranking, de manera que las magnitudes más grandes se correspondan con los primeros valores del ranking. Para el indicador número 2 se realizó un ranking inverso, donde las participaciones en las exportaciones provinciales más bajas son las que ocupan los primeros valores. Posteriormente se procedió a sumar el valor de los 3 rankings para cada producto, eligiendo los primeros veinte que minimizan esta suma. Este ejercicio se replicó para cada una de las provincias, cuyos resultados se presentan agregados por región en el **Anexo 3**.

De acuerdo con los resultados, la región pampeana presenta oportunidades en las manufacturas de origen industrial (MOI), mayormente ligadas con el complejo metalmecánico y petroquímico y, en menor medida, con el electrónico y el lácteo. En Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, entre los principales productos identificados con potencial exportador aparecen el papel de diario y la manteca, máquinas de procesamiento digital para datos y servidores, equipos de telecomunicaciones, herramientas para motores, carrocerías y motores para vehículos, compuestos químicos y plásticos, partes de motores, bombas, ventiladores y centrifugadoras, y equipos radiotelegráficos, equipamiento de medición y artículos ópticos, tractores, semitrailers y trailers, carcazas para vehículos, y autopartes.

La Pampa presenta un patrón algo disímil, dominado por productos primarios como trigo, avena, cebada, pellets de oleaginosas, carnes procesadas de oveja

o cabra, lanas, cueros, y ceras de origen animal o vegetal. Además, presenta un número importante de productos minerales como sales, arcilla y otros minerales refractarios y, finalmente, algunos productos químicos orgánicos e insecticidas.

En el NOA aparecen oportunidades en productos regionales intensivos en recursos naturales como tomates, naranjas y cítricos, higos, tabaco, carne bovina, trigo, azúcares, uvas, aceites vegetales, harinas, miel, nueces, lentejas, vino y vegetales. Por otra parte, existe también un conjunto de productos industrializados con potencial exportador como materiales para embalaje, levas y resortes, partes de bombas de vacío, desinfectantes, papel de imprenta, productos químicos, y partes de motores de combustión interna.

En el NEA aparecen productos primarios y manufacturas de origen agrícola como madera, tabaco, arroz, carne de oveja o cabra, miel, trigo, y cítricos, entre otros. Por otra parte, emerge una lista importante de productos usualmente no identificados con la estructura productiva de la región, como compuestos heterocíclicos, mezclas de sustancias odoríferas, partes de motores, productos farmacéuticos, papel reciclado, tractores, vajillas, sillas y artículos de metales básicos, entre otros.

La región de Cuyo se caracteriza primordialmente por la presencia de productos con potencial exportador en bienes manufacturados vinculados con el aparato productivo de la metalmecánica. Entre los principales productos se encuentran ventiladores, bombas, motores, partes de aluminio y de máquinas no eléctricas, abrasivos naturales, refrigeradores y aparatos purificadores, fungicidas, equipo de telecomunicaciones, válvulas, desinfectantes, cristales piezoeléctricos, máquinas de procesamiento digital, centrifugadoras, y motores para propulsión marítima, entre otros.

Finalmente, en la región patagónica podemos identificar una variada combinación de productos con potencial exportador. Por el lado de los productos primarios aparecen los embutidos, crustáceos, pescado procesado, lana, manzanas, vino, y carne ovina. En cuanto a las MOI, encontramos productos como partes de bombas, motores, resortes y levas, tanques y reservorios, papel reciclado, equipo de telecomunicaciones, instrumentos de medición, herramientas, equipamiento de procesamiento de datos, artículos para embalaje y receptores para comunicación.

## Conclusiones

En una serie de trabajos recientes, Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) sugieren que las economías que exportan productos de mayor productividad son las que alcanzan los niveles de riqueza más altos. Utilizando algunas herramientas de esta metodología, presentamos en este Capítulo evidencia que parece confirmar los hallazgos de los citados autores: las provincias que exportan productos con mayor nivel de productividad son las que efectivamente alcanzan los mayores niveles de ingreso por habitante.

Si bien este hallazgo pareciera ser intuitivo, tiene profundas implicancias para el debate sobre cuáles son las políticas públicas más indicadas para mejorar la inserción de las provincias argentinas en las corrientes del comercio internacional. En primer lugar, encontramos que el camino hacia una canasta de exportaciones de mayor valor está profundamente ligado al concepto de proximidad entre los bienes que se ubican en el espacio de productos que se comercializan internacionalmente.

El cálculo de este indicador nos permite identificar cuán probable es para una economía producir y exportar un determinado bien, de acuerdo con la distancia que guarda con el resto de los productos. En síntesis, la distancia aparece como una media extremadamente útil para evaluar si el patrón de ventajas comparativas de una provincia conduce o no a una canasta de exportaciones más productiva y, por lo tanto, a un mayor crecimiento económico.

Aplicando la metodología de Hausmann, Hwang y Rodrik (2006), nuestras estimaciones sugieren que la mayoría de las provincias de la Argentina logró reducir la distancia a la canasta de exportación promedio mundial entre 1994 y 2007. En particular, las provincias que ya presentaban ventajas comparativas en sectores desde donde es más fácil moverse hacia productos de exportación más productivos lograron “saltar” hacia zonas más densas del espacio de productos. En particular, este fenómeno se verifica en provincias con un fuerte peso del complejo agroindustrial y con una base industrial ya ubicada en las partes más densas del bosque a inicios de los noventa. Este conjunto de provincias, ubicadas en la región pampeana, fue capaz de desarrollar ventajas comparativas en nuevos productos de elevada productividad en el sector metalmeccánico, basado fundamentalmente sobre la sólida expansión del complejo agroindustrial.

Como señalan Parks et al. (2007), para el caso agregado de la Argentina, estos resultados para las provincias sugieren que “lo que es importante desde el punto

de vista del crecimiento económico es la productividad de los productos de la canasta exportadora más allá del sector o industria al que pertenezcan”. De acuerdo con nuestras estimaciones, existe un numeroso grupo de sectores vinculados con el complejo agroindustrial que se encuentran en la frontera de eficiencia, y combinan alta productividad y baja distancia a la canasta de exportaciones promedio mundial. Esto indica la presencia de un sector agroindustrial de avanzada, con el potencial de contribuir significativamente al crecimiento económico de un número creciente de economías regionales del país.

Sin embargo, a partir de los resultados presentados, aparece un grupo de siete provincias que se alejó de la frontera de eficiencia en la última década, con grandes limitaciones para “saltar” hacia partes más pobladas del espacio de productos transados en los mercados internacionales. Este hallazgo enfatiza la necesidad de realizar en el futuro estudios más detallados a nivel provincial y, sobre todo, sectorial, que permitan identificar las posibles fallas de mercados que están afectando a la aparición de nuevas actividades de exportación de mayor productividad en las provincias más rezagadas. Una posible hoja de ruta puede encontrarse en la combinación de las actividades más tradicionales de promoción de exportaciones con mejoras en la provisión de bienes públicos focalizados sectorialmente como mejoras en la infraestructura y la logística y el entorno regulatorio que suelen afectar sobre todo a actividades más alejadas del patrón exportador tradicional.

Finalmente, las limitaciones de los datos provinciales de comercio exterior y producción –fundamentalmente ligadas con el escaso número de años disponibles– nos impidieron realizar un análisis econométrico formal de la vinculación causal entre exportaciones y crecimiento económico a nivel provincias. Queda abierto el camino, sin embargo, a futuros estudios para analizar este nexo fundamental a medida que mejore la información disponible.

## \* Una Nación desarticulada

*“La fuerza de una Nación [se basa] en su capacidad de forjar un proyecto sugestivo de vida en común”*

José Ortega y Gasset,

*España invertebrada*, 1921

En la Argentina, el aparato gubernamental de promoción de las exportaciones a nivel nacional se encuentra desperdigado en dos Ministerios y numerosas agencias de segundo y tercer grado de la administración pública nacional (APN). Si bien ha habido mejoras recientes, la capacidad de coordinar acciones de promoción entre agencias públicas nacionales y distintos niveles de gobierno sigue siendo reducida. Al mismo tiempo, es evidente la ausencia de mecanismos rigurosos de evaluación de impacto de las acciones de promoción de exportaciones.

Estas características de la promoción nacional de exportaciones inciden en forma directa sobre las acciones de promoción que impulsan las provincias argentinas. La multiplicidad de interacciones requeridas, la heterogeneidad de agencias y programas, la ausencia de un programa estratégico y consensuado de inserción internacional y, en general, la baja coordinación entre agencias afecta también la efectividad del esfuerzo promotor de exportaciones a nivel provincial. Dada su importancia, este Capítulo se dedica a realizar un examen profundo del andamiaje institucional de promoción de exportaciones del Estado nacional argentino, sobre la base de entrevistas a miembros de los principales organismos y expertos en comercio exterior del país<sup>1</sup>, y la experiencia comparativa internacional surgida de una encuesta realizada por el Banco Mundial a agencias de promoción de exportaciones en todo el mundo<sup>2</sup>.

.....  
1. En el Anexo 4 se presenta el listado de entrevistas realizadas.

2. Agradecemos a Marcelo Olarreaga (Universidad de Ginebra) y Daniel Lederman (Banco Mundial) su amabilidad en proveernos gentilmente la base de datos utilizada en Lederman et al. (2007). Agradecemos también al Dr. Eduardo Bevacqua (Fundación Exportar) por sus valiosos comentarios sobre este Capítulo.

## La promoción de exportaciones en el mapa de la política comercial externa argentina

En la Argentina, las agencias gubernamentales encargadas de la promoción de exportaciones se encuentran repartidas entre el Ministerio de la Producción de la Nación (MP), y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC). Históricamente, como señalan Bouzas y Avogadro (2002), el Ministerio de Economía (cuando integraba las funciones del Ministerio de la Producción) fue el responsable del diseño y la ejecución de la política comercial externa, mientras que el MRECIC desarrollaba y coordinaba las negociaciones comerciales internacionales y las actividades de promoción de las exportaciones<sup>3</sup>. Sin embargo, esta separación de competencias no respetaba líneas claramente establecidas, tal como ocurría con la política comercial externa en general. De esta manera, según Lavopa et al. (2005), el diseño institucional de la política comercial de la Argentina transitó, en los últimos 25 años, por configuraciones similares a cuatro modelos institucionales propuestos por Jordana y Ramio (2002) en el **Cuadro 10**.

**Cuadro N°10:** Modelos de organización institucional de la política comercial exterior.

Modelo	Descripción	Países en los que se utiliza
Comercio exterior - Relaciones exteriores	Se concentran en la misma repartición las relaciones exteriores y el comercio internacional.	Chile, Brasil y Australia.
Comercio exterior - Industria	Se agrupan las políticas sobre los sectores productivos (agricultura, industria, etc.) con el comercio exterior, permitiendo un acercamiento entre las necesidades exportadoras de los productores a los instrumentos para su comercialización en el exterior.	Malasia, Corea, Japón.
Comercio exterior - Economía	Se integra la política comercial junto con la política económica interior y exterior, y se prioriza la coherencia de toda política macroeconómica del país.	España.
Comercio exterior aislado	Se mantiene aislada la política comercial exterior del resto de las áreas gubernamentales.	Estados Unidos y Colombia.

**Fuente:** Lavopa et al. (2005) sobre la base de Jordana y Ramio (2002).

.....

3. El Decreto 2025/2008 escindió al Ministerio de Economía y Producción en los Ministerios de Economía y Finanzas públicas, y el Ministerio de Producción de la Nación.

En los años previos al retorno de la democracia en 1983, la organización institucional de la política comercial recurrió brevemente al modelo de comercio exterior aislado, posteriormente reemplazado por uno de comercio exterior en el Ministerio de Economía, en donde las competencias fueron concentradas en la Secretaría de Comercio, que dependía formalmente del Ministerio de Economía. Posteriormente, entre 1985 y 1989, el manejo del comercio exterior cayó bajo la órbita de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior, acercándose más al modelo de comercio exterior en el Ministerio de Economía / Industria<sup>4</sup>.

Finalmente, en 1992 la Ley de Ministerios N°24.190 jerarquizó las competencias en materia de comercio exterior que se encontraban, en términos prácticos, en manos de la Cancillería. De esta forma, traspasó el Servicio Económico y Comercial Exterior del ámbito del Ministerio de Economía al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que pasaría a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. A partir de esta reforma, no es posible hablar de un modelo puro sino de modelos híbridos. Consecuentemente, en la actualidad y a nivel nacional, el modelo híbrido de comercio exterior en Industria –Cancillería es el modelo institucional que refleja más fielmente la disposición de recursos y jerarquías vinculadas con el comercio exterior<sup>5</sup>.

Además del elevado grado de autonomía con el que cuentan las agencias de promoción del comercio en el mundo, el fomento de las exportaciones en la Argentina parecería no diferenciarse de las pautas marcadas por el diseño institucional genérico de la política comercial externa, signado por la fragmentación de esfuerzos y la ausencia de instancias formales de coordinación. En este caso, las viejas competencias en materia de promoción comercial -que datan de 1992 con la transferencia del Servicio Económico y Comercial Exterior a la órbita de la Cancillería- conviven desde hace tiempo con “nuevas” instituciones y programas, cada una de los cuales responde a una compleja lógica individual.

La aparición de estos programas e instituciones dedicados al fomento de las exportaciones han modificado el mapa de la promoción comercial a nivel

.....  
4. Lavopa et al. (2005).

5. *Ibíd.* Los autores mencionan la utilización de un submodelo híbrido de comercio exterior en Economía / Industria – Cancillería a partir de la escisión, en 2002, de la Secretaría de Industria como cartera ministerial, reforma que duró hasta el año 2003.

nacional en la Argentina. A continuación, describiremos brevemente este mapa de agencias y dependencias gubernamentales que consideramos parte del sistema nacional de promoción del comercio. Sin embargo, para ello debemos primero definir qué tipo de instituciones incluimos en el análisis.

Según Giovanucci (2000), las agencias de promoción de exportaciones, son “agencias facilitadoras cuya sola función es promover y estimular el comercio principalmente a través de la difusión de información, contactos y redes, provisión de asesoramiento técnico y marketing (...)”. Bajo esta definición es posible identificar cuatro dependencias del Estado nacional que asumen las funciones de la promoción de exportaciones en la Argentina: la Fundación Exportar (FEX) y la Subsecretaría de Comercio Internacional (SURCI) a través de la Dirección General de Promoción de Exportaciones (DGPEX), dependientes de la Cancillería, y los programas PROARGENTINA (Subsecretaría de Pymes y Desarrollo Regional) y PROARGEX (Subsecretaría de Agroindustria y Mercados), ambos dependientes del Ministerio de la Producción de la Nación.

La Fundación Exportar es la agencia líder de promoción comercial a nivel nacional de la Argentina. La FEX, si bien depende formalmente de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales del MRECIC, tiene un carácter mixto público-privado, con un Consejo de Administración de 28 miembros, de los cuales 19 pertenecen al sector privado y los restantes 9 al sector público (MEP, MRECIC y Secretaría de Turismo de la Presidencia).

Por su parte, la Subsecretaría de Comercio Internacional (SURCI) del MRECIC es la encargada de coordinar las labores de promoción con las agremiaciones o secciones económicas y comerciales (SECOM) en todo el mundo, además de realizar acciones de inteligencia comercial y marketing. Cuenta con los servicios de apoyo de la Dirección General de Promoción de Exportaciones (DGPEX), de la Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, de la Dirección de Apoyo a las Inversiones y Promoción Turística, y de la Unidad de Promoción y Apoyo a Empresas Exportadoras.

El otro grupo de agencias encargadas de la promoción comercial en la Argentina son las dependientes del Ministerio de la Producción de la Nación. En primer lugar, PROARGENTINA, dependiente de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) y Desarrollo Regional. Y, en segundo lugar, PROARGEX, un programa dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

Al comparar las funciones formales que declaran deben realizar las instituciones de promoción del comercio de la Argentina, emerge una notoria coincidencia entre la Fundación Exportar, PROARGENTINA, y PROARGEX. En términos generales, las tres agencias realizan tareas de marketing comercial (a través de la participación en ferias internacionales), difusión de información y apoyo al exportador<sup>6</sup>.

Por otro lado, quizás por su lugar en el organigrama del MRECIC, la SURCI, a través de la DGPEX, es la agencia que más se diferencia en su cometido formal del resto de las OPE. Su principal activo son los servicios de coordinación que ofrece en función de su estructura jerárquica, que incluye a las agregadurías comerciales en el exterior del MRECIC, además de otras acciones de promoción vinculadas, sobre todo, con la organización de misiones multisectoriales e inteligencia comercial.

## **Un análisis de la calidad de las políticas nacionales de promoción externa**

Además de las funciones formales de las agencias, necesarias para describir mejor las capacidades de las distintas agencias de promoción del comercio, utilizaremos algunos indicadores cuantitativos y cualitativos que reflejan varios aspectos de la calidad de las políticas de promoción de exportaciones a nivel nacional. Esta información surge de una encuesta realizada a responsables de las OPE nacionales (EOPEN) de la Argentina entre 2007 y 2008. El **Anexo 4** presenta el listado de las personas encuestadas.

Como surge del **Cuadro 11**, al comparar las capacidades institucionales tanto desde el punto de vista presupuestario como desde los recursos humanos destinados por las OPE, la FEX emerge como la agencia mejor posicionada entre las dependencias aquí consideradas. Teniendo en cuenta la cantidad de recursos presupuestarios invertidos por empleado, el tamaño de la FEX asciende a 200 mil pesos, casi tres veces superior a PROARGENTINA y 25% superior a PROARGEX. Por otra parte, en términos del tamaño de la población objetivo, la cantidad de empresas que participan de las actividades de FEX supera en 50% a PROARGENTINA, y es casi tres veces superior a PROARGEX.

.....

6. En el caso de la Fundación Exportar realiza además otras acciones en el exterior y en la Argentina, como las semanas argentinas, las misiones sectoriales de promoción, y las rondas inversas de negocios.

Las instituciones dependientes del MRECIC son las OPE, a su vez, con mayor grado de participación del sector público en su financiamiento. Mientras que la SURCI y la Fundación Exportar obtienen respectivamente 100% y entre 50 y 75% de su financiamiento de fuentes públicas, PROARGEX y PROARGENTINA reciben entre 25 y 50% de sus ingresos del Estado. Si bien en el caso de la Fundación Exportar otro aporte significativo proviene del arancelamiento de sus actividades, PROARGENTINA recibe 70% de su presupuesto del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), mientras que el 30% restante proviene de la Subsecretaría de PYMES. Por último, PROARGEX obtiene su financiamiento a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual el Estado argentino realiza solamente 50% de los aportes en concepto de contraparte.

**Cuadro N°11:** Indicadores de la calidad de las políticas públicas nacionales de promoción de exportaciones (2007).

Dimensión	Indicador	Exportar	PRO-ARGENTINA	PRO-ARGEX	SURCI / DGPEX
Presupuestaria	Presupuesto por empleado (en pesos)	204.000	78.000	150.000	n.d.
	Cantidad de empresas participantes (anual)	1.024	731	324	290
Estabilidad	Presupuesto de fondos públicos (en %)	50-75	25	25-50	100
Coherencia y coordinación	Indicador subjetivo de coordinación (1)	2,5	2,4	1,1	n.d.
Orientación hacia el interés colectivo	Concentración sectorial de la promoción (4=máximo; 1=mínimo) (2)	2	2	4	n.d.
Eficiencia	Empresas participantes por empleado	10	33	33	10
	Presupuesto por empresa participante (en pesos)	19.500	2.300	447	n.d.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de una encuesta a responsables de OPE nacionales (2007 y 2008).

**Notas:** Desafortunadamente no se contó al momento de terminar este libro con las respuestas a la encuesta por parte de la SURCI, y por ello algunos indicadores no han sido incluidos para esa agencia. La información sobre

el número de empresas que participan de las actividades de la SURCI es imprecisa, ya que no es posible contabilizar a aquellas firmas que participan en forma independiente en las actividades de promoción realizadas por las agregaduras comerciales en el extranjero.

(1) Promedio del puntaje otorgado por los funcionarios a la coordinación bilateral con cada agencia de promoción comercial y otros órganos del comercio internacional a nivel nacional.

(2) Se asigna una valor de 4 si la institución orienta entre 75-100% del presupuesto a un sector en particular; 3 si orienta 50-75%; 2 si por lo menos un sector obtiene 10-25%; 1 si todos obtienen menos de 10%.

El **Cuadro 11** presenta también un indicador del grado de coordinación entre las OPE, basado sobre un puntaje asignado por las mismas agencias en la EOPEN del grado de intensidad de los vínculos que mantienen con una serie de instituciones públicas y mixtas vinculadas con el comercio exterior. Los resultados exhiben avances en los niveles de coordinación entre la Fundación Exportar y PROARGENTINA, mientras PROARGEX permanece relativamente aislada del resto de las OPE nacionales. Además, todas las agencias de fomento exportador evidencian una casi total desconexión con las dependencias encargadas de las negociaciones internacionales de comercio.

Continuando con las dimensiones consideradas, utilizamos la concentración sectorial de los servicios que proveen las OPE nacionales para medir el grado de orientación hacia el interés colectivo. La lógica detrás de esta elección proviene de la noción de equidad en la distribución de la oferta de servicios de apoyo al exportador, factor intrínsecamente ligado con el mandato constitutivo de las agencias o programas, tal como en el caso de PROARGEX con el sector agroalimentario. A pesar de esta limitación, el indicador resulta una buena aproximación a efectos de medir cómo se distribuye la “utilidad social” que genera la promoción de exportaciones como bien público.

De acuerdo con este indicador, tanto la Fundación Exportar como PROARGENTINA tienen orientaciones similares, con un amplio espectro sectorial en los servicios ofrecidos. Por el contrario, PROARGEX concentra su labor fundamentalmente en el sector agroalimentario, con un grado sectorial de apropiación de los beneficios más reducido o limitado en términos de la inversión pública realizada.

Finalmente, seleccionamos dos indicadores de eficiencia en la promoción de exportaciones. En primer lugar, la cantidad de empresas participantes de las actividades de promoción comercial por empleado. Y, en segundo lugar, el presupuesto total de las OPE en relación con el tamaño de su personal.

Nuevamente, la Fundación Exportar se encuentra en una mejor posición con respecto a PROARGENTINA y PROARGEX. FEX tiene sólo 10 empresas asistidas por empleado, contra 33 de las demás OPE (excepto SURCI), mientras

que su presupuesto asignado por firma participante de sus actividades es entre cuatro y ocho veces superior al resto.

Por último, surge a partir del relevamiento realizado la ausencia de mecanismos rigurosos de evaluación de impacto de las actividades de promoción de exportaciones en las OPE nacionales. Con la excepción de la Fundación Exportar<sup>8</sup>, las OPE nacionales utilizan mayoritariamente encuestas de satisfacción al cliente a las empresas que participación de las acciones de promoción, que sufren de numerosos problemas metodológicos para captar con precisión los efectos de las políticas promocionales sobre las empresas participantes<sup>9</sup>.

## **El proceso de formación de las políticas de promoción de exportaciones**

Sobre la base de entrevistas a expertos y responsables de la EOPEN, esta sección presenta una aproximación preliminar a las características principales del proceso de formación de políticas públicas en materia de promoción de exportaciones en la Argentina. Como premisa fundamental, creemos que las políticas de promoción de exportaciones deben entenderse como el resultado de un proceso complejo y multicausal, producto de la interacción entre las distintas instituciones que conforman el “sistema” nacional de promoción comercial, en un marco normativo y coyuntural marcado por rupturas y continuidades diversas.

En primer lugar, en el “sistema” conviven instrumentos y órganos de promoción viejos y nuevos. Las instituciones más antiguas son las que –no casualmente– encuentran mayor grado de institucionalidad, en función de su pertenencia al organigrama de la administración pública nacional (APN). Este es el caso de la DGPEX (SURCI) y de la Fundación Exportar. En cambio, el surgimiento de los nuevos órganos responde usualmente a programas específicos ligados con el financiamiento externo, como es el caso de PROARGEX y PROARGENTINA.

.....

8. CIPPEC se encuentra implementando una evaluación de impacto de las actividades de promoción de exportaciones de la Fundación Exportar utilizando la metodología de evaluación probabilística (*randomized evaluation*) de programas públicos que permite aislar en forma más precisa los efectos diferenciales de la promoción sobre las empresas participantes de otras posibles influencias concomitantes. Ver Dufflo (2007) para una descripción detallada de las metodologías de evaluación probabilística de los efectos de los programas de políticas públicas.

9. Las encuestas de satisfacción al cliente están afectadas por un fuerte sesgo, dada la habitual reticencia de las empresas participantes a revelar datos vinculados a facturación-exportación. Tampoco permiten “aislar” el efecto de las acciones de promoción de otras posibles influencias específicas a la empresa y shocks particulares que afectan a la industria, el país o el mercado de destino, entre las principales.

Por otra parte, estos organismos más recientes parecerían haber sido diseñados como un brazo ejecutor de políticas de promoción complementarias, que responden a la lógica sectorial de los organismos del Estado que representan. Esto es así en el caso de las PYMEX industriales y el sector agroalimentario para PROARGENTINA (Subsecretaría de PyMES, Comercio y Desarrollo Regional) y PROARGEX (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos), respectivamente. Si bien la mayor especialización de estos programas genera externalidades positivas a los respectivos sectores, también eleva los costos de transacción debido a la superposición con la agenda transversal de las instituciones más antiguas.

Consecuentemente, la proliferación de distintos órganos de promoción que a priori encontraban una alta superposición de funciones es consecuencia –y causa a la vez– de la ausencia de un mecanismo formal e institucionalizado de coordinación y complementación de acciones entre agencias y Ministerios de gobierno dedicados al fomento de las exportaciones.

Si bien existen avances en la coordinación de acciones en ferias y misiones al extranjero, como, por ejemplo, el “Plan de Acción para el Desarrollo de Mercados Externos” realizado por la SURCI<sup>10</sup>, estas acciones todavía dependen en gran medida del contacto interpersonal y esfuerzo de los funcionarios a cargo de las OPE. Las prácticas de la promoción comercial a nivel nacional parecerían haber llegado a un equilibrio paulatino marcado por acuerdos institucionales de carácter informal y un liderazgo *de hecho* de la Fundación Exportar.

De acuerdo con la EOPEN y las entrevistas a expertos, la Fundación Exportar focaliza sus esfuerzos a la internacionalización de las empresas de las fronteras hacia afuera, siendo el principal referente en términos de las actividades de marketing comercial (ferias y misiones) con el cual las demás OPE coordinan. Mientras tanto, PROARGENTINA concentra sus esfuerzos fronteras adentro, y es el principal responsable de los programas de apoyo y capacitación al exportador en este nivel. Finalmente, la SURCI continúa siendo la referencia en las misiones multisectoriales que se organizan desde el MRECIC, aunque también realiza tareas de marketing comercial en ferias de menor escala –sobre todo a través de las secciones económico-comerciales de las representaciones diplomáticas en el extranjero–, y actividades de promoción vinculadas con la Marca país, o en sectores específicos como el de diseño de indumentaria, entre otros.

.....  
10. Ver SURCI (2009).

En cuanto a la determinación de la agenda o estrategia de promoción comercial externa, se observa que el grado de innovación en el tipo de instrumentos de intervención es relativamente bajo. En el caso de la Fundación Exportar, la ampliación del menú de servicios de apoyo al exportador –marketing comercial y la incorporación de nuevas ferias internacionales– proviene exclusivamente de la demanda del sector privado. En este caso, la proactividad de las agencias se limita a ajustar algunos criterios, como pueden ser los de participación (cantidad de empresas solicitantes para participar de una nueva feria) en pos de priorizar o no la expansión de sectores estratégicos en la agenda.

Quizás la innovación más grande, medida en términos de la nueva estructura y concepción global de la producción y comercialización de bienes, es aquella que intenta fomentar la penetración de ciertos productos diferenciados o *premium*, cuyo mecanismo de acceso a los países desarrollados se hace posible mediante las grandes cadenas de venta o *retail* (como Harrods o El Corte Inglés, entre otras). La Fundación Exportar realiza esta actividad mediante la promoción, entre otras cosas, de semanas de exposición en el extranjero donde se asegura un lugar privilegiado a las mercaderías de los exportadores argentinos.

En relación con la actividad de los agentes privados en la promoción de exportaciones, básicamente cámaras y asociaciones empresarias, existe una enorme heterogeneidad en las capacidades de coordinación de la acción colectiva y de canalización y agrupación de las demandas sectoriales.

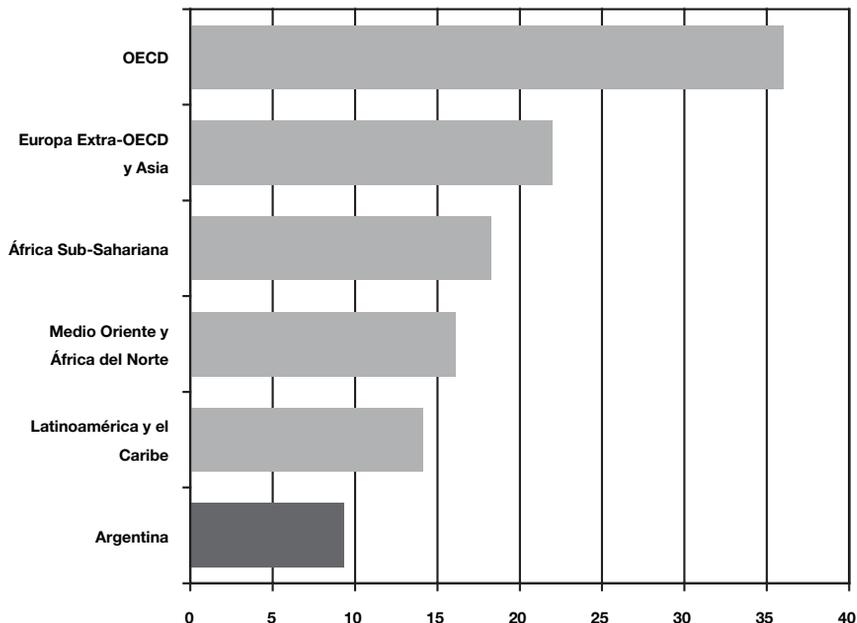
En general, debido a que la gran mayoría de empresas que utiliza los servicios de promoción de exportaciones son PYME, la masa crítica que generan en torno de las asociaciones empresariales que las nuclean es, generalmente, baja. Como resultado, las organizaciones gremiales empresarias presentan altos niveles de atomización y baja capacidad para coordinar políticas y acciones dentro del sector. En última instancia, esto aumenta los costos de transacción, entorpece los mecanismos de disseminación de información entre las agencias, las cámaras y las empresas, y provoca que se dilapiden recursos humanos y financieros. En contraste, las grandes empresas que se aglutinan en instituciones de mayor envergadura utilizan algunos de los servicios de instituciones como FEX, aunque lo hacen a modo de complemento con sus propios esfuerzos de marketing en los mercados internacionales.

## Comparación con las mejores prácticas internacionales

Entre las principales características de las OPE en todo el mundo pueden destacarse su experiencia en la gestión, dotación presupuestaria, composición del gasto en promoción, y las características de la población objetivo a la que brindan servicios de apoyo, entre otras. En esta sección comparamos a las OPE de la Argentina con las agencias de promoción de exportaciones en todo el mundo, sobre la base de una encuesta a OPE realizada por el Banco Mundial en 2006.

Cuando intentamos realizar comparaciones entre las distintas OPE, una de las variables que se observa es la experiencia en gestión de los distintos organismos encargados de fomentar las ventas externas. Según el **Gráfico 38**, las OPE en todo mundo tienen poco más de 20 años de antigüedad en promedio. Dentro de las regiones, lidera en experiencia la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), con más de 35 años; seguida por Europa y Asia (EEA), África Sub-Sahariana (ASSA), Medio Oriente y África del Norte (MENA por sus siglas en inglés), Latinoamérica y el Caribe (LAC) y la Argentina, con 22, 18, 16, 14 y 9 años de antigüedad respectivamente.

**Gráfico N°38:** Años de funcionamiento de las OPE, por región.

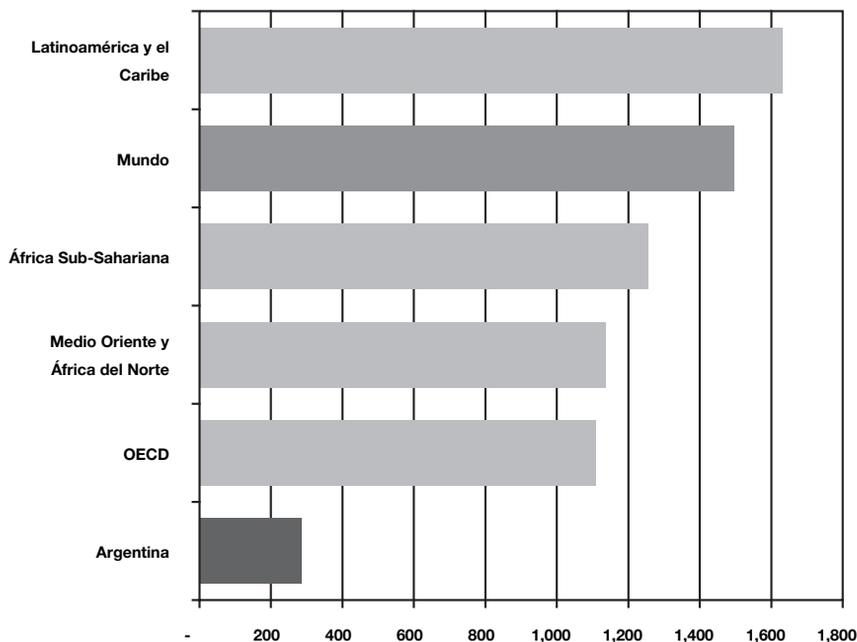


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el Banco Mundial (2006).

La experiencia de gestión, anteriormente medida por la comparación de años de operación de las OPE, debe observarse en conjunción con la capacidad de estos organismos de financiar distintos tipos de instrumentos y esfuerzos de promoción comercial. Uno de los indicadores consiste en el presupuesto de las OPE medido en dólares, en relación a las exportaciones del país.

Tal como se puede observar en el **Gráfico 39**, la OPE promedio tiene un presupuesto de U\$S 1.500 por millón exportado. En términos de las regiones consideradas, LAC lidera con poco más de U\$S 1.600, seguida por ASSA con más de 1.200, y MENA y OECD con más de U\$S 1.100. Por su parte, la Argentina tiene un presupuesto en promoción de exportaciones muy pequeño en relación con el tamaño de su sector externo si lo comparamos con el promedio de las demás regiones, con poco menos de U\$S 300 por millón exportado.

**Gráfico N°39:** Presupuesto de agencias de promoción de exportaciones (en dólares por millón exportado).

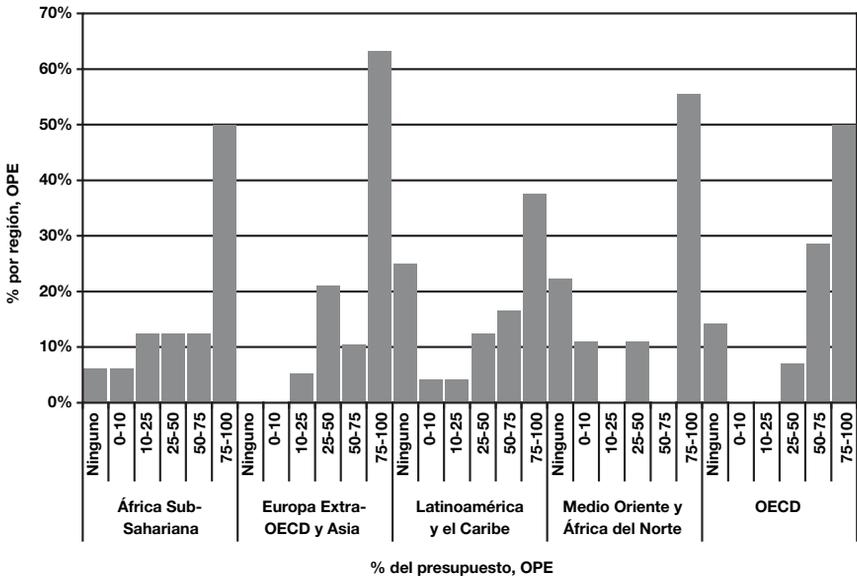


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el Banco Mundial (2006).

**Nota:** Solamente se consideró el presupuesto de Fundación Exportar, PROARGENTINA y PROARGEX, dado que no contamos con información precisa de la SURCI. Para realizar los cálculos se tomaron las exportaciones promedio entre 2000 y 2004.

Otro factor importante a la hora de analizar la dotación presupuestaria de los OPE son las fuentes de financiamiento. De acuerdo con las prácticas internacionales, una abrumadora mayoría de las OPE se financia primordialmente con ingresos públicos. Excepto en LAC, más de la mitad de las agencias de promoción obtienen entre 75 y 100% de sus ingresos de esta fuente. En contraste, más de 10% de las instituciones de la OECD, el MENA y LAC no recibe fondos del Estado. En el caso de la Argentina, mientras que la Fundación Exportar recibe entre 50 y 75% de su presupuesto del Estado, PROARGEX y PROARGENTINA reciben entre 25 y 50% de sus ingresos de fuentes públicas.

**Gráfico N°40:** Porcentaje del financiamiento de las OPE proveniente de fuentes públicas.



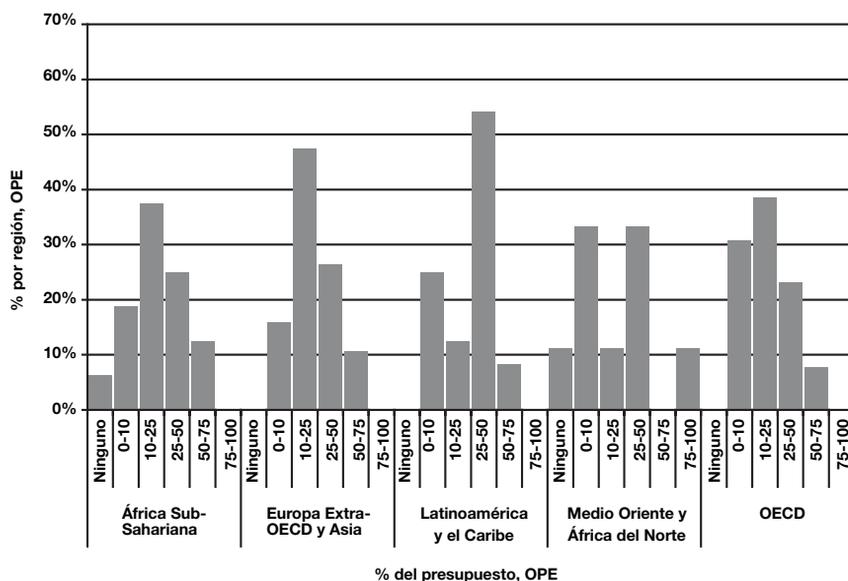
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el Banco Mundial (2006).

Una segunda dimensión que es importante abordar para comparar las prácticas internacionales de las OPE, es la composición del gasto en promoción según el tipo de actividad realizada. Como se sabe, las OPE realizan distintos tipos de esfuerzos de promoción, desde actividades de difusión, misiones y ferias internacionales, hasta investigación de mercado y capacitación a los exportadores.

El **Gráfico 41** muestra el gasto de las agencias en marketing comercial, que incluye principalmente ferias, misiones internacionales y rondas de negocios. Se observa que la mayoría de los órganos de promoción del comercio en Latinoamérica y el Caribe destinan entre 25 y 50% de su presupuesto a este tipo de actividades, mientras que en el resto de las regiones esta participación del gasto es menor. En el caso de la Argentina, se observa que la Fundación Exportar destina entre 50 y 75% de sus recursos orientados a promoción a este tipo de actividades, mientras que los demás programas nacionales destinan entre 25 y 50% de su presupuesto al marketing comercial.

Finalmente, el grueso de las OPE destina menos de 10% de su gasto en promoción a actividades vinculadas con capacitación y asistencia técnica a los exportadores. Mientras que la Fundación Exportar asigna igual proporción de sus recursos a estas actividades, PROARGEX y PROARGENTINA orientan hasta más del doble, entre 10 y 25% de su gasto en promoción.

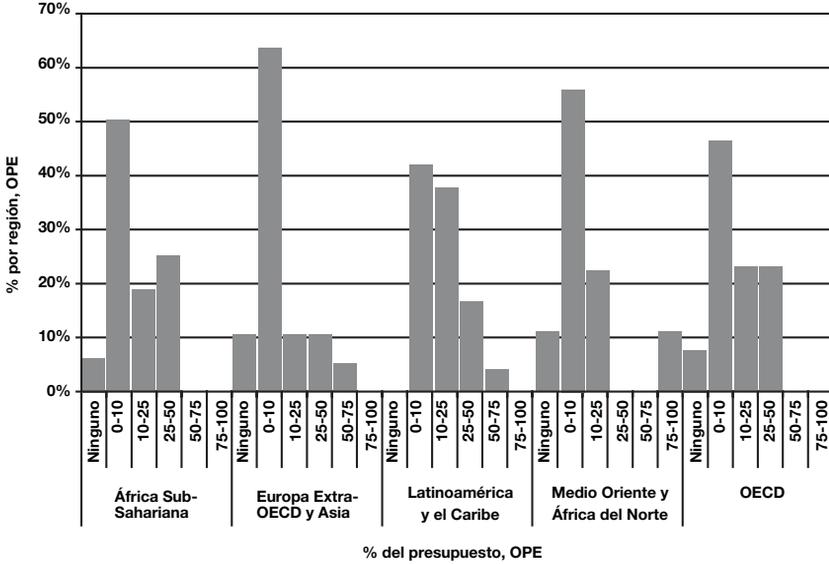
**Gráfico N°41:** Porcentaje del gasto de las OPE en marketing comercial.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el Banco Mundial (2006).

**Nota:** Las acciones de marketing comercial incluyen ferias y misiones internacionales, y rondas inversas de negocios.

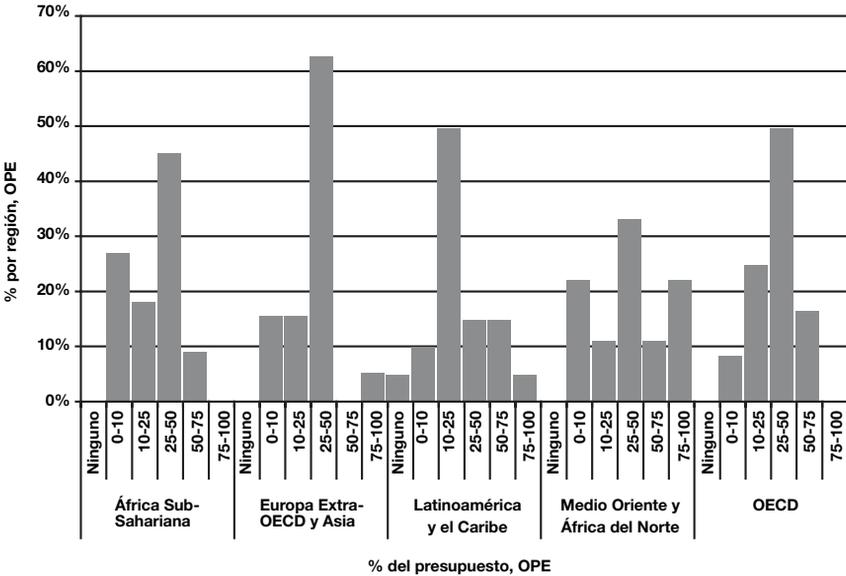
**Gráfico N°42:** Porcentaje del gasto de las OPE en servicios de apoyo.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el Banco Mundial (2006).

**Nota:** Servicios de apoyo incluye capacitación, asistencia técnica y construcción de otras capacidades (conformidad regulatoria, información sobre financiamiento comercial, logística, clientes, etc.).

**Gráfico N°43:** Porcentaje del gasto de las OPE en exportadores pequeños.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el Banco Mundial (2006).

Por otra parte, una de las dimensiones que también resulta interesante analizar corresponde a las características de la población objetivo a la que asisten los diferentes órganos de promoción del comercio en el mundo y en la Argentina. Según el **Gráfico 43**, entre 35% y 60% de los OPE en el mundo (exceptuando a Latinoamérica) destinan poco menos de la mitad de sus esfuerzos de promoción a los exportadores de menor porte.

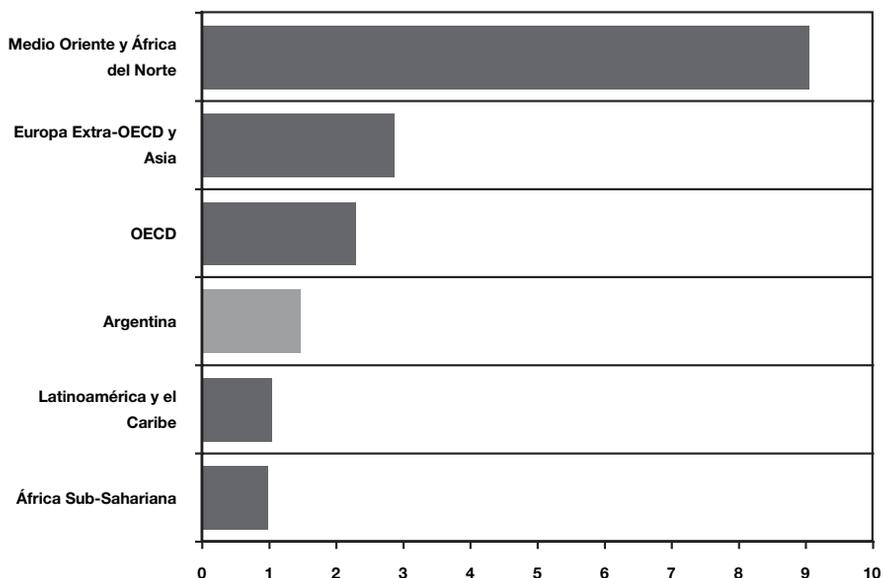
Por otro lado, encontramos que Latinoamérica y el Caribe es la región del mundo en la que mayor porcentaje de organismos de promoción dedican casi todo su presupuesto a exportadores ya establecidos. Además, la región no presenta OPE que dediquen casi la totalidad de su gasto a exportadores nuevos, que son los que mayor asistencia necesitan.

En el caso de la Argentina, la información con la que contamos es limitada para evaluar las dos dimensiones antes mencionadas. Sin embargo, podemos afirmar que tanto en el caso de PROARGENTINA como PROARGEX, el gasto en promoción se halla sesgado hacia los exportadores nuevos. En tanto, ambas agencias divergen en la participación de los exportadores pequeños, y PROARGENTINA es el programa que más recursos dedica a la asistencia de PYMES.

Finalmente, uno de los principales interrogantes que quedan en relación con la especialización de las OPE es cómo medir el verdadero esfuerzo de promoción exportadora de un país. Una posible solución proviene de observar simplemente la participación relativa de los sectores a los cuales se destina el presupuesto de estas agencias, cara a cara con el peso del sector en las exportaciones totales.

Según el **Gráfico 44**, Latinoamérica y el Caribe y África Sub-Sahariana son las regiones cuyos esfuerzos de promoción comercial dirigidos a la agroindustria coinciden con su estructura de exportaciones, dado que el indicador es cercano a la unidad. Esto quiere decir que las OPE destinan proporcionalmente lo mismo a promover las exportaciones del sector que el peso de las exportaciones agroindustriales en el comercio total. Esto coincide, a grandes rasgos, con la estructura sectorial que presenta la Argentina, pero no así para la OECD, Europa y Asia, y el Medio Oriente y África del Norte. En el caso de las que presentan valores más altos, podemos apreciar que su esfuerzo de promoción está sesgado al sector agroindustrial.

**Gráfico N°44:** Presupuesto en promoción de exportaciones agroindustriales, como porcentaje de la participación de exportaciones agroindustriales en el total.

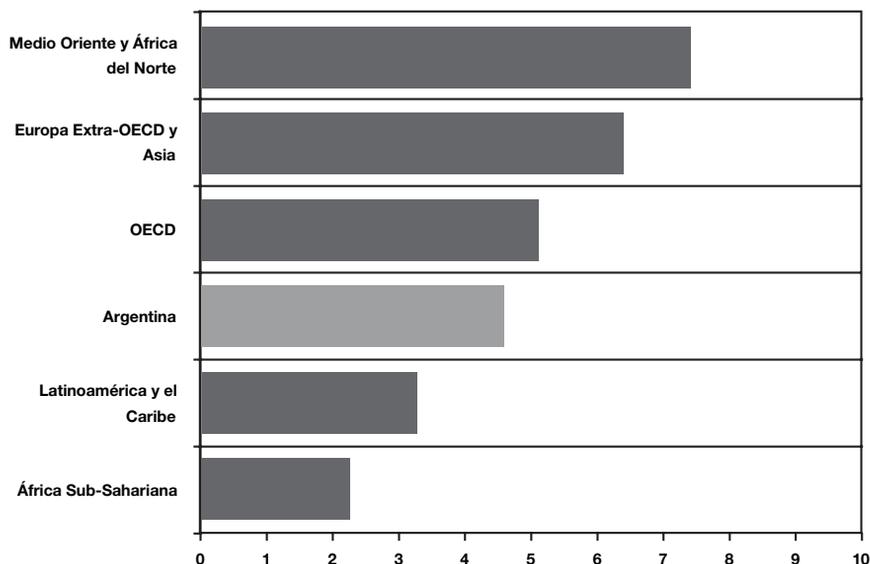


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el Banco Mundial (2006).

Por otro lado, el **Gráfico 45** muestra el mismo tipo de análisis referido a las manufacturas industriales. En este caso, Europa y Asia, la Argentina y la OECD son los que, en términos relativos, invierten un porcentaje similar en promoción cara a cara con el peso de las exportaciones manufactureras en el total. Por el contrario, Latinoamérica y el Caribe y el África Sub-Sahariana son las regiones que mayor peso otorgan a la promoción de las manufacturas industriales, tomando en cuenta la estructura sectorial de sus exportaciones.

Consecuentemente, en términos relativos, los países más desarrollados privilegian la promoción de su agroindustria, mientras que regiones como América Latina y el Caribe hacen lo propio con sus manufacturas. En este conjunto, la Argentina pareciera tener un sesgo “neutro” en términos sectoriales, no pudiendo identificarse una preferencia revelada por invertir en la promoción de un sector por sobre otro en los hechos.

**Gráfico N°45:** Presupuesto en promoción de exportaciones de manufacturas, como porcentaje de la participación de exportaciones de manufacturas en el total.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el Banco Mundial (2006).

## Conclusiones

La promoción comercial a nivel nacional en la Argentina está signada por la fragmentación de esfuerzos y ausencia de instancias formales de coordinación. A las instituciones de promoción del comercio que dependen de la Cancillería desde la primera mitad de los noventa se sumaron nuevos programas que multiplicaron la oferta de servicios de apoyo a los exportadores. Las capacidades de cada una de las partes del “sistema” de promoción de exportaciones de la Argentina son sumamente dispares, y no siempre demostraron contar con los recursos presupuestarios y humanos necesarios para llevar adelante más eficientemente las tareas de promoción del comercio.

De hecho, las mejores prácticas internacionales indican que la Argentina se encuentra muy lejos en términos presupuestarios de los esfuerzos de promoción que se realizan en el promedio de los países de América Latina y el Caribe y en el mundo. Además, pareciera existir un énfasis exagerado en el gasto destinado al marketing comercial, mediante misiones y ferias en el exterior.

Finalmente, esta nueva convivencia de instituciones nuevas y viejas no ha estado exenta de superposición en las agendas, lo que provocó, en gran medida, la dispersión de recursos públicos y privados. Con la maduración de los nuevos programas, las competencias en materia de promoción parecieran haberse delimitado a través de mecanismos de coordinación que se valen del contacto interpersonal entre funcionarios, sin el amparo de una institucionalidad de largo plazo y permanente que permita evitar la duplicación de esfuerzos.

Si bien no es el eje de este Capítulo, estas características del sistema nacional de promoción de exportaciones dificultan la coordinación de las acciones de promoción entre las agencias nacionales y otros niveles de gobierno. Como se analiza en el Capítulo 7, la dispersión organizacional, con la consecuente fragmentación y superposición de agendas y programas de las OPE nacionales, resulta una barrera para una mejor articulación con las OPE provinciales, al menos desde la óptica provincial.



## \* Una radiografía de la promoción de exportaciones provinciales

La organización de promoción de exportaciones (OPE) provincial típica de la Argentina es una dependencia ministerial que no posee un foco sectorial o de mercado de destino específico en sus tareas promocionales. Su presupuesto por millón de dólares exportado alcanza los U\$S 496 y gasta alrededor de U\$S 618 por cada PYMEX provincial. La mayor parte del financiamiento de sus actividades proviene de fondos públicos y la participación institucional del sector privado en sus actividades es usualmente muy reducida. El esfuerzo de sus actividades de promoción se focaliza primordialmente en empresas que ya exportan y, en especial, en PYMEX. Además, sus capacidades de coordinación con agencias de nivel nacional o con otras OPE en la región son reducidas.

Este Capítulo provee un análisis detallado de las características de las agencias que promocionan exportaciones en las provincias sobre la base de una encuesta que CIPPEC realizó en 2008 e información internacional del Banco Mundial. El siguiente recuadro detalla las características de la encuesta. El objetivo fundamental es examinar el grado de adecuación de las OPE a los desafíos de la inserción económico-comercial internacional de las provincias descriptos en el Capítulo 3.

### **Recuadro N°5:** La encuesta a organizaciones de promoción de exportaciones (OPE)

El insumo principal de este Capítulo es una detallada encuesta a los responsables de las organizaciones de promoción de exportaciones (OPE) de las provincias argentinas que fue realizada por CIPPEC durante 2008. Si bien la encuesta

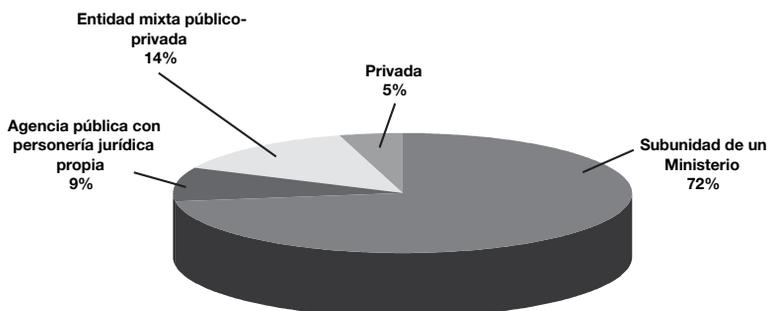
se envió a las 24 provincias y se realizó un seguimiento telefónico posterior, sólo 72% de las OPE respondió, aunque en muchos casos en forma incompleta, el formulario enviado.

Para facilitar la comparación, el formulario se diseñó sobre la base de una encuesta realizada recientemente por el Banco Mundial a OPE en todo el mundo (Lederman et al., 2007). La encuesta tiene un fuerte énfasis en los aspectos institucionales de las OPE, como presupuesto, recursos humanos, capacitación, infraestructura física y tecnológica, estructura organizacional, composición del directorio, y otras variables similares.

## Estructura institucional

De acuerdo con el **Gráfico 46**, 73% de las OPE provinciales son subunidades ministeriales. Sólo 14% son entidades mixtas público-privadas y únicamente 9% de las OPE posee actualmente personería jurídica propia.

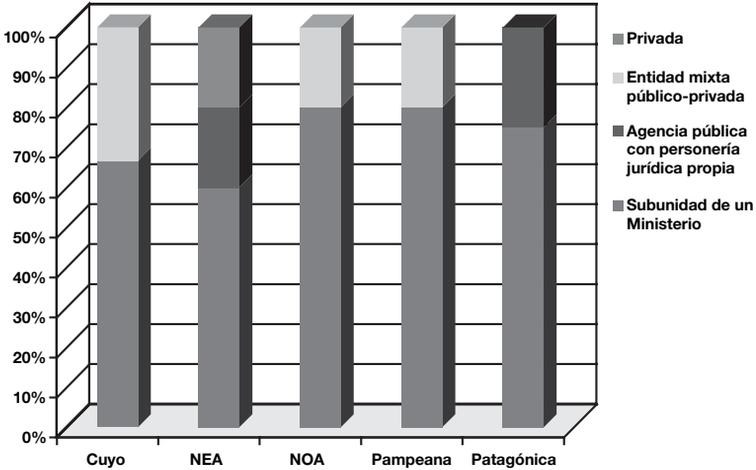
**Gráfico N°46:** Estructura institucional de las OPE como porcentaje del total (2008).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

El **Gráfico 47** muestra que Cuyo es la región con mayor proporción de OPE mixtas público-privadas (más de 60%), y la Patagonia y NEA las regiones que tienen una proporción menor (25 y 20%, respectivamente). Sólo en el NEA aparecen instituciones privadas (si bien con financiamiento público).

**Gráfico N°47:** Estructura institucional de las OPE, por región (2008).

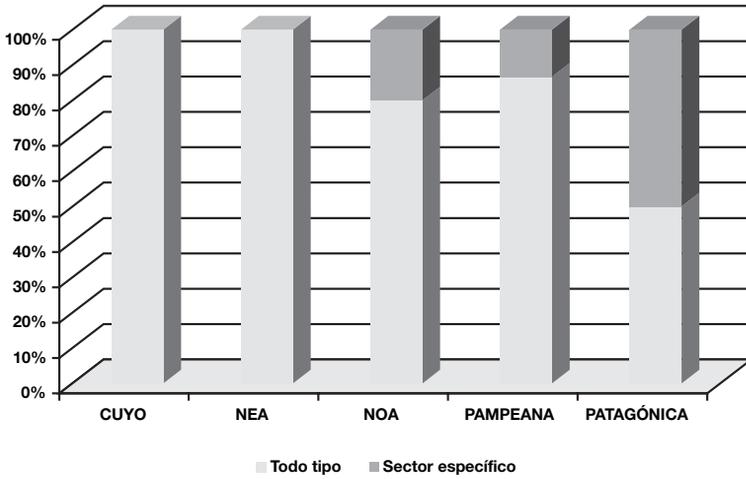


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

### Las OPE provinciales no se focalizan en sectores o mercados específicos

Indagando en el foco de la actividad de las agencias provinciales encontramos en el **Gráfico 48** que 82% de las OPE provinciales tiene como prioridad a las exportaciones de “todo tipo”, es decir, no posee foco sectorial o de mercados específicos. Por regiones, 20% de las OPE del NOA tiene foco en sectores no tradicionales o en sectores específicos. En la Patagonia la proporción está dividida en partes iguales. Finalmente, la región de Cuyo y el NEA no parecieran tener un foco sectorial o de mercado de destino específico.

**Gráfico N°48:** Prioridades de la OPE: promoción generalizada o sectorial de las exportaciones (en %), por región (2008).

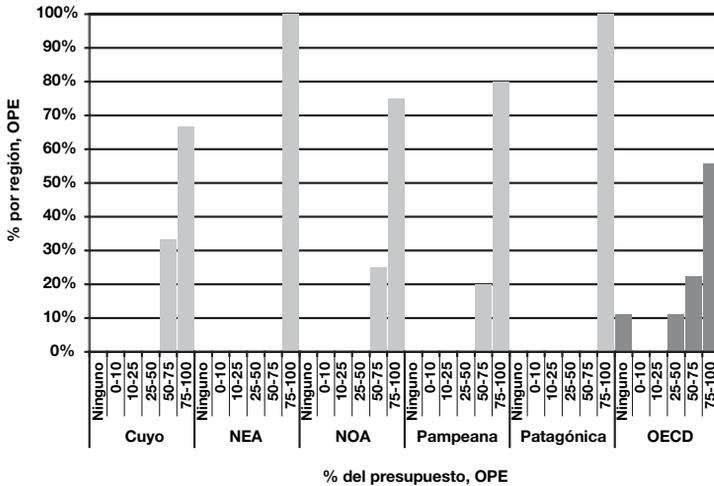


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

## El financiamiento público es dominante

En cuanto a las fuentes de financiamiento de las actividades de promoción exportadora, tal como se observa en el **Gráfico 49**, 84% de las OPE provinciales financian entre 75 y 100% de sus actividades con fondos estatales. Esta situación contrasta con el promedio de los países de la OCDE, donde sólo 55% de estos organismos fondea más de tres cuartos de su presupuesto con financiamiento público.

**Gráfico N°49:** Participación del financiamiento público en las agencias, por región (2008).



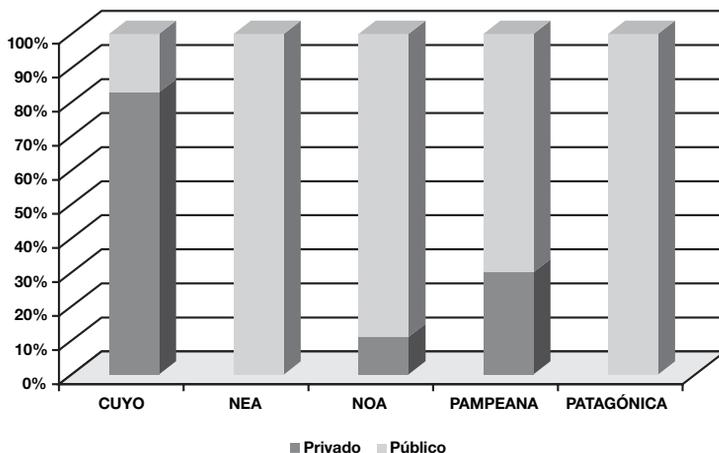
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

El NEA y la Patagonia son las regiones con la menor diversificación de recursos presupuestarios. En ambas regiones, todas las OPE financian casi la totalidad de su presupuesto con fondos públicos. Mientras tanto, Cuyo parece ser la región más cercana a las prácticas de la OCDE en lo que respecta a la pluralidad de sus fuentes de financiación.

### Baja participación del sector privado

Como se observa en el **Gráfico 50**, la participación de representantes del sector privado en los consejos de administración de la OPE es muy reducida. En algunas regiones, como NEA y patagónica, el sector privado, de hecho, prácticamente no participa. En contraste, Cuyo es la región con la proporción más elevada (82%) de representantes privados, seguida a gran distancia por la región pampeana (30%). Finalmente, en el NOA la participación privada es muy baja (11%).

**Gráfico N°50:** Participación del sector privado en el consejo de administración de las OPE (en %), por región (2008).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

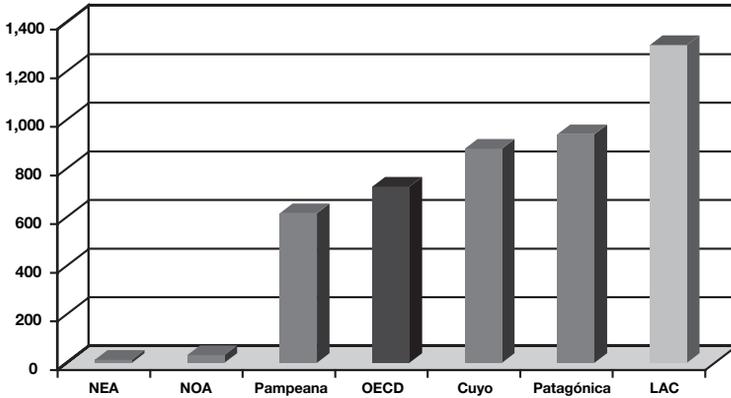
## Elevada heterogeneidad presupuestaria y de recursos humanos

El esfuerzo presupuestario de las OPE debe medirse en términos relativos a su principal resultado esperado, un mayor volumen de exportaciones, y a su población objetivo, es decir, aquellas empresas a las que pretenden beneficiar con las actividades de promoción, usualmente las Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras (PYMEX).

Patagonia y Cuyo son las regiones que más invierten por millón exportado y por PYMEX provincial. NEA y NOA son las que registran, a su vez, los niveles más bajos de inversión en actividades de promoción de exportaciones, con la región Pampeana en un lugar intermedio. De hecho, todas las regiones de la Argentina registran niveles de inversión en promoción de exportaciones por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC).

De acuerdo con el **Gráfico 51**, Patagonia y Cuyo invierten más de U\$S 800 por cada millón de dólares exportado, por encima del promedio de los países de la OCDE pero lejos de la media para ALC. Por millón de dólares exportado, el NOA y el NEA son las regiones que registran los menores niveles de inversión en promoción exportadora (U\$S 31 y U\$S 12, respectivamente).

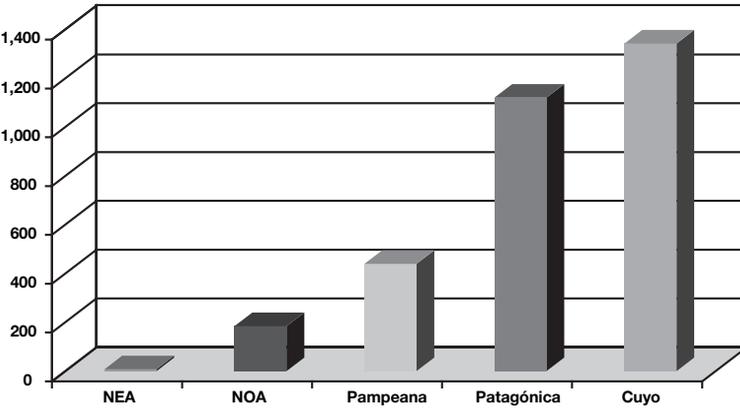
**Gráfico N°51:** Presupuesto por millón de dólares exportado, por región (2008).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

Medida como gasto promedio de las OPE por PYMEX, y como se observa en el **Gráfico 52**, Cuyo aparece como la región que realiza el mayor esfuerzo de inversión en promoción, con casi U\$S 1.300 por empresa, seguida por Patagonia con más de U\$S 1.100. La región pampeana nuevamente se encuentra en un lugar intermedio, con un gasto en promoción por PYMEX cercano a los U\$S 400. El NOA y el NEA son las regiones con el menor nivel de inversión por PYMEX, con U\$S 184 y U\$S 8, respectivamente.

**Gráfico N°52:** Gasto en promoción en dólares invertidos por PYMEX, por región (2008).



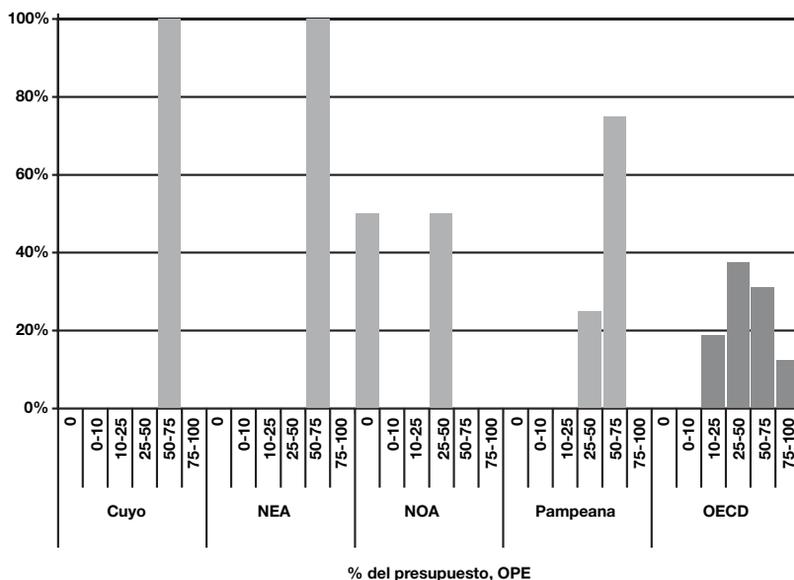
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

## La mayor parte del presupuesto es destinado a exportadores establecidos y en menor medida a PYMEX

Dada la reducida capacidad de innovación, es decir, de colocar nuevos productos de exportación y alcanzar nuevos mercados internacionales, que poseen la mayoría de las provincias de la Argentina, llama la atención la ausencia de un claro foco sectorial o de mercados de destino específicos en las actividades de la mayoría de las OPE provinciales.

Como se observa en el **Gráfico 53**, las regiones de Cuyo y NEA son las que más recursos financieros orientan a exportadores establecidos. En estas regiones, la totalidad de las OPE destina más de 50% de su presupuesto a empresas que ya exportan. Le sigue la región pampeana, donde tres de cada cuatro OPE orientan más de 50% de su esfuerzo presupuestario a ese tipo de empresas. Finalmente, el NOA es la región que menos orienta sus esfuerzos a las firmas exportadoras establecidas.

**Gráfico N°53:** Porcentaje del gasto de las OPE invertido en exportadores establecidos, por región (2008).

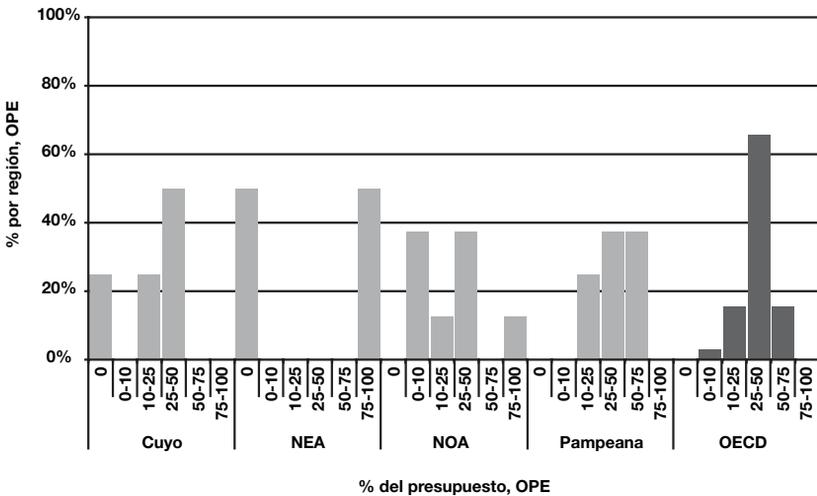


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

En contraste con estos resultados, sólo 40% de las OPE de la OCDE destina más de la mitad de sus recursos a exportadores ya establecidos. Esta proporción es menor que la registrada en la región pampeana, y algo superior a la del NOA. Por su parte, el NEA y Cuyo registran una proporción del presupuesto de las OPE focalizada en firmas exportadoras muy superior a las prácticas de las agencias de la OCDE.

Otra característica importante a la hora de orientar los esfuerzos de promoción de exportación está dada por el tamaño promedio del exportador que utiliza los servicios ofrecidos por las OPE. Tal como se aprecia en el **Gráfico 54**, existe una fuerte heterogeneidad en el uso de recursos presupuestarios de las OPE provinciales para promover las exportaciones de las PYMEX.

**Gráfico N°54:** Porcentaje del gasto de las OPE en PYMEX, por región (2008).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

De esta manera, en Cuyo y el NOA casi la totalidad de las agencias destinan menos de la mitad de sus recursos a PYMEX, por debajo de las prácticas internacionales. Por su parte, el NEA y la región pampeana asignan un mayor porcentaje de su presupuesto a las firmas de menor tamaño, tanto en relación a la OECD como al resto de las regiones de la Argentina.

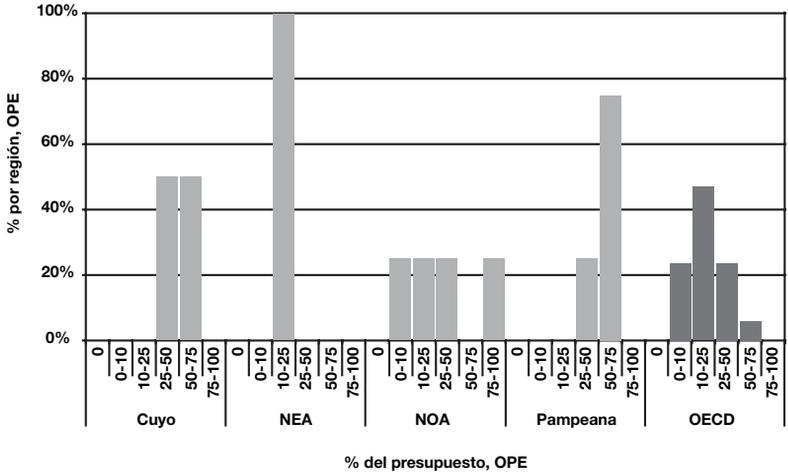
## Disparidades en el gasto en actividades de promoción

Uno de los principales costos de entrada o barreras a la exportación para las empresas provinciales es la falta de información acerca de las características y requerimientos específicos de los mercados de destino. Estas dificultades pueden operar como un verdadero desincentivo para las empresas locales para adecuar la producción a las preferencias y estándares externos y acceder, de esta manera, a los mercados internacionales.

Por ello, en todo el mundo las OPE destinan parte de sus presupuestos a tratar de reducir esta brecha entre los potenciales importadores y las firmas locales que desean exportar, organizando misiones en el exterior conjuntamente con las empresas, y trayendo a potenciales clientes internacionales al país a través de rondas inversas de negocios.

Al observar los resultados de la encuesta en el **Gráfico 55** emerge claramente que Cuyo y pampeana son las regiones que mayores recursos dedican a actividades de promoción. Casi 75% de las OPE en ambas regiones destinan más de la mitad de sus recursos en este tipo de actividad. En contraste, 75% de las OPE del NOA asigna menos de la mitad de sus recursos a acciones promocionales, y la totalidad de las agencias del NEA destina sólo 25% de su presupuesto a misiones comerciales y rondas de negocios. En contraste, tres de cada cuatro OPE de la OECD gastan menos de la mitad de sus recursos financieros en este tipo de actividades.

**Gráfico N°55:** Porcentaje del gasto de las OPE en ferias, misiones internacionales y rondas inversas de negocios, por región (2008).

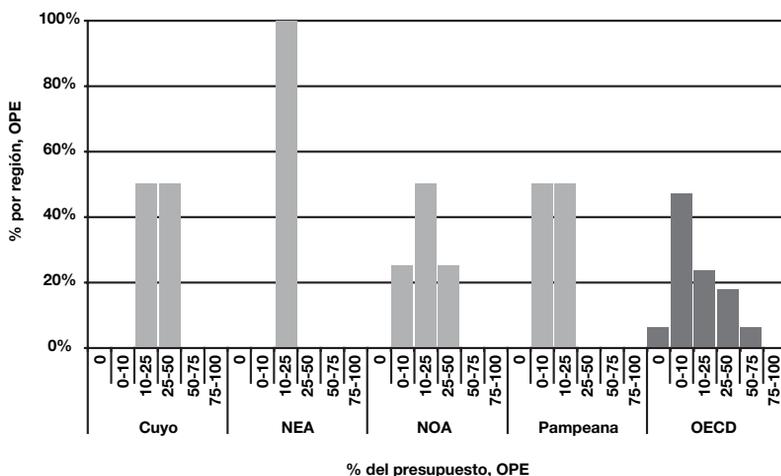


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

### Baja prioridad presupuestaria a actividades de capacitación y asistencia técnica

Dentro del menú de políticas que aplican las OPE encontramos las actividades de capacitación y asistencia técnica. Como se aprecia en el **Gráfico 56**, los esfuerzos presupuestarios destinados a estas actividades son llamativamente reducidos en prácticamente todas las regiones argentinas. De hecho, ninguna de las regiones –a excepción del NOA– destina más de 50% del presupuesto a este tipo de acciones de facilitación del comercio.

**Gráfico N°56:** Porcentaje del gasto de las OPE en capacitación y asistencia técnica para exportadores, por región (2008).

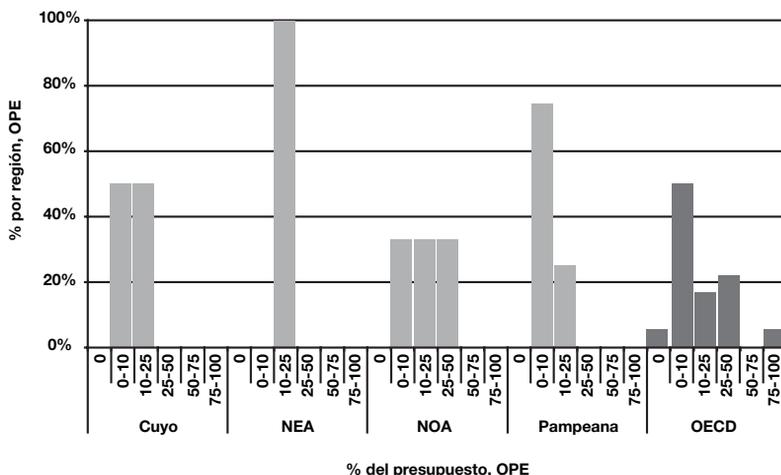


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

En la región pampeana y el NEA los recursos orientados a capacitación y asistencia son aún menores, ya que en ambas no superan 25% del presupuesto de las OPE. Cabe destacar que estos porcentajes se ubican en líneas similares a las encontradas en los países de la OCDE, donde tres de cada cuatro OPE asignan casi un tercio de su presupuesto a este tipo de acciones.

Por otra parte, las publicaciones e investigaciones de mercado son otro de los instrumentos de promoción indirectos más frecuentemente utilizados por las OPE. Según el **Gráfico 57**, el NOA es la región que destina más recursos –más de 25% del presupuesto promedio– a este tipo de productos analíticos. Le sigue el NEA, donde la totalidad de las OPE orienta 25% de su presupuesto a publicaciones y difusión. Finalmente, en las regiones pampeana y Cuyo 50 y 75% de las OPE, respectivamente, destinan menos de 10% de sus recursos presupuestarios a este tipo de acciones.

**Gráfico N°57:** Porcentaje del gasto de las OPE en investigación de mercado y publicaciones, por región (2008).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

En términos de la comparación con las mejores prácticas internacionales, podemos apreciar que casi un tercio de las OPE de la OCDE orienta más de 25% de su presupuesto a publicaciones e investigaciones de mercado. Consecuentemente, esto se encuentra en línea con los parámetros encontrados en el NOA.

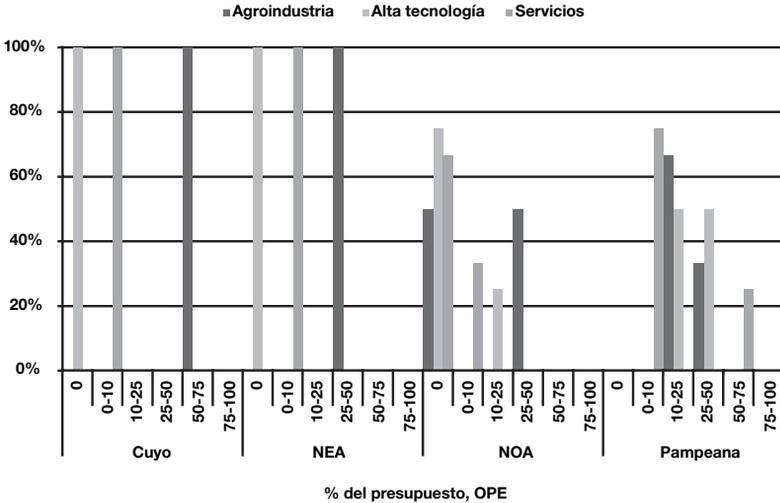
### **Prioridad en la agroindustria y reducido foco en productos de alta tecnología**

En cuanto a los sectores promocionados por las OPE, el **Gráfico 58** permite apreciar que las manufacturas de alta tecnología tienen una baja participación en los esfuerzos realizados por las agencias en todas las regiones, con la excepción de la región pampeana.

Tanto en Cuyo como en el NEA, el presupuesto destinado a este tipo de empresas es prácticamente nulo. En el NOA, poco más de 20% de las OPE destina entre 10 y 25% de sus recursos presupuestarios a este sector. En contraste, las agencias de la región pampeana, donde se ubican los centros urbanos más importantes, destinan hasta 50% de sus presupuestos a este tipo de manufacturas.

La región de Cuyo es la más enfocada en el sector agroindustrial, al que la totalidad de sus OPE llega a destinar hasta 75% del presupuesto, seguida en orden decreciente por el NEA, la región pampeana y el NOA.

**Gráfico N°58:** Porcentaje del gasto de las OPE según sector, por región (2008).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

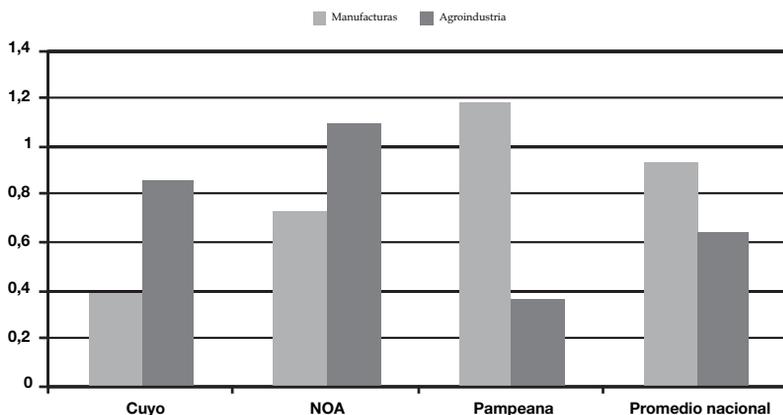
El presupuesto que destinan las OPE al sector servicios resulta llamativamente similar en todas las regiones, con la excepción de la región pampeana. Tanto Cuyo como el NOA y NEA asignan menos de 10% de sus recursos a promover este sector. En contraste, 20% de las OPE de la región pampeana llegan a destinar hasta 75% del gasto en el sector servicios, lo que coincide con la localización del grueso de las firmas que tiene potencial o que exporta servicios en la Argentina en la actualidad.

Sobre la base de información sobre el foco sectorial de las OPE se calculó un indicador que permite obtener una medida efectiva de la orientación de las políticas de promoción hacia sectores específicos. El indicador simplemente mide si la proporción del presupuesto destinado por las OPE a un determinado sector es mayor que la participación del sector en las exportaciones totales de la provincia.

El **Gráfico 59** evidencia que solamente para el caso de la agroindustria en el NOA, y las manufacturas en la región pampeana, las OPE realizan un esfuerzo

de promoción sesgado hacia estos sectores, dado que la participación en sus presupuestos es mayor al peso del sector en las exportaciones provinciales.

**Gráfico N°59:** Ratio de presupuesto sectorial de OPE y participación sectorial en las exportaciones totales, por región (2008).



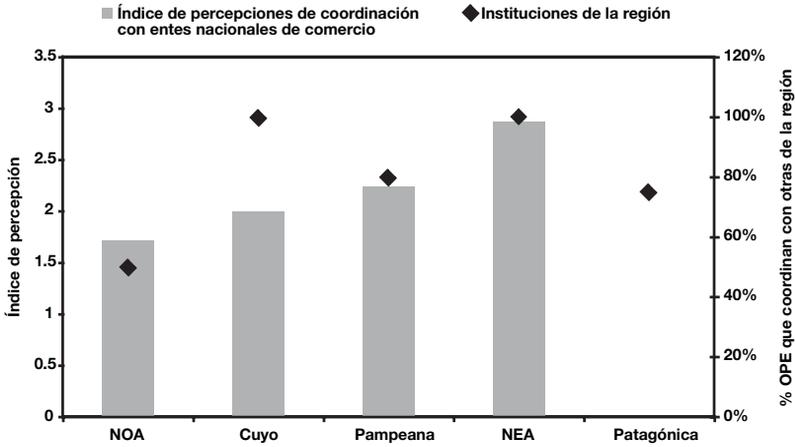
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

## Baja coordinación intraregional y con organismos nacionales de promoción

Otro de los factores a la hora de analizar la performance relativa de una OPE es el grado de coordinación que mantiene con los organismos públicos vinculados con el comercio exterior a nivel nacional, como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Relaciones Exteriores, las OPE nacionales, las cámaras empresariales, y otros organismos como el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), entre los principales.

Como se observa en el **Gráfico 60**, la percepción de las OPE acerca de sus vínculos con organismos especializados nacionales es sumamente heterogénea. Para el NOA, la relación puede calificarse entre nula y ocasional, mientras que para Cuyo es apenas ocasional, al igual que para la región pampeana. Por su parte, el NEA tiene una relación de mediana frecuencia con los organismos nacionales.

**Gráfico N°60:** Coordinación de las OPE con la Nación y la región, por región (2008).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

Particularmente bajos son los puntajes en todos los casos relativos a la relación con las dependencias gubernamentales encargadas de las negociaciones internacionales, como así también con los órganos de financiamiento del comercio exterior. En contraste, la coordinación parecería ser sumamente alta con las agencias nacionales de promoción de exportaciones, como la Fundación Exportar y PRO-ARGENTINA, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.

En cuanto a las capacidades de coordinación con otras OPE, la realidad también es sumamente heterogénea. Mientras que para el NOA solamente la mitad de las OPE coordina sus acciones de promoción con las agencias de la región, las regiones patagónica y pampeana se ubican cerca de 80%. Finalmente, en Cuyo y NEA la coordinación intraregional parecería ser más elevada, aunque debe tenerse en cuenta que, en la encuesta, las respuestas a las preguntas vinculadas con este tema fueron menores que en otras regiones del país.

## Conclusiones

La estructura institucional de una OPE pareciera no ser la más adecuada para enfrentar los desafíos de la diversificación e innovación exportadora provincial descriptos en el Capítulo 3. Por un lado, la participación del sector privado es sumamente baja, tanto en el aspecto presupuestario como institucional, con 84% de las OPE que financian prácticamente la totalidad de su presupuesto con fon-

dos públicos y con sólo una participación de 23% de los privados en el consejo de administración de la OPE provincial promedio. Además, la mayoría de las OPE provinciales (82%) no enfoca sus acciones de promoción en sectores específicos, lo que sugiere una dispersión de esfuerzos donde el sector público no siempre conoce las realidades productivas o de los mercados internacionales para un determinado producto.

Por otra parte, algunas OPE parecerían orientar excesivamente sus recursos presupuestarios a las misiones comerciales, ferias internacionales y rondas inversas de negocios, cuyos resultados, en muchos casos, no han sido evaluados. Por ejemplo, casi 80% de las OPE de la región pampeana destinan en promedio más de la mitad de su presupuesto a este tipo de acciones de promoción. Además, las OPE del NOA y CUYO no parecieran focalizar lo suficiente sus esfuerzos en pequeños y medianos exportadores (PYMEX), usualmente las empresas que presentan mayores dificultades para exportar. Tampoco aparece un foco significativo en las actividades de capacitación y asistencia técnica a los exportadores o empresas con potencial exportador. Aparecen, además, extremas diferencias en las capacidades presupuestarias e institucionales de las OPE provinciales ubicadas en las distintas regiones de la Argentina, con significativas debilidades en las zonas de menor desarrollo relativo. Por ejemplo, mientras las OPE de la Patagonia y Cuyo gastan en promedio en acciones de promoción más de U\$S 800 por cada millón de dólares exportado, el NOA y el NEA solo invierten U\$S 31 y U\$S 12, respectivamente.

Finalmente, las OPE provinciales presentan un relativamente elevado grado de descoordinación con la mayoría de los entes nacionales vinculados con el comercio internacional, fundamentalmente aquellos ligados con el aparato de negociaciones comerciales internacionales. De acuerdo con la encuesta realizada, la mayoría de las OPE provinciales califican a su relación con los organismos nacionales como “nula” u “ocasional”. Sin embargo, la falta de coordinación también es importante a nivel regional donde menos de la mitad de las OPE manifiesta coordinar sus acciones con las agencias de la región.



## **\* El impacto de la promoción de exportaciones a nivel provincial**

¿Cuál es el impacto de las actividades de promoción de las OPE sobre las exportaciones provinciales? ¿Es posible medir el retorno del gasto provincial en promoción de exportaciones en términos de su efecto sobre las ventas externas de las provincias argentinas? ¿Existen diferencias entre regiones en el impacto de las OPE en las ventas externas provinciales? Este Capítulo busca dar algunas respuestas a estos interrogantes.

En primer lugar, este apartado analiza la justificación de las políticas de promoción de exportaciones. Segundo, examina la evidencia internacional acerca de los impactos de las acciones de promoción sobre la performance exportadora. Tercero, explora evidencia preliminar de los efectos del gasto en promoción sobre las ventas externas de las provincias. Finalmente, presenta los resultados de un análisis econométrico del retorno de las acciones de promoción de las OPE sobre las exportaciones provinciales.

### **Por qué son necesarias las políticas de promoción de exportaciones<sup>1</sup>**

¿Cómo mejorar la calidad de la inserción internacional? Es decir, ¿cómo 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 este es uno de los puntos más con-  
tenciosos del debate económico, las distintas corrientes coinciden en que la acción del Estado se justifica por la presencia de fallas de mercado en el proceso de diversificación productiva y, consecuentemente, exportadora.

.....

1. Esta sección se basa en Castro (2007).

Una primera falla de mercado está vinculada con las asimetrías de información que enfrentan los productores locales en los mercados extranjeros en cuanto a los métodos y costos alternativos de enviar las mercancías al exterior, el perfil de demanda, las condiciones de acceso a esos mercados, y los canales de distribución, difusión y comercialización de los productos en el extranjero<sup>2</sup>.

Una segunda debilidad 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 exportadores pioneros para apropiarse de las rentas de su innovación, en especial en países en desarrollo.

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 falencia de mercado está directamente relacionada con la formación de clusters o encadenamientos productivos y la formación de derrames productivos y tecnológicos a lo largo de la cadena productiva a nivel sectorial y regional (Rodríguez-Clare, 2005).

Otra posible justificación de las políticas de promoción se vincula con el impacto de las exportaciones sobre el desarrollo económico. 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. El primero de estos canales es a través de su efecto en la demanda agregada y, por medio de ésta, en la tasa de crecimiento real del producto.

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. 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 exportadoras, son el tercer canal.

.....

2. Ver Estevadeordal et al. (2004) para una revisión de la literatura.

Finalmente, la literatura enfatiza también el rol del ingreso de divisas derivado de la actividad exportadora en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos vinculados con la balanza de pagos.

Finalmente, es posible argumentar que la promoción comercial puede contribuir a estimular las ventas al exterior de productos no tradicionales, y generar una mayor diversificación en la canasta exportadora del país. 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).

## **La evidencia internacional**

Más allá de los argumentos teóricos, la utilización de recursos presupuestarios para fomentar las exportaciones debiera encontrar justificación empírica que demuestre la efectividad de las intervenciones público-privadas. A pesar de las dificultades prácticas de medir el beneficio social de las políticas de promoción de exportaciones, existe una cantidad incipiente pero creciente de evidencia empírica acerca del retorno de las actividades de promoción exportadora.

Al revisar la literatura, un primer ejemplo proviene de Kedia y Chhokar (1986), que encuentran un impacto marginal pero positivo de la promoción de exportaciones a nivel estadual en los Estados Unidos. En la misma dirección, Coughlin y Cartwright (1987) estiman que los gastos en promoción de las exportaciones afectaron positivamente las ventas externas estaduales norteamericanas. Gencturk y Kotabe (2001) encuentran que la participación en programas de apoyo al comercio exterior aumentó la rentabilidad -pero no las ventas- de 162 empresas norteamericanas. Por otra parte, también hallan que los exportadores experimentados se benefician más de los programas de apoyo que los nuevos exportadores. En contraste, Bernard y Jensen (2004) señalan que la promoción comercial no tiene una influencia significativa sobre la probabilidad de exportar en los diferentes estados norteamericanos, sobre la base de una muestra de 13.550 plantas manufactureras entre 1984 y 1992.

En relación con la labor de agregadurías comerciales, embajadas y consulados en el exterior, Gil-Pareja et al. (2005) y Nitsch (2005) afirman que contribuyen a solucionar problemas de información, reduciendo los costos de

transacción y fomentando las exportaciones. En igual sentido, Rose (2007) estima que por cada consulado en el extranjero las exportaciones aumentan entre 6 y 10% en cada destino. Además, encuentra que los gastos de promoción tienen impactos diferenciales en función del tipo de bien ofrecido. El valor de la información que estas instituciones pueden difundir, consecuentemente, es diferente de acuerdo con el grado de diferenciación de los productos que se deben promocionar (ver Rauch y Trindade, 2002).

Como se mencionó, existe un vacío relativo en la literatura aplicada sobre los impactos de la promoción de exportaciones, y más aún para el caso de los países en desarrollo. Una excepción es el trabajo de Álvarez y Crespi (2000), que muestra que los instrumentos utilizados por PROCHILE han contribuido a aumentar el número de productos exportados por las empresas chilenas. En términos del tipo de instrumento, estructura institucional y tipo de financiación utilizado, Álvarez (2004) aporta evidencia sobre la base de una encuesta de 295 empresas pequeñas y medianas de Chile. Según este autor, las ferias y misiones comerciales no afectan la probabilidad de exportar, mientras que la conformación de consorcios exportadores parecería tener un impacto positivo y significativo en las ventas externas de las firmas.

Finalmente, tres trabajos recientes intentan medir cuantitativamente el impacto o retorno de las agencias de promoción de exportaciones en las ventas externas. En primer término, Lederman, Olarreaga y Payton (2007) utilizan una encuesta a más de 100 agencias de promoción de exportaciones (APE) en todo el mundo. El hallazgo más importante es que un aumento en un dólar en el presupuesto de las APE incrementa el volumen de las exportaciones en promedio unos U\$S 40; mientras que en algunas regiones el impacto es mayor, como en Europa Oriental y Asia (U\$S 100), y América Latina (U\$S 70). Sin embargo, sus estimaciones también detectan fuertes rendimientos decrecientes de escala en el gasto en promoción de exportaciones. De hecho, para los países de la OECD la relación entre el gasto en promoción y las exportaciones es mucho más débil que en los países en desarrollo.

Además, los anteriores resultados también sugieren que los aspectos organizacionales de las APE y el diseño de los instrumentos de promoción juegan un rol importante en su impacto final sobre la *performance* exportadora, más allá de las dimensiones del gasto empleado. De hecho, de acuerdo con este trabajo, el incremento en las exportaciones es mayor cuando las APE:

- a. Tienen foco en actividades *on shore*.

- b. Cuentan con estructuras público-privadas y alto presupuesto de fuentes estatales.
- c. Están concentradas en sectores específicos y particularmente en actividades no tradicionales (nuevos productos de exportación y mercados).
- d. Desarrollan sus actividades en conjunto con la promoción de inversiones y financiamiento.
- e. Tienen una única agencia que coordina todas las actividades vinculadas con la promoción y mejora de la oferta exportadora.
- f. Dirigen los beneficios principalmente a empresas relativamente grandes, aunque todavía sin tradición exportadora.

En segundo término, Estevadeordal et al. (2007) sostienen que las OPE contribuyen a una mayor diversificación de las exportaciones de bienes diferenciados, mientras que la presencia de agregadurías o representaciones comerciales localizadas en los países de destino tienen un efecto positivo en las exportaciones de bienes homogéneos.

Finalmente, Volpe y Carballo (2007, 2008) utilizan datos a nivel de firma para evaluar cuantitativamente la efectividad de las políticas de promoción de las exportaciones en Costa Rica y Perú. Los autores utilizan la metodología de evaluación de programas, basada sobre la creación de grupos de tratamiento y control (aquellas empresas cuyas acciones son promovidas y aquellas que no, respectivamente). En última instancia, esta división se efectúa para medir el impacto diferencial de las acciones de fomento sobre las firmas participantes de los programas de promoción exportadora.

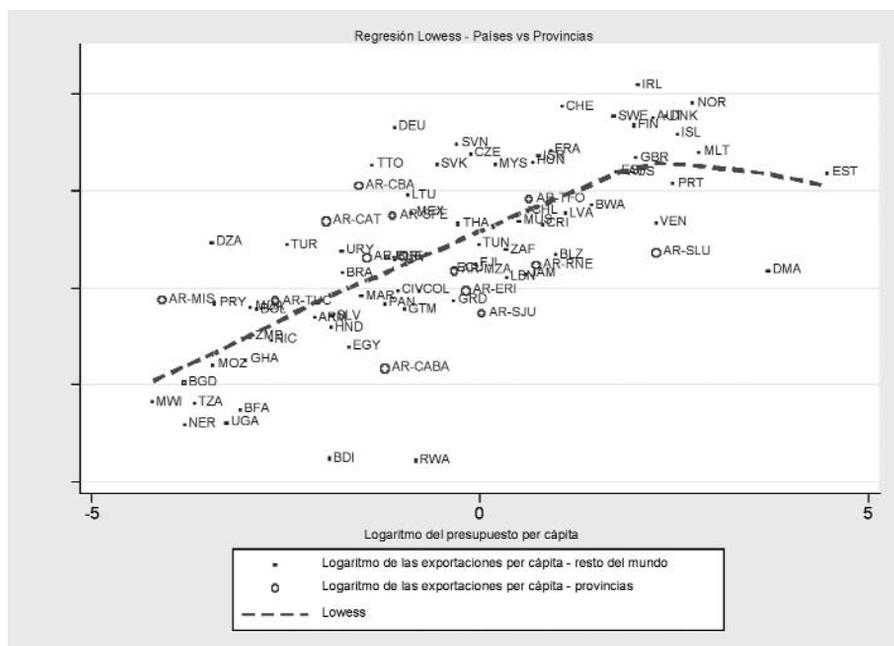
En el caso de Costa Rica, la evidencia señala que las acciones de fomento tienen un efecto significativo en los volúmenes exportados para bienes diferenciados, y favorecen la diversificación en términos de destinos. Por otra parte, estos autores no encuentran un impacto significativo en la promoción exportadora de productos homogéneos. Y para el caso de Perú, señalan que la promoción exportadora contribuye a aumentar los volúmenes exportados, tanto en términos de productos como de mercados.

En conclusión, la evidencia sobre el impacto de la promoción de exportaciones se inclina mayoritariamente a señalar una relación positiva y estadísticamente significativa entre la actividad de fomento exportador y las ventas externas. El resultado se confirma, incluso, al utilizar metodologías aplicadas usualmente en la evaluación de programas, que sobre la base de microdatos son la principal innovación en estudios de esta naturaleza en los últimos años.

## La performance de las OPE provinciales

Una primera aproximación para medir el impacto de la promoción de exportaciones en las ventas externas de las provincias se presenta en el **Gráfico 61**, que ubica a las agencias subnacionales de la Argentina y OPE nacionales según su presupuesto (eje horizontal) y exportaciones por habitante (eje vertical) del país y de la provincia. La relación entre ambas indicaría que a priori la relación es positiva, es decir, a mayor presupuesto para promover exportaciones, más altas son las ventas externas por habitante. El mismo gráfico muestra en distinto color a las agencias nacionales y a las OPE provinciales de la Argentina.

**Gráfico N°61:** El retorno de la promoción. Exportaciones y presupuesto de las OPE por habitante.



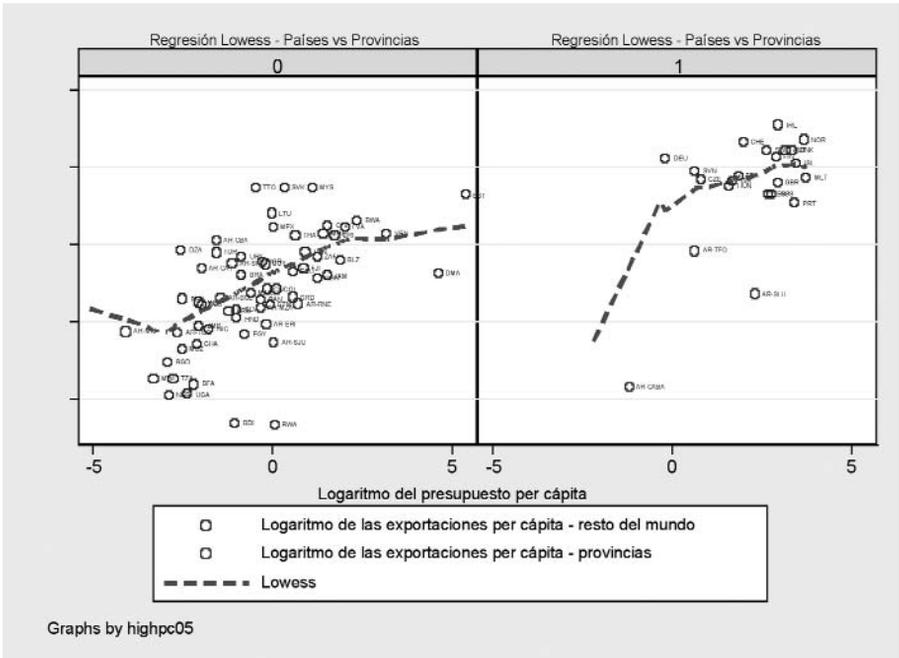
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

**Nota:** El Lowess es un método estadístico de filtrado utilizado para calcular tendencias no lineales, también conocido por su nombre en inglés, *locally weighted scatterplot smoothing*.

Sin embargo, la línea punteada muestra que esta relación no siempre se mantiene constante. De hecho, las OPE dotadas de menores recursos presupuestarios enfrentan rendimientos que pueden llegar a ser negativos o, al menos, no positivos. Para el grueso de las agencias, sin embargo, dicho retorno es positivo, aunque decreciente a medida que el presupuesto y el ingreso

aumentan. Para ello se separó la muestra en dos en el **Gráfico 62**. La imagen de la izquierda se corresponde a aquella con los ingresos más bajos y, la de la derecha, con la de ingresos más altos. Esta diferenciación entre niveles de ingreso y dotación de recursos hace evidente que para aquellas OPE que pertenecen a economías más desarrolladas la inversión en promoción de exportaciones tiene un retorno más bajo.

**Gráfico N°62:** El retorno de la promoción. Exportaciones y presupuesto de las OPE por habitante. Diferencias por nivel de ingreso.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales (2008).

El **Gráfico N°62** también nos permite diferenciar entre aquellas provincias que se encuentran por encima de la *performance* de la OPE promedio, y aquellas que se encuentran por debajo. Cercanas a esta “frontera” se encuentran Misiones, Tucumán y Buenos Aires, aunque las tres se ubican en el grupo de menor presupuesto por habitante. Además, encontramos a Catamarca, Santa Fe y Córdoba por encima de este umbral, lo que indica una mejor *performance* exportadora que el promedio de las agencias consideradas; mientras que Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y San Juan se encuentran por debajo, lo que indica una *performance* exportadora menos alentadora en relación con el resto. Por otro lado, las OPE provinciales que se encuentran en el grupo de

altos ingresos y presupuesto, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, San Luis y Tierra del Fuego, evidencian una *performance* exportadora muy inferior a la que se encuentra en los países desarrollados.

## Resultados econométricos

La aproximación preliminar a la medición de los retornos de las actividades de las OPE sobre las exportaciones provinciales presentada anteriormente tiene, sin embargo, sus limitaciones. Fundamentalmente, no controla por la influencia de otros factores que pueden estar afectando a las ventas externas de las provincias, vinculadas con características específicas de los mercados de destino o de la misma provincia. En otras palabras, no nos permite “aislar” el efecto específico de las actividades de promoción sobre las exportaciones.

Para ello, es preciso realizar un análisis econométrico que posibilite medir el retorno de las acciones de las OPE, y controlar estos factores concomitantes asociados con los mercados de exportación y con la situación específica de cada provincia. A continuación presentamos los resultados de ese análisis. El Recuadro 6 tiene una descripción de la metodología y de los datos empleados.

### Recuadro N°6: Metodología y datos

La metodología utilizada para medir el impacto de las acciones de las OPE provinciales argentinas es similar a la de Lederman, Olarreaga y Payton (2007), que intentan medir el retorno de la promoción de exportaciones en las ventas externas a través de una encuesta realizada a más de 100 agencias de desarrollo y promoción de exportaciones en todo el mundo. La encuesta a OPE provinciales realizada en este proyecto releva datos comparables a los obtenidos por Lederman et al. (2007). Consecuentemente, se logró expandir la base de datos al incluir también a las agencias subnacionales de la Argentina.

El objetivo último de este ejercicio es medir cuál es el impacto en las exportaciones de un país si se incrementara en 10% el presupuesto destinado a la promoción de sus ventas externas. Debido a la heterogeneidad de los países y provincias consideradas en la muestra, se utilizan las llamadas “variables de control”, que permiten hacer comparables los resultados. Esto permite aislar el “efecto” de otros factores que pueden afectar la *performance* de las exportaciones, ajenos al

presupuesto en promoción. Estas variables son –entre otras– el nivel de ingreso por habitante, el nivel de proteccionismo que enfrentan los países o provincias en los mercados de destino, y las barreras logísticas a la exportación.

Sin embargo, debemos tener en cuenta las limitaciones con las que nos enfrentamos. En primer lugar, la muestra de países y provincias es ciertamente reducida, lo que impacta en la cantidad de variables que podemos incluir como factores explicativos de la performance exportadora, además del presupuesto en promoción. Además, nos enfrentamos con distintos problemas a la hora de realizar la econometría. El primer inconveniente proviene del sesgo de selección, debido a que no todos los países o provincias contestaron la encuesta, siendo la muestra sesgada hacia aquellas que probablemente tengan mejor performance relativa en su sector externo y presupuestos más altos. En segundo orden, encontramos un problema de potencial endogeneidad, debido a que el presupuesto dedicado a la promoción puede depender a la vez del volumen exportado, lo cual revertiría la causalidad aquí propuesta.

De acuerdo con los resultados de las estimaciones, un aumento de 10% del presupuesto por habitante en promoción generaría un incremento de 2% en las exportaciones per capita de la provincia o país promedio. Puede observarse que los distintos resultados presentados en el **Cuadro 12** son robustos a especificaciones alternativas, mediante el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

**Cuadro N°12:** Retornos de la promoción exportadora  
(Mínimos Cuadrados Ordinarios).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Presupuesto per cápita</b>	0,367*** [4,443]	0,195** [2,017]	0,192** [2,260]	0,208** [2,118]	0,202** [2,233]
<b>PIB per cápita</b>		0,745** [2,371]	0,544* [1,834]		
<b>Nivel de ingreso</b>				0,544* [1,694]	
<b>Barreras externas</b>		-0,541* [-1,779]	-0,562** [-2,192]	-0,617** [-2,416]	[-3,059] 0,537***
<b>Barreras domésticas</b>		0,564** [2,400]	0,536** [2,467]	0,561*** [2,795]	[2,961] -0,649***
<b>Regulaciones</b>			-0,627*** [-3,006]	-0,702*** [-3,311]	[-3,008] [-3,059]
<b>Constante</b>	6,903*** [10,24]	1,099 [0,340]	4,734 [1,441]	9,397*** [5,257]	8,450*** [6,200]
<b>Observaciones</b>	84	70	68	68	68
<b>R-cuadrado</b>	0,738	0,856	0,886	0,887	0,896

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Representa significativo estadísticamente a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Todas las regresiones incluyen como control variables ficticias de región. Presupuesto per cápita es el presupuesto de la OPE dividido por la población; barrera externa es el promedio simple de las barreras arancelarias y no arancelarias en los mercados de destino y barrera doméstica es el mismo indicador pero referido al país de origen (en el caso de las provincias se utilizó el promedio de la Argentina) sobre la base de datos de Lederman et al. (2006); regulaciones es un indicador construido sobre la base de datos de Doing Business por Lederman et al. (2006); nivel de ingreso es un variable ficticia binaria igual a 1 si el país/provincia es catalogado por el Banco Mundial como de ingresos altos. La regresión (5) incluye variables ficticias para los cuatro grupos en que el Banco Mundial clasifica a los países por su nivel de ingreso. Los coeficientes no son incluidos por una cuestión de espacio.

Estas estimaciones implican que por cada dólar adicional de aumento destinado a los esfuerzos de promoción, la provincia argentina promedio logra aumentar unos U\$S 240 en concepto de exportaciones (o unos U\$S 65 por cada Peso invertido). Si bien sustancialmente mayor a coeficientes comparables, como los encontrados por Lederman et al. (2007), esta cifra se encuentra dentro del rango esperable en función de las diferencias que pueden existir entre un muestra realizada con OPE nacionales y provinciales. Además, cuando controlamos por el posible sesgo de selección que puede existir al considerar solamente las OPE que han decidido contestar la encuesta, los resultados son cualitativamente los mismos. Estos pueden apreciarse en el **Cuadro 13**, a partir de las regresiones obtenidas del modelo de Heckman.

**Cuadro N°13:** Retornos de la promoción exportadora (Modelo de Heckman).

	(1) Selección	(2)	(3) Selección	(4)
<b>Presupuesto per cápita</b>		0,192** [2,385]		0,197** [2,084]
<b>PIB</b>	-0,260* [-1,864]		-0,349** [-2,438]	
<b>Nivel de ingreso</b>	0,231 [0,493]	0,532 [1,455]		
<b>Barrera externa</b>	0,251 [0,786]	-0,746** [-2,467]	0,288 [0,712]	-0,793*** [-3,087]
<b>Barreras domésticas</b>	0,294 [0,682]	0,541** [2,450]	0,259 [1,074]	0,542*** [2,948]
<b>Regulaciones</b>	-0,546 [-0,949]	-0,547** [-2,333]	-0,528 [-1,479]	-0,581** [-2,557]
<b>Razón inversa de Mills</b>		-0,650 [-0,563]		-0,285 [-0,718]
<b>Constante</b>	15,82*** [2,825]	8,538*** [5,170]	18,40 [-0,567]	8,139*** [5,612]
<b>Observaciones</b>	115	115	115	68

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Representa significativo estadísticamente a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Todas las regresiones incluyen como control variables ficticias de región. Las variables son definidas como en el Cuadro 12. Se incluye PIB como una aproximación (proxy) del tamaño, que en la literatura (Helpman et al. 2006) se encuentra como una variable que influye en la probabilidad de exportar. La regresión (4) incluye variables ficticias para los cuatro grupos en los que el Banco Mundial clasifica a los países por su nivel de ingreso. Los coeficientes no son incluidos por una cuestión de espacio, pero están disponibles.

Sin embargo, esta medición no contempla las diferencias que pueden existir en la *performance* de las OPE por región, que como vimos es sumamente heterogénea dentro y entre las regiones de la Argentina. De acuerdo con los resultados del **Cuadro 14**, se destacan la región centro y el NOA en tanto presentan rendimientos positivos a la inversión en promoción de exportaciones, comparados con el promedio de los países de la OECD. Por otra parte, el NEA y la región patagónica presentan retornos menores y hasta negativos, lo que se condice con la curva de rendimientos decrecientes a la inversión en promoción. Frente a las limitaciones de los datos disponibles, los resultados a escala regional deben ser tomados como indicativos en cuanto a las magnitudes encontradas. Consecuentemente, mayor investigación y esfuerzos para enriquecer la base de datos de las OPE son necesarios, principalmente en el caso de las provincias de altos ingresos y exportaciones sumamente concentradas como es el caso de la

Patagonia. Los resultados son cualitativamente similares cuando se utiliza un modelo de selección de Heckman en las ecuaciones 2 y 3 del **Cuadro 14**.

**Cuadro N°14:** Efectos regionales. Mínimos Cuadrados Ordinarios y Modelo de Heckman.

	(1) MCO	(2) Selección	(3)
<b>Ingresos altos OECD</b>	4,151*** [6,577]	0,928 [1,168]	4,401*** [6,633]
<b>Ingresos bajos OECD</b>	2,876*** [3,848]	0,349 [0,393]	2,873*** [3,162]
<b>Ingresos medios bajos</b>	2,474*** [5,205]	0,259 [0,369]	2,361*** [3,194]
<b>Ingresos medios altos</b>	2,695*** [6,465]	1,513* [1,822]	2,442*** [3,700]
<b>Barrera externa</b>	-0,797** [-2,399]	0,288 [0,712]	-0,985*** [-2,676]
<b>Barreras domésticas</b>	0,634*** [3,399]	0,259 [1,074]	0,661*** [3,602]
<b>Regulaciones</b>	-0,644*** [-2,736]	-0,528 [-1,479]	-0,430 [-1,319]
<b>PIB</b>		-0,349** [-2,438]	
<b>Pampeana* Presupuesto per cápita</b>	1,472* [2,016]		1,513* [1,772]
<b>Cuyo* Presupuesto per cápita</b>	0,298 [1,214]		0,436 [1,066]
<b>NEA* Presupuesto per cápita</b>	-0,257* [-1,701]		-0,363 [-1,458]
<b>NOA* Presupuesto per cápita</b>	2,374*** [34,17]		2,068* [1,645]
<b>Patagónica* Presupuesto per cápita</b>	-16,32** [-2,259]		-19,76* [-1,664]
<b>AEP* Presupuesto per cápita</b>	-0,150 [-0,250]		-2,070 [-0,910]
<b>EAC* Presupuesto per cápita</b>	0,247*** [2,731]		0,248* [1,860]
<b>LAC* Presupuesto per cápita</b>	0,254* [1,979]		0,246 [1,484]

	(1) MCO	(2) Selección	(3)
<b>MENA*</b> Presupuesto per cápita	0,358 [1,485]		0,329 [1,181]
<b>OECD*</b> Presupuesto per cápita	0,0204 [0,141]		-0,0717 [-0,449]
<b>Asia Sur*</b> Presupuesto per cápita	-0,0106 [-0,0775]		-0,292 [-0,918]
<b>Constante</b>	6,744*** [4,882]	11,54*** [3,052]	6,192*** [4,502]
<b>Observaciones</b>	68	115	115
<b>R-cuadrado</b>	0,920		0,84

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Representa significativo estadísticamente a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Todas las regresiones incluyen como control variables ficticias de región y de nivel de ingreso. Las variables son definidas como en el Cuadro 12. Se incluye PIB como una aproximación (proxy) del tamaño que en la literatura (Helpman et al. 2006) se encuentra como un variable que influye en la probabilidad de exportar. Se usaron las mismas regiones geográficas que en Lederman et al (2006), de acuerdo con sus siglas originales en inglés: AEP es Asia del Este y Pacífico; EAC es Europa y Asia Central; LAC es Latinoamérica y el Caribe; MENA es Medio Oriente y África del Norte.

## Conclusiones

La principal conclusión de este Capítulo es que las actividades de promoción realizadas por las OPE provinciales pagan en términos de un mayor volumen exportado. De acuerdo con los resultados del análisis econométrico, por cada dólar invertido en promoción, la provincia promedio argentina aumenta sus exportaciones en U\$S 240. Este resultado es robusto a distintas especificaciones y controles. Sin embargo, existen importantes diferencias en los retornos de la promoción exportadora entre las regiones de la Argentina, con las provincias de menor desarrollo relativo del NOA exhibiendo los retornos de mayor magnitud. De hecho, en línea con estudios internacionales como Lederman et al. (2007), el gasto en promoción de exportaciones pareciera tener rendimientos decrecientes a medida que aumenta el nivel de ingreso relativo de las provincias.

Estas estimaciones deben ser tomadas sólo como un primer paso hacia estudios más amplios y detallados de los efectos de la promoción sobre las exportaciones a nivel provincial en la Argentina. Es necesario, en particular, realizar un mayor esfuerzo en la recolección de información acerca de las empresas que participan de las actividades de las OPE provinciales así como del esfuerzo de inversión en promoción que realizan las agencias en el tiempo. Más allá de sus efectos en las exportaciones per capita, es preciso también

examinar el impacto de la promoción en la calidad de las ventas externas provinciales, es decir, sobre el valor unitario de las exportaciones, la cantidad de productos exportados, el número de destinos de exportación alcanzados y el tipo de productos que colocan las provincias argentinas en los mercados internacionales.

## \* Conclusiones

*“Resumiendo lo que acabamos de exponer, podemos dar una escueta respuesta a la pregunta: ¿qué hacer?”*

Vladimir Ilich Lenin

*¿Qué Hacer?*, 1902

La pregunta fundamental que surge luego de todo diagnóstico es siempre: ¿qué hacer? O mejor aún, ¿cuáles son las implicancias para las políticas públicas? Este Capítulo sintetiza los principales hallazgos de nuestro análisis y sugiere líneas de acción concreta en respuesta al escenario de oportunidades y desafíos delineado en el devenir de los distintos Capítulos de este libro.

*Cazadores de mercados* presenta un panorama con claroscuros para las provincias de la Argentina. Vemos, por un lado, la oportunidad abierta por el movimiento ascendente de los “gigantes” emergentes en la economía mundial, que abre posibilidades de desarrollo a la mayor parte de las economías regionales de la Argentina. Por el otro lado, aparecen ciertas modalidades de inserción en los flujos del comercio internacional de algunas provincias, en particular en las regiones de menor desarrollo relativo, que dificultan aprovechar en toda su extensión las oportunidades que presenta el escenario internacional.

La Argentina es, como en tantas otras cosas, **un país de contrastes en el comercio exterior**. Mientras Buenos Aires exporta más de 5.000 productos a casi 200 mercados de destino, Formosa sólo coloca 71 productos repartidos en escasos 17 países. Si bien en la provincia promedio 30% de sus exportaciones son productos diferenciados, donde la calidad y la marca son rey, la CABA alcanza 80% frente a sólo 3% en Catamarca.

Los costos de transporte castigan en particular a las regiones más alejadas y de menor desarrollo relativo de la Argentina. **Por cada aumento en 10% en la distancia promedio a la CABA caen las exportaciones de la provincia promedio casi 8% en términos reales, con impactos aún mayores para las provincias del NOA y el NEA.** La Patagonia y el NEA son, a su vez, las regiones más

afectadas por su lejanía a los mercados internacionales en sus posibilidades de diversificación exportadora en términos de productos y mercados.

Coexisten en la Argentina, por un lado, provincias como algunas de la región pampeana que en la última década lograron moverse desde sus ventajas comparativas hacia sectores de alta productividad, como la maquinaria agrícola y de procesamiento de alimentos. Existen también provincias, localizadas mayormente en el NOA, que se alejaron fuertemente de la frontera de exportaciones mundial.

Estas asimetrías en las modalidades de inserción internacional son, en gran parte, un reflejo de enormes diferencias entre las regiones que componen el país en lo que respecta a la disponibilidad de recursos productivos, la lejanía geográfica a los principales puntos de salida a los mercados internacionales, el stock de capital existente y el tamaño de los mercados locales. Más allá de los extremos, los recursos, la escala y la geografía, lo cierto es que **en promedio las provincias argentinas sólo exportan 72% de su capacidad potencial**, lo que sugiere la existencia de un espacio significativo para aumentar el volumen y mejorar la calidad de las exportaciones a través de mejores políticas públicas.

De hecho, las estimaciones presentadas en este libro indican que **los esfuerzos de promoción de las exportaciones de las organizaciones de promoción del comercio (OPE) provinciales “pagan”**, al menos en términos de un mayor volumen de exportaciones por habitante. **Por cada dólar que las OPE invierten en acciones de promoción, las exportaciones provinciales aumentan U\$S 240**, una tasa de retorno elevada en la comparación internacional. Sin embargo, los resultados sugieren también que **el nivel de gasto no lo es todo**, ya que existen importantes **rendimientos decrecientes**, si bien a partir de niveles relativamente altos de ingreso, a partir de los cuales el retorno de la promoción exportadora comienza a disminuir. Además, existen **importantes diferencias** en los retornos del gasto en promoción entre las OPE de las distintas regiones del país.

En el futuro, es preciso analizar en profundidad el impacto de las características institucionales de las OPE provinciales sobre el retorno del esfuerzo en promoción. Lederman et al. (2007) sugieren que las OPE con estructuras mixtas público-privadas, enfocadas en actividades *on shore*, como capacitación y asistencia técnica, y que están concentradas en productos y mercados no tradicionales, obtienen un retorno mayor en términos de exportaciones por habitante. Son necesarios, además, estudios más profundos por provincia y

realizados sobre la base de información microeconómica a nivel de empresa y productos para continuar investigando los impactos de la promoción, no sólo sobre el volumen exportado sino también sobre la cantidad de productos y mercados y la calidad de las exportaciones.

Además de la promoción de exportaciones, los resultados de este trabajo sugieren que las políticas de infraestructura, energía, educación y telecomunicaciones tienen un impacto muy significativo sobre la forma en que las provincias y, en particular las regiones de menor desarrollo relativo, participan y se benefician del comercio con el mundo. Por ejemplo, **aumentar un 10% la red de caminos pavimentados por habitante en la provincia promedio argentina incrementaría las exportaciones 3% en términos reales**, con impactos aún mayores para las ventas externas de productos diferenciados.

De cara al futuro, hacen falta estudios más detallados realizados sobre la base de información estadística de mejor calidad por provincia, que permitan evaluar los impactos de las asimetrías existentes en la infraestructura disponible aeroportuaria en las distintas regiones del país, cosa que no fue posible realizar en este estudio dadas las limitaciones de datos existentes.

A nivel nacional, emerge un panorama caracterizado por los problemas de coordinación entre las agencias de la administración pública nacional (APN) dedicadas a la promoción de exportaciones y entre los distintos niveles de gobierno. Por su parte, el esfuerzo presupuestario de la Argentina en promoción de exportaciones es reducido en relación con el tamaño de su sector exportador. **Mientras la OPE promedio a nivel internacional gasta U\$S 1.500 por cada millón exportado, la Argentina sólo invierte U\$S 300**, lejos de la media para América Latina y el Caribe (en donde se invierte un poco más de U\$S 1.600) y para los países de la OCDE (U\$S 1.100). A su vez, parecería que el gasto en promoción exportadora de las agencias nacionales está sesgado hacia el marketing comercial (principalmente ferias y misiones internacionales) en detrimento de actividades vinculadas con capacitación y asistencia técnica a las empresas exportadoras o con potencial exportador, en comparación con los *benchmarks* de América Latina y el Caribe y la OCDE.

A nivel provincial, aparecen grandes asimetrías entre las capacidades presupuestarias de las OPE ubicadas en las distintas regiones de la Argentina. **Mientras la Patagonia y Cuyo invierten en promoción más de U\$S 800 por cada millón de dólares exportado, el NOA y el NEA solo gastan U\$S 31 y U\$S 12, respectivamente. Por PYMEX, Cuyo invierte U\$S 1.300**, seguida

por la Patagonia con más de U\$S 1.100 frente a solo U\$S 184 en el NOA y U\$S 8 en el NEA. Al mismo tiempo, emerge la presencia de **débiles capacidades de coordinación** de las acciones de promoción de las exportaciones de las OPE provinciales con los organismos especializados nacionales, e incluso, con OPE localizadas en la misma región geográfica.

Del análisis presentado en este libro y de la experiencia internacional comparada surgen **8 recomendaciones de política** que apuntan a mejorar las modalidades en las que las economías provinciales se insertan en los flujos de comercio internacional y la calidad de las políticas públicas, en particular de promoción de exportaciones, tanto a nivel nacional como provincial:

**1. Mejorar la calidad de la infraestructura:** de los resultados presentados en el Capítulo 3 emerge que es vital mejorar el stock de caminos pavimentados, la capacidad de producción energética y la disponibilidad de telecomunicaciones, en especial en las regiones de menor desarrollo relativo y más alejadas geográficamente de los principales puertos de salida. En la región pampeana, una mejora en la capacidad de generación eléctrica de 10% podría traducirse en exportaciones casi 5% superiores. En el NEA y el NOA, un incremento de 10% en el número de personas con educación secundaria o superior podría incrementar las exportaciones provinciales 5 y 3%, respectivamente.

**2. Asegurar un adecuado entorno de negocios:** es fundamental mejorar el marco para la inversión destinada a sectores transables, sobre todo en lo que se refiere a la estabilidad de las políticas fiscales. La incertidumbre macroeconómica dificulta el desarrollo de una actividad como la exportadora, caracterizada por elevados costos hundidos y decisiones productivas de largo plazo. En esa dirección, los resultados del Capítulo 4 sugieren que los desequilibrios en las cuentas fiscales provinciales tienen un impacto negativo sobre la probabilidad de que la provincia exporte al mercado de destino promedio y sobre los precios que las empresas locales obtienen en los mercados internacionales, es decir, sobre la calidad de los productos comercializados internacionalmente por las provincias. Es preciso también analizar en futuros estudios los impactos de la presión tributaria provincial y nacional, sobre todo vinculada con los derechos de exportación, sobre la performance exportadora de las provincias.

**3. Mejorar las capacidades de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) de calidad:** los flujos de IED dirigidos a los sectores transables pueden tener un impacto significativo sobre el volumen y la calidad de los productos exportados, en particular, en las regiones más cerradas al comercio exterior.

Las estimaciones presentadas en el Capítulo 4 sugieren la presencia de importantes efectos sustitutivos de la inversión extranjera, en particular en la región pampeana, que llaman a diseñar e implementar mejores políticas de atracción y articulación productiva de las empresas transnacionales en las economías provinciales, sobre todo en las provincias de ingresos más bajos.

**4. Mejorar la coordinación entre las agencias de la administración pública nacional (APN) y los distintos niveles de gobierno:** la experiencia internacional sugiere la conveniencia de contar con un organismo único que centralice las acciones de promoción de los productos argentinos en el extranjero, y con la potestad legal de coordinar estas acciones con los gobiernos provinciales y municipales. La creación de un mecanismo institucional permanente de coordinación Nación-provincias, con la presencia del nuevo ente unificado nacional y las OPE provinciales, facilitaría también el intercambio de información y la articulación de las agendas promocionales. La presente descoordinación y desarticulación del aparato de promoción nacional reduce la eficacia de las acciones de promoción exportadora tanto de la APN como de las provincias.

**5. Asistencia técnica para las OPE de regiones de menor desarrollo relativo:** la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales sugiere la presencia de enormes asimetrías en las capacidades institucionales y presupuestarias entre las OPE ubicadas en distintas regiones de país. Es fundamental una decisiva acción de fortalecimiento institucional de las OPE ubicadas en las regiones de menor desarrollo relativo, sobre todo en el NEA y el NOA, que son las más afectadas por los desafíos de la diversificación y diferenciación exportadora en la Argentina.

**6. Promoción de nuevos exportadores:** la encuesta a OPE provinciales revela que, para la mayoría de las regiones de la Argentina, los esfuerzos de promoción enfocados en nuevos exportadores se encuentran por debajo de los estándares internacionales. Es fundamental aumentar las acciones de promoción dirigidas a este tipo de empresas, sobre todo cuando el gran desafío de la inserción internacional de regiones como el NEA, NOA y la Patagonia es precisamente mejorar las capacidades de diversificación y diferenciación de productos y mercados de exportación de su aparato productivo.

**7. Redoblar las actividades de promoción con foco sectorial:** es fundamental incrementar el esfuerzo de promoción de las OPE provinciales dirigido a sectores con capacidad de exportar productos con mayor nivel de diferenciación. En algunos casos, la promoción refuerza el patrón exportador existente, sin mejorar las posibilidades de incrementar la cantidad y volumen de productos diferenciados.

**8. Asistencia técnica y capacitación a las empresas exportadoras o con potencial exportador:** una de las debilidades identificadas por la Encuesta de CIPPEC a OPE provinciales y a las agencias de promoción de la administración pública nacional (APN) es el escaso esfuerzo presupuestario destinado a brindar asistencia técnica a los empresarios locales con capacidad exportadora. La evidencia internacional sugiere que las empresas más productivas son las que exportan, por ello es preciso brindar apoyo técnico y capacitación para la mejora de las capacidades empresariales, sobre todo a las PYMES, que suelen ser las empresas más afectadas por las fallas de mercado que caracterizan a la actividad exportadora, aun antes de que salgan a competir en los mercados internacionales.

El mundo abre una coyuntura favorable para las economías regionales de la Argentina, pero para poder aprovecharla es necesario avanzar en esta agenda múltiple de mejoras en la infraestructura y el entorno de negocios, la coordinación dentro del Gobierno nacional y entre niveles de gobierno en la promoción exportadora y el *upgrading* institucional de las organizaciones de comercio exterior de las provincias, en particular en las de menor desarrollo relativo.

Sin reforma interna no habrá una inserción en los flujos de comercio internacional beneficiosa en términos de crecimiento y equidad para las economías regionales, que contribuya a combatir los flagelos de la pobreza y la indigencia en la Argentina.

## \* Anexo 1: Datos estadísticos

En este Anexo se detallan los datos y las fuentes de información estadística empleadas para el análisis de las características y determinantes de la inserción comercial internacional de las provincias. La principal fuente es información estadística sobre exportaciones en volumen y cantidades a nivel de producto (8-10 dígitos del Nomenclador Común del MERCOSUR), por provincia, mercado de destino, y año provenientes de la Dirección General de Aduanas (DGA). Para los cálculos del precio unitario de exportación (UVP), se recurrió a la información de volúmenes y cantidades del comercio, construyendo un índice de tipo Laspeyres, cuya ponderación se fija a las cantidades exportadas en el año base.

La distancia geográfica, medida como la distancia en miles de kilómetros entre las ciudades capitales de las provincias y las capitales de los mercados de destino, fue extraída del Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacional (CEPII), mientras que las variables dicotómicas de idioma y límite fueron elaboradas por CIPPEC. Estas variables toman valores unitarios para los casos donde el país utiliza el español como idioma oficial; y para el caso del límite toma la unidad cuando la provincia y el país de destino comparten un límite territorial. Igual valor toma la variable “mediterránea” cuando el país no tiene salida al océano.

También se utilizaron datos del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita del país de destino, extraídos de la base de información estadística del World Economic Outlook (WEO) del Fondo Monetario Internacional (FMI), expresado en dólares constantes del 2000; y el Producto Bruto Geográfico (PBG) total por provincia expresado en la misma moneda, sobre la base de Castro et al. (2007) e información suministrada por Economía & Regiones

para 2006 y 2007. Finalmente, la población por provincia fue obtenida también de Castro et al. (2007). La población del país de destino fue extraída de la base de datos del WEO del FMI.

La otra fuente principal de información es la Base de Datos Provincial de CIPPEC (BDP-CIPPEC), construida sobre la base de los datos empleados en Castro et al. (2007). La BDP abarca los años 1990-2005 para todas las provincias, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y releva variables como Producto Bruto Geográfico, población, desempleo, nivel de educación secundaria y superior, composición del gasto público en infraestructura, educación, salud, entre las principales. La BDP-CIPPEC también incluye información estadística sobre el stock de infraestructura por provincia y año, como producción de energía eléctrica, líneas telefónicas y caminos pavimentados y no pavimentados, así como sobre el monto de Inversión Extranjera Directa (IED) en millones de dólares concretada en cada provincia, sobre la base de información del Centro de Estudios para la Producción (CEP).

## \* Anexo 2: Regresiones auxiliares

**Cuadro N°15:** Efectos regionales de la educación superior a sobre las exportaciones

	(1) Selección	(2)	(3)
<b>PBG</b>	0.103*** [5.337]	0.380*** [6.354]	0.488*** [8.843]
<b>PIB destino</b>	0.616*** [49.22]	1.143*** [40.91]	1.157*** [13.57]
<b>Distancia</b>	-1.598*** [-21.88]	-2.515*** [-29.87]	0.545 [1.473]
<b>Limite</b>	1.324*** [6.131]		
<b>Mediterránea</b>	-0.678*** [-9.415]	-0.676*** [-4.230]	-1.233 [-0.875]
<b>Desempleo</b>	-0.192*** [-6.095]	0.0640 [1.061]	0.0766 [1.269]
<b>Educación superior</b>	-0.824*** [-6.514]	-1.689*** [-7.277]	-1.780*** [-8.094]
<b>IED per capita</b>	0.00475 [1.266]	-0.000963 [-0.172]	-0.000756 [-0.133]
<b>Teléfonos</b>	-0.164*** [-4.680]	-0.279*** [-3.760]	-0.291*** [-3.977]
<b>Resultado fiscal</b>	-0.555*** [-22.56]	-0.0439 [-1.068]	-0.0464 [-1.128]
<b>Energía eléctrica</b>	0.0569*** [6.504]	0.0645*** [4.886]	0.0730*** [5.830]
<b>Caminos pavimentados</b>	-0.577*** [-15.38]	-0.838*** [-7.151]	-0.792*** [-7.681]
<b>NEA* Educación superior</b>	0.152*** [6.722]	0.203*** [4.020]	0.173*** [3.998]
<b>Cuyo* Educación superior</b>	0.0570* [1.851]	-0.264*** [-3.897]	-0.253*** [-4.300]
<b>Pampeana* Educación superior</b>	-0.269*** [-10.31]	-1.033*** [-17.05]	-1.105*** [-21.56]
<b>Patagonia* Educación superior</b>	0.271*** [9.029]	-0.366*** [-4.776]	-0.236*** [-3.375]
<b>Razon inversa de Mills</b>		0.588*** [5.507]	0.636*** [5.359]
<b>Constante</b>	-4.056*** [-4.616]	-7.980*** [-3.368]	-40.33*** [-7.731]
<b>Observaciones</b>	33.530	18.370	18.370
<b>Número de prov-destinos</b>	3.099	2.760	2.760
<b>R2_B</b>		0.559	0.698
<b>R2_W</b>		0.0391	0.0389
<b>R2_O</b>		0.491	0.602

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Significativo a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Se estimó un modelo de gravedad utilizando datos de panel por provincia y mercado de destino de exportación para 1994-2004, que corrige por posibles problemas de selección. En la ecuación (1) se presentan los resultados de un modelo probabilístico (*probit*) que estima la probabilidad que la exportación de la provincia a cada mercado de destino sea superior a cero. En el resto de las ecuaciones se estima un modelo de comportamiento de efectos aleatorios que incorpora la razón inversa de Mills, estimada a través del modelo *probit*, para corregir por el posible sesgo de selección causado por la presencia de ceros en la matriz de regresión. Limite es la variable excluida del modelo de comportamiento, el resto de las variables están descritas en la nota 2 del Cuadro 4.

**Cuadro N°16:** Efectos regionales de la infraestructura sobre las exportaciones

	(1) Selección	(2)	(3)
<b>PBG</b>	0.145*** [7.740]	0.556*** [10.09]	0.665*** [12.81]
<b>PIB destino</b>	0.614*** [48.87]	1.149*** [40.15]	1.153*** [13.55]
<b>Distancia</b>	-1.616*** [-21.92]	-2.544*** [-29.87]	0.0293 [0.0789]
<b>Límite</b>	1.285*** [5.903]		
<b>Mediterránea</b>	-0.666*** [-9.167]	-0.675*** [-4.177]	-0.786 [-0.873]
<b>Desempleo</b>	-0.175*** [-5.568]	0.0519 [0.860]	0.0676 [1.116]
<b>Educación superior</b>	-0.854*** [-6.753]	-1.967*** [-8.505]	-2.036*** [-9.243]
<b>IED per capita</b>	0.00261 [0.695]	-0.000516 [-0.0919]	-0.000328 [-0.0575]
<b>Teléfonos</b>	-0.174*** [-4.961]	-0.323*** [-4.292]	-0.345*** [-4.623]
<b>Resultado fiscal</b>	-0.576*** [-23.50]	-0.0517 [-1.243]	-0.0522 [-1.245]
<b>Energía eléctrica</b>	0.0466*** [5.323]	0.0413*** [3.125]	0.0468*** [3.739]
<b>Caminos pavimentados</b>	-0.614*** [-15.24]	-1.086*** [-8.696]	-1.038*** [-9.344]
<b>NEA* Caminos pavimentados</b>	-0.177*** [-9.146]	-0.272*** [-6.158]	-0.247*** [-6.483]
<b>Cuyo* Caminos pavimentados</b>	-0.0525** [-2.186]	0.171*** [3.244]	0.163*** [3.534]
<b>Pampeana* Caminos pavimentados</b>	0.153*** [7.943]	0.698*** [15.06]	0.736*** [18.42]
<b>Patagónica* Caminos pavimentados</b>	-0.156*** [-7.610]	0.302*** [5.933]	0.226*** [4.874]
<b>Razón Inversa de Mills</b>		0.623*** [5.741]	0.655*** [5.340]
<b>Dummies de tiempo</b>		Si	Si
<b>Dummies de destino</b>		No	Si
<b>Constante</b>	-4.668*** [-5.302]	-11.97*** [-5.167]	-39.33*** [-7.600]
<b>Observaciones</b>	33.530	18.370	18.370
<b>Número de prov-destino</b>	3.099	2.760	2.760
<b>R2_B</b>		0.549	0.687
<b>R2_W</b>		0.0406	0.0403
<b>R2_O</b>		0.483	0.592

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Significativo a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Se estimó un modelo de gravedad utilizando datos de panel por provincia y mercado de destino de exportación para 1994-2004, que corrige por posibles problemas de selección. En la ecuación (1) se presentan los resultados de un modelo probabilístico (*probit*) que estima la probabilidad que la exportación de la provincia a cada mercado de destino sea superior a cero. En el resto de las ecuaciones se estima un modelo de comportamiento de efectos aleatorios que incorpora la razón inversa de Mills, estimada a través del modelo *probit*, para corregir por el posible sesgo de selección causado por la presencia de ceros en la matriz de regresión. Límite es la variable excluida del modelo de comportamiento, el resto de las variables están descritas en la nota 2 del Cuadro 4.

**Cuadro N°17:** Efectos regionales de la energía sobre las exportaciones

	(1) Selección	(2)	(3)
<b>PBG</b>	0.156*** [8.296]	0.700*** [12.98]	0.794*** [15.55]
<b>PIB destino</b>	0.608*** [49.33]	1.134*** [40.75]	1.145*** [13.37]
<b>Distancia</b>	-1.588*** [-21.94]	-2.500*** [-29.62]	0.549 [1.485]
<b>Límite</b>	1.291*** [6.034]		
<b>Mediterránea</b>	-0.658*** [-9.205]	-0.653*** [-4.046]	-1.436 [-1.029]
<b>Desempleo</b>	-0.151*** [-4.854]	0.0339 [0.564]	0.0558 [0.929]
<b>Educación superior</b>	-0.806*** [-6.388]	-2.208*** [-9.461]	-2.293*** [-10.34]
<b>IED per capita</b>	0.00389 [1.035]	0.00493 [0.873]	0.00598 [1.040]
<b>Teléfonos</b>	-0.137*** [-3.988]	-0.0750 [-1.015]	-0.0458 [-0.632]
<b>Resultado fiscal</b>	-0.584*** [-23.93]	-0.0602 [-1.449]	-0.0608 [-1.454]
<b>Energía eléctrica</b>	0.0508*** [4.974]	-0.0250 [-1.352]	-0.0270 [-1.624]
<b>Caminos pavimentados</b>	-0.513*** [-13.99]	-0.582*** [-5.113]	-0.551*** [-5.503]
<b>NEA* Energía eléctrica</b>	-0.0503*** [-5.245]	-0.130*** [-5.909]	-0.115*** [-6.066]
<b>Cuyo* Energía eléctrica</b>	-0.0101 [-0.875]	0.0522** [2.103]	0.0488** [2.248]
<b>Pampeana* Energía eléctrica</b>	0.0773*** [7.859]	0.253*** [12.60]	0.288*** [16.35]
<b>Patagónica* Energía eléctrica</b>	-0.0772*** [-7.945]	0.0618** [2.548]	0.0334 [1.534]
<b>Razón Inversa de Mills</b>		0.564*** [5.262]	0.579*** [4.779]
<b>Dummies de tiempo</b>	-4.836*** [-5.541]	Si	Si
<b>Dummies de destino</b>		No	Si
<b>Constante</b>		-13.81*** [-5.996]	-44.95*** [-8.685]
<b>Observaciones</b>	33.530	18.370	18.370
<b>Número de prov-destino</b>	3.099	2.760	2.760
<b>R2_B</b>		0.546	0.688
<b>R2_W</b>		0.0371	0.0361
<b>R2_O</b>		0.477	0.590

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Significativo a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Se estimó un modelo de gravedad utilizando datos de panel por provincia y mercado de destino de exportación para 1994-2004, que corrige por posibles problemas de selección. En la ecuación (1) se presentan los resultados de un modelo probabilístico (*probit*) que estima la probabilidad que la exportación de la provincia a cada mercado de destino sea superior a cero. En el resto de las ecuaciones se estima un modelo de comportamiento de efectos aleatorios que incorpora la razón inversa de Mills, estimada a través del modelo *probit*, para corregir por el posible sesgo de selección causado por la presencia de ceros en la matriz de regresión. Límite es la variable excluida del modelo de comportamiento, el resto de las variables están descritas en la nota 2 del Cuadro 4.

**Cuadro N°18:** Efectos regionales de la IED sobre las exportaciones

	(1) Selección	(2)	(3)
<b>PBG</b>	0.190*** [10.18]	0.914*** [19.44]	0.984*** [21.06]
<b>PIB destino</b>	0.606*** [48.09]	1.106*** [39.64]	1.065*** [12.38]
<b>Distancia</b>	-1.613*** [-21.67]	-2.458*** [-29.25]	-0.404 [-1.139]
<b>Límite</b>	1.222*** [5.566]		
<b>Mediterránea</b>	-0.620*** [-8.417]	-0.580*** [-3.572]	-0.652 [-0.856]
<b>Desempleo</b>	-0.0904*** [-2.943]	0.117* [1.940]	0.149** [2.484]
<b>Educación superior</b>	-0.958*** [-7.832]	-1.589*** [-6.918]	-1.603*** [-7.341]
<b>IED per capita</b>	0.0474*** [3.032]	-0.0365 [-1.491]	-0.0313 [-1.294]
<b>Teléfonos</b>	-0.225*** [-6.641]	-0.111 [-1.477]	-0.110 [-1.454]
<b>Resultado fiscal</b>	-0.638*** [-26.13]	-0.0502 [-1.173]	-0.0234 [-0.536]
<b>Energía eléctrica</b>	0.0285*** [3.419]	0.0716*** [5.497]	0.0658*** [5.319]
<b>Caminos pavimentados</b>	-0.541*** [-15.12]	-0.259*** [-2.622]	-0.229*** [-2.599]
<b>Cuyo* IED per capita</b>	-0.0332 [-0.911]	-0.0379 [-0.806]	-0.0583 [-1.227]
<b>NEA* IED per capita</b>	-0.0339** [-2.146]	0.0618** [2.508]	0.0608** [2.504]
<b>Pampeana* IED per capita</b>	-0.385*** [-14.81]	-0.230*** [-7.298]	-0.300*** [-9.512]
<b>Patagónica* IED per capita</b>	-0.0508*** [-2.997]	0.0194 [0.766]	0.0108 [0.432]
<b>Razón Inversa de Mills</b>		0.492*** [4.665]	0.348*** [2.896]
<b>Constante</b>	-6.458*** [-7.289]	-18.46*** [-8.311]	-37.81*** [-7.480]
<b>Observaciones</b>	33.530	18.370	18.370
<b>Número de prov-destino</b>	3.099	2.760	2.760
<b>R2_B</b>		0.502	0.645
<b>R2_W</b>		0.0366	0.0341
<b>R2_O</b>		0.435	0.546

**Nota:** Errores estadísticos robustos entre paréntesis. \*\*\* Significativo a 1%, \*\* a 5% y \* a 10%. Se estimó un modelo de gravedad utilizando datos de panel por provincia y mercado de destino de exportación para 1994-2004, que corrige por posibles problemas de selección. En la ecuación (1) se presentan los resultados de un modelo probabilístico (*probit*) que estima la probabilidad que la exportación de la provincia a cada mercado de destino sea superior a cero. En el resto de las ecuaciones se estima un modelo de comportamiento de efectos aleatorios que incorpora la razón inversa de Mills, estimada a través del modelo *probit*, para corregir por el posible sesgo de selección causado por la presencia de ceros en la matriz de regresión. Límite es la variable excluida del modelo de comportamiento, el resto de las variables están descritas en la nota 2 del Cuadro 4.

## \* Anexo 3: Productos con potencial exportador

**Cuadro N°19:** Listado de productos con potencial exportador. Región centro.

Producto	Descripción	Participación exportaciones provinciales (en%)	Ventajas comparativas reveladas	PRODY
7528	OFF-LINE DATA PROCESSING EQUIPMENT. N.E.S.	0,07	257,7	19.745,4
7429	PARTS OF THE PUMPS & LIQ.ELEVATORS OF 742-	0,03	37,9	18.779,2
8939	MISCELLANEOUS ART.OF MATERIALS OF DIV.58	0,01	198,4	16.033,7
230	BUTTER	0,18	4.954,0	18.586,2
8743	INSTR.NON ELECTRICAL, FOR MEASURING, CHECKING FLOW	0,01	90,4	15.784,3
7842	BODIES FOR THE MOTOR VEHICLES OF 722/781/782/783	0,17	3.398,2	18.413,0
7435	CENTRIFUGES	0,03	37,3	19.105,6
7434	FANS, BLOWERS AND THE LIKE, AND PARTS	0,01	169,1	18.533,6
5832	POLYPROPYLENE	0,00	66,9	14.085,8
5514	MIXTURES OF TWO OR MORE ODORIFEROUS SUBSTANCES	0,18	1.514,2	20.178,1
2783	COMMON SALT, ROCK SAT, SEA SALT; PUR, SODIUM CHLORIDE	0,11	8.540,9	13.999,2
8749	PARTS, N.E.S. ACCESSORIES FOR 873-, 8743-, 87454, 8748	0,00	27,3	16.535,4
8744	INSTR. & APP. FOR PHYSICAL OR CHEMICAL ANALYSIS	0,03	82,7	23.714,7
430	BARLEY, UNMILLED	0,43	13.889,1	15.239,1
7861	TRAILERS & SPECIALLY DESIGNED CONTAINERS	0,00	25,4	13.656,7
7784	TOOLS FOR WORKING IN THE HAND WITH ELECT.MOTOR	0,00	24,2	16.426,9
7722	PRINTED CIRCUITS AND PARTS THEREOF	0,00	14,3	17.287,5
7523	COMPLETE DIGITAL CENTRAL PROCESSING UNITS	0,18	316,1	19.507,3
7449	PARTS OF THE MACHINERY OF 744.2-	0,01	114,1	16.022,4
223	MILK & CREAM, FRESH, NOT CONCENTRATED OR SWEETENED	0,00	40,7	15.617,0
5821	PHENOPLASTS	0,02	283,2	19.184,7
7161	MOTORS & GENERATORS, DIRECT CURRENT	0,00	7,9	15.963,0
7138	INT.COMB.PISTON ENGINES, N.E.S.	0,00	6,1	16.428,6
7131	INTERNAL COMBUSTION PISTON ENGINES FOR AIRCRAFT	0,02	836,2	17.832,4
6994	SPRINGS & LEAVES FOR SPRINGS OF IRON/STEEL/COPPER	0,00	72,6	16.376,3
6912	STRUCTURES & PARTS OF STRUC.; ALUMINIUM; PLATES, RODS	0,00	105,0	15.524,9
6572	BONDED FIBRE FABRICS, SIMILAR BONDED YARN FABRICS	0,00	16,6	18.396,4
411	DURUM WHEAT, UNMILLED	0,01	496,0	12.816,1
6633	MANUFACTURES OF MINERAL MATERIALS, N.E.S.	4,25	129,6	15.705,9

**Cuadro N°20:** Listado de productos con potencial exportador. Región del NOA.

Producto	Descripción	Participación exportaciones provinciales (en%)	Ventajas comparativas reveladas	PRODY
571	ORANGES, MANDARINS, CLEMENTINES AND OTHER CITRUS	2,55	58.729,1	8.169,1
6635	SLAG WOOL, ROCK WOOL AND SIMILAR MINERAL WOOLS	0,05	28,6	15.938,0
5542	ORGANIC SURFACE-ACTIVE AGENTS, N.E.S.	0,06	6,9	14.363,2
411	DURUM WHEAT, UNMILLED	0,00	86,7	12.816,1
2789	MINERALS, CRUDE, N.E.S.	1,73	14,9	8.668,9
572	OTHER CITRUS FRUIT, FRESH OR DRIED	2,22	398,7	11.371,5
8931	ART.FOR THE CONVEYANCE OR PACKING OF GOODS	0,57	96,6	13.288,3
8483	FUR CLOTHING, ARTICLES MADE OF FURSKINS	0,02	4,4	12.899,0
8211	CHAIRS AND OTHER SEATS AND PARTS	0,88	51,4	10.686,9
544	TOMATOES, FRESH OR CHILLED	0,11	2.560,9	6.280,8
7139	PARTS OF INT.COMB.PISTON ENGINES OF 713.2-/713.8-	0,01	36,1	16.921,0
6423	REGISTERS, EXERCISE BOOKS, NOTE BOOKS, ETC.	0,89	61,2	10.073,6
564	FLOURS, MEALS & FLAKES OF POTATOES, FRUITS & VEGETA.	0,03	4,0	10.936,4
6412	PRINTING PAPER & WRITING PAPER, IN ROLLS OR SHEETS	1,93	63,4	20.158,9
5223	HALOGEN AND SULPHUR COMPOUNDS OF NON-METALS	1,44	88,8	12.727,9
5121	ACYCLIC ALCOHOLS & THEIR HALOGENATED, DERIVATIVES	1,29	28,4	10.467,1
2783	COMMON SALT; ROCK SALT, SEA SALT; PUR. SODIUM CHLORIDE	0,02	1.804,7	13.999,2
2732	GYPSUM, PLASTERS, LIMESTONE FLUX & CALCAREOUS STONE	0,05	6,7	13.512,5
2450	FUEL WOOD (EXCLUDING WOOD WASTE) AND WOOD CHARCO	2,49	571,2	5.976,3
2223	COTTON SEEDS	0,14	74,3	1.620,1
1211	TOBACCO, NOT STRIPPED	0,23	13.978,2	3.020,7
1124	SPIRITS; LIQUEURS, OTHER SPIRITIOUS BEVERAGES, N.E.S	0,29	33,9	12.056,6
8972	IMITATION JEWELLERY	0,00	1,4	13.733,0
1121	WINE OF FRESH GRAPES (INCLUDING GRAPE MUST)	0,42	94,9	5.834,0
814	FLOURS	0,00	1,1	12.678,2
1223	TOBACCO, MANUFACTURED (INC.SMOKING, CHEWING TOBACCO)	0,72	106,9	11.808,8
619	OTHER SUGARS; SUGAR SYRUPS; ARTIFICIAL HONEY; CARAMEL	0,08	4,0	16.133,3
2224	SUNFLOWER SEEDS	0,77	71.042,3	4.883,8
616	NATURAL HONEY	2,07	338,7	9.330,8
2481	RAILWAY OR TRAMWAY SLEEPERS (TIES) OF WOOD	0,06	35,7	4.286,4

**Cuadro N°21:** Listado de productos con potencial exportador. Región del NEA.

Producto	Descripción	Participación exportaciones provinciales (en%)	Ventajas comparativas reveladas	PRODY
6359	MANUFACTURED ARTICLES OF WOOD, N.E.S.	1,20	326,7	9.213,3
6349	WOOD, SIMPLY SHAPED,N.E.S.	0,21	118,5	9.271,7
421	RICE IN THE HUSK OR HUSKED, BUT NOT FURTHER PREPAR.	0,28	78,5	5.667,8
6911	STRUCTURES & PARTS OF STRUC.: IRON/STEEL; PLATES	0,01	1,6	13.657,9
19	LIVE ANIMALS OF A KIND MAINLY USED FOR HUMAN FOOD	0,10	22,3	8.056,2
111	MEAT OF BOVINE ANIMALS, FRESH, CHILLED OR FROZEN	1,79	16.157,9	10.280,5
112	MEAT OF SHEEP AND GOATS, FRESH, CHILLED OR FROZEN	0,99	185,4	14.160,3
11	ANIMALS OF THE BOVINE SPECIES, INCL.BUFFALOES, LIVE	0,12	25,7	11.573,1
15	HORSES, ASSES, MULES AND HINNIES, LIVE	0,03	3,6	18.384,0
422	RICE SEMI-MILLED OR WHOLLY MILLED, BROKEN RICE	1,26	330,5	5.814,6
6353	BUILDERSCARPENTRY AND JOINERY	0,73	112,4	12.474,7
6343	IMPROVED WOOD AND RECONSTITUTED WOOD	1,52	83,5	15.536,3
6114	LEATHER OF OTHER BOVINE CATTLE AND EQUINE LEATHER	0,24	201,6	8.413,1
5981	WOOD- AND RESIN-BASED CHEMICAL PRODUCTS	1,33	112,0	17.485,4
5514	MIXTURES OF TWO OR MORE ODORIFEROUS SUBSTANCES	0,00	32,0	20.178,1
5323	SYNTH.ORG.TANNING SUBSTANCES,& INORG.TANNING SUBST	1,20	205,8	12.808,3
2926	BULBS,TUBERS & RHIZOMES OF FLOWERING OR OF FOLIAGE	0,44	3,0	10.317,4
2924	PLANTS,SEEDS,FRUIT USED IN PERFUMERY,PHARMACY	0,06	30,7	3.909,2
2919	OTHER MATERIALS OF ANIMAL ORIGIN, N.E.S	0,70	37,1	9.844,4
1211	TOBACCO, NOT STRIPPED	0,50	29.863,8	3.020,7
2681	SEEPS OR LAMBSWOOL,GREASY OR FLEECE-WASHED	0,73	952,4	15.981,1
2450	FUEL WOOD (EXCLUDING WOOD WASTE) AND WOOD CHARCO	0,88	202,4	5.976,3
8939	MISCELLANEOUS ART.OF MATERIALS OF DIV.58	0,01	101,8	16.033,7
2224	SUNFLOWER SEEDS	3,37	312.482,3	4.883,8
2234	LINSEED	1,04	342,1	19.104,6
1223	TOBACCO,MANUFACTURED (INC.SMOKING,CHEWING TOBACC	0,03	4,4	11.808,8
2482	WOOD OF CONIFEROUS SPECIES,SAWN,PLANED,TONGUED ETC	0,00	4,4	11.579,0
2483	WOOD OF NON-CONIFEROUS SPECIES,SAWN,PLANED,TONGUED	0,00	123,6	4.177,1
2511	WASTE PAPER,PAPERBOARD;ONLY FOR USE PAPER-MAKING	0,22	46,2	17.211,8
2516	CHEMICAL WOOD PULP,DISSOLVING GRADES	0,19	27,4	15.676,7

**Cuadro N°22:** Listado de productos con potencial exportador. Región de Cuyo.

Producto	Descripción	Participación exportaciones provinciales (en%)	Ventajas comparativas reveladas	PRODY
5912	FUNGICIDES PACKED FOR SALE ETC.	0,01	271,7	12.700,7
7449	PARTS OF THE MACHINERY OF 744.2-	0,02	163,5	16.022,4
7439	PARTS OF THE MACHINES OF 743.5-,743.6-	0,04	9,4	16.501,0
7434	FANS, BLOWERS AND THE LIKE, AND PARTS	0,22	2.734,3	18.533,6
7414	REFRIGERATORS & REFR.EQUIPMENT, EX.HOUSEHOLD, PARTS	0,04	32,0	17.408,1
7138	INT.COMB.PISTON ENGINES, N.E.S.	0,03	439,4	16.428,6
6994	SPRINGS & LEAVES FOR SPRINGS OF IRON/STEEL/COPPER	0,00	24,6	16.376,3
2783	COMMON SALT; ROCK SAT, SEA SALT; PUR.SODIUM CHLORIDE	0,04	3.140,5	13.999,2
6912	STRUCTURES& PARTS OF STRUC.; ALUMINIUM; PLATES, RODS	0,00	57,4	15.524,9
6572	BONDED FIBRE FABRICS, SIMILAR BONDED YARN FABRICS	0,00	35,2	18.396,4
5821	PHENOPLASTS	1,91	22.283,2	19.184,7
8959	OTHER OFFICE AND STATIONERY SUPPLIES	0,01	1,7	18.807,4
5911	INSECTICIDES PACKED FOR SALE ETC.	0,56	16.663,3	12.214,9
223	MILK & CREAM,FRESH,NOT CONCENTRATED OR SWEETENED	0,00	19,8	15.617,0
5914	DISINFECT,ANTI-SPROUTING PROD. ETC.PACKED FOR SALE	1,48	244,2	13.891,0
6538	FABRICS,WOVEN OF DISCONTINUOUS REGENERATED FIBRES	0,28	24,4	13.423,2
5829	OTHER CONDENSATION, POLYCONDENSATION/POLYADD. PROD	1,05	71,6	18.470,4
6573	COATED/IMPREGNATED TEXTILE FABRICS & PRODUCTS NES.	2,50	131,9	14.672,6
6624	NON-REFRACT. CERAMIC BRICKS, TILES, PIPES & SIM.PROD.	1,21	79,0	13.866,2
6633	MANUFACTURES OF MINERAL MATERIALS, N.E.S.	0,12	3,5	15.705,9
6635	SLAG WOOL,ROCK WOOL AND SIMILAR MINERAL WOOLS	0,25	153,1	15.938,0
6651	CONTAINERS, OF GLASS, USED FOR CONVEYANCE OR PACKING	0,05	1.200,8	9.162,0
5542	ORGANIC SURFACE-ACTIVE AGENTS, N.E.S.	2,10	232,6	14.363,2
5514	MIXTURES OF TWO OR MORE ODORIFEROUS SUBSTANCES	0,01	115,9	20.178,1
7133	INT.COMBUSTION PISTON ENGINES FOR MARINE PROPULS.	0,03	5,4	20.656,2
2772	NATURAL ABRASIVES, N.E.S.	0,02	3,5	20.862,2
7139	PARTS OF INT.COMB.PISTON ENGINES OF 713.2-/713.8-	0,78	2.093,9	16.921,0
7169	PARTS OF ROTATING ELECTRIC PLANT	0,00	11,2	14.664,3
7272	OTHER FOOD PROCESSING MACHINERY AND PARTS	0,11	7,0	18.766,3

**Cuadro N°23:** Listado de productos con potencial exportador. Región patagónica.

Producto	Descripción	Participación exportaciones provinciales (en%)	Ventajas comparativas reveladas	PRODY
2681	SEEPS OR LAMBSWOOL, GREASY OR FLEECE-WASHED	0,85	1.110,8	15.981,1
372	CRUSTACEANS AND MOLLUSCS, PREPARED OR PRESERVED	0,13	13,6	18.733,3
344	FISH FILLETS, FROZEN	2,75	43.878,6	13.372,5
7648	TELECOMMUNICATIONS EQUIPMENT	0,14	1.230,3	16.647,9
129	MEAT& EDIB. OFFALS, N.E.S.SALT.IN BRINE DRIED/SMOK.	0,11	16,7	12.563,1
7239	PARTS OF THE MACHINERY OF 723.41 TO 723.46	0,01	26,2	14.036,9
121	BACON, HAM & OTHER DRIED, SALTED, SMOKED MEAT.	1,73	76,2	24.747,9
6994	SPRINGS & LEAVES FOR SPRINGS,OF IRON/STEEL/COPPER	0,00	14,4	16.376,3
6624	NON-REFRACT.CERAMIC BRICKS, TILES, PIPES & SIM.PROD.	0,13	8,4	13.866,2
2783	COMMON SALT;ROCK SAT,SEA SALT;PUR.SODIUM CHRLOORIDE	0,01	1.162,9	13.999,2
814	FLOURS &	0,69	214,6	12.678,2
2682	SHEEPS OR LAMBSWOOL, DEGREASED, IN THE MASS	0,22	28,9	14.862,6
8997	BASKETWORK,WICKERWORK ETC. OF PLAITING MATERIALS	0,03	1,4	7.725,3
2511	WASTE PAPER, PAPERBOARD; ONLY FOR USE PAPER-MAKING	0,01	1,2	17.211,8
2667	SYNTH.FIBRES, CARDED, COMBED OR OTHERWISE PREPARED	0,00	1,7	9.819,6
111	MEAT OF BOVINE ANIMALS, FRESH, CHILLED OR FROZEN	0,02	219,8	10.280,5
1121	WINE OF FRESH GRAPES (INCLUDING GRAPE MUST)	0,51	116,5	5.834,0
2685	HORSEHAIR & OTHER COARSE ANIMAL HAIR (EXCL.WOOL)	0,00	6,3	4.540,5
2731	BUILDING AND MONUMENTAL STONE NOT FURTHER WORKED	0,06	3,0	5.564,8
2732	GYPSUM, PLASTERS,LIMESTONE FLUX & CALCAREOUS STONE	0,03	4,1	13.512,5
2734	PEBBLES AND CRUSHED OR BROKEN STONE.GRAVEL,MACADA	0,14	10,3	14.616,1
2782	CLAY AND OTHER REFRACTORY MINERALS, N.E.S.	0,08	5,8	7.287,1
1110	NON ALCOHOLIC BEVERAGES,N.E.S.	0,01	2,5	10.283,8
2877	MANGANESE ORES AND CONCENTRATES	0,00	53,5	5.718,2
2911	BONES, HORNS, IVORY, HOOVES, CLAWS, CORAL, SHELLS ETC.	0,01	5,1	6.879,6
2919	OTHER MATERIALS OF ANIMAL ORIGIN, N.E.S	0,03	1,8	9.844,4
4113	ANIMAL OILS, FATS AND GREASES, N.E.S	0,07	1,0	17.002,7
5157	SULPHONAMIDES, SULTONES AND SULTAMS	0,05	2,3	17.618,0

La clasificación de productos fue tomada de Hausman et al. (2006), por lo tanto se presenta en las tablas en el idioma inglés original. Estos autores utilizan la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) de las Naciones Unidas, en su cuarta revisión, a cuatro dígitos de desagregación. La participación en las exportaciones provinciales fue calculada a partir de datos de la Dirección General de Aduanas (DGA), mientras que las ventajas comparativas reveladas incorporan información estadística del comercio mundial por producto, fue obtenida de la base de datos de COMTRADE de las Naciones Unidas. Por último, el indicador “PRODY” fue obtenido de Hausman et al. (2006) para cada producto incluido en las tablas.



## \* Anexo 4: Entrevistas realizadas

En este Anexo se presentan, en orden alfabético, las entrevistas con funcionarios de la administración pública nacional (APN) y de los gobiernos provinciales vinculados con la promoción de exportaciones así como con expertos en comercio exterior, realizadas entre el segundo trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2008.

- \* **Alfredo Atanasoff**, ex Subsecretario de Promoción de Inversiones y Comercio, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- \* **Andrés López**, Director del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- \* **Benjamín Von der Becke**, Coordinador de Estrategia Marca País-Argentina, Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación.
- \* **Carlos Galperín**, Economista, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- \* **Diego Nelli**, Gerente Administrativo, Fundación Exportar.
- \* **Eduardo Bianchi**, Subsecretario de Comercio de la Nación.
- \* **Emiliano Cisneros**, Gerente de Cooperación Internacional, Fundación Exportar.
- \* **Enrique Avogadro**, Director de Comercio Exterior, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- \* **Félix Peña**, ex Subsecretario de Comercio de la Nación.
- \* **Héctor Smud**, ex Director Ejecutivo, Fundación PROMENDOZA.
- \* **Ignacio Los Daneri**, Jefe de Planeamiento y Control de Gestión, Banco de Inversiones y Comercio Exterior.
- \* **Federico Tessore**, PROARGEX, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ministerio de Economía de la Nación.

- \* **Mauricio Pelegrino**, PROARGEX, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ministerio de Economía de la Nación.
- \* **Ing. Jorge Giunta**, Subsecretario de Industria, Servicios y Promoción Tecnológica, Gobierno de la Provincia de Mendoza.
- \* **José Cuevas Molina**, ex Subsecretario de Industria, Servicios y Promoción Tecnológica, Gobierno de la Provincia de Mendoza.
- \* **José Octavio Bordón**, ex Gobernador de la Provincia de Mendoza.
- \* **Lic. Eduardo Bianchi**, ex Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- \* **Lic. Élide Hidalgo**, Directora de Comercio Internacional, Gobierno de la Provincia de San Juan.
- \* **Lic. Leandro José**, Programa de Comercio Internacional, Gobierno de la Provincia de San Luis.
- \* **Marcelo Elizondo**, Director Ejecutivo, Fundación Exportar.
- \* **Raúl Ochoa**, Consultor, ex Subsecretario de Comercio de la Nación.
- \* **Rubén Bourgez**, Gerente de Comercio Exterior, Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME).
- \* **Rubén Geneyro**, Coordinador, PROARGENTINA, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), Ministerio de Economía de la Nación.
- \* **Rubén Giordano**, Gerente, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).
- \* **Silvia Jardel**, Directora Ejecutiva, Consejo Empresario Mendocino (CEM).
- \* **Virgilio Tedín**, ex Director Nacional de Gestión Comercial Externa.

## \* Referencias bibliográficas

- Amstrong, Harvey y Taylor, Jim: *Regional Economics and Policy, Third Edition*, Blackwell Publishing, Malden, 2000.
- Balassa, Bela: *Trade Liberalisation Among Industrial Countries*, McGraw-Hill, New York, 1967.
- Baldwin, Richard et al.: *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press, Princeton, 2003.
- Baldwin, Richard y Harrigan, James: "Zeros, Quality and Space: Trade Theory and Trade Evidence", NBER *Working Papers 6093*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2007.
- Barba-Navaretti, Giorgio y Venables, Anthony: *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- Bernard, A. y Jensen, B.: "Why some firms export" en *Review of Economics and Statistics*, Vol. 86 (2), 2004.
- Bhagwati, Jagdish y Panagariya, Arvind y Srinivasan, T.N.: "Model and Analytic Relationships in Ricardian Theory", en Bhagwati, Jagdish y Panagariya, Arvind y Srinivasan, T.N.: *Lectures in International Trade, Second Edition*, MIT Press, Cambridge, 1998.
- Bouzas, Roberto y Avogadro, Enrique: "La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina", en Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe: *El proceso de formulación de la política comerciales externas. Nivel uno de un juego de dos niveles. Estudios de países en el hemisferio occidental*, Documento de divulgación 13, INTAL-ITD-STA, Buenos Aires, 2002.
- Castro, Lucio: Notas para una estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones, *Documento de Trabajo 2007/1*, CIPPEC, Buenos Aires, febrero de 2007.
- Castro, Lucio; Tramutola, Carlos y Monat, Pablo: *China: Cómo puede aprovechar Argentina la gran oportunidad*, Edhasa, Buenos Aires, 2005.
- Castro, Lucio; Olarreaga, Marcelo y Saslavsky, Daniel: "The impact of trade with China and India in Argentina's manufacturing employment" en Lederman, Daniel; Olarreaga, Marcelo y Perry, Guillermo: *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?*, The World Bank, 2008.
- Castro, Lucio; Regis, Paulo y Saslavsky, Daniel: "Infrastructure and the Location of Foreign Direct Investment: A Regional Analysis", en Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA) - Latin American Meeting of the Econometric Society (LAMES) Meeting, Bogotá, octubre de 2007.
- CEPAL: "Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa", Serie Estudios y Perspectivas N°14, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires, 2003.
- Cohan, Luciano y Costa, Ramiro: "Value Added Distribution in the Argentine Soybean Value Chain", Bolsa de Cereales de Buenos Aires, mimeo, 2009.
- Coughlin, C. y Cartwright, P.: "An examination of state foreign export promotion and manufacturing exports" en *Journal of Regional Science*, Vol. 27 (3), 1987.
- Davis, Donald y Weinstein, David: "Does Economic Geography Matter for International Specialization?", *Working Paper 591*, Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, 1997.

- Davis, Donald y Weinstein, David: "Economic Geography and Regional Production Structure: An Empirical Investigation", *NBER Working Papers 6093*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1999.
- Duflo, Esther y Glennerster, Rachel y Kremer, Michael: "Using Randomization in Development Economics Research: a Toolkit", Discussion Paper Series 6059, Centre for Economic Policy Research, enero de 2007.
- Estevadeordal et al.: "Export Promotion Institutions and Export Diversification", mimeo Inter-American Development Bank, 2007.
- Feenstra, Robert: "The Heckscher-Ohlin Model", en Feenstra, Robert: *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton University Press, Princeton, 2003.
- Ferrer, Aldo; Kosakoff, Bernardo y Grobocopatel, Gustavo: "La cadena agroindustrial en el desarrollo económico argentino", *Clarín Digital*, Suplemento iEco, Buenos Aires, 03/08/2007.
- Francois, Joseph, y Manchin, Miriam: "Institutions, Infrastructure and Trade", en *Policy Research Working Paper Series 4152*, The World Bank, 2007.
- Gençtürk, E. y Kotable, M.: "The effect of export assistance program usage on export performance: A contingency explanation", en *Journal of International Marketing*, Vol. 9 (2), 2001.
- Gil-Pareja et al.: "Measuring the Impact of Regional Export Promotion: The Spanish Case", Real Colegio Complutense at Harvard University, Working Paper, mimeo, 2005.
- Giovannucci, Daniele: "National Trade Promotion Organisations: their Role and Functions", Agricultural and Rural Development Program, The World Bank, mimeo.
- Greene, William H.: *Econometric Analysis, 5th Edition*, Upper Saddle River, Prentice-Hall, 2003.
- Hallak, Juan Carlos y Sivadasan, J.: "Productivity, Quality and Exporting Behaviour under minimum Quality conditions", mimeo Universidad de San Andrés, 2008.
- Hausmann, Ricardo y Hwang, Jason y Rodrik, Dani: "What you export matters", mimeo Harvard University, 2006.
- Helpman, Elhanan, y Mellitz, Marc y Rubinstein, Yona: "Estimating Trade Flows: Trading Partners and Trading Volumes", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 123 (2), pág. 441-487, mayo de 2008.
- Hummels, David: "Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21 (3), pág. 131-154, agosto de 2001.
- Imbs, Jean y Wacziarg, Romain: "Stages of Diversification" en *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 93(1), pág. 63-86, marzo de 2003.
- Johnson, R.: "Trade and Prices with Heterogeneous Firms", mimeo University of Berkeley.
- Jordana, J. y Ramió, C.: "Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina", *Documento de trabajo 15*, Departamento de Integración y Programas Regionales, INTAL, Buenos Aires.
- Kedia, B. L. y Chhokar, Jagdeep: "An Empirical Investigation of Export Promotion Programs", en *Columbia Journal of World Business*, Vol. 21(4), pág. 13-20, 1986.
- Khandewal, Amit: "The Long and Short (of) Quality Ladders", mimeo Columbia University, 2008.

- Kneller, Richard y Yu: "Quality Selection, Chinese Exports, and Theories of Heterogeneous Firms", mimeo University of Berkeley, 2008.
- Krugman, Paul: "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade" en *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 70(5), pág. 950-959, diciembre de 1980.
- Krugman, Paul: "Increasing Returns and Economic Geography" en *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 99(3), pág. 483-99, noviembre de 1991.
- Krugman, Paul: "Increasing returns, monopolistic competition, and international trade", en *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 9(4), pág. 469-479, noviembre de 1979.
- Lavopa, Federico; Resnicoff, Francisco y Rojas, Shunko: "Análisis para el Fortalecimiento del Diseño Institucional de la Política Comercial Exterior Argentina", mimeo CIPPEC, enero de 2005.
- Lederman, Daniel y Klinger, Bailey: "Discovery and Development: An Empirical Exploration of New Products", *Policy Research Working Paper 3450*, The World Bank, 2004.
- Lederman, Daniel y Maloney, William: *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, Stanford University Press for the World Bank, Washington DC, 2006.
- Lederman, Daniel; Olarreaga, Marcelo y Payton, Lucy: "Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't", Discussion Paper 5810, Centre for Economic Policy Research, Londres, agosto de 2006.
- Limao, Nuno y Venables, Anthony: "Geographical disadvantage: a Heckscher-Ohlin-von Thunen model of international specialization", en *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 58(2), pág. 239-263, diciembre de 2002.
- Limao, Nuno y Venables, Anthony: "Infrastructure, geographical disadvantage, and transport costs", *Policy Research Working Paper Series 2257*, The World Bank, Washington, 1999.
- Llach, Juan y Harriague, María: "El Auge de la Demanda Mundial de Alimentos 2005-2020: Una oportunidad sin precedentes para la Argentina", *Documento de Trabajo*, Fundación Producir Conservando, junio de 2008.
- Machinea, José Luis y Vera, Cecilia: "Comercio, inversión directa y políticas productivas", *Serie Informes y estudios especiales*, N°16, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.
- Malinova, Kalina y Zhang, Zhiwei: "Export Prices and Heterogeneous Firm Models", mimeo, marzo de 2009.
- Martin, Will y Pham, Cong: "Estimating the Gravity Model when Zero Trade Flows are Frequent", mimeo, The World Bank, 2008.
- Moreira, Mauricio; Blyde, Juan, y Volpe, Christian: *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs On Latin American And Caribbean Trade*, Harvard University Press, Cambridge, 2008.
- Nitsch, V.: "State visits and international trade", Freie Universität Berlin, mimeo, 2005.
- O'Neill, Jim: "China shows the world how to get through a crisis", *Financial Times*, Londres, 23/4/2009.
- Krugman, Paul: Discurso ante el Foro del Futuro de la Agricultura, Bruselas, 17/03/2009.
- PNUD, "Competitividad de las Provincias", en: PNUD, "Hacia una Integración cooperativa y Solidaria del Territorio Nacional", Buenos Aires, 2002.

Porto, Alberto y Posadas, Josefina: Comercio Exterior y Economías Regionales en la Argentina, mimeo, 1999.

Rauch, James y Trindade, V.: "Ethnic Chinese networks in international trade" en *Review of Economics and Statistics*, Vol. 84 (1), 2002.

Rauch, James: "Networks versus markets in international trade", en *Journal of International Economics*, Vol. 48(3), junio de 1999.

Rodríguez-Clare, Andrés: "Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions," *Economía*, Vol. 6 (1), pág. 1-29, 2005.

Rodrik, Dani y Hausman, Ricardo: "Economic Development as Self-Discovery", en *Journal of Development Economics*, Vol. 72 (2), pág. 603-633, 2007.

Rodrik, Dani y Rodríguez, Francisco: "Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence," en Bernanke, Ben y Rogoff, Kenneth: *Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press for NBER, Cambridge, 2001.

Rose, Andrew: "The foreign service and foreign trade: Embassies as export promotion" en *The World Economy*, Vol. 30(1), 2007.

Sacroisky, Andrea: "La Inversión Extranjera Directa en la post-Convertibilidad. Principales tendencias de un nuevo patrón de crecimiento", *Documento de Trabajo N° 12*, CEFINDAR, Buenos Aires, 2006.

Santos Silva, M. y Tenreiro, Silvana: "The Log of Gravity", en *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 88(4), pág. 641-658, septiembre de 2006.

Subsecretaría de Comercio Internacional (SURCI): "Programa Integrado de Promoción Comercial y Desarrollo de Mercados Externos - Plan de Acción 2009", Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, 2009.

Thünen, J.H. von: *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Perthes, Hamburg, 1826.

Tinbergen, Jan: *Shaping the World Economy*, The Twentieth Century Fund, New York, 1962.

Venables, Anthony: "Trade, Location and Development: an Overview of Theory", mimeo, 2001.

Volpe, Christian y Carballo, Jerónimo: "Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and the extensive margins of exports", en *Journal of International Economics*, Vol. 76(1), 2008.

Von Braun, Joachim, "Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor" en Food Policy Report No. 20, diciembre 2008.

Winters, Alan y Shahid, Yusuf: *Dancing with giants: China, India, and the Global Economy*, World Bank Publications, Washington DC, 2007.

## \* Información institucional

### Acerca de los autores

**Lucio Castro:** es director del Programa de Inserción Internacional de CIPPEC. Candidato a Doctor en Economía, Sussex University, especializado en economía internacional. Máster del Programa en Gestión de Política Económica de la Universidad de Columbia. Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL). Fue economista senior y jefe del Área de Finanzas Públicas de Maxwell Stamp PLC, una empresa de asesoría económica para el desarrollo con sede en Londres. Trabajó en temas de comercio internacional, integración regional, política fiscal e impactos en la pobreza y el empleo de las políticas comerciales en el Ministerio de Economía de la Nación, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Asesoró a empresas y gobiernos en África, Asia y América Latina. Es autor de numerosas publicaciones, entre las que se destacan *China: como puede la Argentina aprovechar la gran oportunidad*, “Bancos Regionales y Regionalismo: una nueva frontera para el desarrollo”, “Las retenciones sobre la mesa: del conflicto a una estrategia de desarrollo”, entre otras. Es columnista regular en temas de economía internacional en diversos medios de prensa.

**Daniel Saslavsky:** es coordinador del Programa de Inserción Internacional de CIPPEC. Máster en Estudios Internacionales y Licenciado en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella. Cursó estudios de Posgrado en la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins en Washington DC. Se desempeñó como economista en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en el Ministerio de Economía de la Nación, como así también en la consultoría privada. Trabajó como consultor en temas vinculados con el comercio internacional y desarrollo para el Banco Interamericano

de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Economic and Social Research Council (ESRC) del Reino Unido, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Corporación Andina de Fomento. Es autor de publicaciones como “El impacto del comercio con China y la India en el empleo manufacturero argentino“, “El impacto de la expansión de China en Brasil”, entre otras. Ha publicado artículos sobre diversos temas de economía en medios gráficos.

## **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 la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



Este libro se imprimió  
en la Ciudad de Buenos Aires,  
en el mes de mayo de 2009.

# Cazadores de mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas

Más allá de la actual crisis financiera mundial, todo indica que el ascenso de los “gigantes” emergentes, encabezados por China y la India, continuará dinamizando las posibilidades de desarrollo de las economías regionales de la Argentina en las próximas décadas. Frente a esta oportunidad, aparecen importantes limitantes en las formas en que algunas provincias, en particular las del NOA, el NEA y en algunos casos, las de la región patagónica, se integran en el mundo. Las políticas de promoción de exportaciones, junto con mejoras en infraestructura, logística y energía, pueden contribuir a remediar estas falencias, en particular en las regiones de menor desarrollo relativo. Sin embargo, es preciso mejorar la coordinación entre los organismos nacionales y entre los distintos niveles de gobierno, y optimizar las capacidades institucionales de las agencias provinciales.

Como esta investigación sugiere, los esfuerzos de políticas “pagan” en términos de mayores y mejores exportaciones. Cada incremento en U\$S 1 dólar en el presupuesto de promoción por parte de las agencias provinciales resulta en U\$S 240 dólares de exportaciones adicionales. Las mejoras en infraestructura tienen también un impacto significativo sobre las exportaciones provinciales. Sólo un aumento en 10% en la longitud de caminos pavimentados por habitante, incrementaría las exportaciones de la provincia promedio argentina 3% en términos reales.

En otras palabras, las políticas públicas tanto “fronteras adentro” como “fronteras afuera” importan –y mucho–, para el comercio exterior provincial. Por ello, este libro es un esfuerzo por analizar, y en lo posible cuantificar, el impacto de estas políticas, con foco en las actividades de las Organizaciones de Comercio Exterior (OPEs) provinciales, sobre las exportaciones de las provincias de la Argentina.

*Durante el primer semestre de 2008, la Argentina exportó U\$S 61.125 millones, un récord histórico para nuestro país. Esta performance fue una consecuencia directa de un importante crecimiento de la demanda internacional de commodities, que impulsó a los términos del intercambio a los mayores niveles de la historia argentina. La actual crisis global podría poner, sin embargo, un paréntesis en este movimiento ascendente, con repercusiones directas sobre las economías regionales del país, y en particular en las provincias de menor desarrollo relativo. Sin una decidida acción de políticas públicas, montada en una clara visión estratégica de largo plazo, los impactos negativos sobre la producción y el empleo de la crisis no harán más que profundizar la brecha existente entre las distintas regiones del país. Es en esta riesgosa coyuntura que Cazadores de mercados nos presenta una propuesta de sólido análisis para la acción, sugiriendo líneas de políticas públicas concretas para que las economías regionales puedan aprovechar las oportunidades que brinda el mundo y sortear exitosamente la tormenta financiera internacional. Un aporte invaluable a la comprensión de las perspectivas de desarrollo de largo plazo de las economías regionales de la Argentina.*

**Rogelio Frigerio (n)**

Presidente de FEDERAR

(Fundación de Estudios para el Desarrollo  
Económico y Regional de Argentina)

**CIPPEC**

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

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 la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.