

## INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO: MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA ARGENTINA

JUAN CARLOS HALLAK\* Y ANABEL MARÍN\*\*

Más allá de la reciente desaceleración en el comercio y la inversión extranjera, la economía mundial se ha movido en las últimas décadas hacia mayores niveles y nuevas formas de integración. Un movimiento casi inevitable en el contexto de los cambios tecnológicos recientes –como internet– que han revolucionado para siempre las posibilidades de comunicación. Empresas de todos los tamaños tienen hoy la posibilidad de organizar su producción y tomar decisiones de aprovisionamiento utilizando el escenario global. Las localizaciones que antes estaban completamente aisladas ahora se encuentran interconectadas al sistema económico mundial a través de su inserción en cadenas globales de valor. El comercio de intangibles y servicios –muchos de ellos considerados antes no transables– ha crecido más en los últimos años que el de bienes físicos. La internacionalización alcanzada por algunas firmas globales ha pasado umbrales hasta hace poco impensados –por ejemplo, el primer Starbucks abrió sus puertas en 1971 en Seattle; hoy la empresa tiene 50 mil locales en 50 países y compra café a 29 países diferentes.

La Argentina, sin embargo, permanece como una de las economías menos integradas a la economía mundial; en 2015 fue la tercera economía más cerrada medida por el ratio de exportaciones a producto bruto interno. Con excepción de un reducido número de actividades insertas en el comercio global, en su mayoría conectadas a los recursos naturales, la mayor parte del aparato productivo local está casi exclusivamente orientado al mercado interno. El país tiene además baja presencia en los mercados regionales o globales a través de la internacionalización de sus grandes empresas.

En este contexto parece crucial y urgente abordar en profundidad la discusión en torno a las estrategias posibles y deseables para mejorar la integración económica del país a la economía del mundo. Entendiendo que las posibilidades de esta inserción están ligadas íntimamente al desarrollo de las capacidades productivas, este *dossier* propone abordar preguntas centrales para pensar conjuntamente estrategias posibles y deseables de inserción internacional y desarrollo productivo para la Argentina.

\* Comisión Nacional de Comercio Exterior, Universidad de San Andrés y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); <jchallak@udesa.edu.ar>.

\*\* Centro de Investigaciones para la Transformación de la Universidad Nacional de San Martín y CONICET; <a.i.marin@fund-cenit.org.ar>.

Más específicamente se analizan tres grandes interrogantes. En primer lugar, si existen modelos a seguir para optimizar la inserción internacional de la Argentina y, de ser así, cuáles son estos modelos. En segundo lugar, con qué recursos cuenta el país para iniciar este proceso, cuál es su posición actual en el comercio internacional y el nivel y tipo de desarrollo de sus capacidades productivas. Finalmente, cuáles son las políticas, instrumentos e instituciones existentes, y cuáles deberían desarrollarse para seguir avanzando en el diseño de una estrategia en pos de una mejor inserción internacional.

Los artículos que integran este *dossier* fueron desarrollados en el marco de un proceso de discusión, investigación y reflexión llevado adelante por la Comisión Nacional de Comercio Exterior durante el año 2017, dentro del marco del Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio. Este proceso incluyó tres mesas de discusión en las que participaron referentes del mundo académico, político y empresario. Estas mesas se organizaron alrededor de tres temáticas: estructura productiva, inserción internacional y estrategias de política. Cada mesa de discusión incluyó tres reuniones, que se llevaron a cabo entre abril y octubre de 2017, con el objetivo de lograr lineamientos básicos de consenso sobre las diferentes trayectorias posibles y deseables de desarrollo productivo e inserción internacional para la Argentina hacia el año 2030. A la vez, las discusiones de cada una de las mesas se estructuraron en torno al desarrollo de un trabajo de investigación centrado en el eje temático de la mesa.

Esta introducción recoge los principales puntos de consenso que aparecieron en las mesas de discusión y resume la evidencia empírica generada y analizada en los trabajos de investigación, que incluyen los tres estudios marco. El primero (Robert, Obaya y Cassini) identifica rasgos comunes en las estructuras de países más avanzados y analiza la estructura productiva actual de la Argentina en relación con la de otros países. El segundo (Bambrilla y Porto) caracteriza el tipo de inserción internacional actual de la Argentina y las trayectorias posibles para mejorarla. El tercero (López y Pascuini) se centra en las posibilidades de política comercial y de desarrollo productivo, discute estrategias exitosas adoptadas por otros países en el pasado y su posible aplicabilidad para distintos tipos de sectores.

La discusión acerca de cómo integrar mejor a la Argentina en la economía mundial, aprovechando las oportunidades que se están abriendo para acelerar el crecimiento, avanzar en el proceso de desarrollo del país y abordar los desafíos de cualquier tipo de transición asociada, parece fundamental en un mundo cada vez más globalizado donde resulta imposible pensar economías aisladas y desconectadas. Esta discusión ha estado, sin embargo, fuera del debate en la Argentina durante los últimos años, donde han primado posiciones extremas y ha quedado relegado el problema tan relevante sobre las opciones factibles y deseables de integración a la economía mundial. El proceso de discusión e investigación organizado dentro del Programa de Investigadores constituye un paso fundamental para marchar en esta dirección y abordar el desafío más general todavía no resuelto acerca de cuáles son los modelos posibles de desarrollo económico del país.

## Avances en la discusión e investigaciones

Las mesas de discusión comenzaron exhibiendo una gran heterogeneidad de miradas sobre las distintas trayectorias de desarrollo productivo e inserción internacional para

la Argentina. En el proceso de trabajo conjunto, y con base en la nueva evidencia empírica generada en los trabajos de investigación –cuyos avances se compartieron en las mesas–, se lograron algunas líneas fundamentales de consenso. Cuatro ideas generales surgieron como resultado de este proceso.

La primera de ellas está relacionada justamente a la pregunta sobre modelos a seguir, metas y trayectorias deseables, que en general en la literatura del desarrollo económico se ha centrado en temas de estructura. Tanto las discusiones como la evidencia empírica de las investigaciones sugieren la misma idea. No parece fácil o ventajoso definir *a priori* una estructura sectorial a seguir. Existen diversas estructuras sectoriales y, por lo tanto, perfiles de inserción internacional compatibles con el desarrollo. Esto quiere decir que una mejora en la estructura productiva argentina no implica evolución hacia una estructura sectorial ideal predefinida.

Así, sobre la base de un análisis econométrico de datos de la estructura productiva de 57 países, el artículo de Robert, Obaya y Cassini no encuentra, de hecho, evidencia de una asociación clara entre el nivel de ingreso y la especialización sectorial de diferentes países. Por un lado, el análisis identifica que el sector de servicios transables tiene un fuerte peso tanto en la estructura productiva de los países de altos ingresos (51% del total) como en la estructura de los países denominados de transición, de ingresos medios, dentro de los cuales se encuentra la Argentina (53%). Por otro lado, revela que la actividad manufacturera ha perdido terreno para los dos grupos de países, el de altos y medios ingresos (12% y 13%, respectivamente), pero es importante tanto para Taiwán y Singapur (21%) –es decir, Asia desarrollada– como para los países de Asia en desarrollo (23%), que incluye en su gran mayoría países de ingresos bajos. Finalmente, y apuntando en la misma dirección, en un análisis dentro de los países de altos ingresos, el trabajo advierte que, aun con rasgos agregados comunes, a un nivel más desagregado, estos tienen estructuras sectoriales diferentes. De este modo, se identifican tres subgrupos: uno con mayor peso de manufacturas, otro con mayor peso de servicios y otro –los nórdicos– con mayor peso relativo de industrias extractivas.

Una actividad que sí aparece asociada a la estructura productiva de los países de altos ingresos –y no a la estructura de aquellos de ingresos medios o bajos– es la de aplicación y generación de nuevos conocimientos. Esto nos lleva a la segunda idea general que emergió en este proceso de discusión, reflexión e investigación del Programa de Investigadores: para una mejora en la canasta exportadora, la Argentina debería involucrar movimientos hacia actividades que albergan un mayor potencial de diferenciación y que requieren aplicación y generación de nuevos conocimientos, lo que comúnmente la literatura llama de mayor contenido tecnológico y de innovación.

El punto de partida de la Argentina no es bueno. Se exporta poco, lo que se exporta está concentrado en escasos productos y destinos, y el nivel de diferenciación y sofisticación de lo que se vende en el exterior es bajo. Asimismo, cuando se comparan datos de la estructura productiva del país con los de otros países –como la intensidad de innovación o la productividad media–, las estimaciones muestran un atraso significativo.

Brambilla y Porto, en su análisis de la canasta exportadora del país, analizan en detalle todos estos puntos. En sus estimaciones identifican que el 80% de las exportaciones argentinas están concentradas en cuatro sectores: productos agropecuarios, transporte, químicos y alimentos procesados. Además, los productos agropecuarios concentran más de la mitad de lo exportado; el resto se reparte entre productos

dentro de la rama de vehículos y autopartes, medicamentos y vinos. Si miramos productos, 47 de un total de 1.083 explican el 80% de las exportaciones. El principal destino de las exportaciones de *commodities* es Asia; y de productos con un mayor nivel de sofisticación y diferenciación, América Latina. El 45% de lo que se exporta son productos con baja diferenciación y de bajo contenido tecnológico, solo el 17,5% es de alta diferenciación y contenido tecnológico.

El análisis del artículo de Robert, Obaya y Cassini sugiere que este limitado perfil de la canasta exportadora es un reflejo de los bajos esfuerzos en investigación y desarrollo (I+D) que se realizan en todos los sectores en general. En un análisis de la intensidad de gastos en I+D por sector, el artículo encuentra que, para los grupos de sectores para los que hay información, la intensidad de gastos sobre el valor bruto de producción en la Argentina es significativamente menor que la de cualquier otro grupo de países, incluso relativo al de los países de su grupo de referencia, que invierte en promedio para este tipo de sectores 1,29 más que la Argentina. El análisis de diferencias en productividad por sector entre países arroja importantes diferencias desfavorables también, con la excepción de las actividades primarias.

De cualquier forma, el análisis en los dos trabajos sugiere que la mayoría de los sectores que tienen peso en la estructura productiva argentina tiene potencial de transformarse en una dirección de mayor sofisticación y diferenciación; lo que nos lleva a la tercera idea general que emergió del proceso del Programa de Investigadores: con el objetivo de mejorar el perfil productivo y de inserción internacional del país, es deseable trabajar con las actividades y los recursos existentes, aplicando conocimiento y apuntando a mayores niveles de calidad y diferenciación e innovación, ya que la mayoría de los sectores tienen nichos de potencial dinamismo.

El trabajo de Brambilla y Porto muestra que la mayor parte de los sectores alberga potencial para el desarrollo de productos diferenciados, y que la Argentina tiene un gran potencial para mejorar el perfil de su canasta exportadora, moviéndose dentro de los sectores en los que ya tiene experiencia exportadora hacia segmentos de mayor diferenciación; por ejemplo, desde exportar aceite o miel a granel, a exportarlos embotellados y con marca. De hecho, el 37,2% de las exportaciones argentinas se concentra en productos con un alto potencial de diferenciación, los cuales son no diferenciados en la Argentina en su gran mayoría pero son diferenciados y de calidad en otros países. Estos sectores ofrecen una gran ventana de oportunidades para el país, para diversificar sus exportaciones a través de mejoras en la calidad y el desarrollo de marca.

Este es uno de los caminos posibles para mejorar el perfil productivo y exportador de la Argentina, el cual se discutió y exploró empíricamente en la investigación de Brambilla y Porto. Otro camino posible que se discutió también en las mesas es el estímulo a encadenamientos entre los sectores con fuerte peso en la estructura productiva, como los de recursos naturales, usuarios de conocimiento e innovaciones provenientes de otros sectores, y otros sectores generadores de conocimiento e innovaciones, como el de servicios de conocimiento. El desarrollo de estos vínculos fortalece los sectores receptores mejorando su eficiencia y estimula la diversificación y sofisticación del aparato productivo. La experiencia de países como Noruega o Australia muestra que esto es posible a partir de sectores de recursos naturales como el petróleo y la minería. En la Argentina hay evidencia de este tipo de procesos asociados al sector agrícola, por ejemplo, con el crecimiento de una interesante industria doméstica de semillas.

La cuarta idea general, discutida y capturada en el proceso de trabajo conjunto, se vincula también con la pregunta sobre capacidades y trayectorias deseables. Hubo acuerdo generalizado acerca de la heterogeneidad existente no solo entre sectores, sino dentro de los sectores, y se estableció que esta heterogeneidad debería ser tenida en cuenta para el diseño de políticas. La heterogeneidad se explica por diferencias en la organización industrial, tipo de actores, capacidades, historia, potencial, entre otros. Un desafío importante de política es por lo tanto diferenciar grupos relevantes y mapear las políticas en esos grupos. El artículo de López y Pascuini avanza en esta dirección y establece prioridades y enfoques diferentes de políticas para distintos tipos de sectores.

Sobre la base de una taxonomía de instrumentos y sectores, el artículo propone diferentes prioridades de política para los distintos tipos de sectores. Más específicamente, luego de una discusión sobre los diferentes tipos de políticas y herramientas para la implementación de una estrategia orientada a mejorar la inserción internacional de la Argentina, el artículo distingue cuatro tipos de políticas: comercial y de costos, de apoyo a las exportaciones, de regulación y promoción de inversión extranjera directa (IED) y de desarrollo productivo e innovación. Adopta además una taxonomía elaborada por la Secretaría de Transformación Productiva (2016), la cual distingue cuatro tipos de sectores con necesidades diferentes: competitivos (ej.: aceites vegetales), nichos competitivos (ej.: equipamiento médico), latentes (ej.: maquinaria agrícola) y sensibles (ej.: textiles). Luego, argumenta que aunque en principio todas las políticas son importantes para todos los sectores, las consideradas prioritarias para sectores competitivos son las de acceso a mercado y las orientadas a la firma de acuerdos internacionales; las prioritarias para los sectores latentes y de nichos competitivos son las de regulación y promoción de IED; y para los sensibles, son las de desarrollo productivo y de innovación.

## Desafíos pendientes y preguntas para seguir investigando

El proceso también fue útil para identificar desafíos y preguntas, y así seguir trabajando tanto desde el punto de vista de la investigación como desde la política. Uno de los puntos analizados en el artículo de López y Pascuini –que requiere sin duda más atención– es el manejo de las problemáticas asociadas a la transición. La integración a los mercados internacionales tiene en muchos casos ganadores y perdedores, tanto trabajadores como empresas. Es fundamental por lo tanto diseñar e implementar estrategias que ayuden a la contención, transformación y transición de los que se ven desfavorecidos.

Otro tema que surgió en las discusiones y fue considerado en las investigaciones de Robert, Obaya y Cassini, y de Brambilla y Porto –que requiere asimismo más investigación y reflexión– es el de las tecnologías transversales, como las de información, biotecnología y nuevos materiales, cruciales para el dinamismo de todos los sectores. Existe consenso sobre la importancia de estas tecnologías, sin embargo, no resulta evidente a través de qué políticas e instrumentos incentivar inversiones y el desarrollo de estas tecnologías en el país.

Otra problemática relevante que apareció en las discusiones e investigaciones –sobre la que se avanzó pero claramente es necesario continuar investigando– es la de dinámica de cambio. La cuestión acerca de la especialización e inserción en el comer-

cio internacional se ha centrado por varias décadas, sobre todo en América Latina, en temas de estructura. Se ha intentado identificar cuál o cuáles son las estructuras, definidas en términos de la composición sectorial, compatibles con el desarrollo. No obstante, como ya señalamos, se viene fortaleciendo el consenso acerca de la importancia de la dinámica frente a la importancia de la estructura. Con qué dinámica de cambio es posible acelerar un proceso de reconversión hacia mayores y mejores niveles de integración. Cuáles son los pasos y los vínculos que deben facilitarse y acelerarse. Se mencionaron ya dos posibles trayectorias de cambio: *upgrade* de las actividades y sectores existentes a través de la calidad, diferenciación y los vínculos intersectoriales. Sin embargo, es necesario avanzar más en el entendimiento de otras estrategias y en las posibilidades de seguir estas trayectorias en sectores específicos.

Finalmente, un punto fundamental para ahondar son las posibilidades de política. Toda la discusión previa y el proceso de investigación se centraron en entender qué es deseable y hacia dónde se deben direccionar los esfuerzos. En consecuencia, se llegó a acuerdos significativos sobre cuestiones centrales para definir estas preguntas. No obstante, resultó evidente en las discusiones que hay mucha incertidumbre aún acerca del cómo, es decir, a través de qué procesos, instrumentos e instituciones definir prioridades de política. Por ejemplo, cómo deberían tomarse las decisiones respecto de los instrumentos a priorizar dentro de cada sector, qué instituciones deben desarrollarse o fortalecerse para implementar las políticas y con qué instrumentos trabajar. La literatura sobre políticas de desarrollo productivo y de innovación ha empezado a estudiar y recomendar herramientas participativas, como las mesas sectoriales para abordar estos desafíos; y ha habido algunas experiencias de implementación –como el caso de Perú– que muestran cierto grado de éxito. Sin embargo, dado el limitado número de experiencias y la incipiente aplicación, la evidencia no es robusta todavía para generalizar recomendaciones. Se trata entonces de un tema que debería seguirse de cerca e investigarse en profundidad.