

LA NECESIDAD DE UNA ORIENTACIÓN PRO-EXPORTADORA DE POLÍTICAS EN ARGENTINA

Autor: Juan Carlos Hallak

Fuente: Revista de Economía Política de Buenos Aires, Año 17 Vol 26 (junio 2023), pp 77-150

Publicado por: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

RESUMEN

A pesar de su abundancia de recursos naturales, la posibilidad de que Argentina logre un crecimiento económico sostenido depende en gran medida de que pueda diversificar su estructura de exportaciones hacia bienes con mayor diferenciación y valor agregado. Sin embargo, los últimos 15 años no han mostrado avances en esa dirección. Las exportaciones reales (netas de precios) del país están estancadas y se concentran persistentemente en un reducido número de commodities, mientras que el número de exportadores es un tercio menor al de su máximo en 2006. Este trabajo describe en detalle este magro desempeño y analiza sus causas, entre las que se destacan la persistente inestabilidad macroeconómica y una política comercial fuertemente restrictiva. De todas formas, también es causa del estancamiento exportador la falta de una decidida orientación pro-exportadora de políticas, que permita aprovechar las oportunidades de inserción internacional a partir de una mayor diferenciación de producto que existen en el agro, la industria y los servicios basados en conocimiento. El trabajo desarrolla en profundidad el contenido de dicha orientación, considerando las políticas que lo componen y la necesidad de coordinar su implementación en el marco de estrategias sectoriales de inserción internacional.

Palabras clave: Exportaciones argentinas, orientación exportadora, productos diferenciados, política productiva.

Hallak, J. (2023). LA NECESIDAD DE UNA ORIENTACIÓN PRO-EXPORTADORA EN ARGENTINA. Revista De Economía Política De Buenos Aires, (26) 77-150. Recuperado a partir de: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/REPBA/article/view/2695>



Esta revista está protegida bajo una licencia Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International. Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

LA NECESIDAD DE UNA ORIENTACIÓN PRO-EXPORTADORA DE POLÍTICAS EN ARGENTINA¹

THE NEED FOR A PRO-EXPORT ORIENTATION OF POLICIES IN ARGENTINA

Recibido 22/5/2023. Aceptado 12/6/2023

Juan Carlos Hallak*

RESUMEN

A pesar de su abundancia de recursos naturales, la posibilidad de que Argentina logre un crecimiento económico sostenido depende en gran medida de que pueda diversificar su estructura de exportaciones hacia bienes con mayor diferenciación y valor agregado. Sin embargo, los últimos 15 años no han mostrado avances en esa dirección. Las exportaciones reales (netas de precios) del país están estancadas y se concentran persistentemente en un reducido número de commodities, mientras que el número de exportadores es un tercio menor al de su máximo en 2006. Este trabajo describe en detalle este magro desempeño y analiza sus causas, entre las que se destacan la persistente inestabilidad macroeconómica y una política comercial fuertemente restrictiva. De todas formas, también es causa del estancamiento exportador la falta de una decidida orientación pro-exportadora de políticas, que permita aprovechar las oportunidades de inserción internacional a partir de una mayor diferenciación de producto que existen en el agro, la industria y los servicios basados en conocimiento. El trabajo desarrolla en profundidad el contenido de dicha orientación, considerando las políticas que lo componen y la necesidad de coordinar su implementación en el marco de estrategias sectoriales de inserción internacional.

Palabras clave: *Exportaciones argentinas, orientación exportadora, productos diferenciados, política productiva.*

¹ Este trabajo ha contado con la valiosa colaboración de Belén Bentivegna y de Victoria Luca, quienes han desempeñado una extraordinaria labor como asistentes de investigación. Una versión previa del trabajo también ha contado con valiosos comentarios de Sonia Araujo.

* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Economicas. CONICET jhallak@gmail.com
CÓDIGOS JEL: F10, F13, O10, O20

ABSTRACT

Despite its abundance of natural resources, the possibility of Argentina achieving sustained economic growth largely depends on being able to diversify its export structure towards more differentiated goods with higher value added. However, the last 15 years have shown no progress in this direction. The country's real exports (net of prices) are stagnant and persistently concentrated in a small number of commodities, while the number of exporters is one third lower than at its peak in 2006. This paper describes in detail this meager performance and analyzes its causes, among which the country's persistent macroeconomic instability and highly restrictive trade policy stand out. Nevertheless, another cause of export stagnation is the lack of a decisive pro-export policy orientation, which would allow taking advantage of opportunities for international insertion based on product differentiation that exist in agriculture, industry, and knowledge intensive services. This paper thoroughly develops the content of such orientation, describing the policies that compose it and the need to coordinate their implementation under sectoral strategies for international insertion.

Key words: *Argentine exports, export orientation, differentiated products, productive policy.*

1. Introducción

Durante los últimos quince años, Argentina ha tenido una de las peores tasas de crecimiento económico entre los países sudamericanos. La inestabilidad macroeconómica ha sido una característica central de la economía durante la mayor parte de este período, en el cual se han aplicado con frecuencia controles cambiarios y de capitales, así como impuestos a la exportación y restricciones generalizadas a la importación, para prevenir la ocurrencia de crisis financieras o cambiarias. En este entorno macroeconómico, las exportaciones del país se han mantenido estancadas –con cantidades exportadas esencialmente sin cambios durante el período 2007-2022–, mientras que el número de empresas exportadoras ha disminuido en vez de aumentar. Este magro desempeño exportador se contrapone con la aspiración a un mayor desarrollo económico, que requiere del crecimiento y diversificación de la canasta exportadora. Por este motivo, es crucial identificar adecuadamente los cambios de política que son necesarios para revertir este opaco desempeño. Este trabajo se propone realizar una contribución en esa dirección.

El magro desempeño exportador argentino no solo se manifiesta en el estancamiento de los volúmenes vendidos, sino también en la incapacidad de transformar la estructura de exportaciones, que sigue concentrada en *commodities* basados en recursos naturales –principalmente trigo, maíz, soja y derivados de la soja–. Los productos diferenciados, en cambio, no han logrado superar una participación limitada en las exportaciones totales de bienes, de aproximadamente el 25%. Por otra parte, las perspectivas futuras de crecimiento exportador se ven ensombrecidas por una fuerte caída en las tasas de entrada de nuevos exportadores, quienes podrían impulsar el crecimiento futuro de las ventas al exterior.

La inestabilidad macroeconómica, junto con la respuesta de política económica que a menudo ha desencadenado, han creado un conjunto de barreras a las exportaciones que obstruyen el crecimiento exportador. Argentina no solo posee abundantes recursos naturales aún inexplorados –particularmente en los sectores de energía y minería–, sino que tiene grandes oportunidades para sofisticar y diversificar su estructura exportadora a partir del potencial de diferenciación de productos en la amplia variedad de sectores

que constituyen la agricultura, la manufactura y los servicios basados en conocimiento. Aprovechar estas oportunidades requiere condiciones macroeconómicas estables y a la vez eliminar las numerosas barreras a la exportación hoy existentes.

Sin embargo, una macroeconomía estable y la remoción de las barreras que obstruyen la actividad exportadora son condiciones necesarias, pero no suficientes. Una mejor inserción internacional de nuestro país también requiere que Argentina adopte con determinación una orientación pro-exportadora en sus políticas, lo cual incluye una amplia agenda de acciones públicas y esfuerzos de coordinación en un conjunto diverso de áreas como las negociaciones comerciales, la facilitación del comercio, la política de calidad y la promoción de exportaciones. Una orientación pro-exportadora de políticas proveerá el marco adecuado para incentivar la reacción del sector privado con sus correspondientes esfuerzos para insertarse y establecerse en los mercados de exportación, previendo que ellos serán acompañados y respaldados por la provisión de bienes públicos y otras políticas que se requieren para complementar dichos esfuerzos. Solo bajo esas condiciones, Argentina podrá iniciar una senda de sostenido crecimiento y diversificación de sus exportaciones.

Este trabajo describe y analiza la estructura exportadora argentina y su evolución reciente. También describe los obstáculos que frenan el desarrollo exportador provenientes de la inestabilidad macroeconómica y la política comercial, y las oportunidades para diversificar las exportaciones con base en los productos diferenciados. Finalmente, argumenta que para aprovechar estas oportunidades Argentina debe conferirle una orientación pro-exportadora a sus políticas, hoy propias de una economía cerrada.

El trabajo se inscribe en la línea de otros estudios previos que han abordado la problemática del desarrollo exportador argentino desde distintos enfoques. En primer lugar, una gran cantidad de trabajos describe la estructura exportadora argentina y analiza su desempeño aplicando distintos criterios de evaluación. Entre los más recientes, Coatz y Schteingart (2015) y Bernat (2020) ponen el foco en el contenido tecnológico de las exportaciones, García Díaz (2019a) en indicadores de complejidad económica y Bernini *et al.* (2018) y Brambilla y Porto (2018) en el grado de

diferenciación. Este trabajo actualiza estas evaluaciones aplicando los distintos criterios considerados, arribando a conclusiones que no difieren significativamente de las de estos estudios. Además, realiza una contribución adicional consistente en la caracterización de la orientación anti-exportadora de las políticas aplicadas en el país y de su impacto negativo sobre el desarrollo exportador.

En segundo lugar, otro conjunto de trabajos aborda las oportunidades de inserción internacional que tiene Argentina. Algunos de ellos utilizan metodologías estadísticas para identificar productos específicos con potencial de diversificación, particularmente por su proximidad a otros con ventajas comparativas relevadas –en términos de sus requerimientos de recursos o capacidades– (García Díaz, 2019b; Palazzo et al., 2021; García Díaz y Álvarez, 2023). Otros trabajos, en cambio, argumentan que las oportunidades de exportación se presentan más generalizadamente a partir del potencial de diferenciación de productos, haciendo énfasis –no exclusivo– en la diferenciación de productos basados en recursos naturales (Bernini et al., 2018; Brambilla y Porto, 2018). Este trabajo sigue esta última línea. A la vez, a pesar de que existen fuertes oportunidades de crecimiento en las exportaciones de recursos naturales no renovables –principalmente hidrocarburos y minería–, el trabajo pone el foco en las oportunidades de sofisticación y diversificación de la estructura de exportaciones y en los desafíos de política para lograr aprovecharlas. Mientras se reconoce la contribución que puede hacer la explotación de los recursos naturales no renovables a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento de las exportaciones, el foco en la sofisticación y diversificación de las exportaciones a partir de la diferenciación se justifica por ser condición necesaria para garantizar un desarrollo económico compatible con el crecimiento económico sostenido en el largo plazo.

Finalmente, un tercer grupo de trabajos hace foco en el conjunto de políticas que son necesarias para impulsar el crecimiento y diversificación de las exportaciones. Volpe Martincus (2014), por ejemplo, analiza las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones en América Latina. Carciofi (2019) y Llach y Rozemberg (2019), con una mirada más local, proponen políticas relacionadas principalmente con la promoción de

exportaciones, las negociaciones comerciales y la estabilidad cambiaria y macroeconómica. Desde ámbitos gubernamentales también se ha enfatizado la necesidad de políticas públicas para impulsar las exportaciones. Este énfasis se ha rescatado, por ejemplo, en el plan Argentina Exporta (2019) –gestión Macri– y en la misión específica para duplicar las exportaciones incluida en el plan Argentina Productiva 2030 (2023) –gestión Fernández–.

Mientras que el presente estudio comparte varios de los lineamientos propuestos en este tercer grupo de trabajos, plantea una mirada integral a la problemática exportadora que tiene como elemento central el llamado a conectar las políticas de desarrollo productivo con las políticas de inserción internacional. Esta conexión requiere de una amplia variedad de políticas horizontales –que va desde la promoción de la calidad hasta la inteligencia comercial– y de la implementación coordinada de sus componentes específicos en el marco de estrategias sectoriales de inserción internacional. En este sentido, está en línea con los trabajos de Chittaro y Hallak (2018), quienes destacan esta conexión aunque sin ahondar en la descripción de las políticas, Rapetti *et al.* (2019), quienes abogan por la creación de una Agencia Nacional de Desarrollo Exportador que cumpla este rol coordinador, y Hallak y López (2022), quienes analizan las políticas de apoyo a la internacionalización productiva en América Latina, incluida la necesidad de coordinación, en términos de sus requerimientos de capacidades estatales, costos y riesgos. En particular, comparte con estos trabajos la visión de la problemática específica de la exportación como causa central de la falta de desarrollo productivo.

Por último, aunque el trabajo reconoce y describe las implicancias que ha tenido la inestabilidad macroeconómica en las exportaciones argentinas, no discute política macroeconómica. Pone el foco, por el contrario, en el conjunto de políticas que son necesarias, más allá de una macroeconomía estable, para aumentar, sofisticar y diversificar las exportaciones.

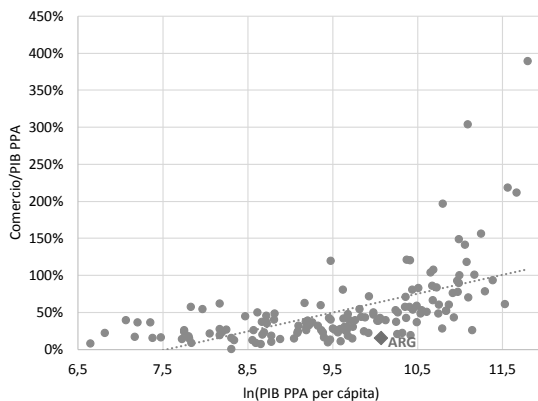
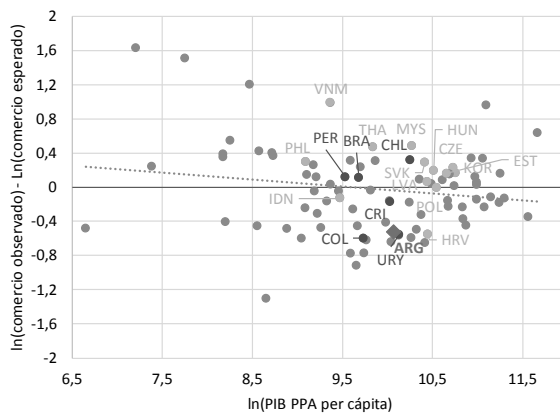
En términos de su organización, el trabajo se divide en dos grandes secciones. En la primera, provee un diagnóstico del desempeño exportador argentino, tanto en la actualidad como respecto a su evolución reciente, principalmente en los últimos 15 años, y del sesgo anti-exportador de las políticas macroeconómica y comercial, que imponen barreras al desarrollo

exportador. En la segunda, analiza las oportunidades de exportación en bienes diferenciados, a la vez que discute la necesidad de conferirle una orientación pro-exportadora a las políticas, detallando las áreas de política más relevantes para lograr dicho objetivo y destacando la importancia de su implementación coordinada.

2. Desempeño exportador argentino y sesgo anti-exportador

Una de las características distintivas de la economía argentina es la baja intensidad de su comercio con otros países. De hecho, Argentina se encuentra entre las economías más cerradas del mundo al comercio exterior. Esta característica de la economía argentina surge claramente en las medidas estándar de apertura comercial, como la relación de comercio (exportaciones más importaciones) sobre el PIB. En la figura 1.A, esta medida se muestra para todos los países con más de un millón de habitantes contra el PIB per cápita PPA (Paridad del Poder Adquisitivo) para el año 2021². Argentina se destaca en la figura por ser uno de los países con el valor más bajo de esta medida, no solo entre los países con un PIB per cápita similar, sino más generalmente entre los 151 países incluidos en la figura. Como se discutirá en detalle más adelante, una política comercial fuertemente proteccionista es en gran parte responsable de esta característica distintiva de la economía argentina.

2 La cifra prácticamente no cambia cuando se utiliza el PIB no ajustado por la PPA.

Figura 1: Apertura comercial**A. Apertura comercial, 2021****B. Diferencia entre comercio observado y esperado, 2021**

Fuente de datos: UN COMTRADE, Banco Mundial y CEPIL. Se excluyen los países con menos de 1 millón de habitantes. La medida de apertura comercial del panel A se define como las exportaciones más las importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Controles incluidos en el panel B: PIB exportador e importador y PIB per cápita, distancia, dummies para países sin litoral, frontera, idioma común y herencia colonial común (ver Apéndice 1). Todas las medidas de PIB están en términos de PPA.

La geografía relativamente remota de Argentina en un extremo del hemisferio sur es otro obstáculo importante para su comercio exterior. Sin embargo, incluso cuando se excluye el efecto de los determinantes geográficos del comercio, Argentina sigue siendo una economía notablemente cerrada. La figura 1.B compara el comercio exterior observado de Argentina con su comercio exterior según la predicción de una ecuación de gravedad que incluye controles habituales como la distancia bilateral, dummies bilaterales para países que comparten una frontera, un idioma común o una herencia colonial, y dummies para países sin salida al mar (ver detalles en el Apéndice 1). Si bien la geografía explica en parte el bajo índice de apertura de Argentina, el comercio observado todavía es un 43% menor a la predicción.

A continuación, analizaremos la estructura y evolución reciente de las exportaciones argentinas, así como el conjunto de políticas macroeconómicas y comerciales que han erigido fuertes barreras al desarrollo exportador. A lo largo del trabajo, compararemos varias dimensiones del desempeño comercial de Argentina con el de un grupo de comparación que incluye a otros países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay) así como a otros países con similar ingreso per cápita tanto de Europa del Este (Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) como del Este de Asia (Corea, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam). Aunque otros países de este grupo también muestran un comercio inferior al previsto (p. ej., Uruguay, Colombia, Costa Rica), el volumen comercial de Argentina neto de determinantes geográficos sigue siendo bajo en comparación con la mayoría de los países del mundo, y en particular de sus socios regionales.

2.1. Estructura de las exportaciones argentinas

Exportaciones de bienes

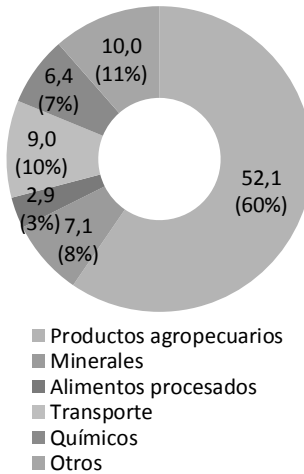
El rasgo más distintivo de la estructura de exportaciones argentinas es su concentración en unos pocos productos agropecuarios y otros derivados de recursos naturales. La figura 2.A muestra la composición de las exportaciones de bienes de Argentina en 2022 por grandes sectores económicos, agrupados de acuerdo con la clasificación de sectores de Brambilla y Porto

(2018).³ Como se muestra en la figura, los productos agropecuarios son el principal componente (60%) de dichas exportaciones. Otra fracción considerable se compone de distintos productos también basados en recursos naturales. En particular, las exportaciones de minerales, principalmente petróleo, representan el 8% de estas exportaciones, mientras que los alimentos procesados representan otro 3% (principalmente vino, tabaco y jugos de uva y de limón). El restante 29% de las exportaciones argentinas de bienes son productos industriales no alimentarios, de los cuales los equipos de transporte y los productos químicos representan el 10% y el 7% del total, respectivamente. En el caso de los equipos de transporte –57% del cual tiene a Brasil como destino–, solo las pick-ups y las SUV son responsables del 52% de las exportaciones de este rubro. En el caso de los químicos, las exportaciones están compuestas por una gran variedad de productos como biodiesel, carbonato de litio, medicamentos, agroquímicos y aceite esencial de limón. Finalmente, un 11% de las exportaciones totales de bienes están agrupadas bajo el rubro “Otros”, cuyos principales componentes son lingotes de oro, distintos tipos de maquinaria (como motores para maquinaria agrícola, válvulas para la industria automotriz y válvulas y bombas para otras industrias), aluminio en bruto, insumos plásticos y tubos de acero sin costura.

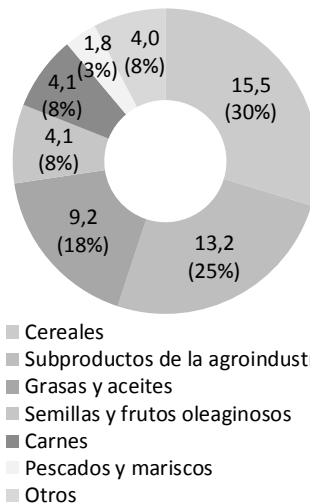
³ La Tabla A1 en el Apéndice 2 proporciona un desglose detallado de las exportaciones en categorías y productos. La información desagregada de las exportaciones argentinas proviene de datos administrativos recolectados por la Dirección General de Aduanas (DGA).

Figura 2: Exportaciones de bienes por sector (miles de mill. de USD y participación, 2022)

A. Total de bienes



B. Productos agropecuarios



Fuente de datos: exportaciones a 2 dígitos del Sistema Armonizado (SA) agregadas según clasificación en Brambilla y Porto (2018).

La figura 2.B hace foco en las exportaciones de productos agropecuarios. Estas exportaciones están constituidas principalmente por una pequeña cantidad de *commodities*. Se destaca en primer lugar el complejo soja, que incluye la soja y sus derivados industrializados –principalmente aceite y harina–, explicando estos productos, respectivamente, el grueso de las categorías “Semillas y frutos oleaginosos” (8%), “Grasas y aceites” (18%) y “Subproductos de la agroindustria” (25%). “Cereales” (30%) incluye principalmente trigo, maíz y cebada. La carne de bovino es el principal producto cárnico (10%), mientras que los langostinos y calamares son los principales “Pescados y mariscos” (3%). La categoría “Otros” (9%) incluye una variedad de productos, como frutas (p. ej., peras y limones), productos lácteos (p. ej., leche en polvo, lactosuero y queso mozzarella) y miel.

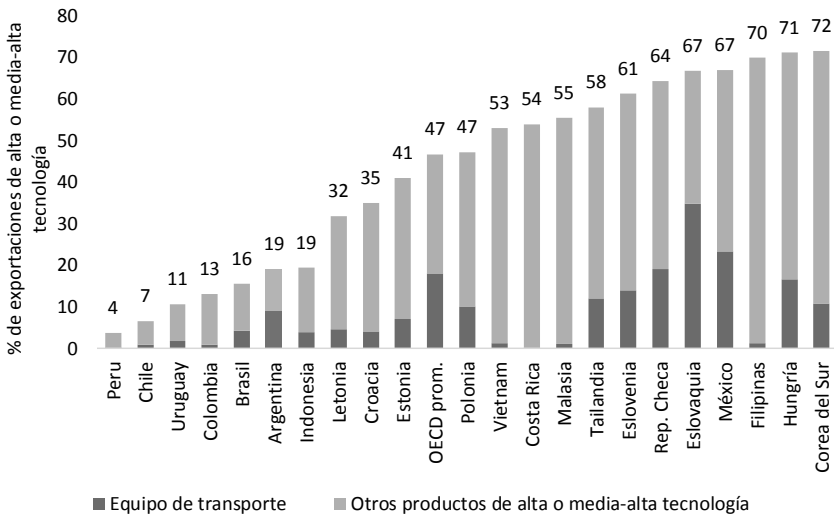
Alternativamente a la clasificación mecánica por sectores, la estructura exportadora argentina puede clasificarse según el nivel tecnológico de los productos exportados utilizando la conocida clasificación de Hartzichronoglou (1997). Dada la concentración de exportaciones en productos basados en recursos naturales, no sorprende que solo una pequeña fracción de ellas (19%) sean productos de tecnología alta o media-alta, de la cual aproximadamente la mitad son vehículos.⁴ El Gráfico A1 del Apéndice 2 muestra que los países con una baja participación de manufacturas en las exportaciones también tienden a tener una baja participación de exportaciones de tecnología media-alta y alta.

La figura 3 compara la participación de los productos de tecnología alta y media-alta en las exportaciones argentinas de bienes con la participación que tienen estos productos en los países del grupo de comparación. Al igual que Argentina, otros países sudamericanos que también son abundantes en recursos naturales exhiben asimismo una pequeña participación de productos de tecnología alta y media-alta en sus exportaciones de

⁴ Cabe señalar que el comercio automotor entre Argentina y Brasil se regula mediante un acuerdo bilateral específico (denominado Flex) en el que los vehículos automotores y sus partes pueden comercializarse mutuamente exentos de aranceles siempre que los desequilibrios comerciales bilaterales se mantengan dentro de límites predeterminados. Dado que este régimen se administra para que las terminales automotrices internalicen esos límites, la exportación de vehículos automóviles a Brasil opera como un subsidio implícito generando “créditos” para la importación exenta de aranceles de vehículos y repuestos de Brasil.

bienes. De hecho, Perú (4%), Chile (7%), Uruguay (11%), Colombia (13%) y Brasil (16%) muestran participaciones incluso menores que Argentina, principalmente debido a sus menores exportaciones de equipo de transporte. Por el contrario, Costa Rica (54%) y México (67%) exhiben participaciones sustancialmente mayores para productos de tecnología alta y media-alta. De manera similar, la participación de este tipo de productos es sustancialmente mayor en los países del grupo de comparación del este de Asia –como Tailandia, Malasia y Vietnam– y de Europa del Este –como Letonia, Croacia y la República Checa–, donde está por encima del 30% y, en algunos casos, incluso del 50%.

Figura 3: Participación de las exportaciones de tecnología alta o media-alta, 2021



Fuente de datos: UN COMTRADE y CEPIL, utilizando la clasificación de productos por intensidad tecnológica de Hartzichronoglou (1997). La participación de las exportaciones de tecnología alta o media-alta se obtiene convirtiendo los datos de comercio a 6 dígitos del SA para 2021 a categorías de 4 dígitos de la CIU utilizando la concordancia disponible por WITS. Luego, las categorías de la CIU se mapean en la clasificación de Hartzichronoglou (1997).

Una tercera lente a través de la cual evaluar la estructura exportadora argentina distingue a las exportaciones según el grado de diferenciación

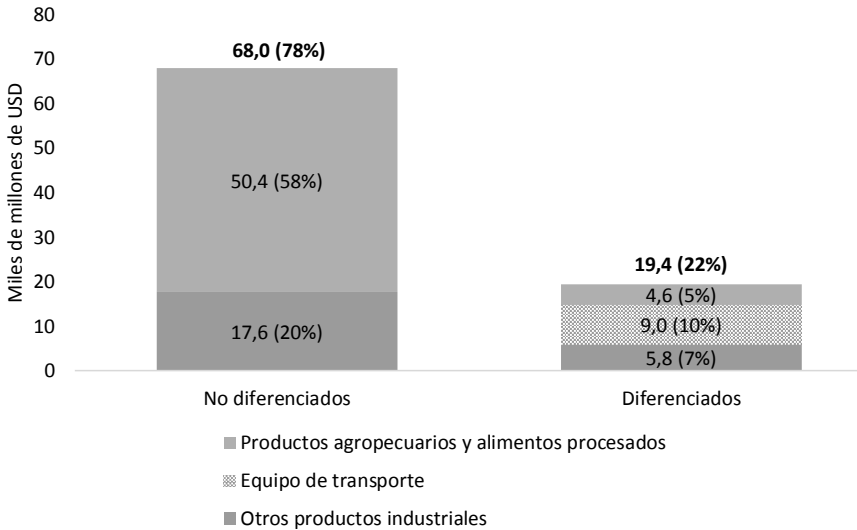
del producto. Mientras que los productos no diferenciados –como los *commodities* agrícolas, minerales o industriales, pero también otros productos altamente estandarizados– son fuertemente sustituibles y tienen sus precios establecidos en los mercados internacionales o en relación con precios de referencia disponibles en publicaciones especializadas (Rauch, 1999), los productos diferenciados poseen atributos singulares en términos de sus características físicas, de diseño, marca o confiabilidad que los hacen menos sustituibles con otros productos similares. Exportar productos diferenciados plantea un importante desafío, particularmente para las empresas de los países menos desarrollados, ya que requiere como condición crucial un conocimiento previo sobre los mercados a los que se busca exportar que puede ser difícil de adquirir (Artopoulos et al., 2013). Por este motivo, la presencia de una alta proporción de productos diferenciados en las exportaciones de un país puede considerarse como la manifestación de la acumulación de dicho conocimiento, que a la vez podría sustentar crecimiento futuro de las exportaciones (Bernini et al., 2018).

En línea con esta mirada, la Figura 4 divide a las exportaciones argentinas en productos diferenciados y no diferenciados usando la clasificación Micro-D de Bernini et al. (2018). Como discutiremos a continuación, estos productos presentan amplias oportunidades de mejora para las exportaciones argentinas⁵. En la figura se puede observar que el 78% de las exportaciones argentinas son productos no diferenciados mientras que solo el 22% restante son productos diferenciados. De este último porcentaje, 5% corresponde a exportaciones diferenciadas de origen agropecuario (principalmente algunas carnes y frutas despachadas en envases pequeños, vino envasado, y aceite fraccionado), 10% a equipos de transporte (pick ups, SUV) y el 7% restante a un amplio conjunto de productos industriales

5 Como ventaja frente a la clasificación de Rauch, la clasificación Micro-D está basada en una clasificación de productos a un nivel muy detallado (12 dígitos del nomenclador arancelario argentino) donde es posible identificar productos agropecuarios que son diferenciados asumiendo que son aquellos que se envían en paquetes pequeños. En este trabajo, usamos la versión a 6 dígitos de dicha clasificación, que se construye agregando la clasificación a 12 dígitos para permitir comparaciones internacionales. Como único desvío, las exportaciones de carne bovina congelada (HS4 0202) fueron reclasificadas aquí como no diferenciadas porque a pesar de que las exportaciones argentinas en esta categoría se concentran en paquetes de menos de 5 kg. –y, por tanto, serían diferenciadas según Micro-D–, la mayoría se venden a China casi sin diferenciación.

diferenciados como maquinaria (los productos ya mencionados), químicos (medicamentos y agroquímicos), y tubos sin costura de acero aleado.

Figura 4: Exportaciones por diferenciación
(miles de millones de USD, 2022)



Fuente de datos: exportaciones a 6 dígitos agregadas según clasificación Micro-D, versión a 6 dígitos (Bernini et al., 2018).

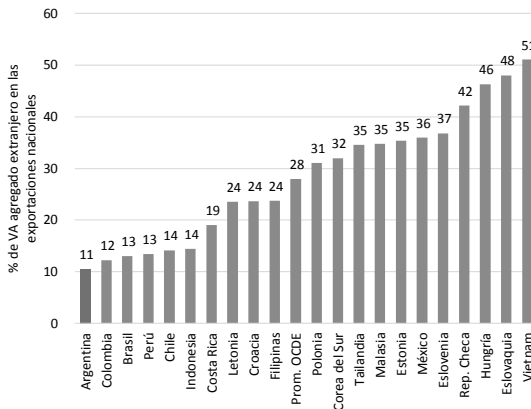
Clasificaciones alternativas de las exportaciones, por ejemplo, en términos de complejidad económica (Hidalgo y Hausmann, 2009), o medidas de diversificación de las exportaciones, transmiten un mensaje similar sobre la estructura de las exportaciones argentinas. Se componen en gran parte de *commodities* agrícolas basados en recursos naturales, de baja tecnología, poco diferenciados y poco complejos.

La concentración de las exportaciones argentinas en productos basados en recursos naturales también tiene implicaciones en términos de la intensidad de la integración de la economía en las cadenas globales de valor (CGV). Para nuestro conjunto de países de comparación, la figura 5 muestra indicadores de dicha intensidad. Por un lado, la vinculación hacia atrás (*backward linkages*) con las cadenas de producción internacionales

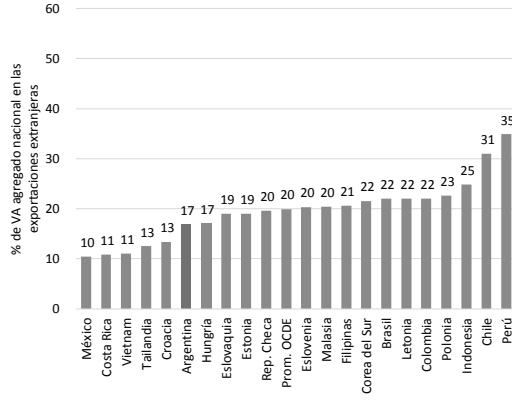
se captura midiendo la proporción que representan los bienes y servicios intermedios importados incorporados en las exportaciones totales de un país (figura 5.A). Por el otro, la vinculación hacia adelante (*forward linkages*) se captura midiendo la proporción de valor agregado local incluido en las exportaciones de otros países. Como se muestra en la figura 5.A, la vinculación hacia atrás de Argentina en las cadenas de valor mundiales es notablemente baja, ya que solo el 11% del valor de sus exportaciones contiene valor agregado extranjero. Este valor no solo está por debajo del de países con una fuerte manufactura de ensamblaje orientada a la exportación, como Vietnam o México, sino que también está por debajo de la participación de valor agregado importado en las exportaciones de vecinos regionales con estructuras exportadoras más similares, como Brasil o Colombia. En cambio, la vinculación hacia adelante de Argentina en las CGV está en línea con la de muchos otros países en el grupo de comparación. Como se muestra en la figura 5.B, el valor agregado interno de Argentina en las exportaciones extranjeras es del 17%, más que en México, Costa Rica y Hungría. Esto no sorprende, ya que las exportaciones argentinas basadas en recursos naturales generalmente son utilizadas por los países importadores como insumos de otros productos exportables.

Figura 5: Vinculación hacia adelante y hacia atrás en las CGV, 2018

A. Vinculación hacia atrás en las cadenas de valor mundiales



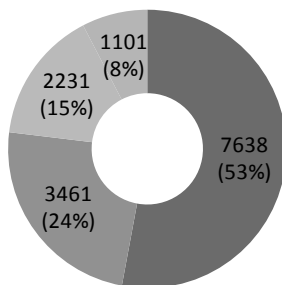
B. Vinculación hacia adelante en las cadenas de valor mundiales



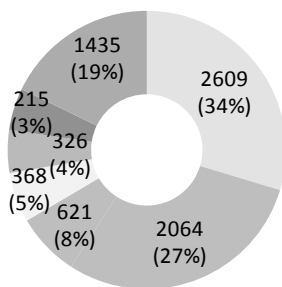
Fuente de datos: base de datos TiVA de la OCDE. La vinculación hacia atrás es la fracción de valor agregado extranjero en las exportaciones brutas, mientras que la vinculación hacia adelante es el valor agregado interno como fracción de las exportaciones extranjeras. Las cifras de la OCDE corresponden a un promedio simple de sus 38 miembros.

Exportaciones de servicios

Si bien las exportaciones de servicios no están incluidas en las estadísticas de exportación que presenta regularmente el INDEC, hacen una contribución considerable al monto total de ventas al exterior. En 2022, las exportaciones de servicios ascendieron a más de USD 14.400 millones, lo cual representa el 14% del total de las exportaciones de bienes y servicios del país. Como muestra la figura 6.A, los servicios basados en conocimiento (SBC) son el mayor componente de estas exportaciones (53%). Luego, los gastos de viajes de negocios y personales representan un 24%, mientras que el porcentaje restante se divide entre transporte –principalmente servicios prestados a operadores extranjeros en puertos y aeropuertos– y la categoría miscelánea “Otros” –actividades diversas como cargos por uso de propiedad intelectual (1,6%), servicios financieros (1,5%) y telecomunicaciones (0,7%)–.

Figura 6: Exportaciones de servicios (millones de USD, 2022)**A. Exportaciones por sector**

- SBC
- Viajes
- Transporte
- Otros

B. Exportaciones de SBC

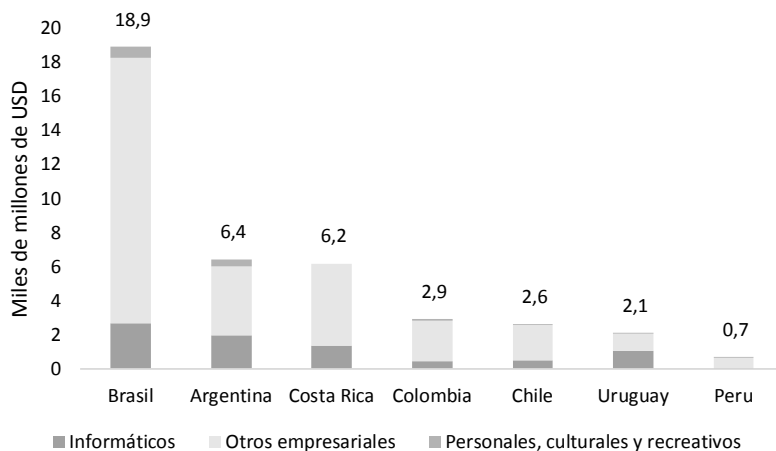
- Informáticos
- Jurídicos, contables, consultoría
- Investigación y desarrollo
- Publicidad, investigación de mercado, encuestas de opinión pública
- Servicios audiovisuales y conexos
- Arquitectónicos, Ingeniería y otros servicios técnicos
- Otros

Fuente de datos: INDEC.

Dado que es el mayor y el más dinámico componente de la exportación de servicios, conviene hacer foco en la exportación de SBC. Los SBC han surgido como una de las principales fuentes de innovación y demanda de trabajadores calificados (Desmarchelier et al., 2013) y tienen como principal destino a Estados Unidos y otros países de América Latina. Con base en los resultados de una encuesta a grandes empresas nacionales y multinacionales, López y Ramos (2013) señalan que han fomentado su crecimiento la disponibilidad de capital humano calificado, las habilidades lingüísticas, las zonas horarias comunes y la afinidad cultural (en comparación con otros países como India).

La figura 6.B muestra la composición de exportaciones de SBC. Uno de los dos componentes principales son los servicios informáticos, principalmente servicios de software, que representan el 34% de las exportaciones de SBC. López y Ramos (2018) destacan que la inserción internacional de Argentina consiste predominantemente en horas hombre de programación relativamente estandarizada o poco diferenciada, que agregan un valor limitado frente a desarrollos de programación más complejos, y son altamente sensibles al tipo de cambio por su dependencia de los costos. Los otros componentes principales de las exportaciones de SBC son los servicios jurídicos, contables, de consultoría de gestión y de relaciones públicas (27%), la investigación y el desarrollo (8%) –principalmente de ensayos clínicos–, la publicidad, los estudios de mercado y servicios de encuestas de opinión pública (5%), los servicios audiovisuales y conexos (4%) y los servicios de arquitectura, ingeniería, científicos y otros servicios técnicos (3%).

La Figura 7 muestra las exportaciones de SBC de Argentina en relación con otros países de América Latina. En términos absolutos, las exportaciones de SBC de Argentina ascienden a casi USD 6375 millones y ocupan el segundo lugar en la región después de Brasil. Sin embargo, la mayoría de los países de la región también son exportadores activos de SBC. La competencia con países vecinos es relativamente más intensa en las exportaciones de SBC, particularmente en los servicios dirigidos a los Estados Unidos y otros países de América Latina, debido a la alta sustituibilidad entre orígenes determinada por la posesión de factores competitivos comunes como el idioma, antecedentes culturales y zonas horarias.

Figura 7: Exportaciones de SBC (miles de millones de USD, 2021)

Fuente de datos: UNCTAD.

"Otros empresariales" incluye I+D, consultoría, información y servicios técnicos.

2.2. Evolución reciente de las exportaciones argentinas

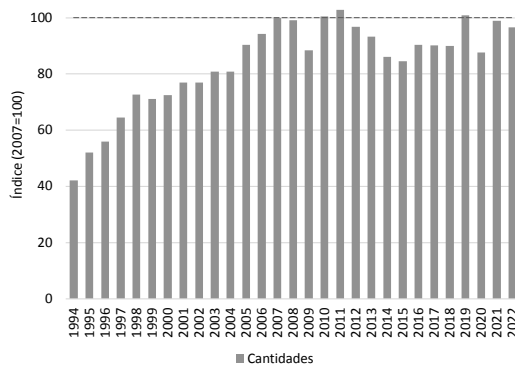
El deslucido desempeño exportador de Argentina se manifiesta en el estancamiento que han tenido sus ventas al exterior durante los últimos quince años. Luego de algunos años de vigoroso crecimiento tras la devaluación del peso provocada por el colapso del régimen de convertibilidad, las exportaciones no pudieron sostener ese ritmo de crecimiento. Más aún, netas de variaciones en los precios, se han mantenido casi inalteradas. La figura 8.A muestra el valor total de las exportaciones argentinas desde 1990 junto con el índice de precios de exportación que calcula el INDEC. Se ve en la figura que la evolución del valor de las exportaciones ha estado determinada en gran medida por la evolución de los precios. En particular, el auge de las materias primas de la década de 2000 impulsó el valor de las exportaciones hasta un máximo de USD 82.000 millones en 2011, pero este efecto luego se desvaneció para retomar fuerza recientemente con un nuevo pico de USD 87.000 millones de exportaciones en 2022. A pesar de estos movimientos en el valor de las exportaciones, la figura 8.B muestra que el índice de cantidad que remueve el impacto de precios (exportacio-

nes reales) está básicamente estancado en sus niveles de 2007 (el valor para 2020 es aún más bajo debido al impacto de la pandemia de COVID-19).

Figura 8: Evolución del valor, precios y cantidades de las exportaciones



B. Cantidades exportadas

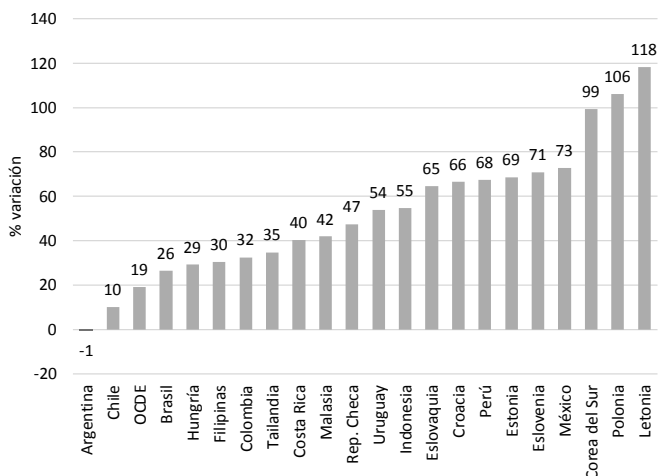


Fuente de datos: INDEC.

El estancamiento reciente de las exportaciones reales de Argentina (netas de la variación de precios) es particularmente notorio *vis a vis* el crecimiento de las exportaciones reales en los países del grupo de comparación. La Figura 9 muestra esta comparación para el periodo 2007-2021, donde

Argentina sobresale en el extremo inferior de la distribución. Mientras que las cantidades exportadas por Argentina se mantuvieron esencialmente sin cambios durante dicho periodo –1% de caída–, todos los demás países experimentaron aumentos desde 2007. Aunque las tasas de crecimiento más altas corresponden a países europeos y asiáticos –Letonia, Polonia y Corea del Sur casi duplicaron sus cantidades de 2007– todos los países de la región exhiben tasas de crecimiento de dos dígitos.

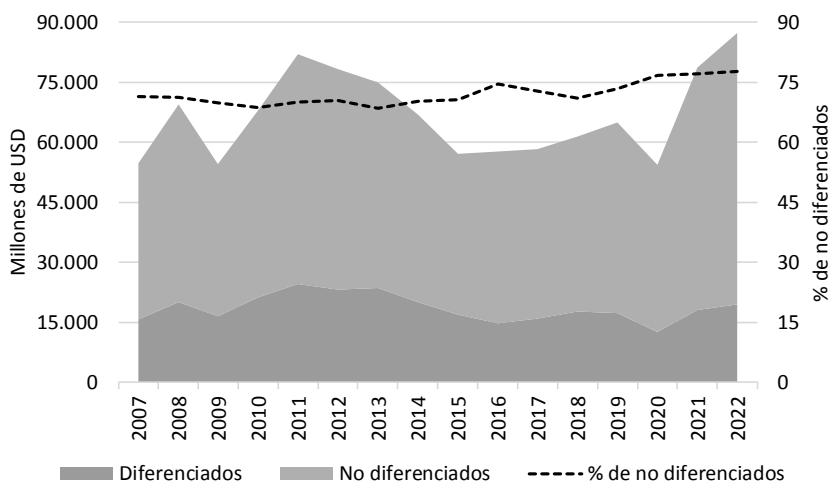
Figura 9: Crecimiento en cantidades exportadas, 2007 vs 2021



Fuente de datos: UNCTAD.

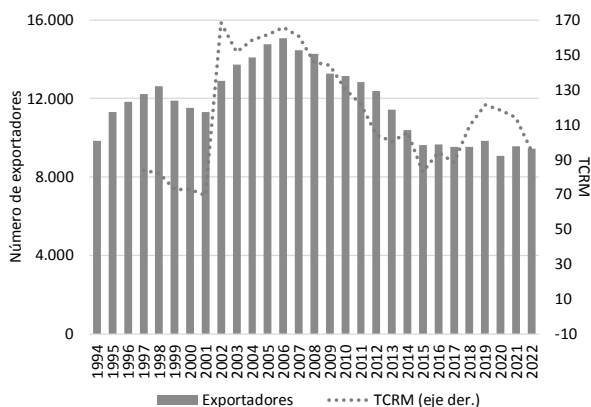
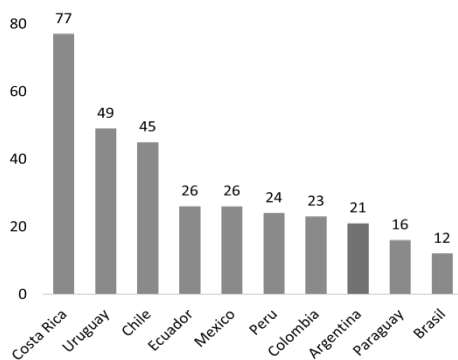
El estancamiento del volumen exportado por Argentina también se ve reflejado en la ausencia de grandes cambios en la composición de sus exportaciones. Siguiendo la discusión de la sección anterior, la figura 10 muestra cómo evolucionó la participación de las exportaciones no diferenciadas en las exportaciones totales (línea punteada) durante 2007-2022, así como los niveles de exportación tanto de productos diferenciados como de no diferenciados. Como muestra la figura, Argentina no ha podido diversificar la composición de sus exportaciones hacia productos más diferenciados. Desde 2007, las exportaciones no diferenciadas han representado sostenidamente cerca del 75% de las exportaciones totales.

Figura 10: Evolución de las exportaciones por diferenciación (millones de USD)



Fuente de datos: exportaciones a 6 dígitos agregadas según clasificación Micro-D (Bernini et al., 2018).

La falta de dinamismo en las exportaciones agregadas y en la composición de las exportaciones durante los últimos quince años esconden un proceso subyacente aún más preocupante. Como se muestra en la figura 11.A, el número de exportadores, que alcanzó un máximo de 15.000 en 2006, disminuyó persistentemente hasta 2015 y desde entonces se ha mantenido estable en alrededor de 9500 empresas cada año. La figura también muestra que, después de la devaluación de la moneda de 2001, el número de exportadores ha seguido de cerca la evolución del tipo de cambio real multilateral. En respuesta al salto drástico en el tipo de cambio, el número de exportadores creció de manera constante durante cinco años, mientras que a partir de 2006 este proceso se fue revirtiendo en línea con la apreciación real del peso que tuvo lugar gradualmente hasta 2015. En los últimos cinco años, sin embargo, la evolución del número de exportadores no ha evolucionado en línea con las variaciones del tipo de cambio real, indicando tal vez una escasa respuesta del número de exportadores a variaciones del tipo de cambio que podrían haber sido percibidas como temporarias.

Figura 11: Número de exportadores**A. Exportadores y TCRM, 1994-2022****B. Exportadores por cada 100.000 habitantes, 2017**

Fuente de datos: Panel (A): DGA y BCRA; Panel (B): Park et al. (2019). TCRM es el tipo de cambio real multilateral estimado por el BCRA.

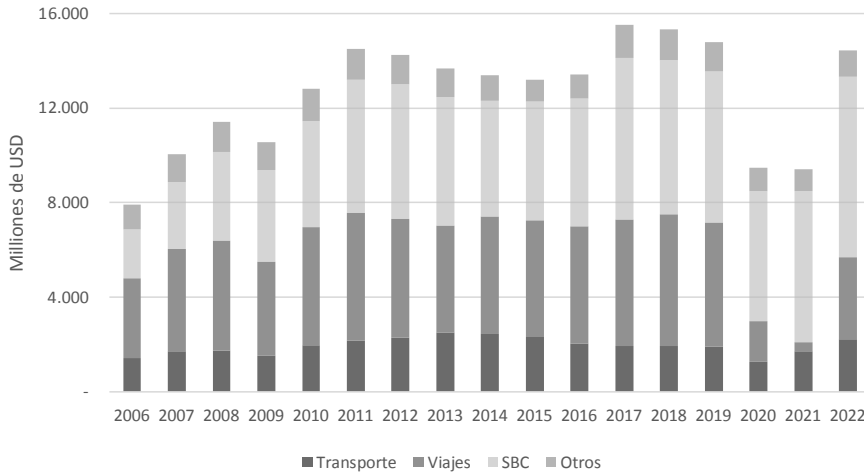
El número de exportadores per cápita en Argentina se encuentra actualmente entre los más bajos de la región. Si bien Argentina tenía en 2002 el mayor número de exportadores per cápita entre los países latinoamericanos, con 34 exportadores cada 100 000 habitantes (no mostrado), el número de exportadores cada 100 000 habitantes en 2017 fue solo de 21 (figu-

ra 11.B). En contraste con la caída de Argentina, todos los demás países de la región –excepto México– exhiben una variación positiva en el número de exportadores per cápita durante el mismo período.

Las exportaciones de servicios, en cambio, ha tenido un comportamiento más vigoroso. El valor de estas exportaciones –no se dispone de distinción entre precios y cantidades en este caso– ha mostrado un crecimiento significativo durante el período 2006-2022 (82%), con una tasa de crecimiento promedio anual de 3,8%. No obstante, como queda claro en la figura 12, la mayor parte del crecimiento ocurrió durante los primeros cinco años de este período. Desde 2011, las exportaciones de servicios se han mantenido relativamente estancadas, exceptuando los años 2020 y 2021, que fueron impactados por las restricciones a la actividad turística provocadas por la pandemia.

En contraste con la inalterada composición de las exportaciones de bienes, la composición de las exportaciones de servicios muestra un cambio notable. Como se muestra en la figura 12, las exportaciones asociadas a viajes y servicios de transporte perdieron peso en el total; si bien representaron el 61% de las exportaciones de servicios en 2006, representaron menos del 50% en 2019 (la composición en años posteriores está impactada por los efectos de la pandemia). En cambio, las exportaciones de SBC crecieron desde solo el 26% del total en 2006 a ser el componente más importante de las exportaciones de servicios en 2022, representando el 53% del total.

**Figura 12: Exportaciones de servicios por sector
(millones de USD, 2006-2022)**



Fuente de datos: INDEC. "Otros" incluye construcción, servicios financieros, cargos por el uso de propiedad intelectual ncop.; arrendamiento; servicios relacionados con el comercio; servicios de telecomunicaciones; bienes y servicios del gobierno ncop.

2.3. Barreras al crecimiento de las exportaciones

El crecimiento de las exportaciones en Argentina se ha visto obstruido en las últimas décadas por un entorno macroeconómico adverso combinado con largos períodos de fuerte sesgo antiexportador en la política económica. Por un lado, los últimos años han estado marcados por una inestabilidad macroeconómica caracterizada por frecuentes crisis cambiarias, volatilidad y cambios en el régimen macroeconómico. Por otro lado, también se han caracterizado por un uso intensivo, discrecional y, en gran medida, impredecible de diversos instrumentos de protección comercial. La combinación de estas dos características de la economía argentina ha significado para las empresas un entorno de fuertes desincentivos a la exportación.

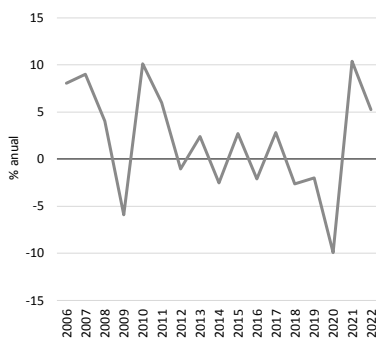
Inestabilidad macroeconómica

Mientras que la mayoría de los países de la región ha podido estabilizar sus economías durante la década de 1990, Argentina todavía está sujeta a

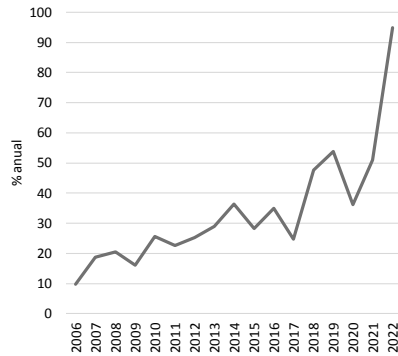
importantes fluctuaciones macroeconómicas. La figura 13 muestra la evolución de los principales indicadores desde 2006. A la izquierda, el panel A muestra que el crecimiento anual del PIB ha oscilado desde entonces entorno a cero. En el centro, el panel B muestra que la tasa de inflación anual ha seguido una tendencia ascendente, superando persistentemente tasas de inflación de dos dígitos desde 2007. A la derecha, el panel C muestra que el tipo de cambio (oficial) real multilateral (TCRM) siguió un fuerte proceso de apreciación hasta 2015, que luego se revirtió, aunque solo parcialmente debido a un fuerte ingreso de capitales durante 2016-2018 y debido a la imposición de fuertes restricciones comerciales y cambiarias durante 2020-2022. La dinámica conjunta de estas variables da forma a un entorno de incertidumbre e inestabilidad macroeconómica que ha socavado los incentivos de las empresas a orientar sus esfuerzos hacia los mercados externos.

Figura 13: Crecimiento del PIB, inflación y tipo de cambio real multilateral (TCRM)

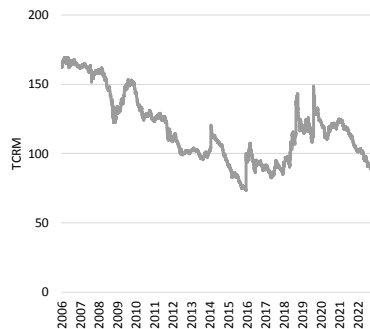
A. Crecimiento del PIB (% anual)



B. Inflación (% anual)



C. Índice TCRM (aumento = depreciación)

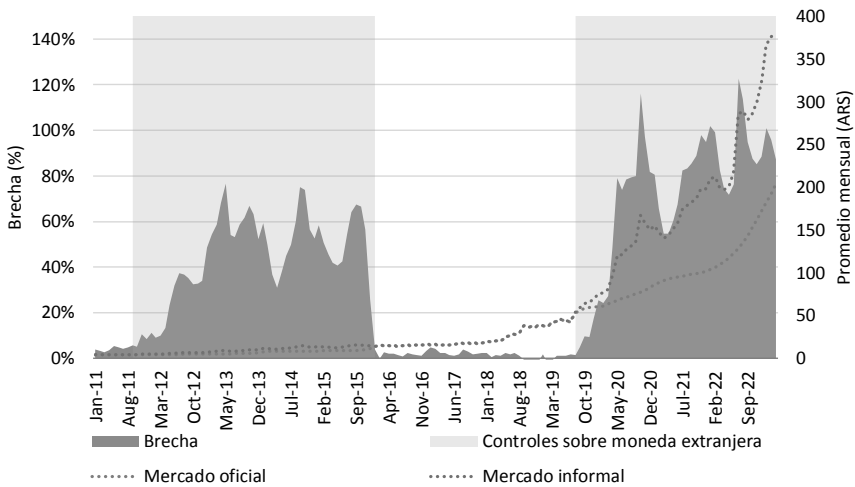


Fuente de datos: INDEC y BCRA.

Además, en respuesta a la fragilidad macroeconómica, durante largos períodos de tiempo han estado vigentes controles de divisas, principalmente en la forma de restricciones e impuestos a la compra de moneda extranjera. Estas restricciones, en general acompañadas por fuertes restricciones a las importaciones (ver siguiente subsección) generan una brecha entre el tipo de cambio que reciben los exportadores (el “tipo de cambio oficial”) y otras formas de acceso formales e informales a dicha moneda. El gráfico 14 muestra la evolución de la brecha entre el valor del dólar estadounidense al tipo de cambio oficial y al tipo de cambio informal (otros tipos de cambios suelen arbitrarse en gran medida contra este último).

Adicionalmente, las sombras de fondo resaltan los dos períodos con régimen cambiario restrictivo, respectivamente octubre de 2011-diciembre de 2015 y septiembre de 2019 hasta la actualidad. Durante el primer período, las crecientes restricciones llevaron a una brecha cada vez mayor, que se mantuvo por encima del 40 % de manera casi continua desde 2012 hasta diciembre de 2015 –mes en el desapareció con la liberación cambiaria implementada por la administración Macri–. Sin embargo, en septiembre de 2019 esta administración reintrodujo las restricciones cambiarias en respuesta a la crisis desatada en 2018-2019. Las restricciones cambiarias han sido profundizadas por la administración de Alberto Fernández, lo cual ha provocado también una profundización de la brecha cambiaria, que se ha ubicado en torno al 100% desde noviembre de 2021. La magnitud de esta brecha a menudo es un indicador de la existencia de apreciación cambiaria –sostenida con protección comercial– que quita rentabilidad a la actividad exportadora. A la vez, se percibe como una señal de fragilidad macroeconómica y una fuente adicional de incertidumbre e inestabilidad que socava los potenciales esfuerzos de inserción internacional.

Figura 14: Brecha mensual entre tipos de cambio oficial e informal (dólar estadounidense)

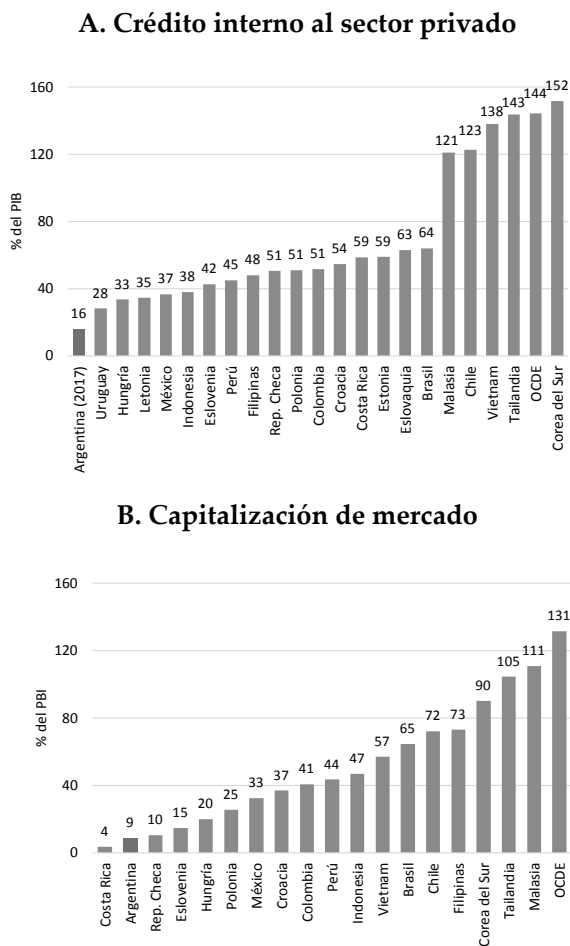


Fuente de datos: BCRA y *Ámbito Financiero*.

Otra consecuencia importante de la persistente alta inflación y la inestabilidad macroeconómica es la escasa profundidad del mercado argentino de intermediación financiera⁶. La figura 15.A compara el volumen de crédito interno al sector privado (como porcentaje del PIB) entre los países del grupo de comparación. Como muestra el gráfico, Argentina exhibe el valor más bajo de este indicador de profundidad financiera (16% del PIB). Países vecinos como Uruguay, Brasil y Chile exhiben valores mucho más altos (28%, 64% y 123%, respectivamente) al igual que otros países de la región como México (37%) y Perú (45%). Por otra parte, el mercado de valores no juega un papel relevante como fuente de financiamiento de las empresas. La figura 15.B muestra que Argentina tiene el nivel más bajo de capitalización de mercado como porcentaje del PIB para las empresas nacionales (9%) en todo el grupo de comparación, excepto Costa Rica. Por ejemplo, dentro de la región, este indicador es mayor para México (33%), Perú (44%), Brasil (65%) y Chile (72%). La estrechez de los mercados de intermediación financiera es una característica singular de la economía argentina que excluye a las empresas del acceso al crédito e impacta particularmente en su actividad exportadora, ya que las necesidades financieras son más fuertes en el comercio exterior debido al tiempo que transcurre entre el despacho y la distribución final de los bienes comercializados internacionalmente (Minetti y Zhu, 2011, Manova, 2013; y Muïls, 2015).

⁶ Dos episodios anteriores de intervención del gobierno en los depósitos bancarios, tanto en 1990 como en 2001, han socavado adicionalmente la confianza pública en el sistema bancario.

Figura 15: Crédito interno al sector privado y capitalización de mercado de empresas nacionales cotizadas (% del PIB, 2019)



Fuente de datos: Banco Mundial.

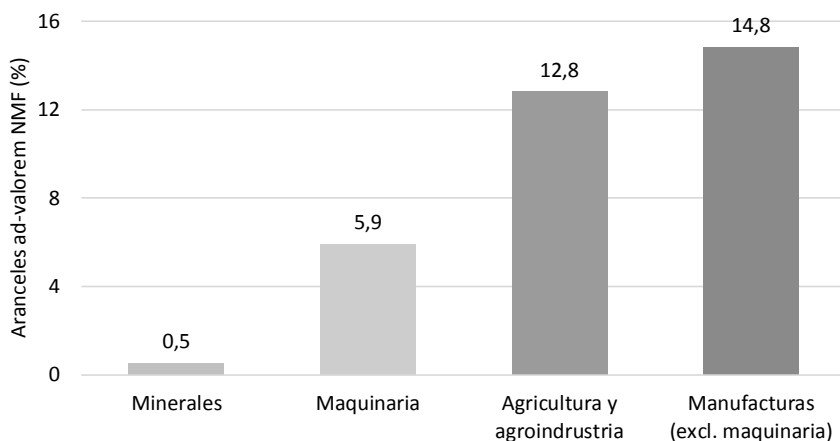
Barreras comerciales altas e impredecibles

Además de la inestabilidad macroeconómica, otro de los principales obstáculos al crecimiento de las exportaciones ha sido el fuerte esquema de protección comercial imperante en el país, junto con la imposición frecuente de impuestos a la exportación. El esquema de protección comercial,

a su vez, está compuesto por una variedad de instrumentos, aunque ha predominado durante una importante fracción de los últimos años el uso intensivo, discrecional e impredecible de restricciones cuantitativas a las importaciones (licencias no automáticas de importación y otras restricciones cambiarias). A continuación, describimos el uso de estos instrumentos de política comercial.

El instrumento más estable, transparente y predecible de la protección comercial son los aranceles a la importación. Estos aranceles están limitados en Argentina por el arancel externo común del Mercosur. El nivel de los aranceles, de todas formas, es considerablemente elevado en promedio. La figura 16 muestra el arancel “Nación Más Favorecida” (NMF⁷) promedio –ponderado por el comercio mundial– que aplica Argentina en cuatro grupos de productos que abarcan el universo de bienes comercializados. El arancel NMF promedio es casi cero para los minerales (0,5%) y es relativamente bajo para la Maquinaria (5,9%). A su vez, es más alto para los productos agropecuarios y agroindustriales (12,9%), donde la abundancia de recursos naturales hace poco significativa la amenaza competitiva de los bienes extranjeros. Finalmente, el nivel más alto de protección se observa en la manufactura excluida la maquinaria (14,8%), donde el arancel promedio combina aranceles cercanos a 0% para una gran fracción de bienes que no se producen localmente (por ejemplo, una gran variedad de productos químicos) y un arancel del 35% (el nivel arancelario argentino más alto consolidado ante la OMC) sobre una fracción importante de la indumentaria, el calzado y los vehículos automotores, entre otros productos.

7 El arancel “Nación Más Favorecida” es el arancel que un país miembro de la OMC aplica a las importaciones de otros miembros en forma no discriminatoria toda vez que estos no hayan firmado un acuerdo comercial preferencial.

Figura 16: Aranceles NMF promedio, 2021 (% ad-valorem)

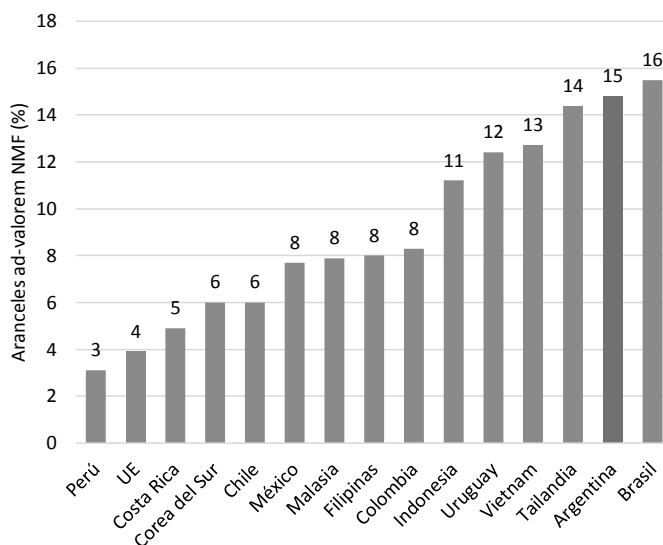
Fuente de datos: WITS y UN COMTRADE. Promedio de todas las categorías del SA6, ponderadas por comercio mundial. No incluye los equivalentes ad valorem. La agricultura y la agroindustria incluyen los capítulos 1 a 24 del SA. Los minerales incluyen los capítulos 25-27. El resto de los capítulos se clasifican en Manufacturas, divididas entre Maquinaria y Manufacturas excluida maquinaria.

Los aranceles NMF de Argentina sobre productos manufacturados (excluida maquinaria) son particularmente altos en comparación con los de países similares (figura 17). Esta característica es compartida con los otros países del MERCOSUR, aunque con ligeras variaciones entre los países miembros debido a la concesión de excepciones idiosincrásicas al Arancel Externo Común. Si bien la mayoría de los países y bloques comerciales han disminuido gradualmente sus aranceles en las últimas dos décadas, los aranceles del MERCOSUR se han mantenido prácticamente sin modificaciones (ver figura A2 en el Apéndice 2). En cambio, en el otro extremo del gráfico, la UE (4%), así como otros países latinoamericanos como Chile (6%) y Perú (3%) que pertenecen a la Alianza del Pacífico (AP), tienen aranceles promedio sobre las manufacturas (excluida la maquinaria) mucho menores.⁸ Los aranceles de los países de la ASEAN, por otro lado,

⁸ Todos los países europeos en el grupo de comparación pertenecen a la UE. Por lo tanto, su arancel medio común se muestra como el arancel medio NMF de la UE.

muestran una mayor dispersión entre sus miembros, que van desde el 8% en el caso de Malasia hasta el 14% en el caso de Tailandia.

Figura 17: Aranceles NMF promedio en manufacturas (excl. maq.), 2021 (% ad-valorem)

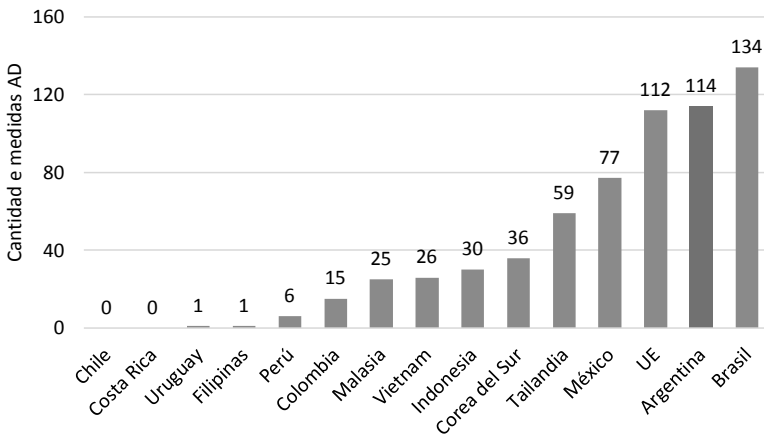


Fuente de datos: WITS y UN COMTRADE. Promedio de todas las categorías del SA6 ponderadas por comercio mundial. No incluye equivalentes ad valorem.

A diferencia de otros países, Argentina no es un usuario intensivo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) ni de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). En el caso de las MSF, Argentina es el país con menor uso intensivo de este instrumento dentro del grupo de comparación (ver gráfico A3 en el Anexo 2), quizás porque sus importaciones de productos alimenticios son poco significativas. En el caso de los OTC, en cambio, es un usuario promedio. Por otra parte, Argentina es uno de los países que más intensamente aplica derechos *antidumping* dentro del grupo de comparación. Como se muestra en la figura 18, con 114 medidas vigentes (China es el principal destinatario de esas medidas) Argentina se destaca con una cantidad de medidas vigentes mayor a la UE (112 medidas) y solo superada por Brasil (134 medidas) dentro del grupo de comparación. El

uso intensivo de derechos *antidumping* para limitar la competencia extranjera manifiesta las dificultades del sector manufacturero argentino para competir en costos con la creciente cantidad de productos industriales fabricados por China y otros países industriales emergentes.

Figura 18: Número de medidas Antidumping (AD) vigentes por país, 2022



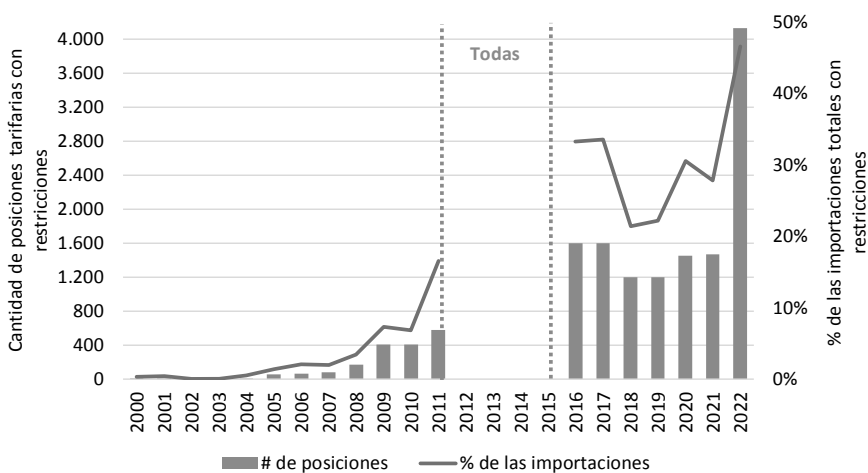
Fuente de datos: OMC.

Además de los aranceles, las MSF, los OTC y los derechos *antidumping*, el conjunto de instrumentos de protección comercial más activos de Argentina incluye el uso intensivo de licencias no automáticas de importación (LNA). Si bien esta herramienta no era utilizada en Argentina a principios de los 2000, actualmente es una fuente crítica de protección comercial. Como se muestra en la figura 19 –que actualiza una figura análoga en Bernini y Lembergmann (2020)–, el uso de este instrumento ha evolucionado en forma errática. Inicialmente, el número de productos (definidos a 8 dígitos de la *Nomenclatura Común del MERCOSUR*) sujetos a este proceso administrativo era pequeño, pero fue aumentando gradualmente hasta que en 2012 su cobertura se generalizó al universo de aproximadamente 10.000 productos en el nomenclador. Durante los siguientes cuatro años, todas las importaciones estuvieron sujetas a aprobación previa. En

diciembre de 2015, la eliminación drástica de LNA por parte de la nueva administración hizo que la cantidad de productos sujetos a este requisito se redujera a 1600. Finalmente, a partir de octubre de 2022, alrededor de 4100 productos, representando un 50% del comercio, pasaron a estar bajo LNA. De todas formas, un creciente conjunto de regulaciones cambiarias hizo que de hecho el universo de productos volviera a estar sujeto a algún tipo de aprobación previa para que su importación fuera autorizada.

Si bien las LNA están permitidas por la OMC y son utilizado por muchos países, Argentina hace un uso idiosincrásico de ellas tanto por su generalizada cobertura de productos como por su aplicación impredecible y opaca (Bernini y García-Lembergman, 2020). Por ejemplo, no existen estadísticas oficiales sobre el porcentaje de solicitudes de licencias de importación que han sido denegadas o las razones para hacerlo. Sin embargo, a partir de las quejas generalizadas de representantes de empresas y asociaciones empresariales que aparecen con frecuencia en periódicos y comunicados de prensa de cámaras sectoriales, se puede inferir con certeza que las aprobaciones fueron volviéndose cada más restrictivas a partir de 2020.

Figura 19: Evolución de las restricciones a la importación



Fuente de datos: Bernini y García-Lembergman (2020), Boletín Oficial y DGA.

Las LNA tienen consecuencias perjudiciales para el desempeño de las exportaciones, ya que restringen el acceso de las empresas a los insumos importados que son necesarios para producir productos exportables. La literatura empírica ha generado contundente evidencia que muestra que el acceso a insumos importados es una condición crítica para hacer viable el crecimiento en la variedad y calidad de las exportaciones (ej., Goldberg et al. 2010; Bas, 2012). Las LNA y otras restricciones cambiarias a la importación pueden encarecer los insumos importados –al reducir la oferta– o incluso volverlos inaccesibles –cuando se niegan directamente los permisos de importación o las divisas–. Además, hacen más incierta la disponibilidad de los insumos, afectando particularmente a las pequeñas empresas y para aquellas que no son exportadoras regulares, ya que son quienes enfrentan más incertidumbre sobre la eventual aprobación de sus solicitudes de licencia y menos probabilidades de verlas aprobadas. Por estos motivos, es esperable que la incertidumbre sobre la aplicación de este instrumento de política comercial desaliente las inversiones necesarias para ingresar a nuevos mercados (Handley y Limão, 2015, 2017). De hecho, en un estudio basado en la aplicación de licencias no automáticas de importación en Argentina durante el período 2000-2011, Bernini y García-Lembergman (2020) encuentran que este instrumento explicó una caída considerable de las exportaciones a nivel de las firmas. En particular, estiman que la firma con exposición media a las LNA redujo sus exportaciones un 5,5%. Además, el impacto negativo sobre las exportaciones fue más fuerte para las empresas más pequeñas y para las que exportan productos diferenciados a países fuera del MERCOSUR. Este resultado no es sorprendente ya que estas empresas son aquellas de las cuales se esperaría una mayor dependencia de insumos importados para lograr productos exportables que satisfagan requisitos de mayor calidad y diferenciación.

Finalmente, las exportaciones de Argentina también están sujetas regularmente a impuestos a la exportación –las llamadas “retenciones”–. Estos impuestos gravan principalmente a los principales *commodities* agrícolas exportados por Argentina, pero con frecuencia se generalizan –aunque con tasas más bajas– a una fracción más amplia de los bienes exportables. Entre 2007 y 2015, los impuestos a la exportación representaron alrededor

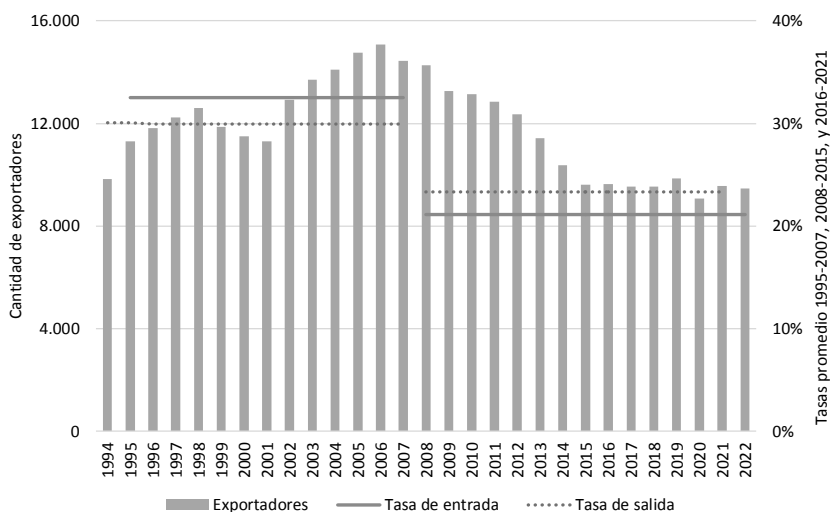
del 9% de los ingresos fiscales del gobierno federal, solo por detrás de los impuestos sobre la renta (Impuesto a las Ganancias), al valor agregado (IVA) y las contribuciones a la seguridad social. En diciembre de 2015, la administración de Macri eliminó los impuestos a la exportación de la mayoría de los productos agropecuarios y manufacturados, manteniendo, pero reduciendo gradualmente, el impuesto a la exportación de soja y derivados (aceite y harinas). Sin embargo, las necesidades fiscales y de divisas impuestas por la crisis llevaron a dicha administración a restablecer los impuestos a la exportación en septiembre de 2018, aunque a niveles ligeramente inferiores a los que habían prevalecido durante 2007-2015. A su vez, la nueva administración que asumió en diciembre de 2019 los incrementó aún más. Las tasas actuales del impuesto a la exportación son del 33% para la soja, 12% para el maíz y el trigo, y 4,5% y 3% para los insumos industriales básicos e intermedios, respectivamente. Una de las razones por las que los gobiernos recurren regularmente a este impuesto a la exportación en Argentina está relacionada con las instituciones fiscales del país. Si bien la mayoría de los impuestos deben coparticiparse automáticamente con las provincias, los impuestos a la exportación no son coparticipables.

Impacto en nuevos exportadores

El predominio de condiciones macroeconómicas inestables y el sesgo anti-exportador en la política comercial y fiscal han creado un entorno adverso que dificulta el surgimiento de nuevos exportadores. La figura 20 muestra el número de exportadores –replicando lo mostrado en la figura 11.A– pero agrega las tasas promedio de entrada y salida al mercado de exportación. La tasa de entrada se define para un año determinado como el porcentaje de *nuevos* exportadores –empresas que registran ventas al exterior ese año, pero no el anterior– sobre el total de exportadores de ese año. Asimismo, la tasa de salida es la relación entre el número de empresas que salen del mercado de exportación –empresas con ventas al exterior en ese año, pero no en el siguiente– y el total de exportadores. En la figura se muestran las tasas promedio de entrada y salida para dos períodos diferentes: 1995-2007 y 2008-2022. Si bien las tasas de entrada y salida disminuyeron drásticamente entre los dos períodos, la caída fue considerablemente más

pronunciada para la tasa de entrada, que pasó de un promedio del 33% en el período 1995-2007 a un promedio del 21% en el período 2008-2022.

Figura 20: Evolución del número de exportadores y tasas medias de entrada y salida

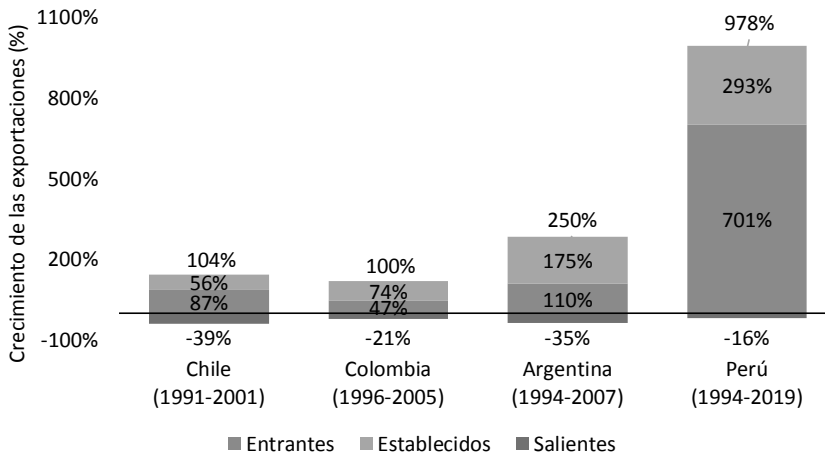


Fuente de datos: DGA.

Aunque las nuevas entradas al mercado de exportación tienden a ser envíos pequeños que, incluso combinados, no generan cambios a corto plazo en las exportaciones agregadas, la falta de dinamismo en la entrada de exportadores compromete el crecimiento de las exportaciones a largo plazo. Las nuevas cohortes de exportación tienden a estar compuestas por pequeños exportadores cuya actividad no tiene al inicio mayor impacto agregado, pero algunos de esos nuevos entrantes con el tiempo se convierten en grandes exportadores que contribuyen significativamente a las exportaciones agregadas. La figura 21 muestra la contribución de los exportadores entrantes al crecimiento agregado de las exportaciones durante episodios diferentes de rápido crecimiento exportador en Chile, Colombia, Argentina y Perú, respectivamente. En Chile, los exportadores entrantes contribuyeron en un 87% a un aumento general de las expor-

taciones del 104% que tuvo lugar entre 1991 y 2001 (Álvarez y Fuentes, 2009). En Colombia contribuyeron en un 47% a un aumento general de las exportaciones del 100% entre 1996 y 2005 (Eaton et al., 2008). En Argentina, la contribución fue del 44% de un aumento agregado de las exportaciones del 250% entre 1994 y 2007. En Perú, finalmente, la contribución fue del 72% de un aumento total de las exportaciones del 978% entre 1994 y 2019 (Graziano y Volpe Martincus, 2021). En los cuatro casos, los exportadores entrantes contribuyeron significativamente en el largo plazo al crecimiento agregado de las exportaciones en sus respectivos países.

Figura 21: Contribución al crecimiento de las exportaciones, por estadio exportador



Fuente de datos: Álvarez y Fuentes (2009) para Chile, Eaton et al. (2008) para Colombia, Graziano y Volpe Martincus (2021) para Perú y construcción propia con base en DGA para Argentina.

Estas experiencias muestran que si bien en el corto plazo son los exportadores establecidos aquellos que impulsan los cambios en las exportaciones agregadas, en períodos de tiempo más largos la entrada de nuevas empresas en los mercados de exportación es la que puede motorizar el crecimiento de las exportaciones. En este sentido, la falta de dinamismo reciente en cuanto a entrada de nuevos exportadores en Argentina puede convertirse en un escollo más a sobrepasar en la aspiración de vigorizar el

crecimiento agregado de las exportaciones argentinas del país durante los próximos años.

3. Oportunidades y políticas para mejorar las exportaciones

El opaco desempeño exportador argentino reciente contrasta con las amplias oportunidades que tiene el país para sofisticar y diversificar sus exportaciones en los principales sectores de actividad económica. A pesar de que su economía siempre ha exhibido una abundancia de recursos naturales fácilmente exportables en su condición de *commodities* –tradicionalmente agropecuarios, pero crecientemente hidrocarburiíferos y mineros– también existen amplias oportunidades latentes, hoy aprovechadas solo en forma limitada, para la exportación de bienes diferenciados en la agroindustria, en la industria manufacturera y en los servicios basados en conocimiento. Sin embargo, aprovechar esas oportunidades requiere no solo remover las barreras existentes al crecimiento de las exportaciones discutidas en la sección anterior, sino también adoptar y poner en marcha un conjunto de políticas activas orientadas a favorecer el crecimiento y la diversificación de las exportaciones que hasta ahora han estado ausentes o se han implementado de manera restringida o inconsistente. Esta sección describe primero las oportunidades existentes. Luego, discute el conjunto de políticas pro-exportadoras que serían necesarias para aprovecharlas.

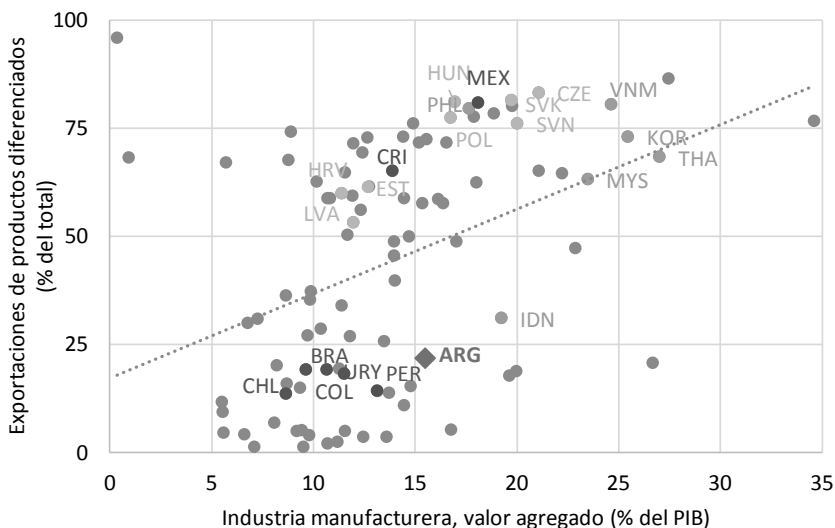
3.1. Oportunidades

Junto con Brasil y México, Argentina ostenta desde hace décadas uno de los tejidos industriales más densos de América Latina. Crecido bajo políticas de sustitución de importaciones, el sector manufacturero argentino ha representado históricamente una parte sustancial del empleo y el valor agregado del país y ha sido un actor fundamental en los debates y la definición de la política económica. A pesar de su protagonismo, nunca ha sido capaz de lograr una intensidad exportadora que le permitiera destinar a los mercados externos una fracción considerable de su producción, excepto en casos aislados principalmente focalizados en el sector de *commodities* agroindustriales, como el aceite y la harina de soja. Más recientemente, a medida que enfrenta una competencia cada vez mayor de países emer-

gentes con costos laborales más bajos y capacidades industriales recientemente adquiridas, no solo encuentra desafiante establecerse en mercados del exterior, sino que también ve su posición en el mercado interno cada vez más amenazada. A pesar de ello, existen oportunidades de inserción internacional generalizadas en el sector industrial argentino, aunque su aprovechamiento requiere mejorar los productos que este sector ofrece al mundo en términos de su capacidad de diferenciación por calidad, diseño, marca o tecnología (González y Hallak, 2013; Chittaro y Hallak, 2018).

Con el fin de enmarcar este desafío en la comparación internacional, la figura 22 muestra para cada país (representado como un punto) la participación de las exportaciones de productos diferenciados en las exportaciones totales en relación con la participación de la manufactura en el PIB. Como muestra la línea recta de puntos, los países con sectores manufactureros más grandes en relación con su PIB también tienden a tener una mayor participación de productos diferenciados en sus exportaciones totales de bienes. Considerando países con una participación manufactura en el PIB similar, podemos ver que, aunque la participación de exportaciones diferenciadas de Argentina es más alta que en países vecinos como Uruguay, Colombia y Perú, está muy por debajo de la correspondiente a la mayoría de los países asiáticos y de Europa del Este, o incluso de países latinoamericanos como Costa Rica y México.

Figura 22: Diferenciación de exportaciones vs participación manufacturera del PIB, 2021



Fuente de datos: exportaciones mundiales a 6 dígitos del SA agregadas según clasificación Micro-D (Bernini et al., 2018). Se excluyen los países con menos de 1 millón de habitantes. Los valores de fabricación corresponden a 2021 o último año previo disponible.

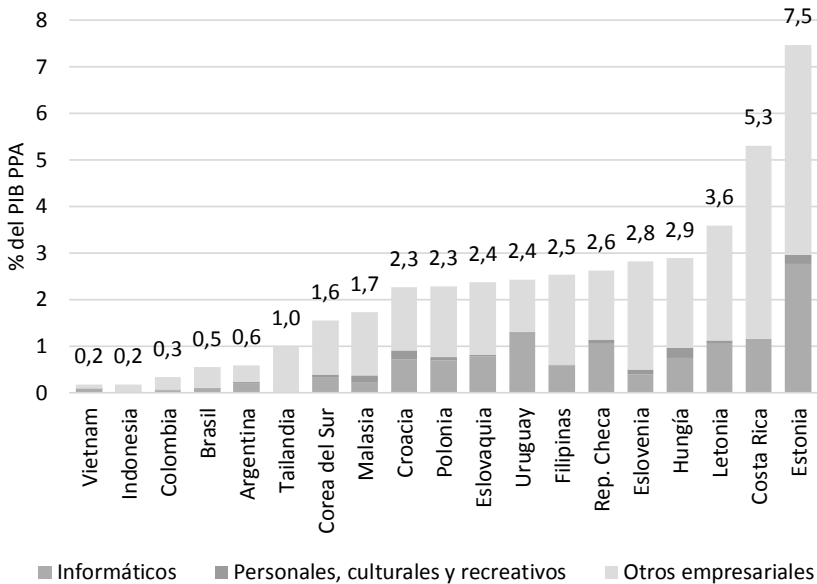
La falta de competitividad internacional de los productos industriales argentinos está estrechamente vinculada con la fuerte orientación de la economía *hacia adentro*, a su mercado interno. Protegidos en gran medida de la competencia extranjera, los productores manufactureros abastecen a un mercado local que generalmente no impone los requisitos de calidad o diseño de las economías más desarrolladas. Como resultado, sus esfuerzos de innovación se limitan a satisfacer las idiosincrasias de la demanda doméstica, pero son insuficientes para cumplir con las necesidades y requerimientos de la demanda externa. Esto se traduce en una escasa intensidad exportadora (exportaciones sobre ventas), como lo ilustran los casos de la industria textil (4,4%), muebles (0,7%), maquinaria agrícola (1,7%) o la industria farmacéutica (6,8%).

Es común que la dificultad para competir internacionalmente no se deba a la falta de conocimiento tecnológico, sino a una falta de entendi-

miento sobre las características de los mercados externos, así como falta de convicción sobre la relevancia de adquirirlo. Por este motivo, no se realizan los esfuerzos necesarios para adaptar los productos y prácticas comerciales a las demandas y exigencias de estos mercados (Artopoulos et al., 2013). Ante la inhabilidad de competir en los mercados externos, la escasa dimensión y menores exigencias del mercado local –incluso ampliado por la posibilidad de acceder a mercados regionales– no provee los incentivos suficientes para la inversión en investigación, desarrollo u otros tipos de esfuerzos de innovación tecnológica que apuntalen una mayor capacidad competitiva a través del agregado de valor. Por ello, atender este desafío debería ser una prioridad de la política pública, tal como lo discutiremos en la siguiente sección.

Los servicios basados en conocimiento (SBC) también ofrecen oportunidades de mejora y diversificación de las exportaciones. Como se discutió en la sección 1, además de las oportunidades relacionadas con las exportaciones de software, otras actividades profesionales, como los servicios contables y legales, se han vuelto cada vez más transables internacionalmente de la mano de los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones. La figura 23 muestra la exportación de SBC en relación con el PIB PPA para países seleccionados, desglosados por tipo de servicio. Podemos ver en la imagen que las exportaciones totales de SBC de Argentina (en relación con el PIB) están por encima de las de Colombia y en un nivel similar al de Brasil, pero están muy por debajo de las de muchos otros países incluso en la región, particularmente Costa Rica y Uruguay.

Figura 23: Exportaciones de servicios basados en conocimiento como porcentaje del PIB PPA, 2021



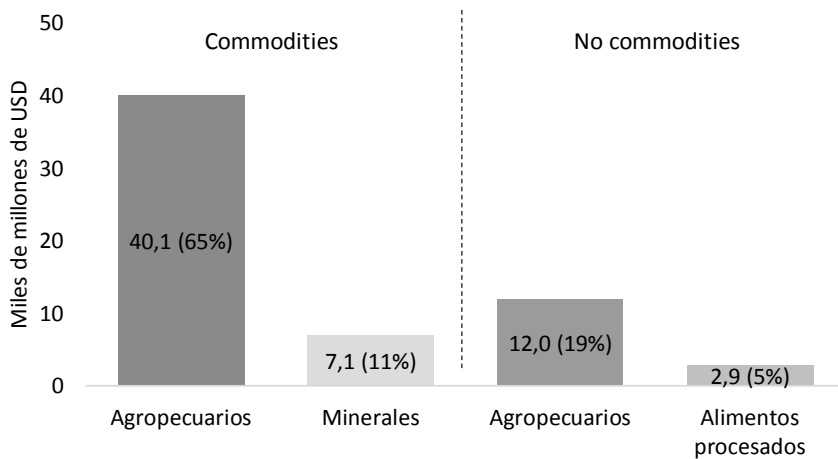
Fuente de datos: INDEC (Argentina) y UNCTAD (resto de países). "Otros servicios empresariales" incluye I+D, consultoría y servicios técnicos.

Dado que la inserción internacional actual de los SBC se basa en servicios estandarizados altamente sensibles a los costos, el principal desafío en este sector es también lograr una mayor agregación de valor a través de la diferenciación en las exportaciones. Para ello, son indispensables políticas específicas hacia el sector como una mayor inversión en capital humano, infraestructura digital y regulaciones (López et al., 2014), aunque también lo es implementar el conjunto de políticas pro-exportadoras que se discuten a continuación.

Finalmente, ofrecen también oportunidades de mejora y diversificación de las exportaciones una amplia variedad de actividades económicas basadas en los recursos naturales que posee Argentina. Para evaluar el alcance de esas oportunidades, resulta útil una mirada previa a la estructura actual de las exportaciones argentinas en los sectores basados en recursos naturales. La figura 24 divide esas exportaciones en *commodities* y

no *commodities*. En el panel izquierdo, podemos ver que los *commodities* constituyen el 76% del conjunto de exportaciones agropecuarias y minerales, de las cuales 65% son de origen agrícola (principalmente cereales, oleaginosas y sus derivados) y el 11% restante son minerales (principalmente petróleo). Solo el 24% restante de las exportaciones agropecuarias y minerales (panel derecho) no son *commodities*. En este caso, 19% corresponde a productos agropecuarios y el 5% restante a alimentos procesados. Nos centraremos a continuación en las oportunidades que ofrecen este último tipo de productos.

**Figura 24: Exportaciones agropecuarios y minerales
(miles de millones de USD, 2022)**



Fuente de datos: agregación en categorías según Brambilla y Porto (2018), excepto Agropecuarios, que se subdividió en dos (la categoría commodities agropecuarios incluye los capítulos 10, 12, 23 y las partidas 1501, 1502, 1503, 1504, 1505, 1506 y 1507; el resto no son commodities).

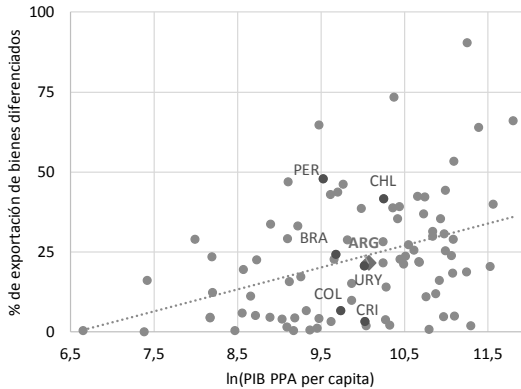
Si bien es usual asociar a los productos agropecuarios con métodos de producción tradicionales y un margen limitado para agregar valor, el agro y la agroindustria modernas incluyen una gran heterogeneidad de productos –desde frutas frescas o productos hortícolas hasta alimentos procesados como lácteos, carne o subproductos del procesamiento de frutas– que ofrecen amplias oportunidades de mejora y diferenciación. Estas

oportunidades están relacionadas con la capacidad para cumplir con los requisitos cada vez más estrictos que impone la demanda de alimentos en los mercados internacionales (ver Ghezzi et al., 2022).

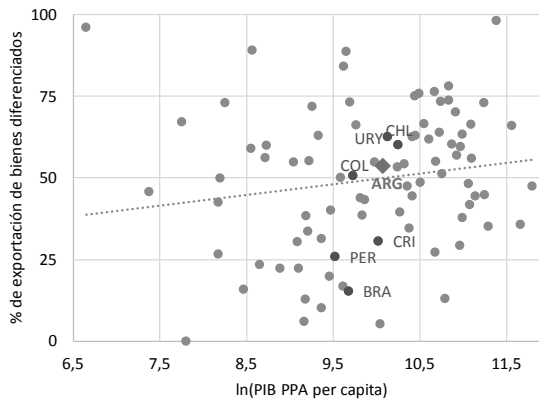
Para captar el alcance de estas oportunidades, seguimos a Brambilla y Porto (2018). Utilizando la clasificación Micro-D de productos a 6 dígitos del Sistema Armonizado (Bernini et al., 2018), calculamos para cada país y cada una de las dos amplias categorías de bienes incluidas en el agrupamiento “*no commodities*” (productos agropecuarios no *commodities* y alimentos procesados, respectivamente), la fracción exportada compuesta por productos en categorías clasificadas como de bienes diferenciados. Los resultados se muestran en la figura 25, que indica dicha fracción como función del PIB per cápita de cada país para las exportaciones agropecuarias que no son *commodities* (panel A) –de las cuales las más importantes para Argentina son carne bovina refrigerada, carne aviar refrigerada y peras– y para las exportaciones de alimentos procesados (panel B) –principalmente vinos, papas congeladas y conservas de carne bovina–. Podemos ver en la figura que, en los dos casos, la fracción de bienes diferenciados exportada por Argentina se encuentra en el nivel promedio de países con un PIB per cápita similar. Sin embargo, otros países vecinos, particularmente Chile y Perú en productos agropecuarios no *commodities*, y Uruguay y Chile en alimentos procesados, han logrado mayores porcentajes de participación exportadora de productos diferenciados. Estos resultados apuntan a las posibilidades que están abiertas para Argentina y que podrían aprovecharse mediante la adopción de una orientación de políticas pro-exportadora – que describiremos a continuación– que apoyen la inserción internacional a través de la diferenciación.

Figura 25: Diferenciación en sectores en función de los recursos naturales por país, 2021

A. Productos agropecuarios, no *commodities*



B. Alimentos procesados



Fuente de datos: UN COMTRADE y DGA, utilizando la clasificación Micro-D (Bernini et al., 2018).

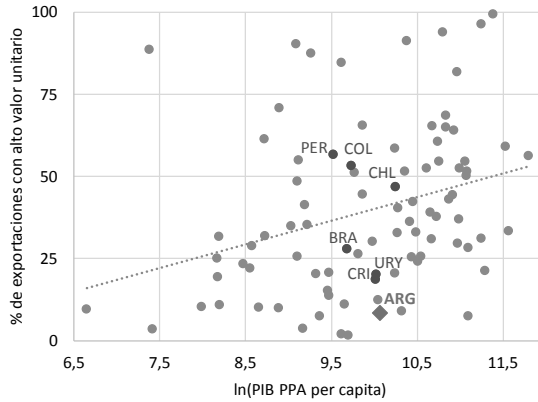
Mientras que la figura 25 muestra el potencial para mejorar las exportaciones cambiando la composición exportada *entre* categorías de productos, una mayor sofisticación y diversificación de exportaciones puede también ser lograda cambiando la composición *dentro* de la misma categoría de productos. Incluso los productos clasificados en la misma categoría pue-

den mostrar grandes disparidades en el valor unitario de exportación, probablemente debido a la calidad u otros atributos diferenciadores. Siguiendo nuevamente a Brambilla y Porto (2018), la figura 26 ilustra las posibilidades de aprovechar dicho potencial. El eje vertical de la figura (ambos paneles) mide, para cada país, la fracción exportada correspondiente a productos en categorías SA6 con valores unitarios de exportación superiores al promedio mundial para esa categoría (ponderado por valor de las exportaciones de cada país). Luego, esa fracción se compara con el PIB per cápita. La figura 26.A muestra que, para productos agropecuarios no *commodities*, la fracción de exportaciones argentinas con un valor unitario superior al promedio mundial es notablemente baja. La mayoría de los demás países de la región, como Perú, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay y Costa Rica, exhiben mejores desempeños en términos de su capacidad para exportar productos con capacidad de obtener precios más altos en los mercados internacionales.

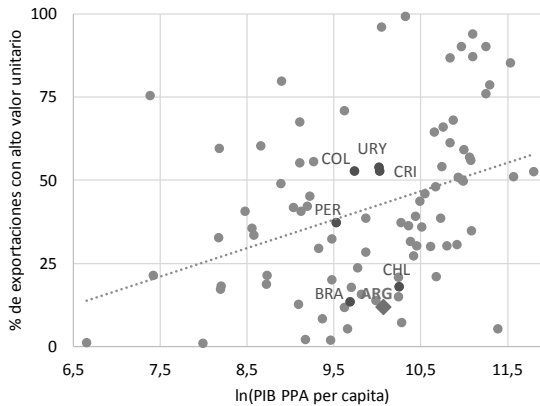
La figura 26.B presenta esta información para los alimentos procesados. Aquí, aunque el desempeño de Argentina es relativamente mejor, la fracción de exportaciones con un valor unitario superior al promedio aún está por debajo de la de países vecinos como Uruguay, Colombia, Costa Rica y Perú. Un ejemplo de las oportunidades latentes se presenta en el sector lácteo argentino, que exporta principalmente *commodities* como la leche en polvo, el lactosuero y algunos quesos en barra poco diferenciados, pero no ha logrado ser un exportador de envergadura de productos lácteos con mayor diferenciación como leches especiales, quesos diferenciados o incluso dulce de leche (González et al, 2022).

Figura 26: Valores unitarios en sectores basados en recursos naturales por país, 2021

(A) Productos agropecuarios, no *commodities*



(B) Alimentos procesados



Fuente de datos: UN COMTRADE y DGA, utilizando la clasificación Micro-D (Bernini et al., 2018).

Un punto importante para destacar es que también existen oportunidades de sofisticación y diversificación asociadas a las exportaciones de *commodities* como los hidrocarbúricos, mineros y agropecuarios. En primer lugar, mediante el desarrollo de productos diferenciados aguas abajo

hacia la producción de bienes que utilizan estos *commodities* como insumo. En segundo lugar, a través del desarrollo de sus respectivas cadenas de proveedores, siempre que este desarrollo no solo esté orientado a satisfacer las necesidades de la producción local –muchas veces sustentado en subsidios o preferencias en las compras públicas– sino que también tenga como objetivo primordial desarrollar la capacidad de internacionalización de dichas cadenas. En los dos casos, la sofisticación y diversificación de la estructura exportadora puede ser complementaria a la explotación y exportación de recursos naturales.

En síntesis, la exportación de productos diferenciados exhibe como obstáculo la falta de entendimiento de los mercados externos, necesario para poder definir una estrategia de exportación hacia dichos mercados que incluya la adaptación y posicionamiento del producto, la mejora de la calidad y la adopción de prácticas comerciales más exigentes, entre otros requerimientos (Artopoulos et al., 2013). Esta problemática no es exclusiva de la exportación de manufacturas diferenciadas, sino también de productos diferenciados de base agrícola o de SBC. Por lo tanto, es crítico reconocer su relevancia desde la política pública y abordarla decididamente. También lo es que el sector público tenga la capacidad de identificar la enorme cantidad de bienes públicos necesarios para acompañar, facilitar e impulsar los esfuerzos privados de inserción internacional. La adopción e implementación sostenida de estas políticas es a lo que nos referimos en este trabajo como la “orientación de políticas pro-exportadora”. La próxima sección discutirá en mayor detalle sus componentes principales.

3.2. Una orientación pro-exportadora de políticas

Aprovechar las oportunidades de mayor sofisticación y diversificación en la estructura exportadora argentina requiere no solo terminar con la persistente inestabilidad macroeconómica y remover las barreras al crecimiento de las exportaciones, sino también trabajar decididamente para dotar a las políticas de una firme orientación pro-exportadora. Ello implica adoptar un conjunto de políticas favorables a la exportación que hasta ahora no se han adoptado o que no se han seguido de manera consistente. En esta sección se describen dichas políticas. En primer lugar, se pone el

foco en una amplia variedad de políticas en áreas como las negociaciones comerciales, la facilitación de comercio, el financiamiento, la construcción de infraestructura para la exportación, la promoción comercial y la promoción de la calidad. En segundo lugar, se destaca la necesidad de asegurar una adecuada coordinación de las mismas, principalmente en cuanto a la implementación de sus componentes sectoriales específicos en el marco de estrategias sectoriales de inserción internacional.⁹

Políticas transversales

Son numerosas y variadas las políticas públicas que facilitan y promueven el desarrollo exportador. Ellas van desde algunas más orientadas a mejorar las condiciones de acceso a los mercados externos, como los aranceles y otras barreras al ingreso de los productos en los países de destino, a otras orientadas a incrementar la capacidad exportadora de las empresas, por ejemplo, a través de la difusión de buenas prácticas exportadoras o la promoción de la calidad.

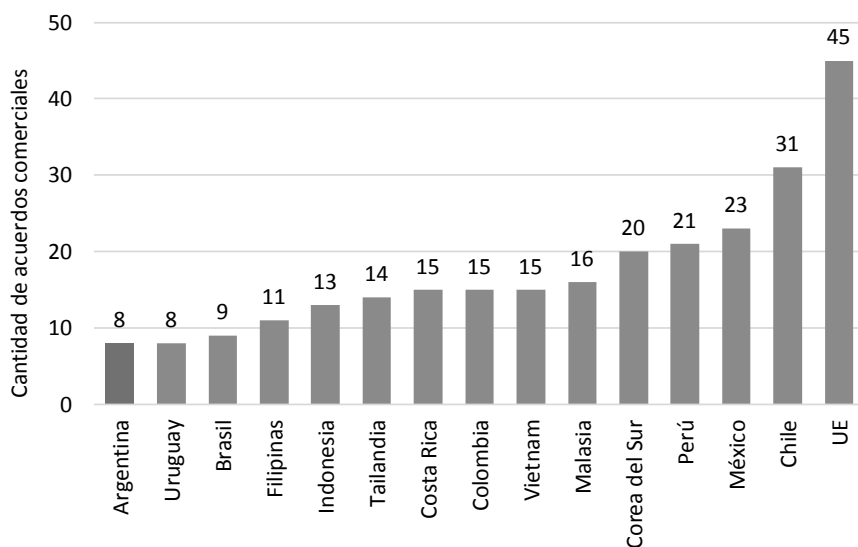
Comenzando por las primeras, un primer eje de políticas se relaciona con las negociaciones comerciales con otros países. El crecimiento de las exportaciones argentinas se ve actualmente obstaculizado por la falta de acceso preferencial a mercados de exportación debido a una limitada negociación de tratados de libre comercio durante las últimas dos décadas. La figura 27 muestra la cantidad de acuerdos comerciales firmados por varios países en el grupo de comparación. Junto con Uruguay y Brasil, Argentina es uno de los países con menos acuerdos comerciales activos entre este conjunto de países.

La falta de acuerdos comerciales afecta particularmente a las exportaciones de productos agroindustriales, como frutas, carnes, productos lácteos o vinos, que compiten en condiciones de desventaja frente a países como Chile, Perú, Sudáfrica o Nueva Zelanda en una numerosa cantidad de mercados en los cuales estos países se han asegurado un acceso preferencial. Además, el alcance de algunos acuerdos firmados por Argentina,

9 Hallak y López (2022) discuten la racionalidad de muchas de estas políticas y las capacidades estatales que se requieren para su adecuada implementación. También describen la evidencia empírica sobre la efectividad de las mismas y su grado y forma de implementación en América Latina.

como los suscritos con la India y la Unión Aduanera del África Meridional (SACU), es solo parcial, abarcando principalmente liberalizaciones arancelarias y eliminación de barreras no arancelarias. Incluso en el caso de tratados de libre comercio más profundos que incluyen elementos como la eliminación de impuestos a la exportación y la evaluación de conductas anticompetitivas –como los firmados con Egipto e Israel–, los acuerdos carecen de otras disposiciones generalmente incluidas en ese tipo de acuerdos comerciales como las relacionadas con los regímenes de compras públicas y de contenido nacional, los requisitos de desempeño exportador para la inversión extranjera directa, la liberalización del comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual (Hofmann et al., 2017). En la mayoría de estos acuerdos también faltan otras disposiciones relacionadas con la simplificación aduanera y la facilitación del comercio que podrían mejorar la posición de las empresas argentinas en los mercados externos.

Figura 27: Cantidad de acuerdos comerciales vigentes, 2023



Fuente de datos: OMC. Los acuerdos son aquellos clasificados por la OMC como "Acuerdos Comerciales Regionales", que incluyen todos los acuerdos recíprocos vigentes entre dos o más países notificados al GATT/OMC. No se incluyen los acuerdos clasificados por la OMC como "Acuerdos Comerciales Preferenciales", que son unilaterales y no recíprocos.

La negociación de nuevos acuerdos comerciales está condicionada por la agenda de negociación del MERCOSUR, que actualmente se encuentra bajo presión debido a divergencias dentro de la unión aduanera sobre la voluntad de los miembros de buscar nuevos acuerdos comerciales, siendo Argentina el país más reacio a hacerlo. En 2019, un paso importante fue la firma del acuerdo político UE-MERCOSUR para un pacto comercial integral. Sin embargo, desde ese hito, los avances se han estancado principalmente a causa de frenos en la negociación impuestos por la UE. Aunque no *cualquier* acuerdo comercial sería necesariamente conveniente para la Argentina, la falta de avance generalizado en esta materia responde principalmente a una orientación de política económica dominada por el proteccionismo y la resistencia a realizar los esfuerzos de transición que demandaría una mayor integración comercial con el mundo.

A la vez, la competitividad en los mercados internacionales también depende de costos relacionados con los trámites burocráticos que acompañan a la operatoria del comercio exterior; la llamada agenda de facilitación del comercio. Uno de los puntos más importantes de esta agenda es la creación de la “Ventanilla Única de Comercio Exterior” (VUCE). Las VUCE se utilizan en todo el mundo para agilizar el comercio exterior al permitir que las empresas presenten toda la documentación necesaria a través de una única plataforma. Brindan certeza y transparencia a los operadores de comercio exterior sobre los diferentes procedimientos que deberán seguir con las agencias gubernamentales para realizar un trámite de exportación o importación. La mayoría de los países de América Latina han logrado avances sustanciales en la implementación de las VUCE. Volpe Martincus (2016) estima que en Costa Rica la VUCE incrementó las exportaciones en un 71% entre 2007 y 2013 a través del aumento del número de compradores extranjeros, así como del monto de las ventas por comprador (con mayor efecto para las empresas que, debido a las características de sus productos de exportación, deben obtener permisos de más entidades públicas).¹⁰

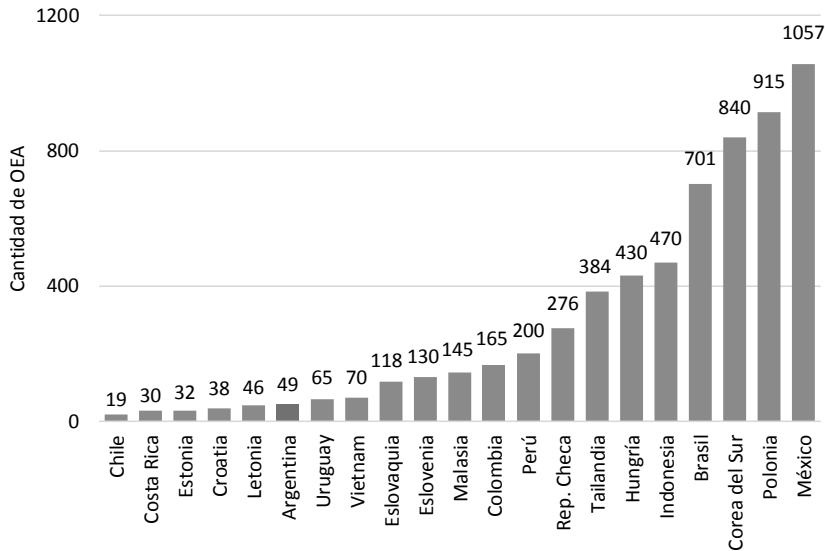
A pesar de su importancia para la facilitación del comercio, Argentina

10 Lee et al (2021) también provee evidencia sobre efectos positivos de la facilitación del comercio en el desempeño exportador de las empresas peruanas.

ha sido uno de los últimos países en adoptar el proyecto VUCE dentro de la región y va detrás de la mayoría de ellos en su implementación. Por ejemplo, entre los ocho países del Mercosur y la Alianza del Pacífico incluidos en un estudio reciente (Veiga y González, 2021), Argentina es aquel donde el avance es menor. En particular, aún no es posible presentar toda la documentación requerida a través de la VUCE ni se ha progresado significativamente en la interconexión entre los sistemas de la VUCE y de la aduana. Volpe Martincus (2016) también encuentra que la interconexión de la VUCE con otras agencias intervinientes en Argentina era muy baja en 2015 (30%) en comparación con el 100% en países como Colombia, Costa Rica o El Salvador. Además, ese 30% cubría solo el 5% de los trámites de exportación.

Además de los procedimientos burocráticos, las empresas que participan en el comercio exterior enfrentan regularmente controles sobre sus envíos debido a preocupaciones de seguridad y legalidad. Esas intervenciones aduaneras pueden generar costos comerciales adicionales con impacto en la competitividad de los productos. El Operador Económico Autorizado (OEA) es un programa internacional utilizado para reducir esos costos para empresas elegibles con base en requisitos como solvencia financiera y cumplimiento de requisitos aduaneros, impuestos y estándares de seguridad. Las empresas incluidas en los programas OEA reciben varios beneficios, como inspecciones menos frecuentes, tiempos de procesamiento más rápidos y procedimientos simplificados para las operaciones de exportación o importación. En Argentina, el programa OEA se lanzó recientemente –octubre de 2017– e incluía solo 49 firmas en 2020. Otros países, incluso en la región, tienen programas más antiguos, algunos que incluyen una cantidad importante de firmas, como México y Brasil. (ver figura 28). En el caso de México, Volpe Martincus (2016) estima que el programa OEA creado en 2011 indujo un aumento de 73% en las exportaciones entre 2011 y 2014. En el caso de Colombia, aunque lanzado más recientemente (en 2015), el programa OEA está también asociado con un mejor desempeño de las exportaciones en términos de valor de exportación, número de destinos y número de productos.

Figura 28: Número de Operadores Económicos Autorizados (OEA), 2020



Fuente de datos: Organización Mundial de Aduanas y Comisión Europea.

Otros regímenes estándar de facilitación del comercio también están rezagados. Un ejemplo notable es el régimen simplificado para pequeñas exportaciones, denominado *Exporta Simple* en Argentina (*Exporta Fácil* en la mayoría de los países de América Latina). Este régimen facilita y agiliza el proceso de exportación para nuevos exportadores que realizan envíos muy pequeños a través de *couriers* internacionales. Volpe Martincus (2016) encuentra que la implementación de este programa en Perú ayudó a crear nuevos exportadores, y aquellos que luego se convirtieron en exportadores regulares aumentaron de tamaño, sobrevivieron más y diversificaron sus destinos de exportación. En Argentina, sin embargo, su implementación es incipiente. Lanzado oficialmente en diciembre de 2017, permite a las empresas exportar hasta USD 15.000 por envío y hasta USD 600.000 anuales. Mientras que durante 2019 se exportaban por esta plataforma cerca de USD 2 millones mensuales por parte de aproximadamente 1500 usuarios (Fernández, 2021), debido a la falta de determinación en impul-

sar este régimen durante los últimos años el volumen operado no solo no ha llegado a tomar dimensiones más significativas, sino que incluso ha disminuido su operatoria a un monto promedio de USD 1 millón mensual durante 2022.

Un último ejemplo del trabajo pendiente sobre iniciativas de facilitación del comercio se relaciona con algunos regímenes simplificados para la admisión temporal de bienes importados para procesamiento y reexportación, que no funcionan con fluidez o aún no se han implementado. Un caso destacado es el cuaderno ATA, un documento internacional utilizado para permitir la importación temporal libre de impuestos de mercancías que serán utilizadas y reexportadas sin transformación dentro de los doce meses posteriores a su ingreso al país. Los bienes importados pueden ser utilizados para producir productos exportables como películas publicitarias o simplemente como muestras comerciales. Este documento internacional ha sido firmado por 87 países y territorios, incluidos Brasil, Chile y México, pero no por Argentina.

En síntesis, la agenda de facilitación de comercio está en su conjunto fuertemente rezagada en Argentina con respecto a los países de la región. A pesar de que el avance de la misma tuvo un impulso considerable durante el periodo 2017-2019, esta agenda volvió a perder centralidad hacia 2023. La agenda de facilitación de comercio debería ser un pilar de la orientación pro-exportadora de políticas en Argentina.

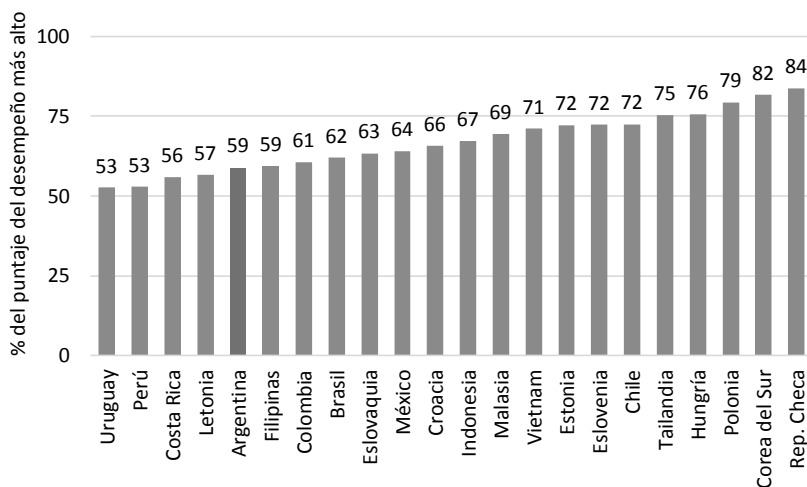
Las exportaciones también requieren financiación. Como se discutió en la sección 1, el mercado financiero argentino es notablemente estrecho, lo cual es particularmente perjudicial para la actividad exportadora ya que las ventas al exterior necesitan más financiación para cubrir rezagos más largos entre la producción y el consumo (Manova, 2013). El financiamiento de exportaciones en Argentina se concentra principalmente en la pre-financiación de exportaciones para *commodities*, lo cual solo beneficia a un pequeño número de grandes exportadores. Además, están poco desarrollados algunos instrumentos financieros específicos para la exportación, en particular diferentes tipos de garantías para operaciones entre empresas de distintos países. Incluso cuando la falta de desarrollo de un mercado financiero más profundo es causa en gran medida de la inestabilidad macroeconómica del

país, aún queda trabajo por hacer para impulsar y mejorar los instrumentos de financiación específicos para las exportaciones.

Otra consecuencia del frágil entorno macroeconómico de Argentina es la inversión insuficiente en infraestructura pública, que se reduce desproporcionadamente en los períodos recurrentes de crisis y ajuste fiscal. En particular, existe una gran necesidad de inversión en infraestructura relacionada con la exportación, como puertos, rutas, dragado de ríos e infraestructura ferroviaria. Los trenes son lentos y poco fiables, y solo se utilizan para transportar mercancías a granel. Los puertos son caros y las carreteras requieren inversiones en mantenimiento y mejora. Por su parte, la conectividad digital está retrasada con respecto a la de los países vecinos.

Como consecuencia de la falta de inversión en infraestructura, se ha deteriorado notablemente la competitividad logística del país. La figura 29 muestra el Índice de Desempeño Logístico (LPI) del Banco Mundial para Argentina y los países de comparación como porcentaje del valor de Alemania (el de mejor desempeño) para el año 2018 –último año con datos disponibles al momento de escribir este trabajo–. La construcción de este índice toma en consideración la eficiencia de las aduanas, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la competencia y calidad de los servicios logísticos, la capacidad de rastrear envíos y la frecuencia con la que los envíos se entregan a tiempo. Aunque Argentina no está lejos de muchos otros países de la región, su desempeño logístico está por detrás del de Brasil, México y, sobre todo, Chile, así como del de la mayoría de los países de Europa y Asia.

Figura 29: Índice de Desempeño Logístico (IDL)
 (% del puntaje de Alemania, 2018)



Fuente de datos: Banco Mundial.

Un área crucial de políticas que requiere mayores esfuerzos y recursos públicos incluye la promoción comercial y la capacitación a exportadores. Como consecuencia de la escasa experiencia en el mercado internacional que suelen tener las empresas argentinas productoras de bienes diferenciados, e incluso una exposición limitada e intermitente a la competencia importada en el propio mercado interno, estas empresas ven disminuidas sus chances de éxito en los mercados internacionales por falta de entendimiento de dichos mercados y por desconocimiento y falta de adopción de buenas prácticas exportadoras (Artopoulos et al., 2013; González y Hallak, 2013, Chittaro y Hallak, 2018). En la atención a estos requerimientos de política pública juega un papel crucial la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI). Esta entidad cumple varias funciones relacionadas con el acompañamiento a empresas para la inserción internacional, desde ayudar de distintas formas a que adquieran las habilidades necesarias para competir exitosamente en el mercado internacional hasta inteligencia de mercado para brindarles información clave sobre los mercados externos. Organiza también la asistencia a ferias y misiones co-

merciales, y opera plataformas de negocios en línea, entre muchas otras tareas de apoyo a la exportación. La AAIICI también está a cargo de la atracción de inversión extranjera directa, que incluye tareas como mejorar la imagen de Argentina como atractivo para dicha inversión, brindar a los inversores información sobre impuestos, regulaciones e incentivos fiscales disponibles, ayudarlos a obtener los permisos necesarios para invertir en el país y coordinar actividades para mejorar el clima de inversión con otras agencias del sector público. La atracción de inversiones también es una herramienta de política relevante para estimular las exportaciones.

A pesar de su actividad actual ayudando a las empresas nacionales a acercarse a los mercados internacionales, así como asistiendo a las empresas extranjeras a invertir en el país, se debe fortalecer a la AAIICI para expandir la cobertura y profundidad de sus acciones. En primer lugar, su tamaño es menor al de agencias similares en países vecinos como Brasil, Colombia, Perú y Ecuador (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019), lo que limita su capacidad para extender e intensificar sus programas. Además, en los últimos años ha sido objeto de una serie de cambios institucionales y cambios frecuentes en el equipo de gestión que han comprometido la continuidad de algunos de sus programas y líneas de acción. Preservar un cuerpo de profesionales que se consolide como puente ante los cambios de administración gubernamental es crucial para la efectividad de la misión y los objetivos de esta agencia. En tercer lugar, es importante que la AAIICI pueda trabajar de manera estrecha y coordinada con organismos subnacionales similares, así como con la red de embajadas argentinas en el exterior, que también deberían jugar un rol clave en la promoción de exportaciones a través de acciones comerciales en los mercados de destino, estudios de mercado e inteligencia comercial. En términos más generales, la AAIICI debería poder trabajar en estrecha colaboración con los ministerios a cargo de los sectores productivos (p. ej., agricultura, industria, servicios) para coordinar los esfuerzos destinados a mejorar la competitividad internacional de dichos sectores.

Otra área de políticas crucial para promover la inserción internacional de las empresas argentinas es la calidad. Los mercados internacionales cada vez imponen una mayor cantidad de requisitos técnicos, que inclu-

yen medidas sanitarias, fitosanitarias, de inocuidad, ambientales, laborales, así como otros requisitos de seguridad como aquellos relacionados con el uso de productos químicos o la conformación estructural de la maquinaria (World Bank, 2005; Organization for Economic Co-operation and Development, 2007; Melo et al., 2014). No son solo los países desarrollados quienes imponen estos requisitos, sino que crecientemente lo hacen también los países en desarrollo. Los requisitos son impuestos principalmente por gobiernos, pero también por el sector privado, como las cadenas de supermercados (González, Hallak, Scattolo, 2022). Los países avanzados, por la mayor sofisticación de su consumo, también exigen el cumplimiento de estrechos márgenes de tolerancia sobre unidades defectuosas y otros estándares sobre prestaciones, funcionalidad o *packaging* de los productos, que suelen ser más estrictos que las demandas del mercado interno. El cumplimiento de todas estas demandas es uno de los desafíos más relevantes que enfrentan las empresas para poder ingresar en los mercados de exportación (Wilson, 2003; UNIDO, 2015).

Más allá del esfuerzo individual que puedan realizar las empresas, el cumplimiento de estas demandas depende en gran medida de la provisión y disponibilidad de una gran variedad de bienes públicos que hacen posible que las empresas puedan dar cumplimiento a las exigencias. Estos bienes públicos incluyen la metrología, la normalización, la acreditación, la capacidad de ensayos técnicos y las acciones de capacitación, entre muchos otros bienes públicos a cargo de una gran cantidad de organismos públicos y privados, como el INTI, IRAM, OAA, SENASA, INTA, certificadoras y laboratorios públicos y privados, que conforman el Sistema Nacional de la Calidad. Este sistema debe funcionar coordinadamente en función de lineamientos estratégicos que definan prioridades de acción para ayudar a las empresas a alcanzar los estándares de calidad que demandan los mercados internacionales (Finchelstein et al., 2016).

Finalmente, y en forma más general e integral, la política productiva debería adoptar una decidida orientación pro-exportadora, que debería permear la consideración y priorización de todas las acciones y programas de política productiva. Dicha consideración, por ejemplo, daría mayor relevancia a la promoción del diseño, un área que es clave para la capacidad

de adaptación de productos a las especificidades de la demanda externa, pero que ha tenido hasta ahora un rol marginal en la política pública (Chudnovsky et al., 2013). A la vez, la elección de beneficiarios de muchos de los programas de desarrollo productivo debería tener como condición central de acceso y permanencia la consideración de avances y esfuerzos que hayan hecho las empresas en pos de su inserción internacional. También esta orientación debería permear la priorización de bienes públicos a ser provistos por las agencias del Estado, como la Secretaría Pyme, el INTI y el INTA, entre otras muchas que no suelen tener al desarrollo exportador como objetivo primordial.

La necesidad de coordinación transversal y sectorial

Hasta aquí se han enumerado una variedad de políticas públicas que deberían activarse y profundizarse para lograr lo que denominamos reorientación pro-exportadora de las políticas. En general, la implementación de estas políticas requiere coordinación entre dos o más agencias del Estado, e incluso a menudo entre ellas y el sector privado. Por ejemplo, el avance de una VUCE requiere la coordinación entre la Aduana y una cantidad de organismos públicos con potestad regulatoria como el SENASA y el ANMAT, mientras que un programa de capacitación a consultores y empresas sobre nuevas exigencias regulatorias para la entrada de alimentos a los EE.UU. requiere de la coordinación de organismos públicos como la Secretaría de Agricultura, SENASA, INTI y ANMAT, junto con actores privados como certificadoras y cámaras empresariales. Por ello, la orientación pro-exportadora también debería contemplar la institucionalización, formal o informal, de ámbitos de interacción público-públicos y público-privados para coordinar la identificación de políticas prioritarias y dar seguimiento a su implementación, y debería contar con el respaldo efectivo a dicho trabajo de coordinación desde las más altas autoridades políticas del país, sin el cual no suele lograrse el necesario compromiso de los actores públicos y privados involucrados. El Plan Argentina Exporta implementado entre fines de 2018 y 2019, particularmente a través del trabajo de una Mesa Exportadora encabezada por el Presidente de la Nación e integrada por un gran número de funcionarios públicos y representantes de apro-

ximadamente 20 cámaras empresariales, es un ejemplo de un esfuerzo de coordinación en este sentido.

A la vez, muchas de estas políticas tienen especificidad sectorial o requieren de una bajada sectorial para ser implementadas. Por ejemplo, la inversión en un cromatógrafo puede ser central para cumplir con normativa extranjera sobre residuos de pesticidas, la cual es relevante solo para algunos sectores de alimentos, así como pueden ser específicas a un sector ciertas mejoras de un régimen de admisión temporaria de importaciones o la campaña de promoción comercial en el exterior de una marca sectorial. En otras palabras, lineamientos generales de política exportadora como la construcción de infraestructura de calidad, la facilitación de comercio o la promoción comercial se concretan a través de la acumulación de acciones que tienen especificidad sectorial. Sin embargo, la cantidad de acciones posibles, ya sean programas, regulaciones o cualquier inversión en bienes públicos sectoriales, que *a priori* podrían tener un impacto positivo es mucho mayor a la capacidad financiera y de gestión del sector público. Por este motivo, es clave la coordinación de dichas acciones para identificar, elegir y poner foco en el subconjunto de aquellas priorizadas en el marco de estrategias sectoriales de inserción internacional, que busquen aprovechar las complementariedades que tengan entre sí. Las mesas sectoriales con foco en la inserción internacional pueden ser un ámbito institucional viable y efectivo para consensuar dichas estrategias entre los sectores público y privado y darle seguimiento a su implementación.¹¹

4. Conclusión

Numerosos trabajos han destacado la falta de dinamismo reciente en la cantidad y la calidad de las exportaciones argentinas. Este trabajo también enfatiza este opaco desempeño, describiendo sus características y analizando sus causas. Como muchos otros trabajos, enfatiza el rol de la ines-

¹¹ Ver Obaya y Stein (2021) para una descripción de las Mesas Sectoriales y las Submesas de Calidad e Internacionalización que tuvieron lugar en Argentina durante el periodo 2016-2019, y González y Hallak (2023) para una descripción de los Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo (Mesas Sectoriales), que tuvieron lugar en Colombia durante el periodo 2019-2022. En ambos casos, además de la descripción de estas experiencias, se analizan las condiciones que permiten una implementación exitosa de este tipo de arreglos institucionales para la coordinación de políticas.

tabilidad macroeconómica y de la fuerte protección comercial creando un entorno en el cual las empresas encuentran pocos incentivos a exportar. Sin embargo, el trabajo argumenta que no basta con modificar dicho entorno para lograr un sostenido aumento y diversificación de las exportaciones, sino que se requiere la adopción de un conjunto amplio de políticas, así como su implementación coordinada, para dar lugar a lo que denomina “orientación de políticas pro-exportadora”. Estas políticas abarcan un amplio abanico de áreas, desde la facilitación de comercio hasta la promoción de la calidad. Asimismo, involucran a un amplio abanico de actores, no todos ellos necesariamente comprometidos con el desarrollo exportador. Por este motivo, es crucial la coordinación de estos esfuerzos, liderados y respaldados por las más altas autoridades políticas del país.

Más generalmente, la exportación tiene problemáticas específicas que requieren políticas públicas que las atiendan y prioricen. La inserción internacional de las empresas suele no ser el resultado natural del crecimiento en el mercado interno, e incluso ni siquiera en el mercado regional. Requiere conocimiento de los mercados externos, clave para definir una estrategia para abordarlos, y una infinidad de bienes públicos que complementen los esfuerzos privados. Sin un foco en la exportación, compartido generalizadamente por la gran variedad de actores públicos y privados cuyas acciones tienen efecto en su crecimiento y diversificación, estos requerimientos no se atienden, no se identifican o no se satisfacen. De esta manera, las posibilidades de éxito en el mercado internacional se ven fuertemente disminuidas. Como país, corremos el riesgo de quedar atrapados en un tipo de inserción internacional basada en recursos naturales, muchos de ellos rápidamente extinguidos o con riesgo de obsolescencia por el desarrollo de nuevas tecnologías o consideraciones ambientales.

5. Referencias

- Argentina Exporta (2019). *Ministerio de Producción de la Nación*.
- Argentina Productiva 2030 (2023). Misión 1. Duplicar las exportaciones para volver macroeconómicamente sostenibles las mejoras sociales y económicas. En Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico - *Ministerio de Economía de la Nación*.
- Álvarez, R. y Fuentes, R. (2009). Entry into export markets and product quality differences. Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo del Banco Central de Chile, No. 536.
- Artopoulos, A., Friel, D. y Hallak, J. C. (2013). Export Emergence of Differentiated Goods from Developing Countries: Export Pioneers and Business Practices in Argentina. *Journal of Development Economics*, 105, pp. 19-35.
- Bas, M. (2012). Input-trade liberalization and firm export decisions: Evidence from Argentina. *Journal of Development Economics*, 97(2), pp. 481-493.
- Bernat, G. (2020). Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas: ¿contiene más I+D+i un dólar de soja que un dólar de autos? Informe Técnico del CIECTI, No. 13.
- Bernini, F., y García- Lembergman, E. (2020). El impacto de las barreras a la importación en el desempeño de las empresas: Evidencia de Licencias de Importación en Argentina. *LV Reunión Anual de la AAEP*.
- Bernini, F., González, J., Hallak, J. C., y Vicondoa, A. (2018). The Micro-D classification: A new approach to identifying differentiated exports. *Economía*, 18(2), pp. 59-85.
- Brambilla, I. y Porto, G. (2018). Diagnóstico y visión de la inserción comercial argentina en el mundo. *Desarrollo Económico*, 58(225), pp. 247-290.
- Carciofi, R. (2019). Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico. Documento de Trabajo de CIPPEC, No. 180.
- Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J. C., Sidders, M., y Tommasi, M. (2017). Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP: El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina. IDB Working Paper, No. 850.
- Coatz, D. y Schteingart, D. (2015). *¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?*. *Boletín Techint*, N° 349, pp. 49-88.
- Desmarchelier, B., Djellal, F. y Gallouj, F. (2013). Knowledge Intensive Business Services and Long Term Growth. *Structural Change and Economic Dynamics*, 25, pp. 188-205.
- Eaton, J., Eslava, M., Kugler, M. y Tybout, J. (2008). Export Dynamics in Colombia: Firm-Level Evidence. En *The Organization of Firms in a Global Economy*. Helpman et al, eds. Harvard University Press, pp. 231-72.
- Fernández, M. (2021). *La política pública más linda del mundo*. Abro hilo. <https://abrohilo.org/la-politica-publica-mas-linda-del-mundo/>
- Finchelstein, D., Hallak, J. C., y Wersocky, M. A. (2016). *La infraestructura de calidad y competitividad en Argentina*. IDB Technical Note, No. 1067.

- García Díaz, F. (2019a). La mirada a la inserción internacional desde la complejidad económica. En C. Ernst, P. Dragún, & F. García Díaz (Eds.), *Una nueva inserción comercial argentina. El papel de la diversificación y la complejización para crear más y mejor empleo* (pp. 139–160). OIT.
- García Díaz, F. (2019b). Proyectando una inserción internacional inteligente en el corto y mediano plazo. En C. Ernst, P. Dragún, & F. García Díaz (Eds.), *Una nueva inserción comercial argentina. El papel de la diversificación y la complejización para crear más y mejor empleo* (pp. 163–197). OIT.
- García Díaz, F., y Álvarez, V. (2023). El desafío exportador de la Argentina: exploración del potencial a corto y mediano plazo. Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/21-LC/BUE/TS.2023/2), CEPAL.
- Ghezzi, P., Hallak, J. C., Stein, E., Ordóñez, R. y Salazar, L. (2022). Competing in Agribusiness: Corporate Strategies and Public Policies for the Challenges of the 21st Century. Latin American and Caribbean Microeconomic Report, IDB.
- Goldberg, P.K., Khandelwal, A.K., Pavcnik, N. y Topalova, P. (2010). Imported intermediate inputs and domestic product growth: Evidence from India. *The Quarterly journal of economics*, 125(4), pp. 1727-1767.
- González, A., y Hallak, J. C. (2013). La internacionalización de las pymes argentinas orientadas a segmentos de mercado no masivos en países desarrollados. *Revista Integración y Comercio*, 37(17), pp. 11-21.
- González, A., Hallak, J. C., y Scattolo, G. (2022). Requisitos técnicos en los mercados de exportación y respuestas empresariales: los casos de arándanos y maquinaria agrícola en Argentina. *Económica*, 68, 025. <https://doi.org/10.24215/18521649e025>
- González, A. L., Hallak, J. C., Scattolo, G., y Tacsir, A. (2022). The need for coordination to develop customized competitiveness in agrifood systems: lemon, pork, and dairy in Argentina. *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies*, 12(4), pp. 750-767.
- González, A., y Hallak, J.C. (2023). Evaluación y fortalecimiento de la estrategia “Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo”. IDB.
- Graziano, A. y Volpe Martincus, C. (2021). *El papel de las pymes en el crecimiento de las exportaciones de los países*. IADB. Disponible en <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/el-papel-de-las-pymes-en-el-crecimiento-de-las-exportaciones-de-los-paises/?s=08>
- Hallak, J. C. y Chittaro, L. (2018). Inserción internacional y desarrollo productivo: nuevos lineamientos de política. *Boletín Techint*, No. 356, pp. 89-104.
- Hallak, J. C., y López, A. (2022). ¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina? Análisis de políticas, requerimientos de capacidades estatales y riesgos. IDB Technical Note, No. 02629.
- Handley, K. y Limão, N. (2015). Trade and investment under policy uncertainty: theory and firm evidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(4), pp. 189-222.
- Handley, K. y Limão, N. (2017). Policy uncertainty, trade, and welfare: Theory and evidence for China and the United States. *American Economic Review*, 107(9), pp. 2731-83.
-

-
- Hatzichronoglou, T. (1997). Revision of the High-Technology Sector and Product Classification. *OECD*, No. 1997/02.
- Hidalgo, C. A. y Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), pp. 10570-10575.
- Hofmann, C., Osnago, A. y Ruta, M. (2017). Horizontal Depth: A New Database on the Content of Preferential Trade Agreements. World Bank Policy Research working paper; No. 7981.
- Lee, W., Rocha, N. y Ruta, M. (2021). Trade Facilitation Provisions in Preferential Trade Agreements: Impact on Peru's Exporters. World Bank Policy Research Working Paper; No. 9674.
- Llach, J. J., y Rozemberg, R. (2019). Aportes para la Estrategia Nacional Exportadora de la Argentina. *CERA*.
- López, A. (2018). Los servicios basados en conocimiento: ¿Una oportunidad para la transformación productiva en Argentina? *Laboral papel*; no. 31. IIPE.
- López, A., Niembro, A., y Ramos, D. (2014). La competitividad de América Latina en el comercio de servicios basada en el conocimiento. *Revista CEPAL*, (113), pp. 23-41.
- López, A. y Ramos, D. (2013). Los servicios basados en el conocimiento: una nueva oportunidad exportadora para la Argentina. Documentos de trabajo del CENIT, No. 53.
- López, A., & Ramos, A. (2018). El sector de software y servicios informáticos en la Argentina. Evolución, competitividad y políticas públicas. *Fundación CECE*.
- Manova, K. (2013). Credit constraints, heterogeneous firms, and international trade. *Review of Economic Studies*, 80(2), pp. 711-744.
- Melo, O., Engler, A., Nahuehual, L., Cofre, G. y Barrera, J. (2014). Do sanitary, phytosanitary, and quality-related standards affect international trade? Evidence from Chilean fruit exports. *World Development*, 54, pp. 350-359.
- Minetti, R., y Zhu, S. C. (2011). Credit constraints and firm export: Microeconomic evidence from Italy. *Journal of International Economics*, 83(2), pp. 109-125.
- Muñiz, M. (2015). Exporters, importers and credit constraints. *Journal of International Economics*, 95(2), pp. 333-343.
- Obaya, M. y Stein, E. (2021). El diálogo público-privado para la formulación de políticas productivas: La experiencia de las mesas sectoriales en Argentina (2016-2019). IDB Technical Note, No. 2120.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2007). Private standard schemes and developing country access to global value chains: challenges and opportunities emerging from four case studies.
- Palazzo, G., Feole, M., Gutman, M., Bercovich, S., Pezzarini, L., y Lourenco, M. (2021). El potencial productivo verde de la Argentina. *FUNDAR*.
- Park, H., Urmeneta, R. y Mulder, N. (2019). El desempeño de empresas exportadoras según su tamaño: una guía de indicadores y resultados. Documentos de Proyectos de la CEPAL, No. 2019/41.
- Rauch, J. (1999). Networks versus markets in international trade. *Journal of International Economics*, 48(1), pp. 7-35.
-

- Rapetti, M., Carreras Mayer, P., Brest López, C., y Sorrentino, A. (2019). Exportar para crecer. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. CIPPEC.
- United Nations Industrial Development Organization (2015). Meeting standards, winning markets: Trade standards compliance.
- Wilson, J. S. (2003). Standards and global trade: A voice for Africa. *World Bank*.
- World Bank. (2005). Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports.
- Veiga, L. y González, J. (2021). Estudio de factibilidad y brecha para promover la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior de los países del MERCOSUR y Alianza Pacífico. IDB Technical Note, No. 02448.
- Volpe Martincus, C. (2014). Un mundo de posibilidades: internacionalización para el desarrollo productivo. En Crespi, G., Fernández-Arias, E., Stein, E. (Eds.), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Inter-American Development Bank.
- Volpe Martincus, C. (2016). *Out of the border labyrinth: An assessment of trade facilitation initiatives in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Volpe Martincus, C. y Sztajerowska, M. (2019). *How to solve the investment promotion puzzle: a mapping of investment promotion agencies in Latin America and the Caribbean and OECD countries*. Inter-American Development Bank.
-

Apéndice 1

Predicción de los flujos comerciales de Argentina

La predicción del comercio internacional de Argentina presentado en la figura 1.B se basa en la estimación de una ecuación de gravedad a través del método de Poisson Pseudo-Máxima Verosimilitud (PPMV) (Silva y Tenreiro, 2006). La ecuación estimada es la siguiente:

$$T_{ij} = \exp [\alpha_{ij} + \beta_1 \ln(Y_i) + \beta_2 \ln(Y_j) + \beta_3 \ln(Y_{pc_i}) + \beta_4 \ln(Y_{pc_j}) + \beta_5 \ln(d_{ij}) + \beta_6 sm_i + \beta_7 sm_j + \beta_8 f_{ij} + \beta_9 i_{ij} + \beta_{10} c_{ij}] \eta_{ij},$$

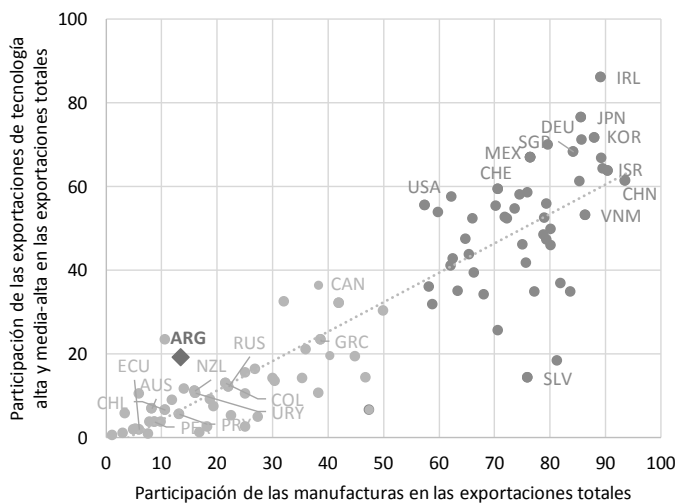
donde T_{ij} es el flujo de comercio bilateral entre los países i y j , Y es el PIB PPA, Y_{pc} es el PIB PPA per cápita, d es la distancia bilateral entre el par de países, sm_i y sm_j son dummies iguales a uno si el país i (j) no tiene salida al mar, y f , i y c son variables binarias igual a uno si los países comparten, respectivamente una frontera, un idioma común o un pasado colonial común. Finalmente, η_{ij} es un término de error.

Esta ecuación de gravedad se estima utilizando datos de comercio bilateral para 2019 de UN COMTRADE, las variables del PIB provienen de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial y los otros controles de CEPIL.

Apéndice 2

Figuras y tablas del apéndice

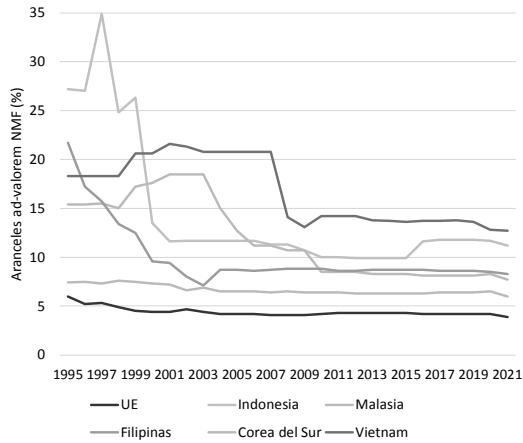
Figura A1: Participación de las exportaciones de tecnología alta o media-alta en relación con la participación de las manufacturas en las exportaciones totales, 2021



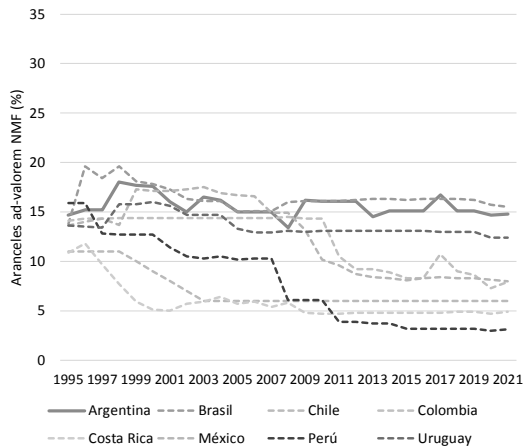
Fuente de datos: UN COMTRADE, CEPII y Banco Mundial, utilizando la clasificación de Hatzichronoglou (1997). En azul (verde) los países con participación de las exportaciones de manufacturas mayor (menor al 50%).

Figura A2: Evolución de los aranceles NMF promedio en manufacturas (excl. maquinaria)

A. América Latina



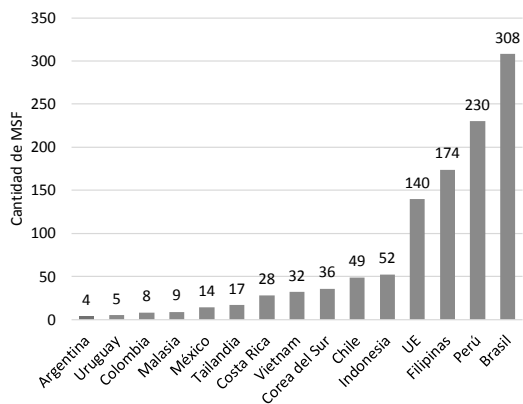
B. Asia y UE



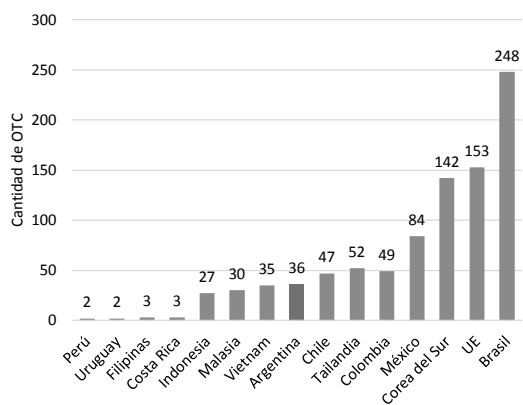
Fuente de datos: WITS y UN COMTRADE. Promedio de todas las categorías del SA6 ponderadas por comercio mundial. No incluye equivalentes ad valorem.

Figura A3: Cantidad de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) por país

A. MSF, 2022



B. OTC, 2021



Fuente de datos: OMC.

Cuadro A1: Exportaciones de bienes por categorías detalladas y productos, 2021

Descripción (SA 2)	Principales productos	Exportaciones (millones de USD)	% diferenciados	Participación en las export.
Total		87.421	22%	100%
Productos agropecuarios		52.055	6%	60%
10 Cereales	Maíz, trigo, cebada	15.463	0%	18%
23 Subproductos de la agroindustria	Harina de soja	13.199	1%	15%
15 Grasas y aceites	Aceite de soja, de girasol y de oliva	9.162	9%	10%
12 Semillas y frutos oleaginosos	Porotos de soja	4.345	0%	5%
2 Carnes	Carne bovina: cortes deshuesados, refrigerados	4.098	27%	5%
3 Pescados y mariscos	Langostinos y calamares congelados	1.794	1%	2%
4 Productos lácteos; huevos de aves; miel	Leche en polvo, mozzarella, lactosuero, miel	1.649	23%	2%
8 Frutas y nueces comestibles; cáscara de cítricos o melones	Peras y limones	644	87%	1%
Otros	-	1.702	-	2%
Equipo de transporte		8.993	100%	10%
87 Vehículos, y sus partes y accesorios	Pick ups, SUV, automóviles, cajas de cambio	7.874	100%	9%
88 Aeronaves, vehíc. espaciales y sus partes	Aviones y otras aeronaves; de peso superior a 15.000 kg	264	100%	0%
Otros	-	854	100%	1%
Minerales		7.058	0%	8%
27 Combustibles y aceites minerales, y productos de su destilación	Aceite crudo de petróleo, gas natural	6,65	0%	8%
Otros	-	408	-	0%
Químicos		6.414	37%	7%
38 Productos diversos de las ind. químicas	Biodiesel, agroquímicos	2.823	21%	3%
28 Productos químicos inorgánicos, metales raros	Carbonato de litio	952	0%	1%

30	Farmacéutico productos	Medicamentos	906	100%	1%
29	Productos químicos orgánicos	Lecitinas y hormonas (menotropinas)	616	29%	1%
33	Aceites esenciales; perfumería, cosmética	Aceite esencial de limón; aromatizantes para alimentos y bebidas; desodorantes y antitranspirantes personales	469	38%	1%
	Otros	-	649	-	1%
Alimentos procesados			2.886	52%	3%
22	Bebidas, licores y vinagre	Vino	948	85%	1%
20	Preparaciones de hortalizas, frutas, nueces u otras partes de plantas	Papas congeladas, jugo de limón, jugo de uva	804	36%	1%
24	Tabaco crudo y elaborado	Tabaco Virginia	310	3%	0%
19	Preparaciones de cereales, harina, almidón o leche; productos de pasteleros	Fórmulas lácteas para infantes, galletas, alfajores	252	55%	0%
	Otros	-	572	-	1%
Otros			10.014	32%	11%
71	Perlas; metales preciosos, semipreciosos	Lingotes de oro	2.667	0%	3%
84	Reactores nucleares, máquinas y artefactos mecánicos	Motores (para equipos agrícolas); válvulas para la industria automotriz, y válvulas y bombas para otras industrias	1.388	100%	2%
39	Plásticos y sus manufacturas	Polietileno, copolímeros de etileno y polipropileno	1,06	13%	1%
76	Aluminio y sus manufacturas	Aluminio en bruto	781	10%	1%
73	Acero y sus manufacturas	Tubos de acero sin costura	691	22%	1%
72	Fundición de hierro y acero	Tubos de acero aleado sin costura	505	50%	1%
	Otros	-	2.923	-	3%