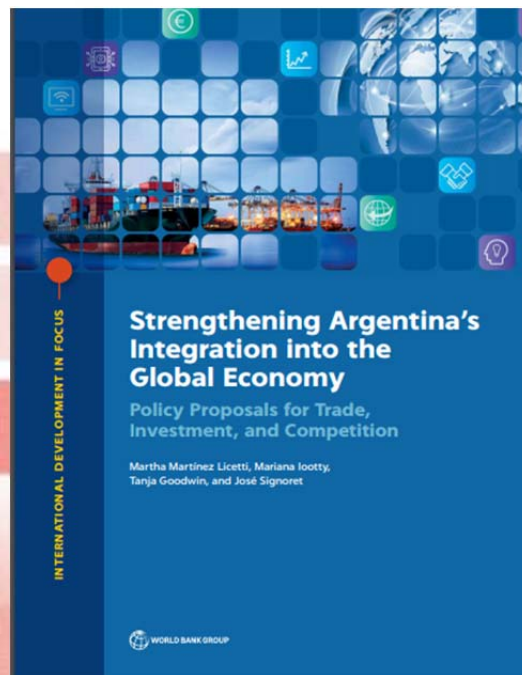


La integración de Argentina a la economía mundial: el informe del Banco Mundial



Juan J. Llach - Ricardo Rozemberg

iei

Instituto de Estrategia Internacional

La integración de Argentina a la economía mundial: el informe del Banco Mundial

Por Juan J. Llach y Ricardo Rozemberg

Juan J. Llach es Licenciado en sociología (UCA) y en economía (UBA). Profesor emérito del IAE-Universidad Austral, dirige allí el GESE (Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía). Miembro de las Academias Nacionales de Ciencias Económicas y de Educación y de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales Columnista del diario La Nación. Autor de 11 libros y más de 50 trabajos académicos sobre economía, historia, políticas públicas y educación. Asesor de una decena de organizaciones de la sociedad civil. Fue secretario de Programación Económica de la Nación (1991-1996) y Ministro de Educación de la Nación (1999-2000).

Ricardo Rozemberg es Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Master en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Di Tella. Investigador Principal del Centro iDeAS de la Universidad de San Martín y Director del Observatorio Pymex del Instituto de Estrategia Internacional de la CERA. Es consultor regular de organismos y organizaciones nacionales e internacionales. Docente de grado y postgrado en UNSAM, y de postgrado en UBA, UNQ e ISEN. En el ámbito del sector público, se desempeñó como Gerente de la Agencia de Desarrollo de Inversiones (2007/9), director del Centro de Estudios para la Producción de la Secretaría de Industria (2000/6), y director del Centro de Economía Internacional de la Cancillería (1998/2000). Es autor de diferentes trabajos y estudios sobre la problemática de distintos sectores productivos, el comercio exterior y la integración regional, la inversión extranjera directa y las negociaciones económicas regionales e internacionales.

iei

Instituto de Estrategia Internacional

En 1989 la CERA fundó como entidad semiautónoma, el Instituto de Estrategia Internacional –IEI–, que es espacio de reflexión y análisis. En el mismo se respeta una amplia libertad académica y además de desarrollos propios, cuenta con la contribución de investigadores con una perspectiva diversa e independiente.

Algunos de los trabajos publicados se pueden consultar en www.cera.org.ar, Instituto de Estrategia Internacional –Selección de Publicaciones–.

Las opiniones que se encuentran expresadas en las publicaciones son las de los autores y no reflejan necesariamente las del IEI ni las de la CERA.

ÍNDICE

Presentación	i
I. Síntesis del informe	1
<i>I.1. Diagnósticos</i>	<i>1</i>
<i>1. ¿Quo vadis Argentina? Contexto, perspectivas y posibles escenarios</i>	<i>7</i>
<i>2. La experiencia internacional con reformas microeconómicas estructurales</i>	<i>8</i>
<i>3. El fortalecimiento de las instituciones para una integración eficaz en la economía global</i>	<i>10</i>
<i>I.2. Propuestas.....</i>	<i>10</i>
<i>4. Una agenda detallada de reformas para ayudar a las empresas a integrarse en la economía global</i>	<i>10</i>
<i>5. Conclusiones</i>	<i>13</i>
II. Comentarios al informe del Banco Mundial (2018) “Fortaleciendo la integración de la Argentina en la economía global”	16
<i>II.1. Informe centrado en la atracción de inversiones y en la apertura a las importaciones.....</i>	<i>16</i>
<i>II.2. Atracción de inversiones, en especial de IED</i>	<i>16</i>
<i>II.3. Apertura importadora</i>	<i>17</i>
<i>II.4. El rol de las exportaciones</i>	<i>18</i>
Gráfico 1.....	21
Bibliografía citada	22

Presentación

En abril de 2018 el Banco Mundial publicó el informe “Strengthening Argentina’s Integration into the Global Economy. Policy proposals for Trade, Investment, and Competition” (Fortaleciendo la Integración de Argentina a la Economía Global. Propuestas de Política para Comercio, Inversión, y Competencia).

El informe había sido solicitado por el Ministerio de la Producción y, en el proceso previo de consultas con el sector privado, la CERA señaló:

1. La restricción externa al crecimiento de Argentina se debe a que la elasticidad ingreso de las exportaciones es menor a la elasticidad ingreso de las importaciones. Cuando la Argentina crece a un ritmo similar al de sus principales socios comerciales, las importaciones aumentarán de forma más acelerada que las exportaciones, generando un déficit comercial. De allí que, a juicio de la CERA, es necesario contar con una Estrategia Nacional Exportadora como base del Desarrollo Sostenible. Se entregó a los consultores del Banco Mundial el documento respaldatorio de esa opinión, publicado en noviembre de 2015.
2. El estado del proyecto MERCOSUR que exhibe desde hace tiempo (1999) un progreso desequilibrado y parcial en su objetivo de constituir una Unión Aduanera, ausencia de avances sustantivos en su coordinación y ausencia de mecanismos para el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política, y la falta de coherencia regulatoria intra MERCOSUR.
3. La disfuncionalidad del sistema impositivo con una tasa corporativa nominal del 35% y marginal del 43% que desfavorece las cadenas largas de valor agregado.
4. Los serios problemas de competitividad logística en un país lejos de los principales mercados mundiales.
5. La importancia de que el informe analizara la tasa de protección efectiva por sectores.

En el presente trabajo, “**La integración de Argentina a la economía mundial: el informe del Banco Mundial**”, Juan J. Llach y Ricardo Rozemberg realizan un valioso y oportuno aporte que coincide con el lanzamiento de la iniciativa oficial Argentina Exporta, coordinada por el Ministerio de Producción y Trabajo.

El estudio presenta una síntesis del informe del Banco Mundial, analizando su diagnóstico sobre el contexto, perspectivas y posibles escenarios. Luego, se repasan los aportes sobre la experiencia internacional, las reformas microeconómicas estructurales y el papel del fortalecimiento institucional para una integración eficaz en la economía global. A su vez,

se examina una síntesis de la agenda detallada de reformas para ayudar a las empresas a integrarse en la economía global.

A la luz de estas conclusiones, Llach y Rozemberg analizan las políticas relevantes para las exportaciones que fueron omitidas o insuficientemente tratadas en el informe del Banco Mundial, de modo de ampliar las perspectivas sobre la política comercial argentina y la integración inteligente al mundo.

Comentarios, críticas y sugerencias son bienvenidos.

Enrique S. Mantilla
Presidente

I. Síntesis del informe

I.1. Diagnósticos

1. *¿Quo vadis Argentina? Contexto, perspectivas y posibles escenarios*

El objetivo de este informe del Banco Mundial (IDBM) es proponer políticas que mejoren el comercio exterior, la inversión y la competencia interna en la Argentina. Las políticas consideradas no se limitan sólo a las específicas para estas tres cuestiones e incluyen muchas otras que también condicionan a dichas mejoras. Subyace en el informe la afirmación de que, mejorando estas tres políticas, también mejorará, significativamente, el crecimiento económico del país.

1.1. Progresos en las políticas económicas desde fines del 2015. El informe sostiene que el gobierno de la Argentina está emprendiendo un cambio relevante de sus políticas económicas, procurando ir más allá de la corrección urgente de desequilibrios macroeconómicos y dando prioridad a la reintegración del país a los mercados globales para lograr un crecimiento sostenible. Detalla un conjunto de catorce reformas realizadas o en marcha (p.30 y 31), destacando la remoción del control de cambios, el endurecimiento de la política monetaria, el acuerdo con los *holdouts* y la reducción de los subsidios a los servicios públicos. En materia de comercio exterior menciona la reducción de impuestos a las exportaciones¹ y el reemplazo de las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI) por un sistema de monitoreo más simple (SIMI), moviéndose hacia licencias automáticas en línea con los procedimientos establecidos en el ámbito de la OMC.

1.2. Beneficios potenciales de la integración en la economía global. El informe sostiene que la integración en los mercados globales puede mejorar la eficiencia de la economía argentina, dando oportunidades al florecimiento de la inversión privada y, por esa vía, a los consumidores. En el corazón del IDBM se encuentran dos afirmaciones: a) el escaso crecimiento de la productividad es causa principal del menguado crecimiento de la Argentina. Por ejemplo, la productividad total de los factores entre 1961 y 2014 creció apenas un 0,4% anual, muy próxima a la de Brasil (0,42%), menos de la mitad de la de Chile (0,86%) y poco más de un quinto del promedio de Corea, Hong Kong, Indonesia y Malasia. b) Una mayor integración del país en la economía global tiene el potencial suficiente para dar lugar a aumentos de la productividad, tanto en la economía en general, como en muchos sectores y empresas. Los vehículos para lograr este potencial son el acceso a mercados más amplios y con mayor elasticidad-ingreso, más economías de escala sin caídas de precios, aumento de la competencia, mejoras tecnológicas y, en fin, beneficios para los consumidores.

¹ El informe no contempla -por obvios motivos de su fecha de cierre- la reimplantación de los derechos de exportación a partir de septiembre de 2018.

1.3. Mejora de la calidad de los empleos y potencial de aumento en el empleo agregado a largo plazo. El IDBM parte de un diagnóstico de alto desempleo y subempleo en el país. Los vehículos para mejorar la situación serían incentivar una mayor demanda de trabajadores de alta calificación o proveer mayor acceso a tales posiciones. Estos beneficios, empero, estarían condicionados a las condiciones macro y a las instituciones del mercado de trabajo. También se destaca que, en economías con alto desempleo y subempleo, como la de Argentina, la apertura podría traducirse en inversiones en los sectores de bienes transables, aumentando así el empleo formal.

1.4. Políticas coadyuvantes y específicas para promover el comercio exterior, la inversión y la competencia. Entre las políticas coadyuvantes el IDBM alista las referidas a la macroeconomía, el mercado de trabajo, el crédito y el financiamiento, la innovación y las regulaciones de los negocios. A su vez, incluye a las reformas de las políticas de inversión y competencia como complementos importantes de la liberalización comercial y también para la integración a la economía mundial del siglo XXI, de la que –polémicamente– se afirma ser global, interconectada y competitiva. Sin embargo, estas tres políticas, tan fundamentales, pueden ser bloqueadas o negativamente afectadas por otras políticas o regulaciones de mercados y sectores específicos, en algunos casos con presencia de lobbies que pueden impedir las reformas. Aunque existan una ley de inversiones y una de competencia, es necesario revisar también muchas regulaciones o legislaciones sectoriales específicas. Ninguna institución puede cambiar por sí sola las políticas de comercio exterior, inversiones y competencia. Atenuando en parte estas limitaciones, existen realimentaciones positivas entre estas tres políticas. Así, las políticas de IED (inversión extranjera directa) pueden abrir o cerrar el paso a nuevos actores internacionales, las políticas comerciales influyen en el tamaño del mercado y en los insumos disponibles, en tanto que las políticas de competencia pueden afectar la contestabilidad de los mercados de insumos y productos y, al mismo tiempo, dar incentivos a la innovación y al aumento de la productividad.

1.5. La Argentina tiene una economía cada vez más cerrada (al menos hasta diciembre de 2015). Se subraya que la economía argentina es muy cerrada al comercio y que la apertura ha decaído desde 2005, de 40,5% a 23% en 2015, en parte por la caída de los precios de commodities. También se observan una caída de la densidad de nuevas firmas exportadoras y, contrariamente a la tendencia global, una declinación en la participación de las exportaciones de servicios en el PIB a lo largo de los últimos años, ubicando ahora a la Argentina por debajo de Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Un último punto, pero muy importante, es la baja participación de la Argentina en las cadenas globales de valor, y el hecho de hacerlo mucho más como vendedor que como comprador. Este punto está vinculado a la también muy baja participación del país en acuerdos internacionales de libre comercio, ya que tiene “un solo acuerdo vigente de preferencias comerciales, el Mercosur”².

² En verdad, la Argentina tiene otros acuerdos de preferencias comerciales con terceros países en el marco de la ALADI, si bien no son cuantitativamente significativos.

1.6. La Argentina recibe muy poca inversión extranjera directa (IED). La IED alcanza a sólo el 2% del PIB (aproximadamente un 13% de la inversión bruta interna fija, IBIF), se ubica por debajo del promedio de América Latina y el Caribe y también es inferior que la recibida por la mayoría de los países³. Pese a ser diversificada por sectores, la complejidad de la IED en la Argentina es relativamente baja (rango 78 entre 107 países), bastante alineada a la complejidad económica del país (rango 72) que, en parte, refleja también la (relativamente baja) complejidad de las exportaciones.

1.7. Excesiva regulación de los mercados que encarecen los bienes. El IDBM vincula esta baja atracción de la IED a la alta regulación de los mercados y de la competencia en los mismos. El IDBM estima que esta regulación es un 30% mayor que el promedio de los 19 países comparados de América Latina y el Caribe, y un 20% superior a la de Brasil. Se pone especial énfasis en las regulaciones de precios, incluyendo el programa “Precios cuidados”. La principal evidencia (indirecta) presentada sobre la regulación y la falta de competencia es un estudio del período 2010-15 sobre las diferencias en los precios de alimentos que cubrirían hasta un 85% de la canasta básica alimentaria. Después de corregir por la sobrevaluación del peso argentino se concluye que los precios en la Argentina son, como mínimo, un 10% mayores a los observados en los países de la OCDE y de la Alianza del Pacífico⁴. Se atribuye esta diferencia a la insuficiente competencia en los mercados de estos bienes, principalmente por la concentración de la oferta. Se otorga poca importancia, en cambio, a la protección comercial. En todo caso, es muy llamativo y una verdadera lección de política económica que, después de más de una década de políticas con sesgo contrario a la producción agropecuaria, fundamentadas en la protección de la “mesa de los argentinos”, haya evidencias sólidas de un nivel comparativamente alto de los precios de los alimentos que, como mínimo, no consiguió eliminarse, aun en la comparación con países más desarrollados.

1.8. Ganancias que puede obtener la Argentina promoviendo mercados competitivos e integrándose a la economía mundial⁵. Los mercados competitivos incrementan la productividad por tres vías: la eficiencia en la asignación de recursos, el aumento de la eficiencia productiva y el impulso a la innovación. Tal aumento de la productividad se da en la del trabajo, pero también en la del conjunto de factores (productividad total de los factores o PTF). Aunque esta última se desconoce en su integridad es considerada frecuentemente como un indicio de la eficiencia con que se combinan los otros tres

³ Salvo indicación en contrario, cuando se dice que la Argentina tiene más o menos cantidades en un rubro determinado (apertura, cadenas de valor, etcétera) el comparado es un conjunto de países seleccionados por el Banco Mundial por compartir con la Argentina características importantes. Ellos son Australia, Brasil, Bulgaria, Costa Rica, Finlandia, Holanda, Irlanda, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Reino Unido, Rumania y Sudáfrica.

⁴ Aunque sólida en conjunto, la evidencia tiene algunos flancos débiles, sobre todo en lo referido al efecto de la sobrevaluación del peso. Dada su gran relevancia, es un tema que debería profundizarse, incluso por parte del gobierno.

⁵ Se traduce del inglés “contestable” por competitivo. Más próxima al significado original serían contestable o desafiante, pero no están en el diccionario de la RAE.

factores productivos: trabajo, capital humano y capital físico⁶. El IDBM sostiene que un factor determinante de la productividad del trabajo y de la PTF es la *presión competitiva*, medida aproximadamente por la inversa del margen entre el precio y el costo de un bien. Para la Argentina encuentra que una mayor presión competitiva en la industria manufacturera podría agregar, en promedio, un 7% anual al crecimiento de la productividad del trabajo. EL IDBM no aclara, sin embargo, la duración de este impacto.

¿Qué políticas podrían mejorar la presión competitiva? Una es aumentar la competencia en los sectores de servicios, que son insumos relevantes para la producción, mediante la desregulación y la consecuente atracción de nuevos oferentes. Sin ella, los precios son mayores y los servicios menos accesibles, y en la Argentina esto ocurre en el transporte, las comunicaciones, la electricidad y algunos servicios profesionales⁷. El IDBM estima que, desregulando estos sectores, el PIB del escenario base 2030 aumentaría entre 0,1 y 0,6 puntos porcentuales. Una segunda política para aumentar la presión competitiva, que el IDBM destaca quizás por sobre todas, es una apertura al comercio en y del Mercosur. Por ejemplo, reduciendo a la mitad los derechos de importación del Mercosur al mundo y, dentro de la asociación comercial, bajando 15% las medidas no arancelarias (MNA) y eliminando las limitaciones a las exportaciones, el PIB del escenario base 2030 aumentaría 1%⁸. En tercer lugar, el IDBM analiza posibles efectos de varias políticas. Una es la apertura unilateral, conjuntas con el Mercosur o limitadas a la Argentina, en base a exenciones nacionales autorizadas del arancel externo común; otra es cambiar las licencias de importación no automáticas (LNA) y la tercera es revisar los impuestos a las exportaciones establecidos en 2016⁹. En cuarto lugar, el IDBM compara los efectos en el PIB y en el comercio exterior de cuatro acuerdos y políticas comerciales distintos, a saber: una rebaja unilateral del 50% de los aranceles extra-zona, realizada por todos los países del Mercosur, tipo cláusula de “nación más favorecida”; un acuerdo de rebajas arancelarias de los países del Mercosur con los de la UE, con y sin Gran Bretaña y, por

⁶ La PTF es el residuo de la ecuación de crecimiento, es decir, aquella parte del mismo que no se explica por las contribuciones del trabajo, del capital humano y del capital físico. Aunque todavía no se la ha logrado explicar con precisión, la interpretación más aceptada es la que entiende a la PTF como el valor que se agrega según el modo de combinar los otros tres, mediante la organización, la innovación y recursos análogos.

⁷ Esto ocurre porque, durante las administraciones de los presidentes Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se desanduvo el camino de desregulación implementado a partir del decreto 2284/91,

⁸ Otras estimaciones del IDBM son el eventual acuerdo Mercosur-Unión Europea, que aumentaría un 80% las exportaciones argentinas a ese destino y, por otro lado, una eliminación unilateral de las licencias previas de importación y de los derechos de exportación, que aumentaría el PIB del escenario base 2030 un 0,22% y un 0,97%, respectivamente.

⁹ En 2018, después del cierre del IDBM, se establecieron impuestos a todas las exportaciones, por lo que los ejercicios del impacto de los mismos han quedado desactualizados. Con rebajas arancelarias de los sectores más protegidos el IDBM estima ganancias de 0,16% del PIB del escenario base 2030. Por su parte, con la eliminación completa de LNA para importar, las importaciones subirían 3,5%, las exportaciones 4,5% y el PIB 0,22%, aunque el PIB de la industria manufacturera caería 1,5%. En fin, la eliminación total de los impuestos a las exportaciones, vigentes en diciembre de 2015, las incrementaría un 15,6%, las importaciones crecerían 14% y el PIB 0,98%.

último, un acuerdo similar, pero entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico¹⁰. Al respecto, el IDBM identifica sectores ganadores y perdedores en el crucial tema del empleo formal por sectores. Acorde con las expectativas, sobre un total de 21 sectores, el acuerdo con la Alianza del Pacífico muestra 8 bajas, 3 de ellas moderadas y ninguna grande. Más sorprendentemente, la apertura externa de todos los países del Mercosur muestra impactos similares al acuerdo con la UE. En el primer caso, cae el empleo en 11 sectores, 6 de ellas importantes y 3 moderadas. En el segundo caso, los valores son 12, 5 y 3, respectivamente. En los tres acuerdos, y previsiblemente, los sectores menos afectados son los de servicios, con caídas acotadas en las agroindustrias y más fuertes en la industria manufacturera.

1.9. La importancia de la IED, el comercio en servicios y el electrónico y los mercados domésticos competitivos. El contexto actual no es el mejor para la apertura comercial, dado que el comercio internacional ha crecido sólo 3% anual desde 2012, contra un 7,1% por año en el período 1987-2007. Adicionalmente, y contra lo que ocurrió en la década del noventa, prevalece ahora una retórica proteccionista (y, agregamos nosotros, en ambos casos liderada por los EEUU). No obstante, como subraya el IDBM, hay también algunas nuevas oportunidades, dadas por el mayor desarrollo de las cadenas globales de valor (CGV)¹¹, los acuerdos de libre comercio entre distintas asociaciones comerciales, el crecimiento del comercio de servicios y el mayor acceso a las pymes facilitado por el acelerado aumento del comercio electrónico. Estas oportunidades fortalecerían su potencial actuando todas ellas conjuntamente.

Cadenas globales de valor (CGV). Más aun, lograr los beneficios de integrarse en más CGV requiere en la práctica participar en acuerdos de libre comercio, y la Argentina sólo tiene el firmado con el Mercosur¹². Pero aun la profundización de este único acuerdo tendría un impacto positivo en la participación de la Argentina en más CGV. Lo mismo ocurriría con un acuerdo Mercosur-Alianza del Pacífico. La industria automotriz es citada por el IDBM como una de las posibles beneficiarias de estas políticas, aunque sin analizar a fondo la cuestión del elevado déficit comercial de esta industria¹³.

¹⁰ El acuerdo con la UE aumentaría las exportaciones argentinas un 7%, las importaciones un 6% y el PIB un 0,4% respecto de las proyecciones base del 2030. Este aumento del PIB llegaría al 1% en el caso de la rebaja unilateral de aranceles de los países del Mercosur. El acuerdo Mercosur-Alianza del Pacífico tendría los menores efectos en el PIB (+0,2%), pero ningún sector caería, como sí ocurre en los otros dos acuerdos.

¹¹ Si bien el fenómeno de las cadenas globales de valor tuvo una fuerte expansión en los años 90 y hasta la crisis internacional de 2008, su dinamismo se quebró a partir de entonces. En una publicación reciente de la OMC y Banco Mundial (2017) se reconoce este cambio de comportamiento, aunque se considera como muy pronto como para poder afirmar que el proceso de integración profunda asociado al desarrollo de estas cadenas globales se haya detenido o incluso revertido.

¹² Los acuerdos de libre comercio, destaca el IDBM, incluyen cada vez más y más diversas áreas de políticas.

¹³ El IDBM critica que los incentivos fiscales introducidos en 2016 estén sesgados a los productores locales de autopartes y sugiere que, en cambio, lo que hace falta para aumentar la participación local en el valor agregado son mejores políticas de desarrollo de proveedores (Box 1.9, p.58).

Comercio de servicios. Este comercio da cuenta ya de una cuarta parte del comercio global, y la participación en él de los países emergentes aumentó de 3% en 1970 a 20% en 2014. Según el IDBM se trata de una gran oportunidad para la Argentina, ya que su crecimiento podría más que compensar la caída (absoluta o relativa) de la producción de la industria manufacturera resultante de una mayor apertura de la economía. Para el desarrollo de este sector la Argentina debe invertir más y mejor en conectividad, fortalecer la oferta de recursos humanos calificados, sobre todo para los servicios intensivos en conocimiento (SIC), y mejorar sus instituciones, atacando sin atenuantes la corrupción, a veces asociada a los todavía excesivos trámites para el comercio exterior. El país tiene superávits en los SIC –cuyas exportaciones dan cuenta del 7,8% del total de exportaciones de la Argentina- y fuerte déficits en servicios de propiedad intelectual, transportes y viajes, en este último caso con posibilidades de reducirlo.

Comercio electrónico. Este nuevo modo de comprar, vender y comerciar abre muchas oportunidades, especialmente a las pymes¹⁴. Si bien entre 2010 y 2015 las ventas electrónicas en la Argentina crecieron más que en otros países de LATAM y que el promedio de la región, la participación en las ventas mundiales es de sólo el 0,2% -versus 1% en Brasil- evidenciando un horizonte posible de gran crecimiento. Hay una agenda necesaria, que se refiere en la sección de propuestas. Parte de ella se ha cumplido, sobre todo en la regulación del comercio electrónico, pero hay todavía bastantes asignaturas pendientes, buena parte de ellas concentradas en regulaciones y desregulaciones de las telecomunicaciones.

1.10. *Posibles medidas de mitigación de las reformas microeconómicas en sectores sensibles.* El IDBM reconoce que sus recomendaciones de reformas microeconómicas e integración al mundo tienen costos que se concentran en los sectores y regiones sensibles y en los trabajadores con bajas calificaciones. Entre los sectores menciona a las industrias de automóviles y autopartes, aceros y metales, productos electrónicos, artículos para el hogar, textiles y calzados. En contraste, se beneficiarían y crearían empleo las industrias cárnicas, la agricultura, los alimentos y diversos servicios. Aun así, son clara mayoría los países que acompañaron este tipo de reformas con programas compensatorios y con una red de seguridad social. Entre los programas aplicados han sido frecuentes los de reentrenamiento, para facilitar la reasignación sectorial de los recursos humanos, las políticas de desarrollo de emprendedores, medidas compensatorias para las firmas afectadas y, por último, incentivos para las regiones rezagadas como consecuencia del cambio de la política económica¹⁵. Según el IDBM, estas políticas muestran eficacia muy diversa. La literatura más reciente recomienda proteger a los trabajadores, más que a los puestos de trabajo. Y hacerlo tanto activamente (reentrenamiento, búsqueda de empleo) como pasivamente (seguros de desempleo y medidas análogas). Puede estimarse que los

¹⁴ Más allá de la validez de esta afirmación, lo cierto es que buena parte del desarrollo del comercio electrónico en Argentina se limita al ámbito del mercado interno, siendo marginal –hasta ahora- su importancia para el comercio transfronterizo

¹⁵ El IDBM muestra comparativamente las políticas compensatorias adoptadas por Australia y Polonia en la década del ochenta y Suecia y México en la del noventa.

países de la OCDE invirtieron en promedio, en 2015, un 0,5% del PIB en políticas activas y 1,0% del PIB en políticas pasivas o de subsidio, totalizando así 1,5% del PIB, cifra que contrasta con la del país que menos invirtió que es México, con sólo un 0,01% del PIB.¹⁶ El informe también destaca programas de la Argentina que evalúa como satisfactorios, por ejemplo, el Programa de Transformación Productiva y el “111000 aprende a programar”¹⁷ Concluyendo la sección, el IDBM reconoce, sin embargo, que programas de asistencia focalizados específicamente a mitigar los costos sociales de la apertura, pueden ayudar a reducir la oposición a ella pero que su efectividad ha sido mixta y su cobertura más bien pequeña. Fundamenta esta afirmación, principalmente, en el limitado alcance mostrado en los dos casos de mayor importancia, el *Trade Adjustment Assistance* (TAA), de los EEUU y el *Globalization Adjustment Fund*, de la Unión Europea.

Por eso el informe también subraya que, como complemento de la implementación de estos programas, comprender las fricciones a las que dan lugar y confeccionar políticas para resolverlas, es esencial para acelerar el proceso de ajuste y maximizar así las ganancias que se originan en la apertura. El informe encuentra que, en la Argentina, hay varios factores que pueden aumentar las fricciones y los obstáculos. Una es que, al ser un país federal, las políticas suelen diferir entre provincias y demorar, por ejemplo, las migraciones internas; otra es el tamaño del país, que aumenta los costos de transporte y, una tercera, es la rigidez de las regulaciones laborales, que pueden limitar la reasignación intersectorial de recursos. El IDBM muestra estudios –referidos a países desarrollados y también para Brasil y México- que estiman que hasta un 30% de las ventajas de la apertura pueden desaparecer por las fricciones de la reasignación de recurso. Y agrega finalmente que, si el capital fuera completamente móvil podría reducirse de 14 a 4 años la reasignación del factor trabajo consecuente a la apertura, recomendando por esta razón políticas crediticias que faciliten la movilidad del capital. En fin, obviamente, cuanto mejor sea el entorno macroeconómico en empleo, crecimiento y estabilidad de precios, menores serán los costos del ajuste.

2. La experiencia internacional con reformas microeconómicas estructurales

El primer problema que suele aparecer al abrir las economías es que las importaciones reaccionan más rápidamente que las exportaciones, con consecuencias negativas para el sector externo y el nivel de empleo. Como comparación con la Argentina, el IDBM ofrece, nuevamente, los casos de Australia, México Polonia y Suecia. Los factores de comparabilidad con la Argentina son la preexistencia de amplios sectores manufactureros y de servicios, un Estado con participación significativa en la economía, redes de asistencia o seguridad social en Australia y Suecia, fuertes gobiernos subnacionales (salvo en Polonia) y apertura en un contexto de integración a acuerdos de libre comercio (México y Polonia). El caso de Australia quizás sea el de mayor interés para la Argentina, por ser un

¹⁶ No obstante, el IDBM destaca que el programa mexicano de compensación a los agricultores en ocasión de la integración al NAFTA, llamado PROCAMPO, fue uno de los más eficaces.

¹⁷ Orientado a formar 100.000 programadores, 10,000 profesionales, y 1,000 emprendedores tecnológicos.

país con abundante dotación de recursos naturales, fuerte presencia del Estado y haber atravesado dos décadas –las del sesenta y el setenta- con problemas de estancamiento y productividad. Las reformas y la apertura de la economía se iniciaron en 1982 y, en 2017, Australia cumplió 25 años sin recesiones¹⁸.

Algunos factores comunes a las reformas estructurales implementadas en estos países que pueden ser de utilidad para la Argentina son las que siguen. 1) Formaron parte de políticas de desarrollo más amplias, entre las que cabe destacar un acuerdo federal en Australia. 2) Las reformas involucraron a diversas áreas de gobierno. De nuevo, el ejemplo más interesante para la Argentina puede ser el de la Comisión de Productividad de Australia. 3) Hubo sistemas de monitoreo y evaluación de los resultados a lo largo del proceso. 4) Fue planeada y cuidadosa la secuencia de reformas, comenzando por la eliminación drástica de las MNA. para avanzar luego con rebajas graduales de aranceles, más lentas en los sectores más sensibles¹⁹. Luego el IDBM destaca un punto crucial en todos los procesos de reformas: no hay acuerdo en la literatura acerca de la conveniencia de proceder drásticamente, con un shock, u optar por la gradualidad. El hecho es que tres de los cuatro países comparados, Australia, México y Suecia, optaron por un esquema gradual, siendo esta decisión fundada en consideraciones políticas.

3. El fortalecimiento de las instituciones para una integración eficaz en la economía global

3.1. Promoción de inversiones. El IDBM presenta alternativas para lograr un salto de calidad en las agencias de promoción de inversiones y analiza la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI)²⁰. Discute, en particular, la conveniencia de que las funciones de inversiones y comercio exterior estén juntas o separadas, dado que la AAICI comprende ambas, aunque como unidades de negocio separadas. Menciona la conveniencia que la agencia común sea como un “paraguas”, lo que permite compartir la administración, las infraestructuras en el exterior y las inversiones en inteligencia de mercados y construcción de imagen, pero separando los equipos técnicos. Recomienda en especial que estas agencias no se ocupen de temas regulatorios, para evitar conflictos de intereses, y pone como ejemplo al respecto el caso de Canadá. Añade muchas otras recomendaciones sobre la organización más conveniente de las agencias. Subraya la conveniencia de dar mayor relevancia a la atracción de inversiones extranjeras (IED). Más

¹⁸ Sorprendentemente, el IDBM omite mencionar que ese mismo período fue el del salto cualitativo de las economías del Asia Pacífico y de la India, muy próximas y complementarias con Australia. Por cierto, esto no invalida sus logros, ni su contraste con el desaprovechamiento de la Argentina de una oportunidad no idéntica, pero sí comparable. También debe mencionarse que Australia fue socio fundador del Commonwealth y luego inició una relación estratégica y geopolítica con los Estados Unidos.

¹⁹ Los sectores sensibles en Australia eran muy similares a los de la Argentina, tales como textiles, indumentaria, calzado acero y automóviles.

²⁰ La Fundación Argentina para la Promoción de Inversiones y Comercio Internacional fue creada el 18/3/2016, basándose en una transformación de la Fundación Exportar (Resolución 83/2016 del Ministerio de la Producción). Funciona con el nombre Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI).

en general sostiene que, en base a la experiencia internacional, las funciones más eficaces para conseguir inversiones son la promoción y el apoyo (*advocacy*), ejemplificando con actividades tales como las encuestas al sector, la participación en grupos de trabajo, las propuestas legales y de políticas y el lobby. También recomienda concentrarse en algunos sectores, aunque, de nuevo, sin fundamentar lo suficiente porqué unos y no otros^{21 22}.

3.2. Políticas de competencia en los mercados. En esta sección el IDBM analiza el funcionamiento de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). Subraya que ella se beneficiaría de mayor autonomía técnica y funcional, para protegerla de presiones políticas y de una mayor asignación de recursos, dedicándolos a políticas pro-competencia de mayor impacto, para lo que necesitaría contar con más personal idóneo, especialmente en temas de control de fusiones^{23 24}. Un punto importante del informe es que no pocos de los mercados poco o nada competitivos en la Argentina, lo son por regulaciones del Estado, y que esto ubica a nuestro país entre los que más restringen la competencia vía las regulaciones, destacando el caso del transporte vial, ferroviario y aéreo.

3.3. Mejores procesos institucionales para la formulación e implementación de la política comercial. La política comercial es llevada a cabo de muy diversos modos según los países en cuanto a las agencias responsables. Hay los que tienen una, otros dos, otros incluso más. El IDBM sostiene que no hay un modo de organización que sobresalga en su eficacia y que lo importante es que se cumplan bien tres funciones: análisis, comunicación más coordinación y representación. Para lograrlo, el informe recomienda los siguientes puntos. 1) Para las tareas de análisis. a) Capacidad institucional para recoger y analizar información sobre comercio exterior. b) Realizar evaluaciones independientes de los acuerdos comerciales negociados, para informar al público y asegurar su legitimidad. 2) Para la coordinación. c) Implementar mecanismos que permitan la comunicación con la sociedad civil y con todas las ramas del gobierno, promoviendo en esto último el trabajo entre agencias oficiales. d) Establecer mecanismos de consulta con los interesados (*stakeholders*), incluyendo a las pymes y a la sociedad civil. 3) Representación. e)

²¹ Sí menciona que también lo han hecho países como Costa Rica, Francia y Hong Kong.

²² Según el IDBM, la AAI CI destaca en su página web los siguientes sectores: petróleo y gas, telecomunicaciones, maquinaria y equipo, agroindustrias, energías renovables y servicios basados en el conocimiento. Pero en http://www.inversionycomercio.org.ar/exportar_sector_agro_y_alimentos.php, solapa “sectores” de la unidad de negocios “inversiones” sólo figuran las agroindustrias. Alternativamente, en la solapa “oportunidades de inversión”, el documento *Selective Investment Opportunities*, enumera petróleo y gas, infraestructura, energías renovables, agro-negocios, telecomunicaciones y tecnologías, inmobiliario y desarrollo urbano y turismo. En fin, la solapa “sectores” en “exportaciones” está inactiva. Información de la web al día 16/10/18.

²³ La ley 27442, sancionada el 9 de mayo de 2017, creó la Autoridad Nacional de Defensa de la Competencia, reemplazando a la anterior Comisión. Sin embargo, el IDBM fue escrito haciendo referencia al antiguo marco legal, agregando solamente que el texto aprobado en la Cámara de Diputados trata eficazmente algunos de los desafíos consignados en el informe (p.91). Por esta razón no se incluyen en esta síntesis afirmaciones del IDBM probablemente no válidas ante el nuevo texto legal.

²⁴ La Argentina tiene aproximadamente la quinta parte (78) de funcionarios de defensa de la competencia en comparación con el promedio de 13 países (424), desarrollados y emergentes.

Representar eficazmente los intereses y las posiciones del país ante los otros países y los organismos internacionales, e incluirlos también en las misiones al exterior. f) Hacer que estas tareas sean ejercidas por personas con un cargo oficial y especialmente entrenadas.

I.2. Propuestas

4. Una agenda detallada de reformas para ayudar a las empresas a integrarse en la economía global

Para fundamentar sus propuestas el IDBM utiliza distintos modelos, tanto de equilibrio general computado, como de equilibrio parcial. Incluye también análisis de productividad potencial de firmas, simulaciones de la reforma en la regulación de en industrias intensivas en servicios y una comparación internacional de precios con datos de panel. También se hace análisis comparado globalmente del marco institucional de las oficinas de comercio, de promoción de inversiones y de competencia, así como una revisión internacional de reformas microeconómicas (p. 33).

4.1. Oportunidades para entrar e invertir. Las políticas comerciales, de inversión y de competencia son determinantes de la entrada de nuevas firmas en un país o en un mercado. Por ejemplo, el proceso de entrada puede requerir licencias o, para comprar una compañía local o fusionarse con ellas, pueden necesitarse aprobaciones de la autoridad de competencia. A veces también es necesario algún incentivo de la agencia de promoción de inversiones para cubrir riesgos o costos de la inversión o, en fin, puede requerirse aprobación para importar insumos. Estas cuestiones son muy relevantes en la Argentina, que se ubica en el último tercio del ranking de facilidad para hacer negocios (rango 117 sobre 190 países)²⁵. Hay en el país varios mercados en los que son necesarias autorizaciones especiales, tales como diversas profesiones, el transporte o los medios de comunicación. Se agrega la existencia de regímenes promocionales, muchos de jurisdicción provincial y frecuentemente discrecionales. Entrar en el mercado argentino es más difícil si se lo intenta hacer importando, dada la cantidad y complejidad de las MNA a cumplir para hacerlo, mayores que en muchos otros países. No obstante, el IDBM destaca los avances logrados por el nuevo gobierno, a partir de 2016, tanto los realizados por la AAICI como por el nuevo Sistema de Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) y por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). Predominaron los referidos a facilitar gestiones ante otras autoridades gubernamentales.

El IDBM subraya, no obstante, una vasta agenda pendiente. 1) Reducir pasos burocráticos –especialmente para la entrada de nuevas firmas y para el comercio exterior– mediante medidas tales como la “ventanilla única”, considerar la no respuesta de las autoridades como aprobación y establecer un mecanismo general y amplio de

²⁵ Banco Mundial (2018), *Doing Business*.

desregulación. 2) Abrir sectores relevantes a la inversión –menciona el transporte aéreo²⁶- y eliminar barreras a la entrada. 3) Revisar a fondo y permanentemente los incentivos, de modo tal que no obstaculicen la competencia. 4) Reducir aranceles y eliminar MNA en sectores prioritarios. Se sugiere en particular, lo siguiente. a) Reducción unilateral de aranceles para bienes finales, comenzando por aquéllos con menores costos de ajuste en términos de empleo, tales como computadoras de centrales de procesamiento, muebles y artefactos para el hogar, o los que pueden algún impacto en el PIB, tales como, de nuevo, mobiliario, y textiles e indumentaria. b) Reformas unilaterales de las MNA, armonizando estándares dentro del Mercosur y minimizando las LNA. c) Reducciones tarifarias multilaterales del Mercosur y acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

4.2. Acceso a mercados de insumos competitivos. Las firmas que se instalan necesitan acceder a insumos y a servicios de calidad y variedad adecuados. Esto depende en gran medida de la apertura de la economía y de la competencia existente en estos mercados. El IDBM menciona, en particular, los aranceles de importación, las MNA y la competencia en los servicios de infraestructura, especialmente la energía, las telecomunicaciones, el transporte y la logística.

Se destacan, en particular, las siguientes sugerencias. *a) Mejorar la competencia y la regulación en los servicios públicos. Telecomunicaciones.* Implementar el operador virtual de red móvil, universalizar el servicio 4G y dar marco legal al acceso a la infraestructura. Implementar reglas para proteger la competencia neutral (ARSAT) y permitir a las compañías de TV de cable prestar servicios de telecomunicaciones. *Transporte.* Garantizar el acceso libre al uso de la red de transporte de cargas. Revisar las reglas de exenciones a los peajes, tanto públicos como privados. *Medidas anti-cartelización.* Fortalecer las acciones anti-cartel, especialmente en los insumos homogéneos. Revisar las reglas por las que el miembro de un cartel pueda auto-denunciarse como infractor. Desarrollar y aplicar técnicas para hacer inspecciones por sorpresa a los miembros de un cartel. Aumentar las multas a la cartelización. *b) Políticas para promover lazos con las firmas domésticas.* Crear una base de datos online de proveedores locales. Eliminar requerimientos discriminatorios de performance y evaluar los incentivos y políticas referidos al contenido nacional. Introducir incentivos de desempeño orientados a la promoción del entrenamiento técnico, la construcción de capacidades y la obtención de certificaciones internacionales. *c) Reducción unilateral de MNA.* Remover la prohibición de importaciones de maquinarias, equipos, instrumentos, dispositivos y parte usados. Eliminar las MNA para insumos industriales, tales como plásticos, fertilizantes, acero, cemento, papel y cerámicos, entre otros.

4.3. Capacidades para competir en un campo de juego nivelado. Es crucial que todas las firmas puedan acceder a las facilidades esenciales y a mercados no distorsionados. Para ello es necesario eliminar las regulaciones discriminatorias o las que permiten aplicar las

²⁶ Mención hoy errónea, muy probablemente debida a que la entrada de muchas firmas fue anterior a la redacción del informe.

normas discrecionalmente. Esto es especialmente relevante en lo que se refiere a las infraestructuras. En la Argentina, las empresas estatales participan en 17 sectores relevantes de la economía, más que en muchos otros países. Aunque ellas tienen en muchos aspectos marcos regulatorios similares a las empresas privadas, también tienen privilegios tales como financiamientos especiales o pasivos de los que se hace cargo el Estado. En otro orden, el IDBM también subraya la subsistencia de algunas ventajas para las empresas nacionales sobre las extranjeras. Tal es el caso de algunos impuestos y subsidios en sectores como las computadoras, la construcción, las telecomunicaciones y servicios para las empresas. También hay procedimientos de reclamos y apelación a los que las firmas extranjeras no pueden acceder y, a diferencia de muchos otros países, las empresas extranjeras tienen menores chances que las nacionales para ganar licitaciones. También hay regulaciones que excluyen los procesos de licitaciones, tales como las que establecen que YPF debe ser la proveedora del sector público y otras que favorecen a las empresas argentinas en licitaciones aun cuando sus precios sean hasta 5% al 7% mayores que los de los competidores extranjeros. Esta sección del IDBM termina subrayando que los riesgos para las empresas originados en la debilidad de las políticas pro competencia son más altos en la Argentina que en muchos otros países, tanto en el promedio general como en sus distintos componentes: influencia de intereses creados, controles de precios, prácticas competitivas injustas y discriminación contra empresas extranjeras.

Para enmendar esta situación, que no solo daña a un entorno competitivo sino también la capacidad de atraer IED, el informe recomienda los siguientes pasos. a) Incorporar a las empresas estatales bajo el mismo régimen de las privadas, por ejemplo, en las regulaciones y en los impuestos. b) Seguir el mismo criterio en el trato a las empresas extranjeras respecto de las nacionales. c) Modificar leyes que pueden limitar la competencia, como es el caso de la Ley de Abastecimiento (20680/1974), que otorga poderes al gobierno para intervenir en las decisiones de las empresas.

4.4. Capacidad para crecer y prosperar en los mercados globales. De entrada, el IDBM pone énfasis en que las intervenciones del estado, con sus políticas de comercio, competencia e inversión, condicionan a las empresas en su crecimiento y en su proyección global. Las propuestas presentadas en el IDBM comprenden los siguientes capítulos. a) Reducir la incertidumbre regulatoria y legal mejorando los mecanismos regulatorios con vistas a dar mayor claridad y previsibilidad a las normas (mencionando en especial a las que perjudican a la IED). b) Revisar para mejorar los mecanismos de control de las fusiones y adquisiciones, clarificando y haciendo más previsibles las normas. c) Remover las LNA, tanto en las importaciones como en otro tipo de transacciones. d) Fortalecer la promoción de inversiones, haciéndola más proactiva y con objetivos predeterminados. e) Mejorar la atención de las quejas de los inversores extranjeros mediante un mecanismo sistémico de respuestas a dichas quejas.

5. Conclusiones²⁷

Fortalecer la integración de la Argentina en la economía global es un objetivo del actual gobierno. En dos años pueden constatarse logros relevantes, tales como el reemplazo del sistema de permisos de importación, la renovación de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional²⁸ y las mejoras en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

Sin embargo, todavía hay amplio margen para reformas adicionales. Reformas comerciales, tanto bilaterales como multilaterales, tendrían potencial para acarrear muchos beneficios. Tal es el caso de una amplia apertura de todos los miembros del Mercosur al mundo o de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. También surgirían beneficios relevantes si se eliminaran las LNA de importación o si se eliminaran los derechos de exportación remanentes²⁹. Cada una de estas medidas generaría beneficios de entre 0,14% y 1% del PIB respecto del escenario base a 2020³⁰. Los impactos de la apertura comercial sobre el empleo diferirían entre sectores. Los más propensos a tener pérdidas grandes o moderadas son azúcar, productos metálicos, calzado, autopartes y otros sectores manufactureros. Por otro lado, los sectores que aparecen con chances de ganar empleo incluyen carnes, otros productos agropecuarios y casi todos los servicios.

La implementación de reformas para impedir o reducir prácticas o regulaciones anticompetitivas redundarían en ganancias adicionales para el país. Por ejemplo, la productividad manufacturera aumentaría 7% anual y más del 10% en maderas, metales básicos y productos del papel. Por su parte, escenarios simulados de reducción de regulaciones anticompetitivas en los sectores de servicios implicarían un aumento de entre 0,1% y 0,6% en el crecimiento anual del PIB.

El actual escenario comercial internacional ofrece oportunidades que la Argentina podría aprovechar³¹. Primero, el comercio está creciendo más en insumos que en bienes finales y, al mismo tiempo, la IED juega con frecuencia un papel crucial en las cadenas globales de valor (CGV). Esto permitiría a la Argentina conectarse a CGV o a cadenas regionales de valor (CRV), construyendo sobre capacidades ya existentes en ciertas industrias. En segundo lugar, los servicios son cada vez más comercializables gracias a las conexiones virtuales. La Argentina tiene ventajas comparativas en varios servicios y podría

²⁷ Aun a riesgo de reiterar lo dicho en la síntesis anterior se ha preferido incluir la sección de Conclusiones, para destacar los aspectos a los que el informe del Banco Mundial da mayor importancia.

²⁸ El IDBM estima que la Agencia citada ha logrado anuncios de inversiones por 102.000 millones de dólares. Pero esta cifra es dudosa porque la palabra “anuncios” no está claramente definida.

²⁹ Se refiere a las que habían quedado para el complejo sojero, antes de la reimplantación de los impuestos a las exportaciones en septiembre de 2018.

³⁰ El IDBM no menciona cuál podría ser el impacto conjunto de todas ellas.

³¹ El Informe no considera el empeoramiento del clima del comercio internacional a lo largo del 2018, por razones obvias vinculadas a la fecha de cierre del documento.

así atraer IED y aumentar sus exportaciones del rubro. Tercero, y vinculado a lo anterior, las TIC facilitan el comercio electrónico internacional y permiten que las PYME accedan a él, logrando así un comercio inclusivo.

Argentina también podría, y debería, implementar medidas de mitigación para contrarrestar los efectos transitorios de la apertura y la integración al mundo. La experiencia internacional sugiere que no hay un “traje a medida” de este tipo de medidas, pero también muestra que es buena práctica proteger a los trabajadores y no a los empleos, ya sea mediante políticas laborales activas o pasivas. Por ejemplo, políticas y reformas que mejoren la construcción de viviendas, el crédito y la infraestructura juegan un papel esencial para facilitar la movilidad de las personas.

La capacidad de la Argentina de aprovechar las oportunidades abiertas en el nuevo panorama del comercio global dependerá del diseño, secuencia y manejo de las reformas necesarias. De la experiencia internacional de los casos de Australia, México, Polonia y Suecia se extraen cuatro lecciones. 1) Las reformas estuvieron integradas a políticas nacionales más amplias y su implementación fue gradual, a lo largo de una década o más. 2) Hubo un trabajo coherente de las instituciones públicas para liderar el conjunto de las reformas microeconómicas. 3) Los impactos de las reformas fueron consistentemente monitoreados y la comunicación de sus resultados positivos fue crítica para la continuidad del proceso de reformas. 4) La secuencia temporal de las reformas fue tan importante como su contenido. Se combinaron shocks con gradualidades en los sectores más sensibles, mientras que las reformas referidas a mayor competencia y a las inversiones se tomaron más rápidamente.

Para que las reformas fueran exitosas resultaron cruciales las mejores prácticas de las instituciones involucradas, en especial las tres siguientes. 1) Buenas prácticas en las agencias encargadas de la promoción de la IED, tales como separar los aspectos regulatorios de los de promoción, mandatos muy precisos referidos a la interacción con los inversores y estrategias bien claras por sector. 2) Lograr un buen diseño de las agencias a cargo de preservar la competencia, con adecuadas herramientas para defender y hacer cumplir las normas, de tal modo de lograr el mayor impacto posible en el funcionamiento de los mercados. Para ello es necesario que tales agencias operen con autonomía técnica y funcional que les permita lograr que los principios de la competencia se embeban en todas las políticas públicas. 3) Las instituciones a cargo del comercio, la inversión y la competencia deben tener como tarea central la preparación y conducción de las negociaciones, así como la implementación de sus resultados. Con adecuado apoyo y buenos equipos, ellas pueden diseñar e implementar reformas específicas en las tres áreas mencionadas y obtener frutos a nivel microeconómico permitiendo a las firmas ser más competitivas e integradas en la economía global.

El informe ha esbozado reformas posibles de realizarse teniendo en cuenta las condiciones que las firmas suelen enfrentar cuando tratan de integrarse en la economía global, tal como se resume en lo que sigue para el caso de la Argentina.

(a) *Oportunidades para entrar en el mercado e invertir.* Aquí es clave eliminar las trabas burocráticas y abrir sectores claves a la inversión, mejorar el sistema de incentivos y facilitar la entrada de IED en sectores prioritarios. Más en detalle, las trabas burocráticas pueden removerse con ventanillas únicas, simplificaciones regulatorias, y reglas del tipo “quien calla, otorga”. Por su parte, la apertura de sectores clave puede lograrse eliminando barreras a la entrada –tal como en el transporte aéreo³²–, mejorando los sistemas de incentivos al respecto y, para el caso de los importadores de bienes finales, reduciendo las MNA en sectores protegidos como muebles y artefactos para el hogar, tal como se ha hecho recientemente con las computadoras.

(b) *Acceso a mercados eficientes de insumos.* Aquí debe trabajarse en regulaciones pro-competitivas en las cadenas de sectores claves –tales como transportes, electricidad y telecomunicaciones– asegurando accesos no discriminatorios a insumos y, por otro lado, estimulando resultados competitivos dando a las empresas incentivos para operar eficientemente. Las políticas anti-cárteles todavía deben y pueden fortalecerse, en particular en los mercados de insumos homogéneos, y reduciendo simultáneamente las MNA, incluyendo las LNA en los mercados de insumos. La Argentina también podría promover activamente los vínculos insumo-producto con firmas locales, por ejemplo, desarrollando bases de datos on-line de proveedores locales y rediseñando los criterios de performance.

(c) *Posibilidades de competir en un campo de juego nivelado.* Para lograr este objetivo y asegurar condiciones de mercado no distorsionadas la Argentina debe optimizar su tratamiento de las empresas estatales y remover instrumentos que distorsionan la competencia. Por ejemplo, la Argentina podría poner a las empresas estatales bajo el mismo régimen de las empresas de capital abierto, estableciendo para aquéllas principios de neutralidad regulatoria e impositiva. También se podrían eliminar instrumentos que limitan la competencia, tales como los que permiten controles de precios basados en la ley de abastecimiento.

(d) *Capacidad para desarrollarse en los mercados globales.* Una cuestión central para apoyar el desarrollo es reducir la cantidad de LNA y también crear procedimientos transparentes para tratar problemas enfrentados por inversores extranjeros, tales como los que regulan las fusiones y adquisiciones y el comercio electrónico. La minimización de LNA también haría más predecible la producción para a los exportadores, podría dar lugar a protocolos más claros para los inversores extranjeros y también a obligar a las agencias regulatorias a publicar los textos de sus normas antes de su vigencia legal. También ayudaría a la confianza de los inversores extranjeros en el país el establecimiento de un mecanismo sistemático de respuesta a los inversores. En igual sentido, una revisión del marco de revisión de fusiones y adquisiciones podría acelerar una consolidación de empresas más eficiente y una actualización del marco legal del comercio electrónico y de las firmas virtuales daría mayor protección a quienes consumen en la Web.

³² Ver nota 23.

La implementación coherente de todas las reformas antedichas permitiría a la Argentina cosechar los beneficios, que se refuerzan mutuamente, de un comercio internacional fortalecido, de la inversión y de las políticas pro-competencia.

II. Comentarios al informe del Banco Mundial (2018) “Fortaleciendo la integración de la Argentina en la economía global”

II.1. Informe centrado en la atracción de inversiones y en la apertura a las importaciones

Tratamiento insuficiente de las exportaciones como vehículo para la integración de la Argentina en la economía global. Pese a su título abarcador, el informe está centrado principalmente en la atracción de inversiones, sobre todo las extranjeras; en segundo lugar, en la apertura a las importaciones y, en un lejano tercer lugar, en las exportaciones. Las propias importaciones se tratan en buena medida como facilitadoras de la IED. Por ejemplo, tres de los cuatro puntos incluidos en las conclusiones se refieren a ella y a la apertura a las importaciones, a saber, desarrollar las oportunidades para entrar en el mercado nacional e invertir, acceder a mercados eficientes de insumos y posibilitar el competir en un campo de juego nivelado. El cuarto punto, si bien tiene un título comprehensivo, a saber, capacidad para desarrollarse en los mercados globales, también se refiere principalmente a la IED y a las importaciones que la facilitan. Si bien el IDBM recomienda que las reformas propuestas se anclen en políticas nacionales más amplias, éstas no se detallan.

II.2. Atracción de inversiones, en especial de IED

Virtual omisión del tema impuestos. Como primera observación, resulta muy llamativo que no se dé prioridad a la cuestión impositiva para atraer inversiones, más allá de obvias menciones a los impuestos directos a las exportaciones. En J. J. Llach et al. (2017) puede verse que los impuestos distorsivos –aquellos que directamente bajan el precio de la producción o incrementan sus costos- incluyendo el impuesto inflacionario³³, alcanzaban en 2016 al 11,1% del PIB, en contraste con Brasil (6,6%), Chile (0,6%), Uruguay (0,9%) y 0,6% del PIB en los países desarrollados. Aunque todavía no hay cifras oficiales, es probable que en 2018 esta incidencia haya aumentado en el orden de 1 punto del PIB, como consecuencia del aumento y el mayor alcance del impuesto a las exportaciones.

³³ Se incluye sólo la parte del impuesto inflacionario percibido por el Estado (3,04% del PIB en 2016) y no la que perciben los bancos (1.87% del PIB). Esta última, si bien no es un ingreso para el Estado sí es un costo adicional, y distorsivo, para el sector privado. Ver J. J. Llach et al (2017).

Al (casi) omitir el análisis de la presión y la estructura tributarias, el IDBM omite también la consideración de la rentabilidad como argumento de la función de inversión, tanto nacional como extranjera, una omisión incomprensible.

Obstáculos a la inversión tratados en el IDBM y de especial relevancia para la Argentina. 1) *Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.* Es importante el énfasis puesto en esta institución, recientemente rehabilitada, pero con una gran tarea por delante, dada la aparentemente alta concentración de diversos sectores económicos. 2) *Doing Business.* Como bien subraya el informe, es mucho lo que la Argentina tiene aún para aumentar las facilidades para hacer negocios. 3) *Las agencias en general, incluyendo la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI),* tienen márgenes relevantes de mejora, por ejemplo, en el análisis oportuno y estratégico de la información y en las coordinaciones dentro del sector público y con el sector privado.

II.3. Apertura importadora

Contexto de la apertura a las importaciones (1.1 y 1.2). Aunque se mencionan, no se tratan en el informe las interacciones, no siempre amigables, entre la política macroeconómica y la apertura de la economía ni, por otro lado, las complejas relaciones entre ellas y las restricciones sociales y políticas. Sí se reconoce que las importaciones reaccionan más rápidamente que las exportaciones, y este era un argumento central para dar un tratamiento integral a las cuestiones mencionadas en este párrafo.

Medidas no arancelarias (MNA) y licencias no automáticas (LNA). La insistencia del IDBM en estos dos temas aparece justificada, al menos por el hecho de que el gobierno no ha explicitado una estrategia de mediano plazo al respecto.

Problemas de empleo asociados a la apertura. Aunque los menciona, el IDBM no analiza en profundidad los impactos negativos que se podrían generar por el incremento de la competencia y el necesario ajuste del empleo en algunos sectores productivos. Es positiva, en cambio, su propuesta de una política compensatoria de los costos de la apertura centrada en los incentivos a crear empleo, a pesar de las conocidas rigideces legales existentes. Sus montos, sin embargo, difieren mucho entre países, entre el 0,1% y el 1,5% del PIB, y se carece de una estimación para el caso de la Argentina.

Apertura y crecimiento. El IDBM estima efectos relativamente bajos de la apertura comercial sobre el crecimiento, probablemente debido a que los modelos utilizados – como es usual- no captan suficientemente los efectos dinámicos de la apertura comercial, tales como inversiones, nuevos mercados, innovaciones, etcétera.

Mercosur. El IDBM menciona con frecuencia al Mercosur, destacando que es el único acuerdo comercial relevante de la Argentina y, parcialmente, su potencial de desarrollo si se bajan aranceles o se suprimen medidas no arancelarias (MNA). Falta, sin embargo, una visión más amplia de la gran distancia existente entre el Mercado Común al que se

aspiraba en el Tratado de Asunción (1991) y la realidad actual de esta asociación comercial muy imperfecta. Se encuentran incumplidas total o parcialmente la coordinación macroeconómica, la negociación conjunta con otras grandes asociaciones comerciales, la abundancia y discrecionalidad de las MNA, que aparecen y desaparecen, los derechos de exportación, los regímenes especiales, tales como el automotriz y muchos otros³⁴. Si estas deficiencias no se enmiendan no será posible que el Mercosur pueda llegar a ser un vehículo eficiente para la inserción de la Argentina en las grandes corrientes del comercio mundial. Un síntoma de ello, se manifiesta en el estancamiento, desde hace mucho tiempo, de la participación del Mercosur en el comercio exterior argentino. Sin tales enmiendas también se dificultará, al menos como hasta ahora, que la Argentina pueda competir por la atracción de inversiones en paridad con Brasil, con la lógica diferencia dada por los respectivos tamaños de sus mercados internos.

II.4. El rol de las exportaciones

Contexto del comercio mundial. Es polémica la caracterización inicial que hace el IDBM de la economía mundial del siglo XXI como global, interconectada y competitiva (p.32), sin aditamentos. Más adelante se relativiza en parte esta afirmación, citando la reciente desaceleración del comercio global y la “retórica proteccionista” –en verdad, más que una retórica- que parece extenderse con la presidencia de Donald Trump.

La cuestión merecería un mayor análisis. Es claro que, desde la Segunda Guerra, apoyándose en la creación del GATT en 1947, el comercio mundial ha tenido una expansión muy sostenida, del 7,6% anual en dólares constantes de 2017³⁵. Pero en la década actual, el mismo no crecería más de 3%, el menor valor para una década desde, al menos, los años sesenta del siglo pasado. Por otro lado, hay conflictos bastante sostenidos. Por ejemplo, desde 1995, los países miembros han sometido a la OMC más de 535 diferencias de 20 de sus acuerdos³⁶. También es cierto -como puede verse en el Gráfico 1 (al final)- que si hay alguna tendencia de largo plazo ella es a la disminución de las controversias. Una posible lectura de este fenómeno es que la fase expansiva del comercio internacional fue acompañada del incremento de lógicas tensiones (producto del mayor intercambio), para luego ir acomodándose al nuevo escenario. En cualquier caso, la función de la OMC como catalizadora de las tensiones y conflictos ha sido de gran importancia, resultando un mecanismo de solución de controversias con acceso no solo de los grandes jugadores mundiales, sino también, de los países emergentes. En estos

³⁴ No hay estimaciones de impacto sobre el crecimiento del PIB y del comercio exterior de la transformación del Mercosur en un mercado común propiamente dicho.

³⁵ Estimación del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/tema/comercio>).

³⁶ Las diferencias más numerosas son las referidas a dumping (128), subvenciones y medidas compensatorias (121), agricultura (81), general (66) y salvaguardias (60), totalizando estos 5 grupos –sobre un total de 18 categorías activadas- un 85,2% del total de las diferencias planteadas. Fuentes utilizadas de OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm; https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm y https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispustats_s.htm.

tiempos, este rol de la OMC está siendo desafiado por el Presidente Trump. Habrá que seguir más de cerca esta cuestión, por sí misma y también porque en el año 2018 hasta octubre ya son 35 las controversias planteadas ante la OMC, el mayor valor desde 2002 y el sexto desde 1995.

El proteccionismo agroalimentario y los apoyos financieros a la agricultura (subsidios). En el caso de la agricultura, la situación es de vieja data, dado que los subsidios a la agricultura fueron y siguen siendo mucho más tolerados por la OMC que los de los demás sectores económicos. Esto ocurre así por la presión de los países desarrollados productores agrícolas, tanto muchos de los europeos como los EEUU y Japón. Su vigencia a lo largo de las décadas ha resultado sin dudas un límite al crecimiento y desarrollo exportador de los países productores eficientes, como la Argentina.

En el Cuadro 1 puede verse su evolución en los últimos 30 años. La tendencia global es decreciente debido a la caída de los subsidios como porcentaje del PIB en los países desarrollados, mientras los de los emergentes están en aumento (con China como principal –no único- protagonista). Esta reducción de los subsidios se vincula, sin dudas, al aumento del precio relativo de los alimentos, aun con oscilaciones, en buena parte de este siglo.

Cuadro 1. Estimaciones del apoyo financiero a la agricultura, trienio 1987-2017

	1986-88		1995-97		2017	
	USD mM	% del PIB	USD mM	% del PIB	USD mM	% del PIB
Países OECD	285,4	2,1	323,1	1,3	315,5	0,7
Países emergentes	23,3	0,3	271,0	0,9
Total	285,4*	1,7*	346,4*	1,1	586,5	0,7

Fuente: OECD (2018). Los % del PIB (USD corrientes) son estimaciones propias. Notas: mM: mil millones ... Sin datos. * Estimado: presumiblemente los PE no tenían apoyo financiero a la agricultura (nótese su bajo nivel en el trienio 1995-97).

Esta cuestión del proteccionismo agroalimentario debería haber formado parte del IDBM, en tanto significa una limitación para las exportaciones argentinas, que debería discutirse. Algunos de los puntos relevantes a considerar son las chances de que esta política cambie, su eventual impacto en el comercio internacional de la Argentina, cómo ella se vincula con un eventual acuerdo Mercosur-Unión Europea o si podría mejorarse el rol del país en el Grupo Cairns (<https://cairnsgroup.org/pages/default.aspx>), que nuclea a un conjunto de 19 países -9 de ellos latinoamericanos- que reúnen el 25% de las exportaciones agropecuarias globales.

Referencias del IDBM a las exportaciones. Las menciones salientes del IDBM sobre las exportaciones son tres. Una es la estimación de los aumentos que resultarían de acuerdos comerciales o aperturas unilaterales. El ejemplo saliente, y más actual, es el de un acuerdo

entre el Mercosur y la Unión Europea, que incrementaría 80% (unos 7500 millones de USD) las exportaciones de la Argentina a la UE³⁷. Las otras dos se refieren a las ventajas para las exportaciones resultantes de cambios recientes en las tecnologías globales de producción y consumo. Una está dada por las exportaciones de servicios y el comercio electrónico, que ya suman hoy una cuarta parte de las exportaciones mundiales. La otra es la posibilidad de integrarse en las cadenas globales de valor (CGV)^{38 39}.

El aislamiento comercial de la Argentina. El informe destaca correctamente una seria limitación de la Argentina respecto de países competidores. Se trata del hecho de participar en sólo un acuerdo de libre comercio de magnitud significativa, el Mercosur, cuya apertura es limitada y bastante discrecionalmente regulada⁴⁰. Pero nada dice sobre la necesidad de perfeccionar la unión aduanera a los efectos de poder aprovechar en mayor medida los beneficios del proceso integrador, en términos de especialización y complementación productiva, por ejemplo. O sobre los riesgos de su dilución, si no se avanza en dicho sentido⁴¹.

Políticas relevantes para las exportaciones omitidas o insuficientemente tratadas en el IDBM.

1. *Medidas de impactos directos e indirectos.* El informe debería haber distinguido – y más sistemáticamente- entre medidas de impacto directo y rápido en las exportaciones, medidas de impacto indirecto y más lento y medidas unilaterales sin beneficios tangibles, o sólo en muy largo plazo.
2. *Macroeconomía y tipo de cambio.* Algunas referencias a esta cuestión pueden encontrarse en el Anexo B, referido a los vínculos entre las políticas macroeconómica y de los mercados de factores y, por otro lado, la integración global de la economía argentina. Dentro de la política macro debería haberse hecho alguna mención específica a la política cambiaria, más aún al estarse tratando el caso de la Argentina, única economía plenamente bimonetaria del mundo, lo que conlleva a una significativa volatilidad del tipo de cambio que puede ser particularmente dañina para un crecimiento sostenido de las

³⁷ Cabe señalar que la literatura sobre este tema muestra impactos menores del aumento de exportaciones de la Argentina resultantes de un eventual Acuerdo con la UE. Ver a este respecto la revisión de literatura y la estimación de impacto en Castro y Rozemberg (2014).

³⁸ Desde el punto de vista de las exportaciones, esta última es la única cuestión presentada en el informe que justifica el rol central que el IDBM otorga a la interacción entre IED, importaciones y exportaciones.

³⁹ Ver la nota 12.

⁴⁰ A ello podría agregarse eventualmente la incertidumbre sobre este acuerdo comercial originada en el cambio político en Brasil.

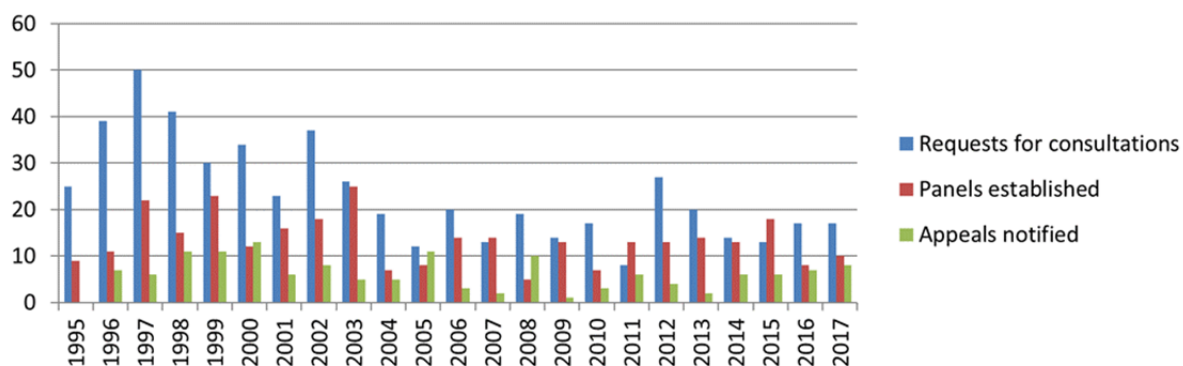
⁴¹ Actualmente y desde diferentes corrientes del pensamiento, en los países del Mercosur se está discutiendo acerca del futuro del proceso, particularmente sobre la posibilidad de profundizar la integración en forma paralela a abrirla más a las negociaciones con terceros. O, en su defecto, a transformar al Mercosur en un instrumento más flexible y menos profundo.

exportaciones, por ejemplo, por su impacto de sub-inversión en los sectores con mayor potencial exportador.

3. *La apertura importadora y las exportaciones.* Tampoco se analiza qué tipo de apertura comercial favorecería más a las exportaciones, ya sea en términos de partidas arancelarias, sectores productivos u orientaciones geográficas.
4. *Logística.* Aunque presente, también es escaso el análisis de los cruciales aspectos logísticos de las exportaciones, tales como transporte vial o ferroviario, incluidos los bitrenes, puertos y aeropuertos, estructuras de comercialización, etcétera.
5. *Políticas “blandas”.* Finalmente, el IDBM omite casi por completo las políticas blandas, tales como inversión cuantitativa y cualitativa en educación o I+D⁴², incentivos al desarrollo de proveedores, políticas de desarrollo regional, apoyo a las pymes, estímulos a la automatización y digitalización, etcétera. Sus respectivas mejoras pueden jugar papeles decisivos en la eventual respuesta a uno de los principales desafíos de la exportación argentina, cual es la agregación de valor, y sobre todo “aguas abajo” de las materias primas.

Gráfico 1

Número de diferencias entabladas ante la OMC, grupos especiales establecidos y notificaciones de apelaciones: 1º de enero de 1995 - 31 de diciembre de 2017



Fuente: OMC, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispustats_s.htm

⁴² Por ejemplo, un análisis de la incidencia del programa FONTAR de modernización tecnológica –vigente desde hace un cuarto de siglo– en las exportaciones.

Bibliografía citada

- Banco Mundial (2018). *Strengthening Argentina's Integration in the Global Economy: Policy Proposals for Trade, Investment and Competition*, World Bank, ARG-Investment, Trade and Competition (P161698).
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/938061523423972108/pdf/125115-PUB-PUBLIC-pubdate-4-10-18.pdf>
- Banco Mundial (2018). *Doing Business. Reforming to Create Jobs*, Washington D.C.
<http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>
- Castro, Lucio y Ricardo Rozemberg (2014). *Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un Tratado de Libre Comercio Unión Europea-MERCOSUR para las Provincias Argentinas*, Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Trabajo 108.
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1482.pdf>
- Llach, Juan J., M. Marcela Harriague y Ariel Melamud (2017). *Una reforma impositiva para el desarrollo sostenible y la inclusión social*,
<http://producirconservando.org.ar//intercambio/docs/JJLReformaimpositivaFPCprimeraparte.pdf>.
- OECD (2018). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018*, Paris y
https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2018_agr_pol-2018-en#page1.
- OMC y Banco Mundial (2017). *Global Value Chain Development Report 2017. Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*.
https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gvcd_report_17_e.htm