

XIV Seminario Internacional Boletín Informativo Techint

Disrupción en la economía global. Bilateralismo, China, desintegración industrial

La guerra comercial del presidente Donald Trump. El multilateralismo en riesgo **ARVIND PANAGARIYA**

La disrupción de la economía global y las respuestas de los mercados emergentes **RICHARD BALDWIN**

Guerra comercial y América Latina: impactos y respuestas de política **JOSÉ GUILHERME REIS**

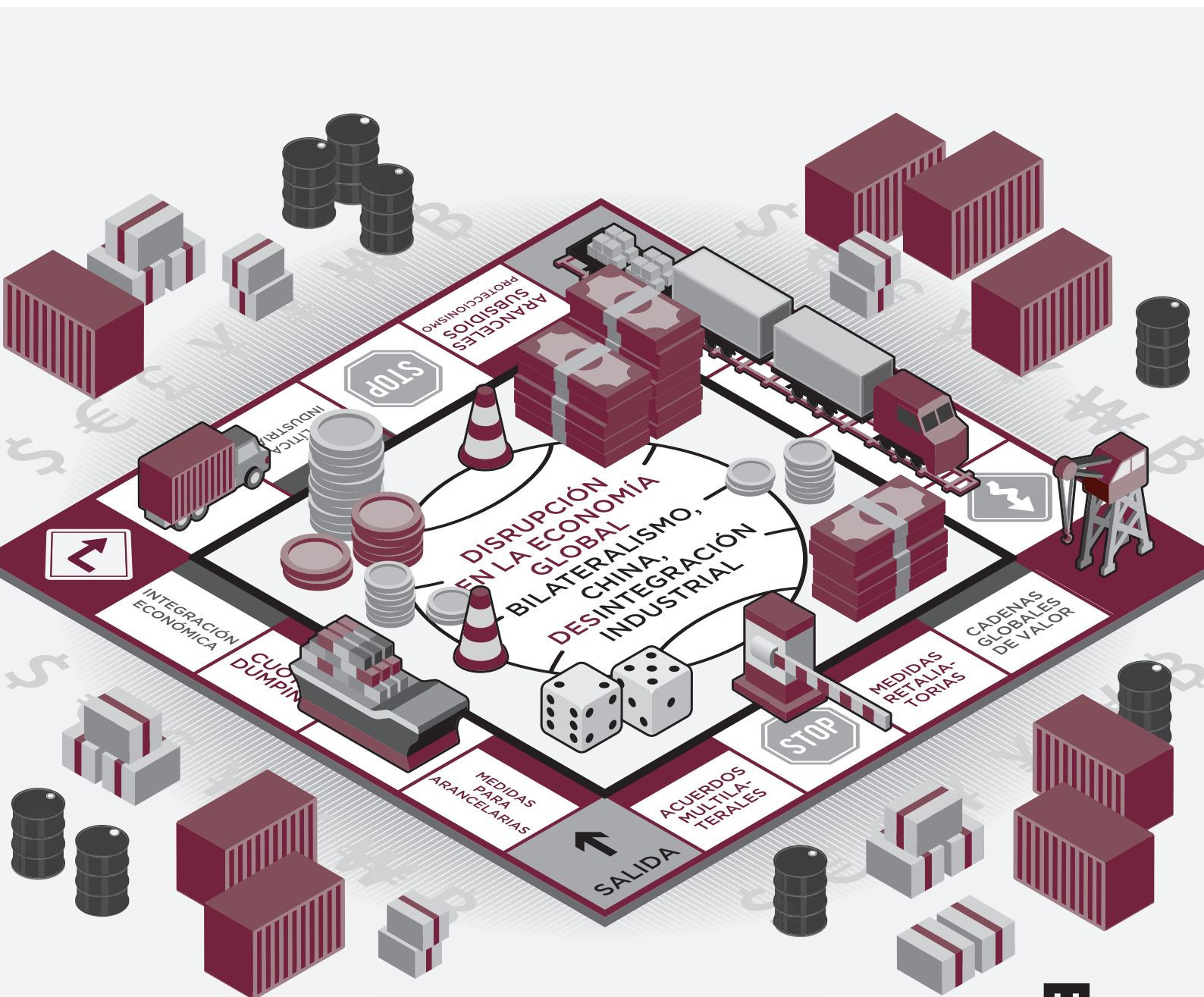
Las cuatro argentinas que conviven... pero no conversan. Una historia de éxitos, fracasos y desencuentros **JORGE KATZ**

Inserción internacional y desarrollo productivo: nuevos lineamientos de política

LAUTARO CHITTARO Y JUAN CARLOS HALLAK

Reflexiones sobre los argumentos presentados en el Seminario

Transformaciones en el comercio internacional, hacia una estrategia para Argentina **VERÓNICA ROBERT**



DIRECTOR RESPONSABLE
Guillermo Horacio Hang

COMITÉ EDITORIAL
Guillermo Horacio Hang
Luis Betnaza
Carlos Franck
Susana Szapiro
Gerardo Della Paolera

CONSEJO ACADÉMICO
ASESOR

Patrizio Bianchi
Vicente Donato
José María Fanelli
Jorge Forteza
Bernardo Kosacoff
Beatriz Nofal
Fabrizio Onida
Jaime Serra Puche

El Boletín Informativo Techint es una iniciativa de la Organización Techint cuya finalidad es el fomento de la actividad industrial en América Latina a través de la información, el análisis, la discusión, de los temas que están relacionados con el desarrollo económico y la actividad productiva en la región y en el exterior. Las opiniones que se encuentran expresadas en el Boletín Informativo son las de los autores de los artículos, y no reflejan necesariamente las de la Organización Techint.

The Boletín Informativo Techint is a publication of the Techint Group aimed at encouraging industrial activity in Latin American countries through information, analysis and discussion of any subject related to economic and industrial development in the region. The opinions found in the Boletín Informativo reflect exclusively those of the authors of the articles, and do not reflect necessarily the opinions of the Techint Group.



Boletín Informativo Techint

Publicación propiedad de Techint, Compañía Técnica Internacional S.A.C. e I. realizada con la contribución de Tenaris, Ternium, Santa María y Tecpetrol. Registro Nacional de la Propiedad Intelectual, Registro DNDA N° 5355050. Hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723.
Se permite la reproducción total o parcial de este Boletín, previa autorización del responsable, citando la fuente.

C.M. Della Paolera 297/9, C1001ADA, Buenos Aires, Argentina

Tel. 4018 5500, Fax 4018 5636,

boletin@techint.net

En la dirección de Internet www.boletintechint.com puede accederse a los artículos del Boletín Informativo Techint.

Disponible también en



XIV Seminario Internacional Boletín Informativo Techint

Disrupción en la economía global:

Bilateralismo, China, desintegración industrial

[9] La guerra comercial del presidente Donald Trump

El multilateralismo en riesgo

President Donald Trump's trade war

Multilateralism at risk

ARVIND PANAGARIYA

Análisis de las tensiones que enfrenta el Sistema de Comercio mundial y del impacto que sobre el multilateralismo causan los efectos que está generando la guerra comercial iniciada por el presidente Donald Trump.

Analysis of the tensions in the global trading system as well as the impact that the trade war between the United States and China started by President Donald Trump is having on multilateralism.

[33] La disrupción de la economía global y las respuestas de los mercados emergentes

Disruption on the global economy and emerging market responses

RICHARD BALDWIN

Discusión acerca del impacto que sobre la economía mundial tienen el ascenso de China y el cambio en la naturaleza de la industria manufacturera mundial, así como de sus efectos sobre las estrategias de industrialización de los países emergentes.

It is discussed the impact on the world economy caused by China's rise, the change in the nature of the world manufacturing industry and also its effects on industrialization strategies in emerging countries.

[55] Guerra comercial y América Latina: impactos y respuestas de política

Trade war and Latin America: consequences and policy responses

JOSÉ GUILHERME REIS

Análisis de las consecuencias que tiene sobre los países de América Latina la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Se cuantifican los impactos y se discute cómo afectan a las cadenas globales de valor.

Analysis of the impact that the trade war between the United States and China has on Latin American countries. Its effects are measured and it is discussed how they affect global value chains.

>>

- [63] **Las cuatro argentinas que conviven... pero no conversan**
Una historia de éxitos, fracasos y desencuentros
The four Argentinas live together... but they do not speak to each other
A history of success, failures and disagreements

JORGE KATZ

Presentación de los hechos estilizados que describen a la Argentina actual, caracterizada por la heterogeneidad estructural de su estructura productiva. Se reflexiona acerca de las políticas necesarias para avanzar hacia una estructura productiva más sofisticada y compleja que también sea más equitativa y socialmente inclusiva.

Stylized facts are put forward describing the current Argentina characterized by the structural heterogeneity of its production structure. The work discusses the policies necessary to make progress towards a more sophisticated and complex production structure that is also more equal and socially inclusive.

- [89] **Insertión internacional y desarrollo productivo:**
nuevos lineamientos de política
International integration and productive development: new policy guidelines

LAUTARO CHITTARO Y JUAN CARLOS HALLAK

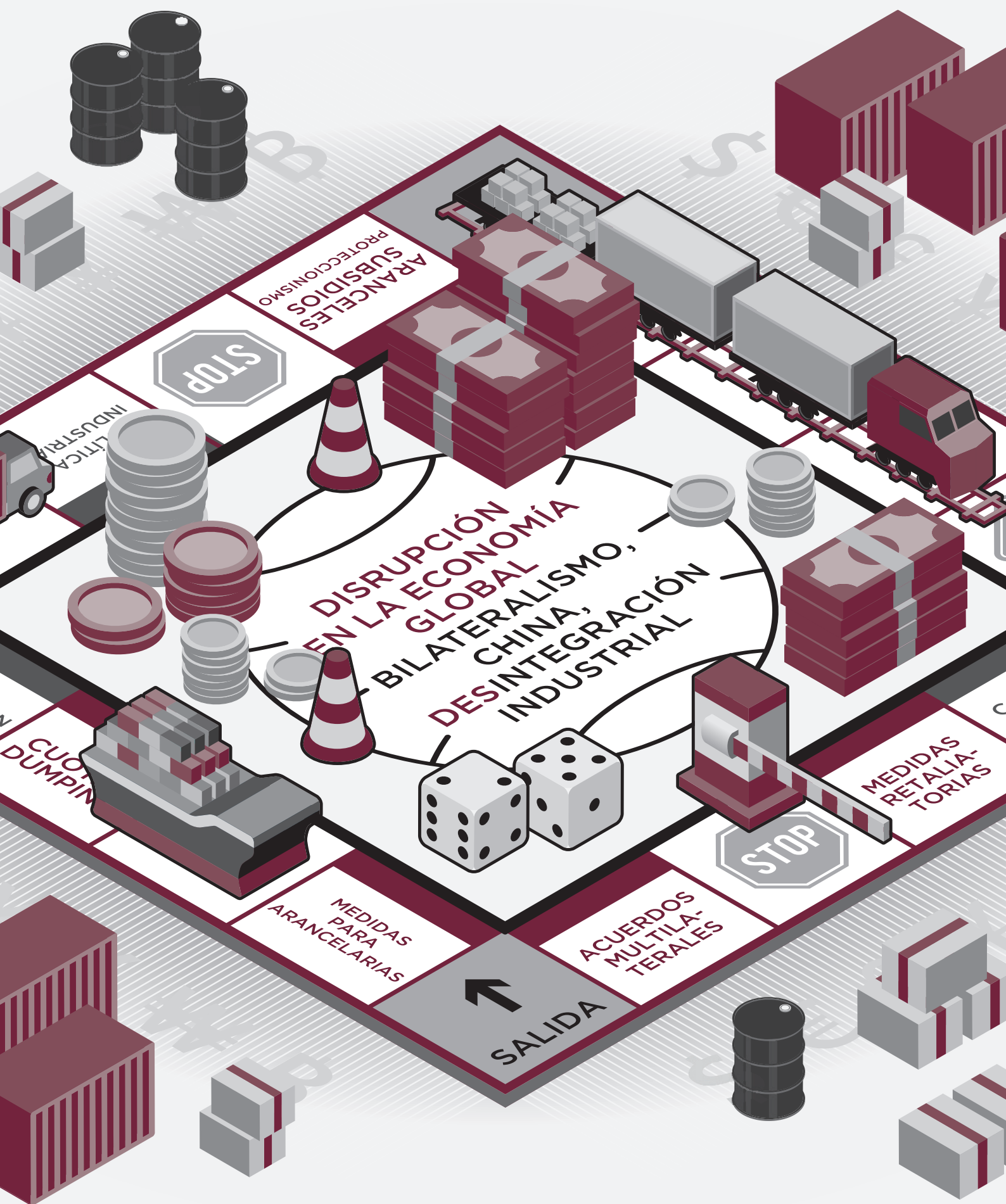
Discusión y análisis del marco conceptual para guiar el diseño institucional y de política pública que permita lograr la inserción internacional de la Argentina en el comercio mundial compatible con el desarrollo económico del país. Presentación de casos exitosos de sectores en los cuales la articulación de su estructura y capacidades productivas y de los recursos y capacidades estatales han logrado mejorar su posicionamiento internacional.

Discussion and analysis of the conceptual framework for the institutional and public policy design that will allow the international integration of Argentina into the world trading system according to its current state of economic development.

Presentation of successful case studies of industrial sectors in which the interaction of their structure and productive capabilities and the resources and state capabilities helped improve Argentina's position in the global economy.

- [105] **Reflexiones sobre los argumentos presentados en el Seminario**
Transformaciones en el comercio internacional, hacia una estrategia
para Argentina
Reflections on the arguments presented at the Seminar
Changes in international trade, towards a strategy for Argentina

VERÓNICA ROBERT





Disrupción en la economía global

BILATERALISMO, CHINA, DESINTEGRACIÓN INDUSTRIAL

El pasado 23 de agosto se realizó el XIV Seminario del Boletín Informativo Techint en Buenos Aires, en el Training & Convention Center de la Organización Techint. En esta oportunidad el tema de discusión fue *Disrupción en la economía global. Bilateralismo, China, Desintegración Industrial*.

Los expositores fueron ARVIND PANAGARIYA (Universidad de Columbia), RICHARD BALDWIN (Graduate Institute, Ginebra) y en una mesa coordinada por VERÓNICA ROBERT (Universidades de San Martín y Gral. Sarmiento), JOSÉ GUILHERME REIS (Banco Interamericano de Desarrollo), JORGE KATZ (Universidad de Chile) y JUAN CARLOS HALLAK (Universidad de San Andrés y Comisión Nacional de Comercio Exterior).

En su discurso de apertura, Guillermo Hang, director del Boletín Informativo Techint, destacó el tema del Seminario.

.....
En esta ocasión, el tema que nos preocupa, es la gran incertidumbre que implica para el proceso de desarrollo y transformación productiva, la creciente relevancia de China y el resurgimiento de actitudes nacionalistas que afectan tanto a las instituciones como a los modelos que han regido la economía global.

A ello debe sumarse un profundo proceso de cambio tecnológico cuyos efectos económicos, políticos y sociales aún cuestan dimensionar.

La globalización corre riesgos. Su evolución desde la óptica de lo productivo puede dividirse en tres etapas características:

- *El período de posguerra, reglado por las recientemente creadas instituciones supranacionales, se caracterizó por el desarrollo de las empresas transnacionales y el incremento del comercio internacional.*
- *En los 60 y 70, el centro de las manufacturas se desplaza de los países desarrollados al mundo en desarrollo. Este movimiento, favorecido por la reducción de los costos de transporte y los avances de las comunicaciones, generó un incipiente proceso de fragmentación de la producción.*
- *En los años 80 y 90 este proceso de fragmentación pasa de ser un fenómeno regional a uno global manifestándose en la formación de Cadenas Globales de Valor y es impulsado por la firma de Acuerdos de Integración, la apertura de los mercados del Este de Europa luego de la caída del Muro de Berlín y la creciente importancia de China.*

.....
Pero la incertidumbre, que antes mencioné, genera crecientes dudas sobre la performance futura de estas Cadenas Globales.

En el año 2016 se producen 2 acontecimientos que tendieron a debilitar aún más el ya crujiente andamiaje que regulaba la economía internacional desde mediados del siglo XX y expresan el resurgimiento del nacionalismo angloamericano:

- *El electorado británico decide abandonar la Unión Europea (BREXIT).*
- *Donald Trump gana las presidenciales de Estados Unidos bajo el lema de AMERICA FIRST.*

Se han frenado las discusiones para concretar mega acuerdos como el Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y el Tratado Transatlántico de Comercio e inversión (TTIP) que abarcan aproximadamente el 27% y el 44% del PBI mundial. También se está renegociando el NAFTA.

En contraposición a este fenómeno, en Davos y previo a la asunción de Trump, el presidente de China se presenta como campeón del libre comercio y la globalización.

Gran parte del surgimiento nacionalista se explica por la creciente relevancia de China.

A diferencia de otras experiencias de crecimiento exitoso como las de Japón y Corea del Sur, la experiencia china se distingue por la magnitud y rapidez con que cambió su estrategia de exportación basada en bienes intensivos en mano de obra barata por una estrategia exportadora impulsada por bienes intensivos en alta tecnología e innovación.

Por ello, el análisis de las tensiones entre EE.UU. y China debe ir más allá de la disputa por los temas arancelarios. La competencia no es por el comercio de manufacturas y bienes agropecuarios, ni por equilibrar las balanzas comerciales bilaterales o por la defensa de puestos de trabajo en las economías nacionales.

La competencia es por el predominio sobre las tecnologías del futuro y sobre las estrategias para defender sus intereses nacionales, regionales y globales: una “guerra” sobre quién controlará la economía digital y las modernas tecnologías asociadas a ella.

Los resultados de la integración de la economía china al mundo fueron espectaculares explicando hoy una gran parte del crecimiento mundial. Sin embargo, la idea de que el desarrollo económico chino sería acompañado por la democratización de sus instituciones fue solo una ilusión. El fortalecimiento de su régimen político y su programa “Made in China 2025” implican que el Estado seguirá teniendo un rol central en el desarrollo del país.

Las medidas arancelarias proteccionistas de Estados Unidos sobre las Cadenas Globales de Valor son significativas y no solo afectan a las economías domésticas de Estados Unidos, China y la Unión Europea sino que se difunden a los países periféricos.

Los países más afectados serán los del Sudeste asiático, México y las economías del Este de Europa debido a que están más integradas a las Cadenas Globales de Valor. América Latina es una región menos integrada a las mismas aunque está intentando aumentar su participación.

Para analizar estos temas nos acompañan hoy,

Arvind Panagariya quién discutirá los riesgos que enfrenta el multilateralismo a partir de la presidencia de Trump.

Richard Baldwin se referirá al impacto del cambio tecnológico y de China sobre las economías emergentes.

Finalmente, en un panel moderado por Verónica Robert, José Reis abordará los efectos del nuevo contexto sobre las Cadenas Globales de América Latina, mientras que Jorge Katz y Juan Carlos Hallak harán énfasis en el caso argentino.

A todos ellos, nuestro agradecimiento por su participación.

La guerra comercial del presidente Donald Trump

El multilateralismo en riesgo

ARVIND PANAGARIYA

*School of International and Public Affairs
Columbia University*



EL SISTEMA DE COMERCIO MUNDIAL, CON LA Organización Mundial del Comercio (OMC) como epicentro, enfrenta tensiones hace más de una década¹. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales no logró avanzar más allá del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Eso llevó a que muchas personas se preguntaran si la OMC está en condiciones de mantener el sistema de comercio abierto que ayudó a crear junto a la institución que la precedió, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés). El riesgo para el sistema de comercio abierto llegó a un nuevo nivel tras la elección del presidente Donald Trump en Estados Unidos. Durante su gobierno, las tensiones comerciales se convirtieron en una suerte de guerra comercial, que amenaza con dismantelar la totalidad del sistema de comercio multilateral. La pregunta actual no es si los intereses encontrados de los países más importantes en términos de comercio podrían dañar el sistema: el daño ya comenzó. La pregunta es si, un diferente futuro liderazgo en Estados Unidos podría reparar el daño y lograr que el sistema vuelva a una versión más saludable.

Las fuentes de tensión del sistema comercial y las posibles soluciones, si existen, representan el núcleo de este documento. No obstante, antes de pasar a ese análisis, resulta útil hacer un repaso de la evolución del sistema de comercio mundial, que nos ayudaría a entender que el camino hacia la consecución y la protección de un sistema de comercio liberal siempre tuvo escollos, pero aun así hemos logrado un avance inédito al momento de crear y nutrir un sistema de intercambio altamente abierto. Dicho sistema liberal generó un nivel sin precedentes de prosperidad en todo el mundo, por lo que todo esfuerzo que hagamos para mantenerlo está justificado.

El presente documento fue elaborado para ser presentado en el XIV Seminario del Boletín Techint, realizado el 23 de agosto de 2018 en Buenos Aires. Agradezco a Jagdish Bhagwati, Merit Janow y Petros Mavroidis por los útiles intercambios realizados sobre el tema de este artículo.

[1] El presente documento está basado en parte de mis trabajos anteriores, en especial PANAGARIYA (2013) y BHAGWATI, KRISHNA y PANAGARIYA (2016).

1. BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COMERCIO MUNDIAL

Suele aceptarse que el año 1870 anunció la primera globalización. Una red de acuerdos bilaterales entre distintos pares de países de Europa occidental generó una sustancial liberalización del comercio en la región, que era claramente la más próspera del mundo en ese momento. Inspirados en el tratado anglofrancés Cobden-Chevalier de 1860, los acuerdos incorporaban el principio de nación más favorecida (NMF). En consecuencia, cada país participante de un acuerdo bilateral reconocía a su contraparte como NMF, por lo cual se comprometía a otorgarle toda concesión arancelaria que recibiera de un tercer país. A medida que se firmaron más acuerdos de ese tipo, más países pasaron a disfrutar de los beneficios de la reducción arancelaria, y aumentó el costo de no contar con esos acuerdos. A su vez, eso llevó a que más y más países los celebraran.

Fuera de Europa, las potencias coloniales, que priorizaban sus intereses, también impusieron un libre comercio total o casi total en sus colonias, principalmente en Asia y África. La motivación de las potencias coloniales en ese sentido era clara: querían tener acceso libre a los mercados de sus colonias, aunque simultáneamente impusieran aranceles a las importaciones provenientes de esas colonias. Las naciones europeas también obligaron a China y a Japón a adoptar políticas comerciales muy liberales, mediante tratados impuestos a través de guerras. Solo en América había regiones con niveles elevados de protección.

Gracias al régimen de intercambio liberal vigente a nivel mundial, Occidente creció notablemente en el período 1870-1914². No obstante, la Primera Guerra Mundial puso fin al orden económico liberal y a la veloz expansión de las economías occidentales. Por sí sola, la guerra contribuyó a la interrupción del comercio y a la proliferación de muchas barreras arancelarias y no arancelarias. Además, la atmósfera general de desconfianza y la falta de espíritu de cooperación que dejó la guerra generó más barreras. Los

[2] Como las políticas dentro de las colonias se diseñaron en gran medida en beneficio de las potencias, no funcionaron tan bien.

países que volvieron a adoptar el patrón oro tras la guerra advirtieron que la deflación de sus socios empezaba a contagiar sus economías y recurrieron a barreras comerciales para aislarse de esa deflación. Como en América, el proteccionismo se expandió notablemente en Europa.

Durante el período comprendido entre las guerras, muchas de las colonias y países independientes de Asia, como China y Japón, adquirieron o recuperaron la capacidad de dirigir sus propias políticas comerciales. Los impulsos proteccionistas llevaron a esos países a elevar también barreras al comercio. En 1929, los tristemente célebres aranceles Smoot-Hawley acentuaron el nivel de proteccionismo de Estados Unidos, que ya era elevado. Esos aranceles generaron un aumento significativo en la protección de productos agrícolas e industriales. Con las represalias de socios como Canadá, Francia, Italia, España y Suiza, el nivel mundial de proteccionismo aumentó aún más. En 1932, hasta el Reino Unido introdujo un arancel del 10% en un amplio espectro de productos. Cuando Hitler llegó al poder en Alemania en 1933, el país aplicó controles cuantitativos sobre el comercio internacional, en búsqueda de la autosuficiencia.

Este movimiento a favor del proteccionismo comenzó a revertirse en parte luego de que Franklin D. Roosevelt ganara las elecciones presidenciales de 1932 en Estados Unidos y designara a Cordell Hull, partidario del libre comercio, como Secretario de Estado. En 1934, el Congreso de Estados Unidos promulgó la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, que autorizaba al Poder Ejecutivo a celebrar acuerdos comerciales con países socios. Fue la primera vez que el Congreso delegó su capacidad de creación de aranceles en el Poder Ejecutivo. Hasta ese momento, el Congreso creaba aranceles de manera unilateral, sin margen para que los socios negociaran aranceles más bajos. La ventaja de delegar la autoridad al Ejecutivo radicaba en que facilitaba la obtención de concesiones arancelarias de los países socios a cambio de aranceles más bajos impuestos en Estados Unidos. En 1939, Estados Unidos ya había firmado 20 tratados, que cubrían el 60% de su comercio. Esos tratados lograron que los aranceles estadounidenses bajaran,

en promedio, de más del 50% a menos del 40%. Pero el proceso de liberalización se detuvo abruptamente cuando estalló la Segunda Guerra Mundial³.

A medida que la Segunda Guerra Mundial llegaba a su fin, Estados Unidos, con la asistencia del Reino Unido, lanzó iniciativas para restaurar la estabilidad financiera internacional, comenzar con la reconstrucción y el desarrollo de posguerra y promover un entorno de intercambio liberal. Esas iniciativas se desarrollaron en dos procesos separados, pero paralelos. El primer proceso corresponde a las deliberaciones para crear las instituciones financieras y de desarrollo de posguerra, que culminó con la Conferencia de Bretton Woods de 1945, en la que se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) para supervisar el sistema financiero internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – más conocido como Banco Mundial– para promover la reconstrucción y el desarrollo en la posguerra.

En el segundo proceso, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas lanzó una iniciativa para la redacción de la carta de una Organización Internacional del Comercio (OIC), a cargo de aplicar un conjunto de reglas concertado en relación con el flujo internacional de bienes⁴. A tal fin, en 1946 se creó un Comité Preparatorio formado por 23 países, que redactó el borrador de una carta, conocida como Carta de La Habana. El 24 de marzo de 1948, 56 países, incluido Estados Unidos, firmaron la carta en una conferencia organizada en La Habana. Por desgracia, el Congreso de Estados Unidos optó por no ratificarlo, por lo que la OIC vio frustrado su nacimiento.

Sin embargo, resulta interesante destacar que en el período comprendido entre abril y octubre de 1947, mientras se desarrollaban las deliberaciones sobre la

carta de la OIC, los 23 miembros del Comité Preparatorio ya llevaban negociadas unas 45.000 concesiones arancelarias, que representaban US\$10.000 millones en concepto de intercambio entre ellos. El 30 de octubre de 1947, los países firmaron el GATT, que disponía que las reducciones arancelarias entraran en vigor a partir del 1 de enero de 1948. El acuerdo se pensó como medida temporaria, que posteriormente se incorporaría a la redacción de la Carta de La Habana.

Sin embargo, como la OIC no prosperó, el GATT evolucionó hasta convertirse en una institución de facto a cargo no solo de aplicar las concesiones arancelarias acordadas al momento de su creación, sino también de funcionar como marco para futuras negociaciones tendientes a la liberalización del comercio. Esta institución informal, con sede en Ginebra, promovió un sistema de comercio mundial liberal durante casi 50 años. Las mismas reglas que sostuvieron las 45.000 concesiones arancelarias originales rigieron las rondas posteriores de negociaciones comerciales realizadas bajo la órbita del GATT. A lo largo de casi 50 años, un total de ocho rondas de negociaciones fueron organizadas y llevadas a cabo con éxito. La última de esas rondas –la Ronda Uruguay (RU)– llevó a que el GATT se convirtiera en la OMC. A partir del 1 de enero de 1995, el sistema de comercio mundial pasó a estar regido por las *reglas de la OMC*, puestas en vigencia por el Acuerdo de la RU. La OMC pasó a ser la institución a cargo de la supervisión de esas reglas.

El Acuerdo de la RU constituyó un hito en la historia del sistema mundial de comercio. No solo dio inicio a la poderosa institución formal de la OMC, que vino a reemplazar la institución informal del GATT, de bajo perfil: también incorporó la agricultura, los servicios y los derechos de propiedad intelectual en un lugar central de las reglas multilaterales aplicables. Además, creó un sólido órgano de resolución de disputas, cuyos fallos eran vinculantes para todos los miembros. Por último, tras haber tenido una participación genuina en el intercambio de concesiones de las negociaciones de la RU, los países en desarrollo pasaron a ser participantes activos de la nueva institución.

[3] Los datos incluidos hasta este punto en la presente sección están tomados de FINDLAY y O'ROURKE 2007, 395-402 y 443-55.

[4] La historia del intento fallido de crear la OIC y la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se basa en el comunicado de prensa *online* de la OMC “*Fiftieth Anniversary of the Multilateral Trading System*”, disponible en inglés en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/chrono.htm (consultado el 31 de julio de 2018).

2. UN SISTEMA DE COMERCIO ALTAMENTE ABIERTO

En un contexto de predominio de las noticias focalizadas en las tensiones comerciales entre los miembros de la OMC, tanto en medios tradicionales como en redes sociales, es fácil perder de vista el hecho de que en los últimos 70 años el mundo avanzó de manera sostenida hacia el sistema de comercio más abierto de la historia. En efecto, en las últimas dos décadas, la economía mundial estuvo más abierta que en cualquier otra época. Es cierto: la Ronda de Doha no llegó a buen puerto. Sin embargo, eso no debe hacer que pasemos por alto la aplicación plena del Acuerdo de la RU, que permitió la incorporación de tres áreas importantes –la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual– al ámbito de la disciplina multilateral. La OMC, como institución, obtuvo una legitimidad total entre todos los países miembros, grandes y pequeños: todos aceptan los fallos de su órgano de resolución de disputas. En paralelo, los países emprendieron un enorme proceso de liberalización. Por primera vez, los países en desarrollo eligieron la liberalización del comercio por voluntad propia.

A fin de resaltar el grado de liberalización alcanzado, podemos empezar señalando que las barreras no arancelarias motivadas por el proteccionismo, que afectaban el sistema hasta la década de 1980, desaparecieron casi totalmente. Existen aranceles, pero también se redujeron notablemente. El *Cuadro 1 (ver Anexo)* muestra algunos indicadores de los aranceles sobre los productos industriales de algunas economías importantes de distintas partes del mundo. Según el cuadro, los países desarrollados ya consolidaron virtualmente todas sus líneas arancelarias. Los países en desarrollo no llegaron a la misma etapa, pero han consolidado una proporción significativa de sus líneas arancelarias. Resulta más importante destacar que los aranceles aplicados en los países desarrollados se redujeron a niveles históricamente bajos. Los aranceles promedio aplicados en esos países se ubican de manera uniforme por debajo del 5%. A diferencia de lo que ocurrió en la primera globalización, Estados Unidos y Canadá tienen actualmente un nivel de apertura elevado.

Los países en desarrollo aplican aranceles más altos que los vigentes durante la primera globalización, pero esa anomalía se debe a que las potencias coloniales impusieron el libre comercio en las colonias en beneficio propio. Si tenemos en cuenta que los países en desarrollo actualmente eligen sus propias políticas comerciales, sus niveles de protección también se redujeron notablemente respecto de los niveles que habían adoptado al momento de la independencia, en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En India, que suele clasificarse como un país altamente proteccionista, el promedio simple de los aranceles industriales aplicados se ubica en el 10,7%. Es un nivel apenas superior que el arancel promedio del 8,8% aplicado en China. Si bien los aranceles de algunos países de América Latina (Argentina y Brasil) y África son mayores, incluso en esos casos son inferiores al 15% en promedio.

La proporción de los aranceles aplicados que superan el 15% también es, en general, baja. En Asia, dicha proporción se ubica de manera uniforme por debajo del 12%. Notablemente, la proporción de India, del 9,4%, es significativamente inferior al 11,9% registrado en China. En países desarrollados, la proporción se ubica de manera uniforme por debajo del 3%, con Canadá como la excepción más importante. Otras excepciones son algunos países de América Latina y África.

La agricultura registra un mayor nivel de protección que los productos industriales. De todos modos, el avance en la liberalización del sector es uno de los cambios más importantes de los últimos años. Durante décadas, el sector se mantuvo en términos prácticos por fuera de la disciplina del GATT. Sin embargo, el Acuerdo de la RU logró incorporarlo a la disciplina multilateral y también consiguió cierto avance a favor de la liberalización. En el *Cuadro 2 (ver Anexo)* se presentan algunos indicadores sobre los aranceles agrícolas. Todos los países miembro consolidaron todas sus líneas arancelarias agrícolas. En 2017, los aranceles promedio aplicados se ubicaban en un 5,3% y un 10,8% en Estados Unidos y en la Unión Europea (UE), respectivamente. No obstante, muchos países de otras partes del mundo

son significativamente más proteccionistas. Los subsidios a la exportación, que representaron un tema espinoso al comienzo de la Ronda de Doha, se eliminaron totalmente. Incluso los subsidios agrícolas internos se redujeron significativamente en Estados Unidos y en la Unión Europea respecto de los niveles que tenían al comienzo de la Ronda de Doha.

Por último, tanto la actitud como las políticas comerciales efectivas se transformaron respecto del comercio de servicios, si las comparamos con la situación vigente al comienzo de la RU. Los países en desarrollo se oponían tanto a las negociaciones en ese sentido que insistieron con dejar los servicios fuera de la agenda de negociaciones básica, lo que constituye un *todo único*. Por su insistencia, la agenda de negociación relacionada con los servicios se relegó a un proceso independiente. Dicho eso, el comercio de servicios ya ocupa un lugar central dentro del sistema de comercio multilateral, bajo la órbita del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés). Actualmente, la mayoría de los países en desarrollo están muy interesados en atraer inversiones extranjeras en servicios y emprendie-

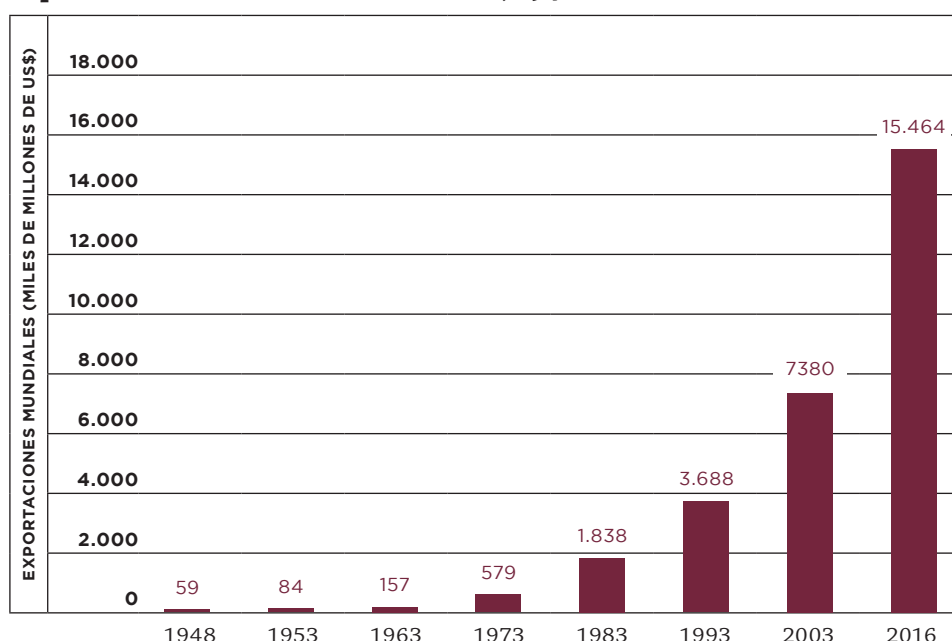
ron una liberalización sustancial del área, a través de la reforma de las políticas internas. India, China y muchos otros países en desarrollo ya están altamente abiertos a las inversiones extranjeras en el sector de servicios.

El crecimiento del comercio mundial refleja esa liberalización. Eso puede verse en el *Gráfico 1*, que muestra el total mundial de exportaciones de años seleccionados entre 1948 y 2016. En 1948, las exportaciones mundiales totalizaban solo US\$59.000 millones. Aumentaron a US\$157.000 millones en 1963 y se duplicaron (con creces) en el período 1963-73 y también en 1973-83. Incluso después de 1983, a pesar de partir de una base muy elevada, las exportaciones aproximadamente se duplican entre década y década. Hacia 2016, las exportaciones de mercancías totalizaban US\$15,5 billones. Las exportaciones de servicios comerciales totalizaban otros US\$4,8 billones. Por ende, el total de exportaciones de 2016 se ubicó en un nivel inédito de US\$20,3 billones.

Un punto clave que debe repetirse y desarrollarse es el hecho de que, en las últimas décadas, los países en desarrollo adoptan políticas comerciales liberales

GRÁFICO 1

Exportaciones mundiales de mercancías, 1948 a 2016



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de datos de la OMC.

3. PRIMERAS FISURAS DEL SISTEMA

voluntariamente y se benefician a partir de ellas. Si bien se reconoce la decisión a favor de la liberalización que tomaron esos países, el éxito que tuvieron al momento de lograr tasas de crecimiento altas no recibió la misma atención. Pocos analistas señalan que afirmaciones de autores como Dani Rodrik y Ha-Joon Chang (a saber, que las décadas de sustitución de importaciones de 1960 y 1970 produjeron los mejores resultados para los países en desarrollo) han sido desmentidas por el desempeño excelente que tuvieron esos países en las décadas más liberales que llegaron tras la década de 1990⁵.

Si tenemos en cuenta que durante las décadas de 1960 y 1970 los países de mejor desempeño –los *tigres de Asia*, como Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong– lograron niveles de crecimiento milagrosos adoptando políticas orientadas a la apertura, las afirmaciones de Rodrik y Chang tendrían que haber resultado sospechosas desde un principio. Pero el desempeño más reciente de una gran cantidad de países de distintas partes del mundo tendría que terminar de enterrar cualquier duda que quede acerca del poder de una orientación hacia la apertura. En el Cuadro 3 se enumeran 15 países de África, 15 países de Asia y 6 países de América Latina que experimentaron tasas de crecimiento anuales del 5% o más durante 2004-13⁶. La mayoría de esos países también registraron un crecimiento rápido en la década previa, 1994-2003. En ningún período anterior, desde que existen registros, se registraron tasas de crecimiento tan altas, durante períodos prolongados, en una cantidad tan elevada de países. En mi libro *Free Trade and Prosperity: How Openness Helps the Developing Countries Grow Richer and Combat Poverty*, de próxima publicación, documento que cada uno de esos episodios de crecimiento se desarrolló en un contexto de políticas comerciales progresivamente liberales.

La Primera Guerra Mundial generó el fin del orden liberal de la primera globalización. Era inevitable que las interrupciones en las cadenas de suministro, el desvío de la infraestructura de transporte a favor de las demandas de la guerra y las restricciones comerciales estratégicas socavaran ese orden. Desde esa perspectiva, las dificultades que enfrenta actualmente la segunda globalización son totalmente distintas. En el centro de los desafíos actuales hay conflictos de distribución, tanto internos como externos. Los conflictos internos, especialmente pertinentes en los países desarrollados, se relacionan con la idea de que la apertura benefició de manera desproporcionada a aquellos que están en la parte superior de la distribución de renta y riqueza, mientras que los que están en la parte inferior se vieron perjudicados. Los conflictos externos responden a la idea vigente en algunos países de que la apertura benefició de manera desproporcionada a sus socios comerciales. Esa es la dimensión predominante en la relación actualmente espinosa entre Estados Unidos y China.

Algunas de las dificultades que enfrenta el sistema de comercio multilateral habían empezado a manifestarse mientras las negociaciones para la creación de la OMC llegaban a buen puerto. Posteriormente, algunas de esas dificultades se profundizaron, y también surgieron otras. En esta sección resumo esas primeras dificultades, y dejo las más recientes, cuyo origen tiene un vínculo más estrecho con el gobierno actual de Estados Unidos, para la próxima sección.

3.1. Acuerdos comerciales preferenciales (ACPR)

En el centro de la OMC está la cláusula NMF del GATT y el GATS, que estipula que los países miembros no deben hacer distinciones entre sus socios comerciales al momento de definir sus políticas comerciales. El mérito del principio radica en que cuando un país miembro celebra un acuerdo con otros países miembros para reducir las barreras al comercio, las reducciones negociadas se aplican automáticamente a todos los países miembros. El principio, así, genera una liberalización en una escala más amplia que la que se obtendría si las

[5] RODRIK 1999, capítulo 4, y HA-JOON CHANG 1007, 27.

[6] En el Cuadro 3, solo Botswana en África y Chile y Costa Rica en América Latina no llegaron, por poco, a la tasa de crecimiento del 5% en 2004-13. De cualquier modo, incluí esos países en el cuadro por el crecimiento sostenido que lograron a lo largo de varias décadas.

reducciones se limitaran a los miembros que negocian las reducciones. También garantiza que el arancel sobre un producto que cobra un país es el mismo independientemente del país del que provenga el producto.

Sin embargo, por desgracia, el artículo XXIV del GATT (y el artículo V del GATS) exige del principio NMF a los acuerdos comerciales preferenciales (ACPR), que liberan prácticamente todo el comercio entre dos o más miembros de la OMC. Es decir, el artículo permite que dos o más países miembros eliminen las barreras al comercio entre ellos sin extender esa eliminación a los demás miembros, siempre y cuando la eliminación de las barreras sea completa (es decir, los aranceles y las cuotas se eliminan, en lugar de liberalizarse parcialmente) y cubra a prácticamente todos los productos.

Originalmente, en 1947, cuando se firmó el GATT, se incluyó esta posibilidad con la expectativa de que solo algunos países celebrarían esos acuerdos, cosa que ocurrió hasta mediados de la década de 1980: la Comunidad Económica Europea, el Acuerdo Europeo de Libre Comercio y la Unión Aduanera de África Austral eran los únicos ACPR vigentes. El sistema de comercio mundial era simple: cada país aplicaba un solo arancel por producto⁷. Un factor importante que motivaba a los países a no adoptar ACPR era el hecho de que Estados Unidos mantenía un compromiso pleno con la liberalización multilateral y se negaba a participar de esos acuerdos.

No obstante, la situación cambió a mediados de la década de 1980. Estados Unidos, mientras trataba de persuadir a la Comunidad Económica Europea (distráida con su proyecto de Mercado Único) de lanzar una nueva ronda de negociaciones del GATT, decidió al mismo tiempo buscar sus propios ACPR. En 1986, Estados Unidos firmó el Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos, e inició las negociaciones con México para convertir el tratado con Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La decisión estadounidense de participar de acuerdos bilaterales y plurilaterales tuvo un efecto profundo sobre el sistema de comercio mundial. Uno por uno, los países miembros de la OMC comenzaron a considerar que no podían quedar rezagados en la carrera de los ACPR. Como se muestra en el *Gráfico 2*, cuando el TLCAN comenzó a hacerse realidad, la actividad de ACPR se disparó. Actualmente, existen cientos de ACPR. Todos los miembros de la OMC firmaron un ACPR o más, y algunos, como Chile y México, participan de una docena o más. En el *Gráfico 3* se ilustra más claramente la multitud de acuerdos que existen actualmente en cada región del mundo.

En la fase inicial de la proliferación de ACPR, muchos economistas influyentes argumentaron que esos acuerdos constituían una mejora de la OMC y que complementaban el programa de liberalización del comercio del sistema GATT-OMC⁸. Sin embargo, ahora queda claro que terminó por fragmentar el sistema de comercio, ya que socavó el principio de NMF. Hemos creado lo que Jagdish Bhagwati denominó *plato de espaguetis de aranceles*: las tasas de los aranceles dependen ahora de las reglas de origen y del grado de aplicación del ACPR con el país desde el que se importa un producto determinado.

En términos más importantes, los ACPR socavaron la voluntad de los miembros influyentes de la OMC para negociar seriamente en el foro multilateral. Para los países más grandes es más fácil obtener concesiones en negociaciones bilaterales con países más pequeños y más débiles. Los sectores exportadores, en especial en países desarrollados, consideran que pueden obtener mejores condiciones dentro de los ACPR, ya que los perjudicados por esos acuerdos, específicamente los no miembros, no tienen representación en la mesa

[7] En el contexto del Sistema Generalizado de Preferencias, los países desarrollados conferían preferencias comerciales a los países en desarrollo, pero a menudo adoptaban la forma de una exención total, por lo que no generaban complicaciones.

[8] Por ejemplo, véanse las contribuciones de DORNBUSCH y KRUGMAN en DE MELO y PANAGARIYA (1993) y SUMMERS (1991).

GRÁFICO 2

Evolución de los ACPR, 1948-2018

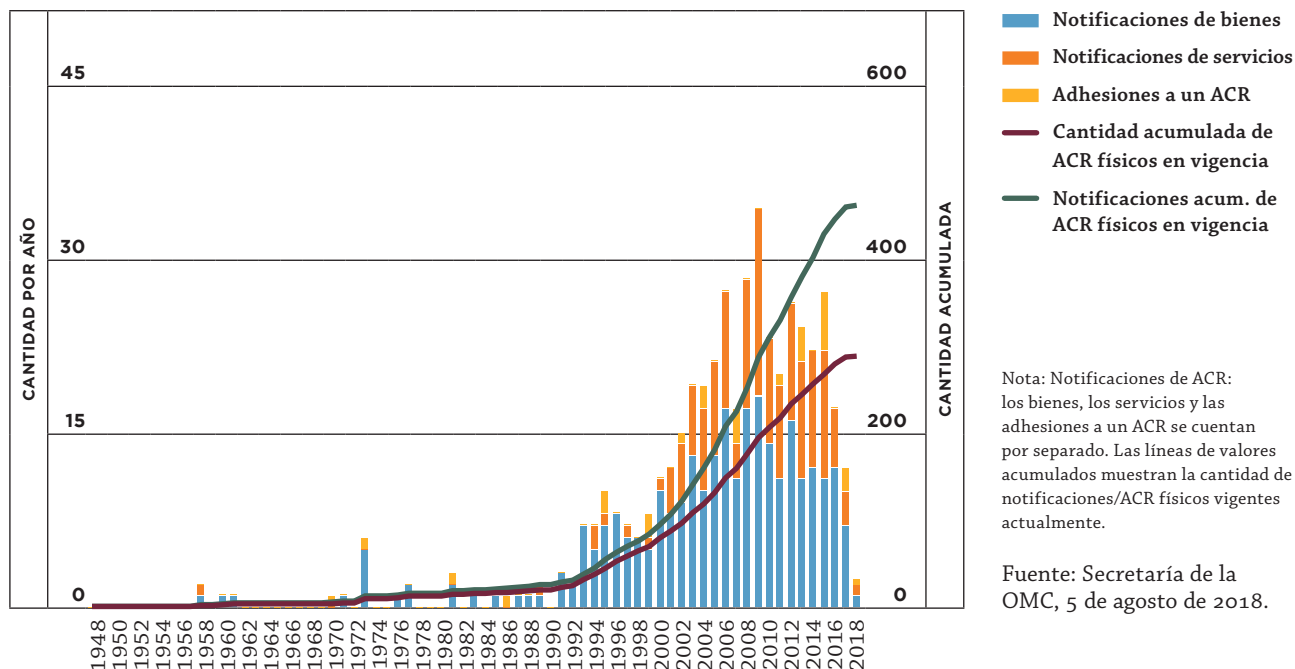
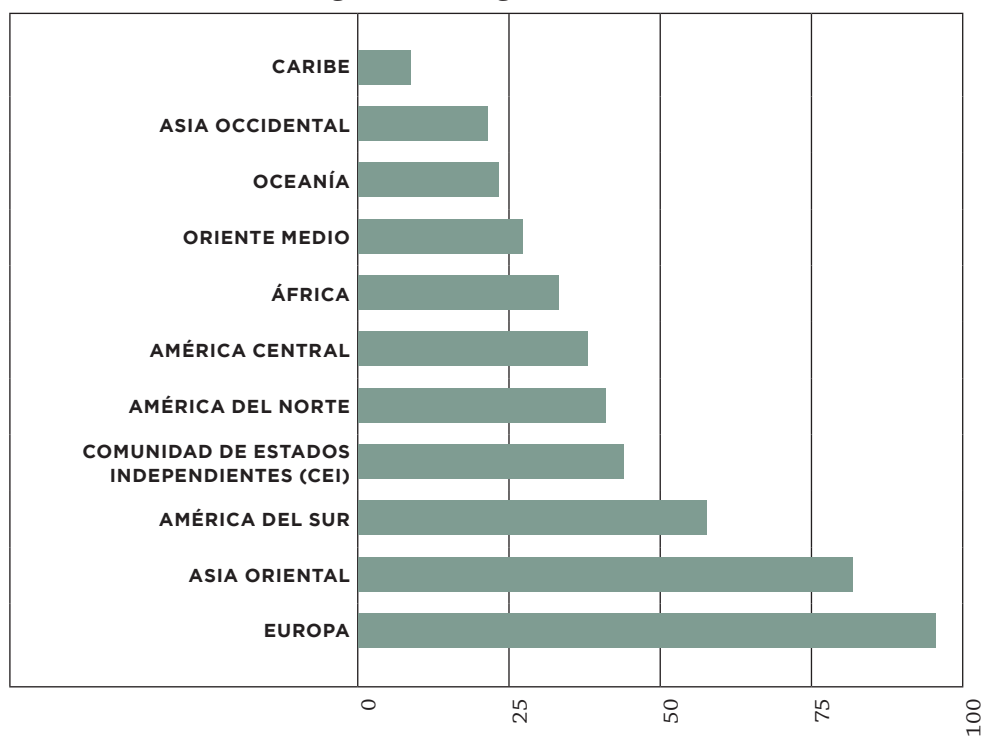


GRÁFICO 3

ACPR físicos (de bienes) vigentes, 5 de agosto de 2018



de negociación. Eso es incluso más claro en el caso de los grupos de presión de los países desarrollados que buscan concesiones sobre temas no arancelarios, como derechos de propiedad intelectual y normas laborales. En cuanto los países en desarrollo más grandes y más poderosos, como India, China y Brasil, que se oponen a vincular temas no comerciales con el comercio, no participan de los ACPR, será posible extraer concesiones sobre esos temas por parte de otros países en desarrollo.

Los ACPR también permiten que los países más ricos mantengan distorsiones en el área de la agricultura que solo pueden resolverse de manera genuina en un contexto multilateral. A modo de ejemplo, la decisión de Estados Unidos de no participar de negociaciones multilaterales permite que ese país mantenga los subsidios al algodón de manera indefinida. Los exportadores de indumentaria de algodón, como Bangladesh, están perfectamente dispuestos a comprar algodón a los precios bajos que generan los subsidios. Al mismo tiempo, los exportadores de algodón pequeños y más pobres de los países de África occidental e India, que pierden a partir de la baja del precio del algodón, se ven imposibilitados de cuestionar esos subsidios.

La tendencia más reciente es a favor de los ACPR más grandes. Dos de esos ACPR se están negociando actualmente: el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por su sigla en inglés) y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés). Actualmente, el primer acuerdo fue firmado por doce países, incluido Estados Unidos. Pero mientras ese país se retiró del acuerdo, los once países restantes avanzaron con su ejecución. El TTIP, en cambio, todavía no despegó, y es poco probable que avance durante el mandato del presidente Trump.

3.2 Surgimiento de los grandes países en desarrollo

Las negociaciones de la Ronda de Doha también se vieron complicadas por el surgimiento de varios países en desarrollo grandes, a saber, Brasil, China, India e Indonesia. Esos países crecen rápidamente, por lo que se espera que sean aún más grandes en el futuro cercano. Actualmente, a pesar de haber avanzado considerablemente en términos de liberalización, países como China e India siguen teniendo niveles de protección promedio mayores que los de los países desarrollados. Esa asimetría, complementada por la expectativa de la consolidación de grandes mercados a futuro en esas economías de mercados emergentes, generó complicaciones en las negociaciones que no se habían registrado hasta el momento.

Hasta la Ronda de Tokyo, que finalizó en 1979, las negociaciones multilaterales se limitaban a los países desarrollados: los países en desarrollo se beneficiaban de cualquier liberalización que los desarrollados acordaran aplicar. Los intereses de los países desarrollados estaban mayormente alineados, y, una vez que la coalición del QUAD –Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Japón y Canadá– llegaban a un entendimiento, era posible lograr un acuerdo. Sin embargo, a partir de la RU, los países desarrollados empezaron a exigir que los países en desarrollo también hicieran compromisos a favor de la liberalización. Ese cambio ya había dificultado notablemente las negociaciones del Acuerdo de la RU, y muchos expertos habían comenzado a anunciar prematuramente la muerte del GATT. Sin embargo, en última instancia, la negociación prosperó por la decisión táctica de los países desarrollados de crear la nueva institución de la OMC en plena negociación. Eso implicaba que aquellos que optaran por no ingresar a la OMC corrían el riesgo de perder el estatus de NMF respecto de los que si se unieran. Ningún país podía costear la pérdida asociada con esa exclusión. Por ende, todos los países de la negociación firmaron el acuerdo definitivo.

El riesgo de quedar fuera de la OMC ya no existe. Además, en el año 2001 China fue admitida en la institución, el país en desarrollo más grande. Otros países en desarrollo, como Brasil, India e Indonesia, crecieron más y, por ende, tienen un peso mucho mayor que el que tenían durante las negociaciones de la RU. Esos cambios, combinados con el hecho de que los intereses de países desarrollados y en desarrollo tienen un nivel de alineación mucho menor que el del grupo de países desarrollados, han dificultado las negociaciones multilaterales.

Los niveles de protección de los países en desarrollo también son significativamente superiores que aquéllos de los países desarrollados. En muchos casos, además, los aranceles que aplican son mucho menores que sus aranceles consolidados. Dada esa asimetría, los países desarrollados exigen que los países en desarrollo reduzcan sus aranceles proporcionalmente más que ellos, a fin de armonizar los aranceles entre países. Los países en desarrollo consideran que las reducciones deben ser proporcionalmente iguales, lo que, desde ya, dejaría los aranceles de esos países en niveles mucho más altos. Esa es otra fuente de dificultades en las negociaciones.

3.3 El auge de las multinacionales

Las negociaciones multilaterales también se vieron obstaculizadas por el surgimiento de grandes empresas multinacionales, en una escala inédita. Ese cambio afectó las negociaciones multilaterales de dos maneras. En primer lugar, en Estados Unidos, las empresas orientadas a la exportación en general actuaron como grupos de presión a favor de la liberalización. Las multinacionales, en cambio, tienen sus bases de producción distribuidas en varios países. Se benefician a partir del proteccionismo en esos países. Por ende, su voluntad de hacer presión sobre la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR, por su sigla en inglés) a favor de la liberalización en los países en los que tienen bases de producción ha disminuido. Ese factor contribuyó a generar una falta de entusiasmo general entre los grupos de presión empresariales

estadounidenses en la oficina del USTR. El problema es mucho menos agudo en el contexto de los ACPR. En segundo lugar, aunque este factor está relacionado con el anterior, también se registró una caída de la credibilidad de las multinacionales en el USTR, ya que este último no tiene manera de saber a ciencia cierta si hacen presión a favor de los intereses de Estados Unidos o de los intereses de los países en los que realizan operaciones.

3.4 Estados Unidos abandona su lugar de liderazgo

La decisión por parte de Estados Unidos de abandonar su lugar como paladín de la causa de la liberalización del comercio multilateral socavó aún más el avance de las negociaciones. En julio de 2008, las probabilidades de llegar a un acuerdo en la Ronda de Doha eran buenas. Sin embargo, en última instancia, la insistencia de Estados Unidos a favor de los aranceles cero en algunos sectores además de las reducciones de aranceles basadas en fórmulas para los productos industriales, por un lado, y la demanda de India de una salvaguardia especial para la agricultura, por el otro, llevó a que las deliberaciones colapsaran.

Posteriormente, el presidente Barack Obama y su USTR no demostraron mayor interés en el avance de las negociaciones de Doha. De hecho, Obama casi no mencionó la palabra *Doha* durante su presidencia, aunque celebró tres acuerdos de libre comercio, uno con Corea del Sur, uno con Colombia y el megacuerdo del TPP, con once países más. Lo que solían decir los funcionarios de menor rango del gobierno durante esos años era que China, que actualmente tiene la mayor participación en el mercado manufacturero mundial, debía dirigir el proceso. Pero era una idea condenada al fracaso. En consecuencia, el único avance que se logró en las negociaciones multilaterales fue la conclusión del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en la Conferencia Ministerial de Bali, en diciembre de 2013.

4. LOS ARANCELES DE TRUMP: LA GRAN PERTURBACIÓN

Las fisuras del sistema de comercio que describí en la sección anterior son de más larga data y ya llevan bastante tiempo entre nosotros. Sin embargo, más cerca en el tiempo, bajo el mandato del presidente Donald Trump, aparecieron grietas mucho más profundas y amplias en el sistema de comercio multilateral. Las fisuras anteriores habían evitado el avance en las negociaciones multilaterales, pero las grietas actuales representan un riesgo existencial para el sistema de comercio multilateral.

Las disputas comerciales, el contexto del GATT y de la OMC, tenían características que permitían resolverlas dentro de las reglas de esas instituciones. Los países miembros priorizaban la preservación del sistema por sobre todo lo demás, por lo que respetaban los fallos. En general, los miembros también evitaban aplicar barreras al comercio, excepto en el caso de diversas salvaguardias dispuestas en el contexto de los acuerdos del GATT y de la OMC. Y, en los casos en los que se producían violaciones, los países trataban en general de remediarlas a través de la mediación a través del GATT y la OMC, en lugar de tomar represalias unilateralmente. No obstante, las acciones en el área de comercio del gobierno actual de Estados Unidos tienen un cariz netamente unilateral, inédito desde la creación del GATT. Por desgracia, es posible que tampoco sea posible resolverlas a través del proceso de resolución de disputas de la OMC.

4.1 Aranceles al acero y al aluminio y excepciones relacionadas con la seguridad nacional en el GATT

El 8 de marzo de 2018, Estados Unidos impuso un arancel del 25% a las importaciones de acero y un arancel del 10% a las importaciones de aluminio. Inicialmente, Canadá, México y la UE quedaron exentos, pero dicha exención se canceló el 1 de junio de 2018. Cinco miembros grandes de la OMC –China, Turquía, México, Canadá y la UE– tomaron represalias contra esos aranceles. China tomó medidas el 2 de abril de 2018, aplicando un arancel del 25% sobre las importaciones de alimentos provenientes de Estados Unidos,

por un valor de US\$3.000 millones. México impuso impuestos de entre el 15% y el 25% sobre el *bourbon*, las manzanas, las papas, el queso y la carne de cerdo el 5 de junio de 2018. El 21 de junio de 2018, Turquía respondió con aranceles que van del 4% al 70% sobre las importaciones provenientes de Estados Unidos (cuyo valor es de US\$265,5 millones). Los automóviles, el *whiskey*, el tabaco, el carbón, los cosméticos, las maquinarias, el papel y los productos petroquímicos son algunos de los productos arancelados. La UE respondió el 22 de junio de 2018, con un arancel del 25% sobre las importaciones, cuyo valor es de US\$3.000 millones e incluyen productos como *bourbon*, maíz y vehículos Harley-Davidson. Canadá impuso aranceles sobre importaciones por un valor de US\$12.500 millones provenientes de Estados Unidos el 1 de julio de 2018. Aplicó un derecho del 25% a más de 40 productos de acero y un arancel del 10% sobre más de 80 artículos adicionales, como *toffee*, jarabe de arce, granos de café y jalea de frutilla.

Internamente, el Gobierno de Estados Unidos justificó sus aranceles al aluminio y al acero citando la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, que otorga al presidente la autoridad de imponer restricciones al comercio por razones relacionadas con la seguridad nacional. A nivel internacional, recurrió al artículo XXI del GATT, que permite que los países miembros tomen medidas por razones relacionadas con la seguridad nacional que, en otras circunstancias, violarían las reglas del GATT. Sin embargo, esas acciones implican posibles problemas jurídicos, tanto en el caso de las reglas internas como en el de las reglas internacionales.

El American Institute for International Steel (AIIS) –una coalición de usuarios de acero estadounidenses– y dos empresas que comercian acero presentaron una queja ante la Corte Internacional de Comercio de los Estados Unidos en la que cuestionaban la constitucionalidad de los aranceles. Presentada el 27 de junio de 2018, la demanda señala que el Artículo I de la Constitución otorga al Congreso la potestad de definir derechos aduaneros. Además, argumentan que la dele-

gación de esa autoridad por razones relacionadas con la seguridad nacional, sobre la base de la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 es inconstitucional. La lógica detrás del argumento indica que la definición de *seguridad nacional* en la sección 232 no ofrece ningún *principio inteligible* que circunscriba la autoridad del Presidente. Por ejemplo, la ley no exige que el Presidente analice si las importaciones provienen de aliados cercanos, o si las importaciones sujetas a los aranceles se usan para fabricar armas u otros productos que contribuyen a la seguridad nacional, o si las represalias de los países socios podrían generar un daño para la seguridad nacional.

Internacionalmente, los aranceles sobre el acero de Estados Unidos plantean un problema aún más serio. En principio, los aranceles pueden justificarse en función del artículo XXI del GATT, que permite dichas medidas por razones relacionadas con la seguridad nacional. La disposición clave del artículo indica:

No deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que [...] impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad [...] aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional.

Estados Unidos y muchos expertos jurídicos de la OMC consideran que esa disposición establece que cualquier país miembro pueda adoptar cualquier polí-

tica comercial necesaria para proteger su seguridad nacional y que solo el miembro tiene la autoridad para determinar qué se necesita para proteger su seguridad nacional. La discreción del miembro en ese sentido no puede cuestionarse. Más cerca en el tiempo, Estados Unidos expresó esa opinión en su declaración oral como tercero en la disputa en curso en la OMC entre Ucrania y Rusia⁹.

Esa interpretación de la disposición pertinente del artículo XXI del GATT es viable, ya que el fin del artículo es otorgar a los países miembros una flexibilidad plena en sus políticas comerciales en época de guerra o emergencias similares. Si enfrenta riesgos para su seguridad nacional, un país miembro no puede cumplir con sus obligaciones normales en el contexto de la OMC. En esas circunstancias, si no se viera exento de cumplir con esas obligaciones, enfrentaría represalias generalizadas. A su vez, esa perspectiva desalentaría la participación del país en la OMC. La exención general es la única manera de persuadir a los países para que se unan al sistema de la OMC.

Dicho eso, también se espera que los países miembros utilicen la disposición con suma discreción y que no la exploten de manera abusiva para justificar acciones proteccionistas aplicadas por razones distintas de la seguridad nacional. El uso de la exención para justificar violaciones de las reglas de la OMC que no se originaron en un riesgo para la seguridad nacional genera, inevitablemente, un riesgo sistémico serio. Si un país toma esas medidas, los países perjudicados pueden tomar acciones equivalentes a modo de represalia. Y si esas represalias redundan en otras represalias, ingresaríamos en un círculo vicioso de represalias arancelarias, que podría derribar todo el sistema de la OMC. Los aranceles estadounidenses y las represalias de otros países que vemos actualmente representan precisamente ese tipo de riesgo sistémico.

Actualmente, algunos países, como China, Canadá, México y la UE presentaron sendas quejas en el órgano de resolución de disputas de la OMC, que denuncian que los aranceles aplicados por Estados Unidos sobre el

[9] La parte pertinente de la declaración oral de Estados Unidos dice: *La letra del texto define dos puntos cruciales: primero, ninguna norma del GATT de 1994 evita que un miembro tome una medida necesaria para proteger su seguridad nacional; y, segundo, la medida necesaria para la protección de su seguridad necesaria es “lo que considere necesario” para esa protección. Es decir, un miembro tiene la discreción y la responsabilidad de determinar seriamente, con las ramificaciones políticas consiguientes, qué necesita para proteger la seguridad de la nación y sus ciudadanos.* Se presentan más detalles en: <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2018/03/litigating-gatt-article-xxi-the-us-view-of-the-scopeof-the-exception.html> (consultado el 7 de agosto de 2018).

acero y el aluminio violan sus derechos en la OMC. Esas quejas cuestionan en términos prácticos la aplicabilidad del artículo XXI sobre los aranceles estadounidenses sobre el acero y el aluminio. Estados Unidos, a su vez, presentó quejas similares contra los cinco países que aplicaron aranceles a modo de represalia.

Si bien la postura oficial de Estados Unidos indica que los aranceles sobre el acero y el aluminio responden a razones relacionadas con la seguridad nacional, no queda claro en función a qué disposición de la OMC responden las acciones que adoptaron China, Canadá, México, Turquía y la UE a modo de represalia. Irónicamente, estrictamente en términos legales, mientras los aranceles de Estados Unidos sobre el acero y el aluminio tienen buenas chances de ser considerados bajo la cláusula de seguridad nacional, las medidas de represalia de China, Unión Europea, Canadá, México y Turquía están claramente en violación de las reglas de la OMC. El artículo 23.2 del Acuerdo de Solución de Controversias dispone inequívocamente que los países cuyos derechos comerciales sean afectados por otros países miembros de la OMC no deben tomar medidas en represalia unilateralmente, sino que deben llevar el conflicto a la OMC. De esta forma, bajo las normas de la OMC, Estados Unidos está en una mejor posición frente a dichos países que viceversa.

4.2. Aranceles unilaterales de Estados Unidos sobre las importaciones de China

El 6 de julio de 2018, Estados Unidos decidió tomar una medida de política comercial unilateral adicional: impuso un arancel del 25% sobre las importaciones provenientes de China, por un valor de US\$34.000 millones. China respondió ese mismo día, con un arancel equivalente sobre las importaciones provenientes de Estados Unidos, por el mismo valor. El 2 de agosto de 2018, Estados Unidos amenazó con aplicar otra ronda de aranceles del 25% sobre las importaciones con un valor de US\$200.000 millones provenientes de China, a lo que China respondió con una contraamenaza de aplicar aranceles sobre las importaciones por un valor de US\$60.000 millones provenientes de Esta-

dos Unidos. Luego, Estados Unidos emitió otra lista de importaciones chinas por un valor de us\$16.000 millones sobre las cuales impuso un arancel de 25% a partir del 23 de agosto de 2018. Inmediatamente China anunció como represalia la aplicación de un arancel de 25% sobre un monto equivalente de importaciones norteamericanas.

Estados Unidos ha intercambiado amenazas similares con la Unión Europea. Aunque fue declarada una tregua después de la reunión del Presidente Trump con el Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker el 25 de julio de 2018, la amenaza de aranceles y contra-aranceles entre las dos partes permanece. En una reciente entrevista con Bloomberg, el Presidente Trump ha declarado que la Unión Europea es *tan restrictiva como cualquier otro país en el mundo incluyendo a China*. Él acusó a la UE de montar una barrera contra las exportaciones agrícolas de Estados Unidos y de usar standards técnicos para bloquear las exportaciones de equipamiento médico. Asimismo afirmó que en la Unión Europea los hábitos de consumo no incluían la compra de automóviles estadounidenses, con lo cual la eliminación por parte de la UE de los aranceles sobre los mismos tendría poco efecto. Se afianza la posibilidad de una guerra comercial entre la UE y los Estados Unidos.¹⁰

Estados Unidos impuso aranceles sobre las importaciones provenientes de China invocando la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Dicha sección otorga al USTR poderes amplios para responder a las prácticas comerciales injustas de un país extranjero. Una vez determinada afirmativamente una conducta pasible de recibir sanciones, el USTR tiene la potestad de tomar todas las medidas adecuadas y viables para lograr la eliminación de la ley, la política o la práctica del país extranjero, sujeto a la instrucción del Presidente. El

[10] La transcripción de la entrevista de Bloomberg puede encontrarse en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-31/president-donald-trump-interviewed-by-bloomberg-news-transcript>

5. INQUIETUDES MÁS PROFUNDAS DE ESTADOS UNIDOS

estatuto permite las acciones comprendidas dentro de la autoridad del Presidente relacionadas con el comercio de bienes y servicios o en cualquier otra área. El USTR anunció los aranceles sobre las importaciones provenientes de China tras determinar que las reglas de transferencia de tecnología forzada de ese país, junto con otras políticas industriales, otorgaban a las empresas chinas un acceso injusto a la actividad de investigación y desarrollo y el conocimiento especializado de las empresas estadounidenses con operaciones en China.

Si bien la acción de Estados Unidos tendría fundamento jurídico en función de sus leyes internas, no puede justificarse en el contexto de las reglas de la OMC. Una controversia planteada por la UE en la OMC en 1999 redundó en un fallo de la OMC, de enero de 2000, que dispone que las sanciones comerciales contra un miembro de la OMC en el contexto de la sección 301 son ilegales. Si bien Estados Unidos impuso sanciones comerciales invocando la sección 301 sobre Ucrania en diciembre de 2001, ese país no formaba parte de la OMC en ese momento. Como China sí es miembro de la OMC, toda acción contra ese país que invoque la sección 301 viola sus derechos en el contexto de la OMC.

China ya presentó una queja de los aranceles relacionados con la sección 301 en la OMC. Estados Unidos no aclaró qué disposiciones de la OMC invocaría para defender sus acciones. En mi opinión, la única opción es que vuelva a recurrir a la excepción relacionada con la seguridad nacional. De ser así, lo que se indicó anteriormente respecto a la legalidad para la OMC sobre los aranceles sobre el acero y el aluminio se aplicaría para ambas partes también a esos aranceles.

A lo largo de la historia posterior a la Segunda Guerra Mundial, la clave del éxito rotundo del sistema GATT/OMC ha sido el liderazgo de Estados Unidos. No cabe duda de que Estados Unidos vio la ventaja de contar con un sistema comercial normativo. Aun así, podría haber adoptado una visión estrecha y a corto plazo de lo que le convenía y optado por firmar acuerdos de acceso a los mercados con grupos más pequeños de países que adhieran a una estricta reciprocidad. Al igual que Europa, también podría haber elegido participar en pequeños acuerdos regionales propios. Sin embargo, adoptó una perspectiva más amplia y a más largo plazo y optó por un régimen comercial no discriminatorio que, no obstante, se adaptó a la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras. También tuvo en cuenta las demandas de los países en desarrollo de un trato especial y diferenciado y los incluyó como miembros del GATT en lugar de insistir en la plena reciprocidad desde el principio y arriesgarse a expulsarlos del sistema. Se mantuvo fiel al principio de la *nación más favorecida* a pesar de que los países en desarrollo se habían mantenido al margen de toda negociación comercial durante las primeras cuatro décadas.

Para que una solución sea viable, es condición necesaria que Estados Unidos retome su función de líder. Los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto que la UE, la única otra entidad del sistema GATT/OMC con un peso económico y una renta per cápita comparables a los de Estados Unidos, es totalmente incapaz de aportar ese liderazgo. Como me señaló Jagdish Bhagwati en comunicaciones y conversaciones privadas, cuando Estados Unidos impuso aranceles sobre el acero y el aluminio, la reacción de la UE fue buscar inmediatamente una exención para sí misma. En su afán por proteger sus intereses estrechos y a corto plazo, a sus dirigentes no se les ocurrió que los aranceles de Estados Unidos afectaban al núcleo mismo del sistema multilateral de comercio. En lugar de llevar al resto de los miembros del GATT/OMC a confrontar con Estados Unidos y forzar una solución negociada a sus quejas, se mostró dispuesta a perjudicar el sistema si eso le valía la exención. Japón y

Canadá, los otros dos miembros de la vieja coalición QUAD se comportaron exactamente igual. Después de que Estados Unidos rechazara la exención, la UE tomó sus medidas de represalia y envió a Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, a Estados Unidos para procurarse un acuerdo bilateral.

China es el único otro país que hoy podría estar a la cabeza de la protección del sistema multilateral del que podría decirse que ha sido el mayor beneficiario. Cabría esperar que, teniendo la mayor participación en el comercio mundial de mercancías, fuera el país más interesado en preservar y promover el sistema. Pero, por desgracia, ha surgido como una potencia agresiva y beligerante que trabaja en interés propio más que como un líder mundial constructivo y cooperativo que ayuda a promover y preservar las instituciones globales. Su postura agresiva ha quedado ampliamente de manifiesto en sus operaciones en el Mar del Sur de China, así como en la iniciativa *Cinturón y Ruta de la Seda*.

Estados Unidos pasó de ser una potencia mundial, que alguna vez se benefició enormemente de la instauración de un sistema de comercio mundial abierto, a verse hoy como víctima de ese mismo sistema que busca agresivamente la reparación de otras grandes economías, en particular China y la UE. Estas no pueden o no quieren cumplir sus promesas, lo que ha dado lugar a represalias unilaterales de Estados Unidos.

Para buscar una solución, primero debemos entender las inquietudes fundamentales de Estados Unidos y luego preguntarnos si se pueden abordar de manera satisfactoria. En mi opinión, la insatisfacción de Estados Unidos en lo que respecta al sistema actual se debe a tres asimetrías, todas ellas muy relacionadas con China:

- > Existen profundos desequilibrios en las cuentas externas con Estados Unidos, que presentan grandes déficit en el comercio y en las cuentas corrientes en general, así como bilateralmente con la UE y China.

- > En muchos países en desarrollo grandes que han experimentado una mayor prosperidad en las últimas décadas, el nivel promedio de protección sigue siendo considerablemente mayor que en Estados Unidos, que lo encuentra particularmente problemático en el caso de China.

- > La estructura y las normas internas, como la fuerte presencia de empresas del sector público, la protección de la propiedad intelectual y las intervenciones del Estado en nombre de las empresas nacionales en relación con las empresas extranjeras en China, van en contra de los intereses de Estados Unidos.

- > Estados Unidos también considera que la OMC como institución ha sido ineficaz para proteger sus intereses.

Consideremos las dificultades para abordar cada una de estas asimetrías a corto y mediano plazo dentro del sistema vigente.

5.1. Desequilibrios externos

Una de las principales preocupaciones de Estados Unidos es su gran déficit de la cuenta externa. Es probable que esa sea la queja más difícil de tratar, especialmente a corto plazo. Incluso a mediano plazo, solo puede dársele un abordaje parcial. El problema es que lo que ocurre con el desequilibrio externo está íntimamente relacionado con lo que ocurre con el equilibrio interno: en particular, deben darse las dos identidades siguientes en todo momento para cada país:

$$(1) \quad (I-S) + (G-T) = CAD = K$$

Donde I denota la inversión, S el ahorro, G el gasto público, T el ingreso total, CAD el déficit en cuenta corriente, y K el ingreso neto de capital del exterior. La primera identidad dice que la suma de la brecha de inversión/ahorro y el déficit fiscal deben financiarse con un déficit equivalente en cuenta corriente. La segunda dice que el déficit en cuenta corriente es idéntico al superávit de la cuenta de capital.

De acuerdo con la primera identidad, un país que no ahorra lo suficiente para financiar su inversión y corre con grandes déficit fiscales no puede evitar el déficit en cuenta corriente. Dicho de otro modo, si la demanda de inversión más el gasto público exceden el ingreso más el ahorro interno, la brecha debe financiarse con crédito del exterior. Pero el endeudamiento externo neto se traducirá inevitablemente en un gasto neto igual en bienes y servicios del exterior, es decir que se producirá un exceso equivalente de importaciones sobre exportaciones.

Por lo tanto, la solución al desequilibrio externo de Estados Unidos está dentro de sus fronteras. El país apunta específicamente al superávit de la cuenta externa de China, pero la realidad es que, aun si China elimina por completo su superávit en cuenta corriente, eso no hará desaparecer el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos. Si no se modifica el desequilibrio entre la inversión más el gasto público y el ahorro más la recaudación en Estados Unidos, su déficit en cuenta corriente permanecerá intacto. La eliminación del superávit chino se reflejará únicamente en un aumento equivalente en los superávits externos de otros países. Por ejemplo, el recorte en las exportaciones de indumentaria china sencillamente provocará un aumento de las exportaciones de indumentaria de Bangladesh y Vietnam, sin que se produzcan cambios netos en la importación de indumentaria en Estados Unidos. Solo si todos los socios comerciales de Estados Unidos en su conjunto equilibraran completamente la suma de sus cuentas externas darían lugar a un equilibrio en la cuenta externa de Estados Unidos; y esa coordinación es imposible en la práctica.

El problema del desequilibrio externo que plantea Estados Unidos se complica por otros dos factores. En primer lugar, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, ahora el país se aboca sobre todo a reducir el déficit del comercio de mercancías. Eso es aún más difícil ya que Estados Unidos tiene ventaja comparativa en la exportación de servicios. Por lo tanto, aunque haya una mejora en su equilibrio interno, que conduciría a una mejora de la cuenta corriente, esta se debería probablemente a una mejora de la balanza de servicios netos, más que de la balanza comercial de mercancías neta.

En segundo lugar, Estados Unidos también busca el equilibrio externo en términos bilaterales. Eso complica las cosas, pues toda iniciativa en pos de imponer el equilibrio con un puñado de socios comerciales, incluso si tiene éxito, puede producir de inmediato un desequilibrio con países ajenos al grupo en cuestión.

En lo que respecta a los superávits chinos, la experiencia de países en desarrollo exitosos como Corea del Sur, Taiwán y Singapur nos dice que, una vez que los ingresos per cápita alcanzan un nivel cómodo, el consumo comienza a aumentar con rapidez y la tasa de ahorro disminuye. El mismo proceso se está dando actualmente en China, pero es posible que se acelere. Sin embargo, es difícil decir si ese reequilibrio en China también produciría un reequilibrio de la cuenta externa de Estados Unidos.

5.2. Niveles asimétricos de protección

En décadas anteriores, los países desarrollados aceptaban que los países en desarrollo gozaran de niveles más altos de protección. En el contexto multilateral, les exigieron que comenzaran a liberalizar sus políticas comerciales recién a partir de las negociaciones de la RU. En esas negociaciones, se aplicaron reducciones a los aranceles consolidados. Puesto que la mayoría de los países en desarrollo no han consolidado ninguna de sus tasas arancelarias en el pasado, pueden iniciar negociaciones a partir de tasas elegidas arbitrariamente. Las reducciones arancelarias negociadas mediante fórmulas redujeron los aranceles altos más que los bajos. Pero dada la gran discrepancia inicial, las reducciones dejaron los aranceles consolidados de los países en desarrollo muy por encima de los de los países desarrollados. Solo en el caso de China, que ingresó en la OMC en 2001, los países desarrollados pudieron obligarla a consolidar sus aranceles a la tasa aplicada como parte de sus condiciones de ingreso. Sin embargo, a pesar de la obligación de liberalización asumida como parte de esas condiciones, los aranceles chinos siguen siendo más elevados que los de los países desarrollados.

Durante las dos últimas décadas, la mayoría de los países en desarrollo han emprendido una liberalización comercial unilateral y, como resultado, sus aranceles aplicados son significativamente más bajos que sus aranceles consolidados. Pero esos aranceles aplicados siguen siendo significativamente más altos que los aranceles consolidados y aplicados de los países desarrollados. En el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha, Estados Unidos trató de zanjear la brecha exigiendo reducciones sustanciales por parte de los países en desarrollo, pero los esfuerzos fracasaron porque las negociaciones requieren un equilibrio de concesiones en el margen. Incluso si las reducciones basadas en fórmulas prevén mayores reducciones de los aranceles más elevados, no llegan a armonizar los niveles absolutos de los aranceles entre los países. En muchos países en desarrollo, las reducciones basadas en fórmulas pueden ser inferiores a los aranceles aplicados, lo que lleva a Estados Unidos a concluir que esas reducciones no dan lugar a un mayor acceso a los mercados. Al mismo tiempo, los países en desarrollo consideran que deben hacerse concesiones sobre los aranceles consolidados y ofrecen la parte que les corresponde.

5.3. Políticas y normas internacionales

Estados Unidos (junto con la UE y Japón) también argumenta que China no ha cumplido con sus compromisos contraídos en el momento de su entrada en la OMC. El informe *2017 Report to the Congress on China's WTO Compliance*, publicado por el USTR en enero de 2018, afirma que a pesar del constante compromiso de alto nivel con China desde su entrada en la OMC, no se ha conseguido nada más que “*mejoras incrementales del acceso a los mercados o la derogación o modificación de medidas chinas problemáticas que nunca debieron haber sido emitidas en primer lugar*”¹¹. El informe señala que, a pesar de las reiteradas garantías de los más encumbrados funcionarios chinos, *sus autoridades normativas no permiten a las empresas estadounidenses autodeterminarse sobre la transferencia de tecnología y la cesión o concesión de licencias de derechos de propiedad*

[11] Véase United States Trade Representative (2018a).

[12] Véase United States Trade Representative (2018b).

intelectual, sino que se sigue exigiendo o presionando a las empresas extranjeras a transferir tecnología como condición para garantizar la inversión u otra aprobación. El informe resume la situación de la siguiente manera:

Se podrían dar otros ejemplos, pero no cabe ninguna duda sobre la dinámica subyacente. China ha demostrado su voluntad de adoptar medidas poco ambiciosas para abordar cuestiones aisladas, y en algunos casos asumirá compromisos más amplios cuando se la presione a niveles muy altos, pero no está dispuesta a cumplir compromisos significativos ni a realizar cambios fundamentales en su régimen comercial ni de inversión. China está decidida a mantener al Estado como timonel de la economía y a seguir aplicando políticas industriales que promuevan, orienten y apoyen a las industrias nacionales, al tiempo que procura activamente impedir, desfavorecer y perjudicar a sus contrapartes extranjeras, a pesar de que este criterio no es compatible con el enfoque basado en el mercado que los miembros de la OMC prevén expresamente, y se opone a los principios fundamentales comunes a los numerosos acuerdos de la OMC.

Sobre la base de distintas evaluaciones similares, Estados Unidos, la UE y Japón han decidido no conceder a China el estatus de economía de mercado, que le correspondía recibir el 11 de diciembre de 2016, 15 años después de su adhesión a la OMC. China ha impugnado la decisión en la OMC. Una vez más, nos encontramos en un atolladero dentro del sistema.

5.4. La OMC y los intereses comerciales de Estados Unidos

Estados Unidos también sostiene que la OMC como institución no puede proteger sus intereses. La insatisfacción se relaciona tanto con los resultados de las disputas que involucran a Estados Unidos como con las reglas, que, desde su perspectiva, no siempre le permiten tomar las medidas necesarias para proteger sus intereses económicos. Ese punto de vista se expone explícitamente en el reciente informe *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* presentado al Congreso¹². En cuanto a los fallos en

materia de resolución de conflictos, el informe dice que cuando ese órgano de la OMC funciona de acuerdo con las normas acordadas, proporciona un instrumento importante para proteger los derechos comerciales de los países miembros. *Sin embargo, Estados Unidos lleva más de una década planteando su preocupación por el hecho de que una serie de informes de resolución de conflictos de la OMC no hayan seguido esas normas.* El informe prosigue: *abundan las preocupaciones de que los informes de conflictos hayan ampliado o reducido derechos u obligaciones en diversas áreas, como subsidios, cuotas antidumping y cuotas compensatorias, estándares (en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio) y salvaguardas.*

En el resumen ejecutivo, el informe expresa su frustración por las limitaciones que las normas de la OMC imponen a la capacidad de Estados Unidos de proteger sus intereses comerciales. De particular importancia es la siguiente declaración:

En lugar de limitar a países que distorsionan el mercado como China, la OMC les ha dado en algunos casos una ventaja injusta sobre Estados Unidos y otras economías basadas en el mercado. En lugar de promover mercados más eficientes, la OMC ha sido utilizada por algunos miembros como baluarte en defensa de las barreras de acceso a los mercados, el dumping, las subvenciones y otras prácticas que distorsionan el mercado. Estados Unidos no permitirá que la OMC –ni ninguna otra organización multilateral– nos impida tomar medidas esenciales para el bienestar económico de la población estadounidense.

En un principio, Estados Unidos expresó su insatisfacción con el órgano de resolución de conflictos de la OMC denegando la aprobación de los jueces del órgano de apelación de la misma. Como consecuencia, aún siguen sin cubrirse varias vacantes y la institución no puede desempeñar sus funciones sin tropiezos. Más recientemente, como lo ilustra la cita anterior, el Gobierno manifestó su voluntad de tomar medidas para proteger los intereses de Estados Unidos, incluso si esas medidas violan las normas de la OMC. Los aranceles sobre el acero y el aluminio y los aranceles de la Sección 301 contra China se han impuesto en violación del espíritu e incluso de la letra de la ley de la OMC.

6. CONCLUSIONES

Dada la polarización actual, no hay soluciones obvias para restablecer el *statu quo* del sistema. Si bien Estados Unidos y la UE han acordado provisionalmente trabajar juntos, queda por ver si logran un verdadero progreso o si el primero vuelve a sus amenazas originales de imponer aranceles adicionales a las importaciones de automóviles y otras importaciones procedentes del segundo. En lo que respecta a Estados Unidos y China, siguen firmemente enfrascados en una guerra arancelaria en la que es casi seguro que se produzcan nuevas agresiones en el futuro próximo.

Un optimista *panglossiano* podría ofrecer el siguiente escenario optimista: a medida que avanza la guerra comercial actual, las perturbaciones de las cadenas de suministro y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de producción llevarán a los dirigentes políticos y al público a darse cuenta de que el comercio y los mercados abiertos no son el enemigo que pensaban, sino la fuente de la prosperidad. El daño puede enseñarles aquello a lo que no acceden mediante el razonamiento y el análisis.

Los pequeños actos de proteccionismo localizado pueden dar la impresión de ser beneficiosos en general. Eso se debe a que el impacto positivo del aumento de la protección en uno o dos sectores es visible en términos de mejores perspectivas para esos sectores, mientras que el daño, que se extiende por toda la economía, es invisible. Pero el daño se hace mucho más visible cuando los actos de proteccionismo se extienden por toda la economía y, lo que es más importante, van acompañados de acciones de represalia por parte de los socios comerciales. En este escenario panglossiano, tras un año o dos de disputas, los países participantes volverían a la mesa de negociaciones y restablecerían el *statu quo*. Si al Partido Republicano le va mal en las elecciones de noviembre próximo, mejoran las posibilidades de que se dé este escenario.

Una variación de este escenario es que el estancamiento actual es consecuencia de la rigidez de la postura del presidente Trump. En poco más de dos años, habrá otra elección presidencial y, con suerte, un nuevo ocupante de la Casa Blanca. Con toda probabilidad, el

nuevo presidente optará por una mayor continuidad con la historia de la política comercial de Estados Unidos previa a la presidencia de Trump y, por lo tanto, se inclinará más por restaurar las posiciones originales de la OMC y el sistema comercial. Tras haber experimentado los daños causados por la guerra comercial en los años intermedios, es probable que otros actores importantes del sistema comercial, como la UE y China, también adopten posiciones más conciliadoras dentro de dos años.

Si bien estos escenarios o alguna variación de ellos pueden darse en los próximos dos o tres años, es difícil descartar el riesgo de que las perturbaciones continúen. Como se describió en la sección anterior, el descontento de Estados Unidos con el sistema actual y los resultados comerciales que ha producido es amplio y profundo. No hay una manera fácil de eliminar las asimetrías que el país ve a corto y mediano plazo. Y será políticamente difícil para los futuros líderes volver a la normalidad si no se avanza en contener las asimetrías.

Al mismo tiempo, las grandes diferencias entre Estados Unidos y China, una agresiva potencia emergente, no desaparecerán fácilmente. De hecho, a medida que otros países en desarrollo grandes como India y Brasil ganen peso económico, surgirán problemas similares a los que actualmente se originan en China. Es probable que el camino hacia el orden en el sistema comercial sea complicado.

En un momento dado, parecía que incluso si no avanzábamos mucho hacia la liberalización bajo los auspicios de la OMC, podría preservarse lo logrado hasta ahora y la OMC lograría mantener un entorno comercial liberal. Pero ese escenario parece cada vez menos verosímil. Lo más probable es que estemos entrando en un mundo muy similar al del período de entreguerras. Aunque quizá no estemos en peligro de resucitar un régimen proteccionista como el que existió hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, difícilmente se puede descartar cierto nivel de retroceso respecto de las normas liberales actuales.

También es probable que los acuerdos comerciales regionales (ACR) en los que los países pueden elegir a sus socios comerciales en función de su comodidad acaben por dominar el sistema y la OMC quede relegada a un segundo plano. De ser así, los temores que muchos habíamos expresado de que los ACPR fueran un escollo, más que la piedra angular de un sistema multilateral de comercio abierto, se habrán hecho realidad. Ya lo veremos.

ANEXO

CUADRO 1

Aranceles sobre productos no agrícolas en países seleccionados

País/Territorio	Consolidación	Promedio simple		Exento		Aranceles > 15 %	
		Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada
	En %			Proporción de subpartidas HS* de 6 dígitos en %			
1	2	3	4	5	6	7	8
América del Norte							
Canadá	99,7	5,2	2,1	38,1	78,8	6,8	6,1
EE. UU.	100,0	3,2	3,1	49,0	49,3	2,4	2,2
Europa							
Unión Europea	100	3,9	4,2	28,9	27,6	1,0	1,5
Noruega	100	3,0	0,5	51,7	95,5	0,0	0,0
Suiza	99,7	1,9	1,8	17,9	24,3	1,1	1,0
Turquía	43,0	17,3	5,8	3,3	24,4	20,4	6,1
América Latina							
Argentina	100	31,7	14,3	0,0	5,5	98,2	39,9
Brasil	100	30,8	13,9	0,7	5,2	96,5	38,6
Chile	100	25,0	6,0	0,0	0,8	100,0	0,0
Colombia	100	34,6	4,5	2,4	55,3	97,6	0,4
México	100	34,8	5,8	0,3	54,2	99,2	7,5
Indo-Pacífico							
Australia	96,7	10,7	2,7	21,0	46,9	14,7	0,1
China	100	9,1	8,8	6,6	7,1	13,3	11,9
India	70,5	34,6	10,7	2,6	2,7	67,5	9,4
Indonesia	95,8	35,5	8,0	2,8	13,8	89,3	9,8
Japón	99,6	2,5	2,5	55,9	54,9	0,7	0,7
Corea del Sur	94,1	9,8	6,8	18,3	16,6	11,9	3,9
África							
Egipto	99,3	27,4	11,8	2,2	11,1	70,0	20,2
Kenia	2,6	58,5	11,6	0,0	41,2	2,6	37,9
Nigeria	6,8	49,7	11,5	0,0	3,0	6,8	36,6
Sudáfrica	93,4	15,7	7,5	13,0	63,2	33,8	20,2
Tanzania	0,3	120,0	11,6	0,0	41,3	0,2	37,9

Nota: Todas las tasas NMF se refieren al año 2017.

* Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

Fuente: https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariffs_e.htm (consultado el 1 de agosto de 2018).

CUADRO 2
Aranceles sobre productos agrícolas en países seleccionados

País/ Territorio	Promedio simple		Exento		Aranceles no <i>ad valorem</i>		Aranceles > 15 %	
	Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada	Cota	NMF aplicada
			Proporción de subpartidas HS* de 6 dígitos en %					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
América del Norte								
Canadá	16,0	15,7	46,1	68,5	19,5	11,1	8,9	8,9
EE. UU.	4,9	5,3	30,2	30,6	41,3	41,7	5,5	5,9
Europa								
Unión Europea	11,8	10,8	31,4	31,7	31,7	32,3	23,9	21,4
Noruega	133,5	42,1	28,0	51,7	66,7	43,3	48,4	38,7
Suiza	45,5	35,2	22,0	29,6	78,0	70,4	40,3	28,5
Turquía	61,8	43,1	0,0	16,9	0,0	5,7	87,7	66,0
América Latina								
Argentina	32,4	10,3	0,1	7,4	0,0	0,0	95,2	15,3
Brasil	35,4	10,2	2,7	7,2	0,0	0,0	95,7	14,7
Chile	26,1	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Colombia	91,5	14,3	0,0	0,4	0,0	15,8	99,8	3,6
México	45,0	13,5	0,4	22,2	7,3	4,7	95,4	38,6
Indo-Pacífico								
Australia	3,4	1,2	31,3	76,8	1,7	0,9	3,5	0,3
China	15,7	15,6	6,0	7,2	0,0	0,3	35,5	35,2
India	113,5	32,8	0,0	5,1	0,3	0,3	98,4	81,5
Indonesia	47,1	8,7	0,0	8,4	0,0	1,4	99,4	9,6
Japón	18,0	13,3	34,1	36,4	15,1	11,6	22,9	20,8
Corea del Sur	57,9	56,9	2,2	5,5	5,2	3,2	75,5	53,1
África								
Egipto	91,3	63,0	0,0	15,9	1,6	1,3	68,6	29,5
Kenia	100,0	20,2	0,0	15,3	0,0	1,2	99,9	68,5
Nigeria	150,0	15,7	0,0	0,0	0,0	0,0	99,9	53,6
Sudáfrica	39,1	8,5	22,5	46,0	0,0	13,7	72,0	22,1
Tanzania	120,0	20,5	0,0	15,1	0,0	1,2	99,9	68,5

Nota: Todas las tasas NMF se refieren al año 2017.

* Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

Fuente: https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariffs_e.htm (consultado el 1 de agosto de 2018).

CUADRO 3**Países que experimentan crecimiento acelerado con políticas comerciales liberales**

País	1994-2013	1994-2003	2004-13
África			
Botsuana	4,6	4,8	4,5
Burkina Faso	6,0	6,0	6,0
Cabo Verde	7,9	10,6	5,3
Etiopía	7,5	4,0	11,0
Ghana	5,9	4,3	7,6
Kenia	3,9	2,5	5,3
Malawi	4,1	2,8	5,4
Mozambique	7,3	7,4	7,2
Namibia	4,3	3,3	5,3
Ruanda	6,8	6,0	7,7
Sierra Leona	3,8	2,1	5,5
Tanzania	5,8	4,7	7,0
Timor-Leste	7,4	6,2	7,9
Uganda	6,9	6,9	7,0
Asia			
Bangladesh	5,6	5,0	6,2
Bután	7,3	7,0	7,6
Camboya	7,7	7,5	7,9
China	9,8	9,5	10,2
Filipinas	4,6	3,9	5,4
India	6,8	6,1	7,5
Indonesia	4,6	3,4	5,8
Malasia	5,3	5,6	5,0
Maldivas	6,8	10,1	6,1
Mongolia	6,5	3,7	9,2
Myanmar	9,8	9,4	13,6
República Democrática Popular Lao	7,1	6,4	7,8
Singapur	5,9	5,4	6,4
Sri Lanka	5,5	4,5	6,5
Viet Nam	6,8	7,3	6,4
América Latina			
Chile	4,6	4,7	4,4
Costa Rica	4,5	4,4	4,7
Cuba	4,5	3,4	5,9
Perú	5,4	4,3	6,4
República Dominicana	5,1	5,0	5,2
Uruguay	3,3	1,0	5,6

REFERENCIAS

- BHAGWATI, JAGDISH, PRAVIN KRISHNA y ARVIND PANAGARIYA. (2016). *The World trading System Today*. En Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya, eds., *The World Trade System*: 1-21.
- CHANG, HA-JOON. 2007. *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World*, London: Random House Business Books.
- DE MELO, JAIME y ARVIND PANAGARIYA. (1993). *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- FINDLAY, RONALD y KEVIN H. O'ROURKE. (2007). *Power and Plenty Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- PANAGARIYA, ARVIND. (2013). *Challenges to the Multilateral Trading System and Possible Responses*. Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, 7 (10): 1-25. Disponible en <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2013-10> (consultado el 3 de septiembre de 2018).
- RODRIK, DANI. (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, DC: Overseas Development Council.
- SUMMERS, LAWRENCE. (1991). *Regionalism and the World Trading System*. En Federal Reserve Bank of Kansas City, *Policy Implications of Trade and Currency Zones*.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. (2018a). 2017 *Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington, DC: Office of the USTR. Disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>. (Consultado el 17 de agosto de 2018).
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. (2018b). 2018 *Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, DC: Office of the United States Trade Representative. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF> (Consultado el 17 de agosto de 2018).

La disrupción de la economía global y las respuestas de los mercados emergentes

RICHARD BALDWIN

Graduate Institute, Ginebra



I. INTRODUCCIÓN

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, LA ECONOMÍA mundial se ha enfrentado a dos grandes perturbaciones o transformaciones y está llamada a cambiar rápidamente en los próximos años. Este documento se propone explicar las fuerzas subyacentes detrás de la perturbación de una manera que nos ayude a entender dos características críticas de la economía mundial actual. En primer lugar, el ascenso absoluto de China y la disminución comparativa de Estados Unidos, y en segundo lugar, el cambio en la naturaleza de la industria manufacturera mundial y sus repercusiones en las estrategias de industrialización.

El documento concluye con algunas ideas sobre cómo podrían reaccionar los mercados emergentes como Argentina ante estos desafíos.

Este documento no pretende ser considerado una creación académicamente original. Es un aporte al debate público que se apoya principalmente en material ya publicado, sobre todo en mis propios escritos anteriores (todos los cuales se citan en el texto).

2. TRES SIGLOS DE ALTERACIONES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

El orden jerárquico económico mundial ha sido modificado dos veces en los últimos tres siglos. En cada ocasión, la tecnología y el comercio fueron los motores de esa perturbación.

La primera perturbación comenzó a principios del siglo XVIII: un cambio radical en la economía del promontorio occidental de Eurasia convirtió lo que había sido durante miles de años el núcleo económico del mundo antiguo en la periferia, al tiempo que convirtió en núcleo el extremo noroeste del Viejo Mundo: Europa Occidental. La economía del nuevo núcleo pasó de agrícola a industrial y de rural a urbana. Cabe destacar que eso solo ocurrió en este nuevo núcleo, que se extendió progresivamente por el Atlántico Norte. El profundo e influyente trabajo de Karl Polanyi denominó a ese proceso la Gran Transformación: no solo la Revolución Industrial y el surgimiento de Occidente, sino todos los monumentales cambios sociales, económicos y políticos internos del propio Occidente. No hay duda de que se trató de una Gran transformación. En pocas palabras, las sociedades rurales y agrarias que se regían por diversas formas de autarquía o monarquía se transformaron en sociedades urbanas e industriales gobernadas por diversas democracias o comunismos de variada formulación.

La segunda perturbación, que comenzó a principios de la década de 1970 y no fue ni mucho menos tan profunda, desplazó el enfoque económico de los llamados países industrializados de la industria a los servicios, a la vez que desencadenó una furiosa tasa de industrialización en un puñado de países que solíamos llamar *subdesarrollados*. El notable ascenso de China es el sello de esta segunda perturbación, al igual que la disminución comparativa de Estados Unidos. Yo la llamo la Transformación de los Servicios para marcar la transferencia a una sociedad post-industrial en la que la mayor parte de la población trabajaba en el sector de los servicios más que en el de producción de bienes.

Hay una tercera perturbación en ciernes, pero ya hablaré de eso más tarde.

Como explico en mi libro que será publicado en 2019, *The Globotics Upheaval: Globalisation, Robotics and the Future of Work*, estos dos cambios históricos se caracterizan cada uno por lo que podríamos llamar una *progresión en cuatro pasos*. La progresión comienza con una transformación económica desencadenada por un impulso tecnológico. La transformación económica produce el paso número dos: la agitación social y económica. En el paso tres se produce una reacción que a su vez conduce al paso cuatro, es decir, una reacción que puede consistir en represión, revolución y/o resolución, según el caso. Estos pasos nunca están bien definidos cronológicamente, pero siguen una lógica socioeconómica y política no muy distinta del *doble movimiento* que Polanyi utilizó tan eficazmente para caracterizar los cambios masivos de finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Pero primero veamos el estancamiento que precedió a estas transformaciones.

El gran estancamiento y el revés de la fortuna

Durante miles de años –básicamente desde el surgimiento de la agricultura–, la prosperidad económica para la mayoría de la gente significó tener acceso a un poco de tierra. La prosperidad para la élite gobernante significaba tomar una parte de la cosecha, y la riqueza de las naciones descansaba en el control de tierras agrícolas fértiles.

Tras el auge de la agricultura, hace unos 12.000 años, la tierra fértil –es decir, la que correspondía a las naciones ricas– se extendía a lo largo de las latitudes del punto óptimo de 20 a 35 grados norte. Los valles fluviales se veían especialmente favorecidos, ya que los ríos proporcionaban una fuente constante de agua para las plantas y los animales, al tiempo que garantizaba una renovación periódica de la fertilidad del suelo. Las cuatro civilizaciones más antiguas surgieron en los valles fluviales: el valle del Nilo, la Mesopotamia, el valle del río Indo y el valle del río Amarillo.

Ese era el núcleo de la economía y la civilización global del Viejo Mundo. Cada pilar básico de la civilización se desarrolló primero en esos cuatro valles: la escritura, las ciudades, la religión organizada, las formas de gobierno, las leyes, los ejércitos de tiempo completo, la ética, la aritmética, la literatura, la poesía, la navegación, la metalurgia, la rueda, la astronomía, los calendarios y los contratos. A lo largo de los milenios, la civilización se extendió a Turquía, Europa sudoriental (Grecia y Roma), a Irán y a la llanura indogangética, lo que creó un continuo económico euroasiático que se extendía desde Roma hasta Nara, Japón. Había focos de civilizaciones avanzadas en otros lugares (especialmente en Mesoamérica y los Andes), pero estas permanecieron aisladas hasta hace unos pocos cientos de años.

Durante esos milenios, los ingresos per cápita no fueron radicalmente diferentes en todo el mundo. Por supuesto, un pequeño segmento de la sociedad vivía como reyes (en general porque eran reyes o sus parientes). Los libros escolares suelen centrarse en esos personajes poco comunes, por lo que muchos tienen una imagen mental distorsionada de la vida, por ejemplo, en el Imperio Romano o Persa. La realidad es que la mayoría de la gente vivía al borde de la inanición. Una característica subestimada de ese dato es que la distribución global del ingreso per cápita era increíblemente uniforme. Eso, a su vez, significaba que la participación de una nación en la población y la producción económica del planeta eran bastante similares. El núcleo euroasiático representaba la mayor parte de la economía mundial simplemente porque allí era donde vivían la mayoría de los seres humanos. Asia, sobre todo, y en particular India y China, dominaron la economía mundial hasta cerca del 1500.

Había algo de industria y algo de comercio, pero muy poco. Trasladar lo que fuera adonde fuera era terriblemente caro, lento, y francamente peligroso. Los costos de transportar bienes, ideas y personas crearon lo que se podría llamar una *dictadura de la distancia*. La gente estaba atada a la tierra porque trabajar la tierra era lo que hacía casi todo el mundo. Eso, a su vez, significaba que casi todo tenía que hacerse muy cerca, ya que el consumo de bienes lejanos era prohibitivamente

difícil y, por lo tanto, prohibitivamente caro para la mayoría. Ese microaislamiento de la producción en innumerables aldeas hacía que la innovación fuera difícil y no particularmente valiosa. Y sin innovación, no había avances en la tecnología productiva. La productividad se estancó, y el nivel de vida también.

Además, la *Ley de Malthus* tenía a la condición humana sumida en la penuria. Esa fatídica ley planteaba que toda nueva parcela de tierra, cultivo o técnica agrícola podía producir un aumento transitorio del nivel de vida pero, unas dos generaciones más tarde, la presión demográfica restauraría un estado de situación en el que la mayoría sobrevivía apenas. La Ley de Malthus explica por qué un británico promedio de la época en que Shakespeare escribió Hamlet no estaba mucho mejor que el jornalero romano promedio de la época en que Aníbal cruzó los Alpes, 16 siglos antes, o que el agricultor chino promedio de la dinastía Zhou, 2000 años antes.

La situación distaba de ser idílica; sin embargo, los siglos de estancamiento estable crearon patrones en la vida política, social y económica que acabaron por considerarse inevitables y aun inmutables. Los gobernantes eran emisarios de los dioses, todos los demás eran seres humanos, pero no había derechos humanos.

En Europa, se tiende a pensar que la Edad Media europea puso fin a la dominación económica de Asia y Oriente Medio, los historiadores económicos contradicen esa versión. Según las estimaciones del economista Angus Maddison, la producción económica y la población de Europa Occidental representaban apenas el 18% y el 13% del planeta en 1500¹. Un desvío de la relación entre población y participación económica se observó en Asia occidental (Oriente Medio y en Egipto actuales), donde la proporción de la producción era mucho mayor que la de la población, ya que sus ingresos per cápita eran bastante elevados durante este período, conocido como la *Edad de Oro del Islam*.

[1] MADDISON, ANGUS. 2007. *Contours of the world economy, 1-2030 AD: essays in macro-economic history*. Oxford: Oxford University Press.

Ese dominio asiático de la economía mundial duró milenios pero finalmente llegó a su fin. En uno de los mayores espectáculos de la historia, el núcleo asiático se convirtió en la periferia y la periferia del Atlántico Norte, en el núcleo. Mientras que los historiadores están familiarizados con ese revés de la suerte, muchos analistas económicos lo desconocen. Sin embargo, es fundamental para entender la situación actual. Vale la pena hacer un breve repaso.

Fase 1

La Gran Transformación: Gran Bretaña en alza, China en decadencia

El primer cambio, la Gran Transformación, fue consecuencia de la energía del vapor. La naturaleza focalizada y manejable de la energía del vapor puso a funcionar un dínamo. La innovación impulsó la industrialización, la industrialización impulsó la innovación, y ambas impulsaron los ingresos, lo que, a su vez, impulsó la innovación y la industrialización.

La energía del vapor se convirtió por primera vez en parte de la economía en 1712, cuando el motor Newcomen permitió drenar el agua de las minas de carbón británicas. No era una maravilla tecnológica para los estándares de hoy. Ocupaba un edificio de tres pisos, consumía enormes cantidades de carbón y requería constante atención, pero inauguró un nuevo capítulo en la historia de la humanidad, en el que los seres humanos podían someter a la naturaleza a su voluntad, y no lo contrario. Este primer uso del vapor favoreció la industrialización. El segundo uso fue en las tecnologías de transporte, que fomentaban la globalización. Y la industria promovió la globalización, y la globalización estimuló la industrialización aún más.

Si bien el resultado fue una revolución total en los asuntos económicos y en la geografía económica mundial, se trató de un lento tango de dos siglos entre la industrialización y la globalización.

Los inicios de la automatización: La Revolución Industrial

Al principio, la tecnología fomentaba sobre todo la mecanización y la industrialización, o lo que hoy en día llamaríamos automatización. La tendencia comenzó con el mayor sector industrial de la época: el textil, y pronto se extendió a la mejora de la siderurgia, lo que llevó al surgimiento de las fábricas como nueva forma de generar mercancías.

Muy pronto, el dínamo creó una nueva industria: la de las herramientas mecánicas. Fue un paso crítico, que redujo el costo de fabricación de máquinas que podían convertir el hierro en bienes rentables, como máquinas de vapor, rieles y telares. Era una tecnología que aceleraba el avance de la tecnología. Ya no se necesitaban artesanos altamente calificados que fabricaran maquinaria como telares de madera y a mano; ahora las herramientas mecánicas producían piezas metálicas para máquinas que podían fabricarse con mayor precisión y menor costo, y todo utilizando mano de obra menos calificada. Antes de las herramientas mecánicas, se llamaba *industria* a lo que hoy denominamos trabajo artesanal. Con las herramientas mecánicas fabricando herramientas de hierro y acero, la producción se hizo más rápida y barata, en parte porque bastaban trabajadores menos calificados y más baratos para realizar el trabajo. Era un esquema que la Ford Motor Company perfeccionaría muchísimo un siglo después en su producción en serie en la línea de montaje.

Y era un proceso acumulativo. Las máquinas de vapor se volvieron más potentes a medida que la maquinaria se hacía más precisa, y la precisión y productividad de las herramientas mecánicas aumentó a medida que las máquinas de vapor se volvieron más económicas, fiables y potentes.

La globalización y el crecimiento moderno comienzan pero se quedan en el Norte

Cien años después de propiciar la automatización, el vapor dio a la globalización un fuerte impulso por reducir drásticamente los costos de transporte. El hito en ese sentido es 1820, según los historiadores económicos. Los ferrocarriles y la paz post-napoleónica bajaron radicalmente el costo de transportar mercancías a granel y así las regiones interiores de Asia, América y África se vincularon a la economía mundial por primera vez en la historia. Los barcos de vapor tuvieron un impacto igualmente radical en el transporte marítimo. Como la reducción de los costos de transporte permitió que las fábricas estuvieran espacialmente separadas de los consumidores, surgió el comercio internacional masivo de mercancías, lo que llamo la *primera desagregación* en mi artículo de 2006, *Globalisation: the great unbundling (s)*.

La globalización impulsó la innovación y, por lo tanto, el crecimiento. Las exportaciones eliminaron la restricción impuesta por el tamaño del mercado interno. La venta al mercado mundial alentó a las industrias a operar a gran escala. Las economías de escala resultantes, a su vez, fomentaron la innovación.

Si bien la expansión del mercado a un tamaño planetario aumentó la demanda de innovación, su oferta se vio impulsada por algo muy diferente. Curiosamente, a medida que la industria se trasladaba de pequeñas cabañas a grandes fábricas, la producción se agrupaba dentro de las fábricas de las naciones avanzadas, incluso cuando se dispersaba internacionalmente. Esa microagrupación significaba que había mucha gente en el mismo lugar pensando en problemas similares, lo que facilitaba la innovación. Y la venta al mercado mundial lo hizo más rentable.

El dinamismo atorbellinado del ciclo de industrialización-innovación-crecimiento dio lugar al crecimiento moderno. La tasa de crecimiento que se produjo parece insignificante para los estándares actuales: el creci-

miento per cápita aumentó de algo cerca de cero en la primera mitad del siglo XVIII a no más de un 2%-3% anual a mediados del siglo XIX. Pero así y todo, la hoguera del crecimiento sostenido fue una revolución en los asuntos humanos. Revirtió siglos de estancamiento. El crecimiento continuo abrió la puerta a mejoras constantes en el bienestar material de las personas.

Surge la Gran Divergencia

Si bien los barcos de vapor y los ferrocarriles redujeron radicalmente el costo del comercio de larga distancia, no hicieron que el mundo fuera plano. La Revolución del Vapor permitió a los seres humanos concentrar y controlar cantidades de energía antes inimaginables. En un intrincado vals de un siglo de duración, la Revolución del Vapor y la Revolución Industrial transformaron completamente la relación de la humanidad con el medio ambiente en general y con la distancia en particular.

El transporte radicalmente mejorado había vuelto económico consumir bienes que se fabricaban en lugares remotos. Cambiaron los patrones de producción y los volúmenes del comercio internacional se dispararon a medida que las naciones comenzaron a *hacer lo que mejor saben hacer e intercambiarlo por el resto*.

Sin embargo, dada la tecnología de comunicación de la época, el costo de trasladar ideas seguía siendo bastante alto. En particular, era muy difícil hacer cruzar las fronteras a los complejos conocimientos técnicos necesarios para gestionar una industria a gran escala. La innovación se mantuvo en el Norte, donde la productividad aumentó y, por lo tanto, la industrialización, la aglomeración y la innovación crearon una enorme brecha de conocimientos entre el Norte y el Sur. El desequilibrio del conocimiento, a su vez, provocó una divergencia de ingresos sin precedentes, conocida como la Gran Divergencia.

Industrialización del Norte y desindustrialización del Sur

La industrialización en el Norte produjo concentraciones de fábricas en los distritos industriales. Esa proximidad favoreció la innovación que desencadenó una dinámica de reducción de costos y una mayor concentración local en las naciones que llevaban ventaja (las economías del Atlántico Norte y Japón). La otra cara de la moneda era una espiral descendente en las aglomeraciones antiguas de consumo y producción de manufactura.

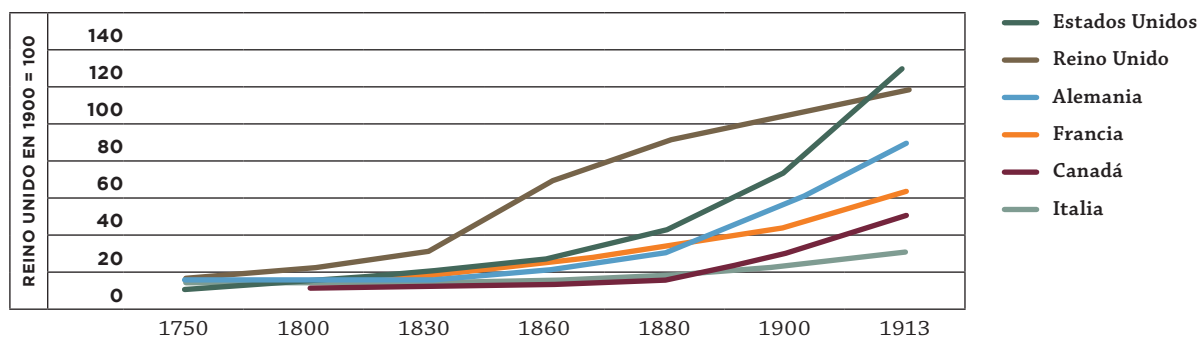
Como escribió SIMON KUZNETS en su libro de 1965, *Economic Growth and Structure*, “Antes del siglo XIX y quizás no mucho antes, los europeos consideraban que algunos países subdesarrollados, en particular China y partes de la India, estaban más desarrollados que Europa”. De hecho, durante el siglo XVIII, la industria textil india del algodón era líder mundial en términos de

calidad, producción y exportación. La India y China del siglo XVIII también producían seda y porcelana de la más alta calidad mundial.

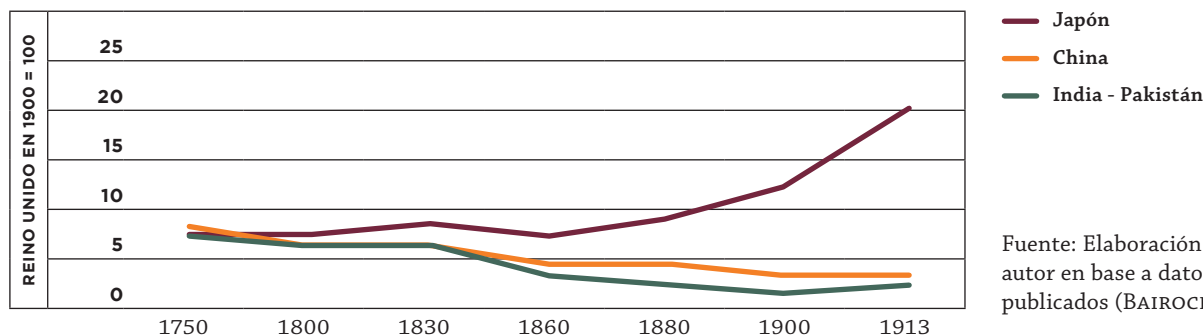
Antes del siglo XVIII, estos productos manufacturados se exportaban a Europa a cambio de plata, ya que los productos europeos no eran competitivos en el Oriente. A finales del siglo XIX, sin embargo, más del 70% del consumo textil indio era importado y la India se había desplazado hacia abajo en la cadena de valor para convertirse en exportador de algodón crudo. Una historia similar, pero menos dramática, puede contarse de las industrias de la construcción naval y del hierro de la India. Las cifras agregadas de la evolución de la industrialización per cápita (Gráfico 1) ilustran el punto. El gráfico muestra que todas las naciones empezaron en niveles similares. Si se toma como 100 el nivel de Gran Bretaña en 1900, en 1750 los niveles europeos estaban entre 6 y 10, mientras que China e India estaban en 7 u 8; y Estados Unidos estaba en 4.

GRÁFICO 1

Niveles de industrialización per cápita, 1750 a 1913 Economías del Atlántico Norte



Economías asiáticas



Fuente: Elaboración del autor en base a datos publicados (BAIROCH, 1982).

En 1860, Gran Bretaña tenía una ventaja industrial sobre todas las demás naciones. Las cifras per cápita distorsionan la participación global de Asia a causa de su predominio demográfico. Dados los niveles similares de industrialización per cápita en todas las economías y la superioridad demográfica asiática, la industria de ese continente dominaba la producción mundial en el siglo XVIII. Utilizando las cifras de la población mundial para traducir aproximadamente las cifras per cápita en cifras totales, en 1750, China, India y Pakistán representaban el 73% de la producción manufacturera mundial. La región siguió representando más de la mitad, incluso hasta 1830. En 1913, sin embargo, su participación había caído a apenas un 7,5%.

Los niveles de ingreso empiezan a divergir

El crecimiento en las economías del G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y Canadá) durante siglo XIX produjo lo que Lant Pritchett llama *divergencia de ingresos en grande*, o lo que el historiador Ken Pomeranz llama la *Gran Divergencia* en su libro del mismo título. Si bien la Revolución Industrial no pasó completamente por alto a las antiguas civilizaciones euroasiáticas, sus tasas de crecimiento no llegaron ni a la mitad de las del Norte.

Debido a la magia del crecimiento compuesto, aun las pequeñas diferencias en la tasa de crecimiento producen diferencias pasmosas tras unas pocas décadas. En 1970, los ingresos de Estados Unidos eran casi 20 veces superiores a los de China. La brecha entre el antiguo Sur y el resto de las *naciones industrializadas avanzadas* era casi igual de grande.

En resumen

Si se me permite simplificar en pos de la claridad, la Gran Transformación fue puesta en marcha por el poder mecánico que creó mejores herramientas para quienes trabajaban con sus manos, y por lo tanto fue especialmente buena para quienes trabajaban con las manos, no con la cabeza. Por supuesto, cuando la marea sube, todos los barcos flotan, y los trabaja-

dores intelectuales también se vieron beneficiados, pero este impulso técnico tuvo que ver con las cosas, no con los pensamientos.

Desde una perspectiva global, el crecimiento se recuperó casi en todas partes, pero antes y más rápido en el núcleo del Atlántico Norte y sus ramificaciones. Dos elementos críticos aseguraron ese resultado:

> En primer lugar, resultó que el negocio de fabricar cosas estaba sujeto a vastas economías de escala internas y externas que condujeron a una concentración casi increíble de la manufactura.

En 1970, fecha de la que datan las primeras cifras mundiales, el 70% de las manufacturas del planeta provenían de solo siete países –el G7– y la mayor parte, solo de tres de los siete: Estados Unidos, Alemania y Japón. Además, la fabricación en estos países estaba extremadamente concentrada en un puñado de zonas industriales. El mundo de la manufactura, en otras palabras, no era ni mucho menos plano; era puntiagudo.

> En segundo lugar, si bien ese tipo de distribución desequilibrada de los conocimientos técnicos en materia de manufactura conduciría normalmente a cierto arbitraje a lo largo de los años y, por lo tanto, a una cierta difusión de los conocimientos, la concentración siguió aumentando a medida que las regiones aventajadas avanzaban.

Eso se debía a la dificultad de coordinar la vasta complejidad de los procesos industriales a larga distancia y al hecho de que la energía de vapor, los telégrafos y los teléfonos no hicieron casi nada por reducir los costos de las comunicaciones a larga distancia al punto en que se pudiera pensar en diseminar la producción.

Dentro de las naciones del Norte, el impacto del dúo conformado por la tecnología y el comercio desplazó a las masas de trabajadores de las granjas a las fábricas. El trabajo de oficina también se volvió más productivo, pero sobre todo debido a los frutos de la industrialización.

Ese primer revés de la suerte creó una economía mundial dominada por el Norte durante decenas de décadas, lo suficiente como para que muchos pensaran que se trataba de una situación natural. Pero no era así. Desde principios de la década de 1970, las naciones que antes llamábamos países industrializados empezaron a ver una disminución comparativa de sus sectores manufactureros y luego una disminución comparativa de su importancia en la economía mundial.

Fase 2

La Gran Convergencia: China en alza y Estados Unidos en decadencia

Un nuevo impulso tecnológico –centrado sobre todo en el pensamiento, no en las cosas– impulsó la segunda transformación masiva de la economía mundial: el desarrollo de computadoras en un chip y toda la tecnología de la información y la comunicación (TIC) que siguió. Esa nueva tecnología, que llamamos *informatización* en sus primeras décadas, produjo un nuevo tipo de automatización a principios de los años setenta. Veinte años más tarde, la informatización incorporó cambios revolucionarios en la tecnología de la comunicación (por eso hablamos de TIC y no solo de TI) que dieron lugar a un nuevo tipo de globalización. Puesto que era radicalmente distinta de los impulsos tecnológicos del pasado, esta innovación empujó a la economía en una dirección radicalmente diferente, como señalan BRYNJOLFSSON y MCAFEE en su brillante libro *The Second Machine Age*.

Esta segunda transformación recibió muchos nombres: desde mundo postindustrial hasta hiperglobalización. El término que prefiero es *Transformación de los Servicios*, para contrastarla con la transformación industrial que la precedió.

El año en que se patentó la primera computadora en un chip, 1973, es una buena fecha para marcar el comienzo de la Transformación de los Servicios y el final de la Gran Transformación.

La automatización y la nueva tecnología

El impacto del impulso de las TIC se hizo sentir en primer lugar a través de la automatización de los trabajos industriales. Las máquinas controladas por computadora desplazaron rápidamente a los trabajadores de las fábricas a medida que las TIC y los brazos robóticos de avanzada se hicieron cargo de muchas de las tareas manuales repetitivas que solían requerir trabajadores. En la década de 1990, las fábricas de las economías avanzadas eran como complejos sistemas informáticos con periféricos robóticos. Eran lugares donde la gente ayudaba a la máquina a hacer cosas, y no al revés, como antes.

La creación de mejores reemplazos para los trabajadores de las fábricas –robots y demás– fue una fuerza masiva de desplazamiento de puestos de trabajo que vació las fábricas en las naciones del G7 más rápido de lo que la Gran Transformación había vaciado las granjas. El impacto en el empleo fabril fue drástico. En todas las economías avanzadas, la proporción de puestos de trabajo en el sector manufacturero ha venido disminuyendo constantemente desde el decenio de 1970. La participación de la industria manufacturera en el empleo estadounidense cayó del 30% en 1970 al 10% en 2010. La tendencia fue la misma en todos los países del G7.

La nueva tecnología, en cambio, fue una fuerza de creación de empleo masiva para oficinistas y profesionales. Quienes se dedicaban a ocupaciones que requerían usar la cabeza en lugar de las manos descubrieron que las TIC los hacían más productivos. Se crearon procesos radicalmente más eficientes para realizar todo tipo de tareas del sector de los servicios. La facilidad para recopilar y manipular datos redujo el precio de muchos servicios, como los del diseño y la edición, lo que a su vez incrementó su consumo. También dio lugar a muchos productos nuevos en el sector de los servicios. El software se convirtió en una industria. Las telecomunicaciones introdujeron todo tipo de nuevos servicios y se inventó el comercio

electrónico. Se crearon millones de nuevos empleos en el sector de los servicios y en el sector profesional, muchos de ellos en ocupaciones antes inimaginables.

Este impacto de lo mental frente a lo manual provocó un *giro en las competencias*, que incrementó el valor del trabajo intelectual y redujo el valor del trabajo manual. Creó puestos de trabajo para quienes trabajaban principalmente con la mente, pero destruyó los de quienes trabajaban principalmente con las manos.

Desde el punto de vista de la cohesión social de los países del G7, la nueva tecnología era divisoria. Debido a que los *trabajadores mentales* ya estaban en mejor situación que los trabajadores manuales, una tecnología que favorecía al cerebro por encima de la fuerza muscular beneficiaba a los pocos que ya estaban favorecidos, mientras que desprestigiaba a los muchos que no lo estaban. La consecuente desindustrialización de las economías del G7 acabó por crear enormes dificultades sociales y económicas, primero para los trabajadores manuales y luego para las naciones en su conjunto.

La Nueva Globalización y las nuevas tecnologías

Mientras que las primeras dos décadas de las TIC tuvieron un enorme impacto en la automatización, desde alrededor de 1990, las TIC comenzaron a afectar enormemente la globalización. Esa globalización no fue como la que comenzó en el siglo XIX; un nuevo tipo de impulso tecnológico dio lugar a un nuevo tipo de globalización.

Los intercambios internacionales siempre se han visto obstaculizados por el costo de trasladar bienes, ideas y personas de un lado a otro de las fronteras. A medida que la tecnología avanzaba, los costos de movilización de los tres cayeron, pero no todos a la vez. El poder del vapor redujo radicalmente los costos de transporte, y aunque también redujo el costo de llevar ideas y personas, no lo hizo con carácter revolucionario. El impulso de las TIC, en cambio, redujo drásticamente el costo de trasladar ideas, y lo hizo a un ritmo aún más rápido que el vapor con el transporte de mercancías.

El traslado de ideas se hizo barato e instantáneo, lo que eliminó la necesidad de realizar la mayoría de las etapas de manufactura dentro de una misma fábrica o distrito industrial. Las microaglomeraciones manufactureras –fábricas y distritos industriales– que fueron tan prominentes hasta la década de los ochenta habían estado retenidas allí por el costo elevado de las comunicaciones de larga distancia, mucho más que por el costo del transporte. La revolución de las TIC cambió todo eso: la drástica mejora de las comunicaciones tuvo enormes repercusiones para la organización espacial de las fábricas y le abrió el camino a lo que dio en llamarse *deslocalización*.

Las empresas estadounidenses entendían hacía tiempo que podía ser más barato llevar a cabo algunos aspectos del proceso de manufactura en el exterior. La naturaleza sumamente modular del proceso de producción de los semiconductores, por ejemplo, permitió a los productores estadounidenses llevar algunas de sus etapas a Asia ya en la década de 1970. La barrera para esa estrategia en la mayoría de los sectores industriales eran los costos elevados de coordinación de la producción. Por eso la externalización –la práctica de ubicar parte de los procesos o servicios de una empresa en el exterior– despegó recién cuando las TIC hicieron barata y confiable la coordinación internacional. Recién entonces las empresas de Estados Unidos, Alemania y Japón pudieron desagregar geográficamente sus complejos procesos de producción sin perder demasiado en calidad, puntualidad ni confiabilidad.

Esa nueva posibilidad produjo lo que llamo la *Nueva Globalización* en mi libro de 2016, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalisation* (o la segunda desagregación en mi trabajo de 2006). Eso permitió a las empresas manufactureras de las economías avanzadas explotar las vastas diferencias salariales que se abrían, por ejemplo, entre Estados Unidos, Alemania y Japón, por un lado, y países en desarrollo cercanos como México, Polonia y China, por el otro. El resultado fue una desindustrialización bastante repentina de las economías avanzadas.

La decadencia relativa del G7 y el ascenso absoluto de China

Desde la década de 1990, la globalización estuvo asociada con una brusca caída en la participación de las naciones ricas en el ingreso, las manufacturas y las exportaciones mundiales (*Gráfico 2*).

En 1970, las economías industriales avanzadas del G7 producían más del 70% de los bienes manufacturados del mundo. Esa cifra se redujo gradualmente durante esa década y la siguiente, en gran medida por el ascenso de los países recientemente industrializados (Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán), pero a partir de 1990, cayó en picada. En apenas veinte años, la participación del G7 en las manufacturas había bajado de dos tercios del total mundial a menos de la mitad. Y la manufactura perdida de los países del G7 se trasladó principalmente a China, como se ve en el *Gráfico 3*.

Uno de los aspectos más dramáticos de la Transformación de los Servicios fue la históricamente vertiginosa desindustrialización de los ex gigantes industriales y la históricamente vertiginosa industrialización de economías antes desindustrializadas. En siete naciones, en particular, la proporción en el PIB manufacturero mundial aumentó más de medio punto porcentual (China, India, Indonesia, Corea, Polonia, Tailandia y Turquía). Esos grandes ganadores fueron las naciones en desarrollo que se industrializaron incorporándose a las cadenas de distribución, más que creándolas. Todos ellos, excepto India, son parte de las cadenas de distribución de Estados Unidos, Alemania (Polonia y Turquía) y Japón (China, Corea, Indonesia y Tailandia). La evolución de su participación en la manufactura mundial se ilustra en el *Gráfico 3*.

Esta lista de industrializadores rápidos deja afuera a algunos de los milagros económicos que suele llamarse *mercados emergentes*. ¿Qué fue de ellos? La respuesta es que la rápida industrialización de esos siete países provocó indirectamente el crecimiento en otros mercados emergentes. Esa industrialización veloz puso en marcha un superciclo de los productos básicos, lo que impulsó a numerosos exportadores como Brasil, Rusia y Sudáfrica. Muchos de ellos eran países en desarrollo, pero también se vieron beneficiados por este fenómeno exportadores de productos básicos como Noruega y Australia.

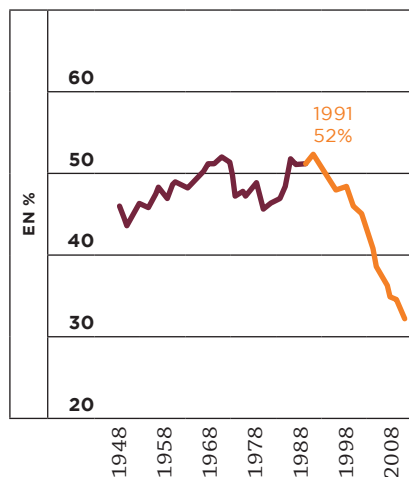
El mundo de la política comercial y la gestión del comercio también cambió. Si un país en desarrollo quería que una empresa de tecnología de avanzada instalara parte de su producción dentro de sus fronteras, el gobierno debía garantizar la libre circulación de bienes, servicios e información necesaria, y la protección de los derechos de propiedad tangibles e intangibles. El proteccionismo pasado de moda, las políticas de inversión antiextranjeras y la laxitud en materia de derechos de propiedad prácticamente garantizaban que las etapas externalizadas fueran a parar a otro lugar. Así, los países en desarrollo que obtuvieron las fábricas externalizadas se volvieron hipercompetitivos y barrieron con las exportaciones de los países en desarrollo que se aferraron a la industrialización por sustitución de importaciones. En el mundo de la industrialización por cadena de distribución, el proteccionismo se había convertido en destruccinismo.

Aprendida la lección, los países en desarrollo redujeron unilateralmente sus aranceles y se apresuraron a firmar tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos bilaterales de inversión (*Gráfico 4*) *profundos* en el sentido de que implicaban compromisos mucho más allá de los aranceles (el tema tradicional de los acuerdos comerciales antes de la Nueva Globalización). Eso sucedió a nivel regional, más que multilateral, puesto que la mayoría de las cadenas de suministro son regionales (BALDWIN y LOPEZ-GONZALES 2015).

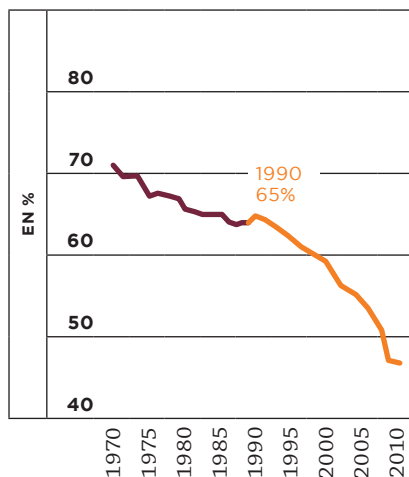
GRÁFICO 2

Participación del G7 en exportaciones, manufacturas y PIB mundiales

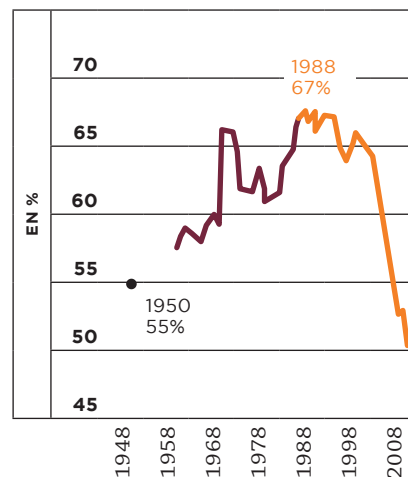
G7 Exportaciones



G7 Manufacturas



G7 PIB



Fuente: Elaboración del autor en base a datos publicados (datos del PIB de WorldDataBank, manufacturas de unstats.un.org y exportaciones de la base de datos Comtrade de la ONU).

GRÁFICO 3

Participaciones en la manufactura: los siete ganadores y los perdedores del G7

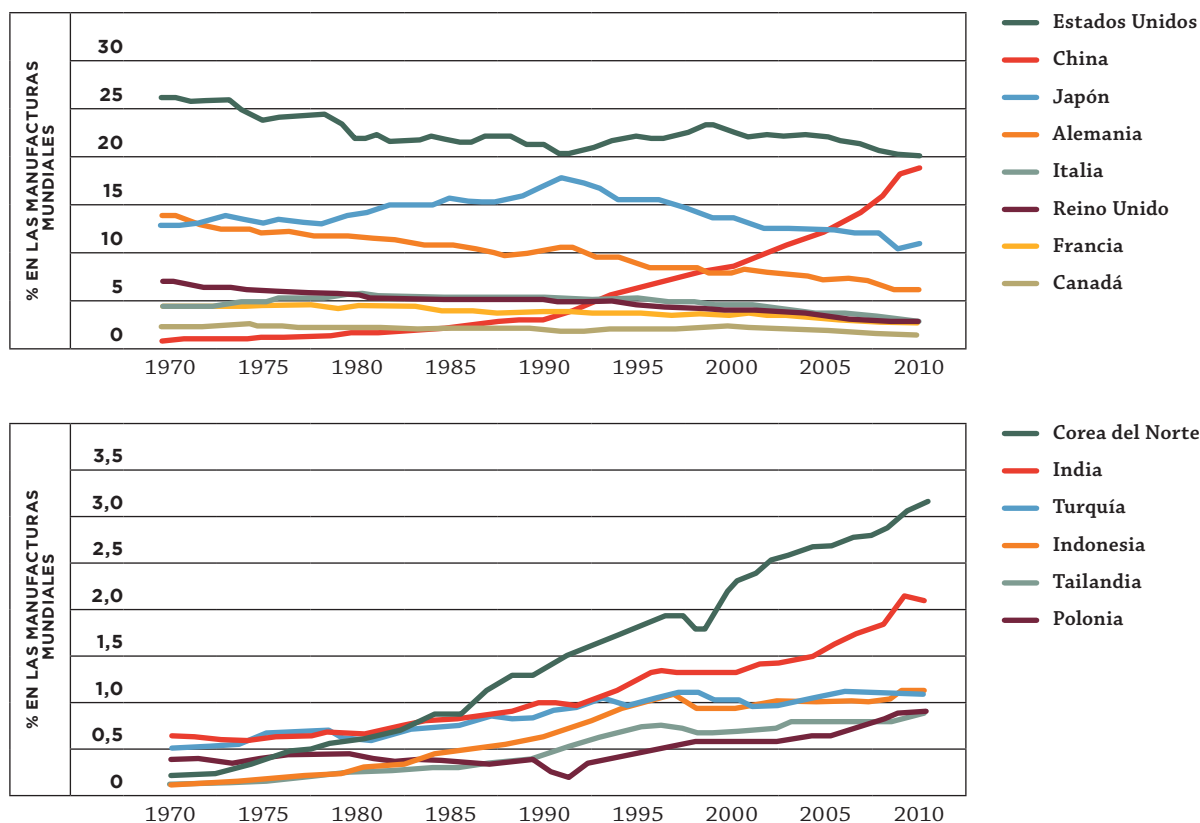
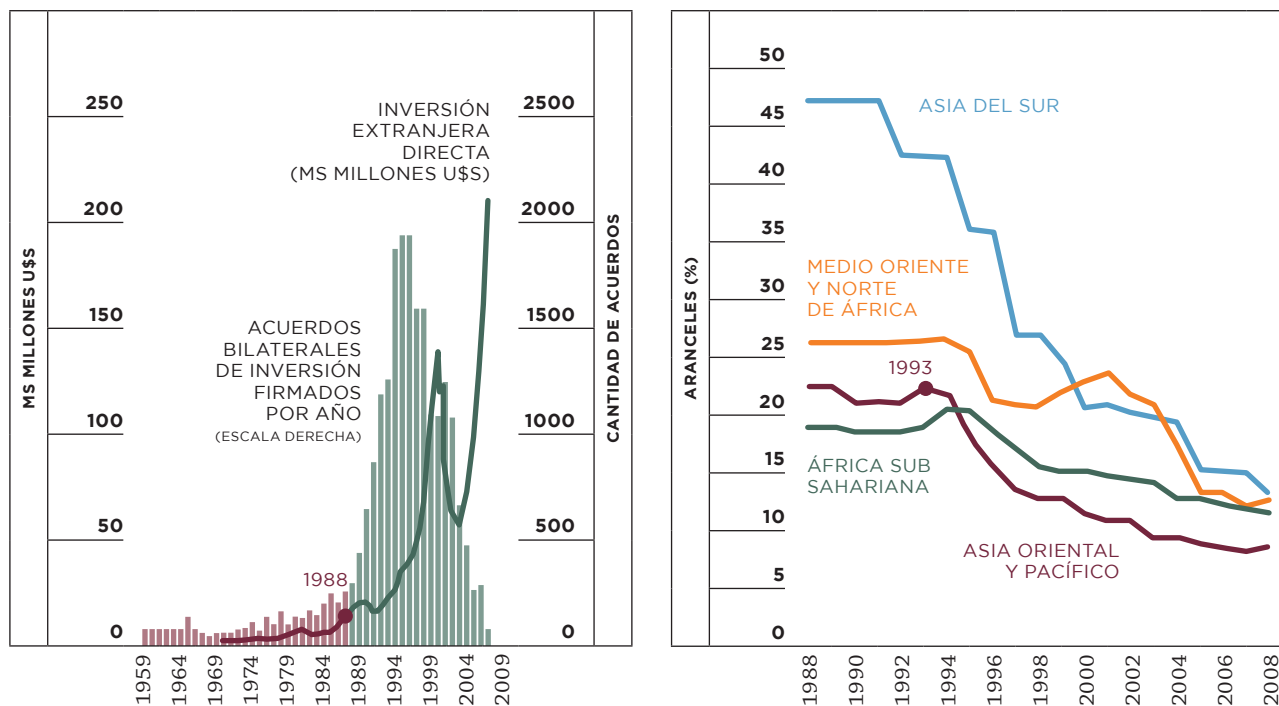


GRÁFICO 4

El cambio de la política comercial: El proteccionismo se convirtió en *destruccionismo*



Fuente: Elaboración del autor de datos en línea, acuerdos bilaterales de inversión y IED de UNCTAD.org, y aranceles de WorldDataBank.org.

La revolución pasaba por el cruce de fronteras de pensamientos, no de bienes

Como describo en detalle en *The Great Convergence*, los pensamientos, y no las cosas, son la clave para entender esta desindustrialización acelerada. Al considerar este gigantesco giro en la manufactura mundial, la mayoría de las economías siguen centrándose erradamente en la producción externalizada, cuando lo importante es que las empresas estadounidenses, alemanas y japonesas que trasladaron parte de su producción al exterior enviaron con ella sus conocimientos técnicos, lo cual, a su vez, desplazó empleos.

Cuando GM produce partes en México para los autos que ensambla en Michigan, la empresa no puede confiar en la tecnología mexicana. En cambio, GM envía sus conocimientos técnicos a México para asegurarse de que los trabajadores mexicanos hagan lo correcto

de la manera correcta. Como consecuencia, los flujos de conocimiento que solían circular únicamente dentro de las fábricas estadounidenses se incorporaron al comercio internacional. Precisamente esos nuevos flujos tecnológicos dispararon la acelerada industrialización de México y un puñado de países en desarrollo más. Comenzó con la producción dirigida por multinacionales, pero la producción interna experimentó un auge gracias a la difusión local de conocimientos técnicos.

El elemento nuevo de la *Nueva Globalización* es la tecnología que empezó a cruzar las fronteras desde alrededor de 1990. La externalización provocó un aumento del comercio de partes y componentes, pero eso no fue lo revolucionario. Lo que cambió el mundo fue el flujo colosal y unidireccional de tecnología de economías maduras a economías emergentes. Se trata de un punto clave, que amerita elaborarse.

Nuevos flujos de conocimiento engendran una nueva realidad global en el campo de las manufacturas

Antes de esa externalización generalizada de los empleos en la manufactura, la competencia internacional en materia de bienes se basaba en una de dos opciones: las empresas de los países en desarrollo podían recurrir a procesos de bajo nivel tecnológico y esperar que sus salarios bajos los compensaran con cierto margen de ganancia, mientras que las empresas de economías avanzadas, en cambio, utilizaban procesos de alto nivel tecnológico y esperaban que eso compensara con creces los salarios elevados que debían pagar a sus trabajadores.

A partir de alrededor de 1990, se abrió una tercera vía. Podían fabricarse bienes manufacturados con procesos de alta tecnología relocalizados en países de salarios bajos. Eso transformó el mundo de la manufactura. Los procesos de alta tecnología y salarios bajos eliminaron gran parte de las manufacturas producidas en los países del G7 y de las manufacturas de baja tecnología y salarios bajos de los países en desarrollo. Y eso explica cómo pudieron industrializarse tan pronto esos seis países: no necesitaron formular la tecnología por sí mismos; las sociedades *offshore* trajeron consigo todo lo necesario, menos la mano de obra. Podría llamarse *industrialización en polvo*: agregue mano de obra y mezcle.

Pero esta situación no era tan claramente mejor para todos como en el caso de la Vieja Globalización. La industrialización acelerada de los seis sin duda fue positiva para esos países en desarrollo. El beneficio para los trabajadores de las fábricas de las economías avanzadas dista de ser seguro. Los trabajadores estadounidenses, europeos y japoneses ya no tenían acceso privilegiado a los conocimientos técnicos desarrollados por sus empresas nacionales. El monopolio que solían tener los trabajadores de economías avanzadas sobre la tecnología de las economías avanzadas se quebró. Las empresas estadounidenses, alemanas

y japonesas les enseñaron a trabajadores del exterior a fabricar partes y componentes que antes se producían en el país; y esa capacitación aceleró la pérdida de empleos manufactureros en los países del G7.

En resumen, el ascenso de China y la decadencia relativa de Estados Unidos se debió al cambio en la naturaleza de la globalización que provocaron las TIC. Las empresas estadounidenses tomaron sus tecnologías y se las llevaron a China (y a otros países en desarrollo) para generar una manufactura de alta tecnología y salarios bajos. El gobierno chino manejó las políticas correspondientes con mucha astucia. Recibió de buen grado la participación, la inversión y los conocimientos técnicos del exterior. Y China se las ingenió para asegurarse de que los conocimientos técnicos *se derramaran* más allá de las plantas a las que habían llegado originalmente, de modo tal que la industrialización –al principio originada en el exterior– pronto cobró un fuerte elemento autóctono.

La Nueva Globalización y la desnacionalización de la ventaja comparativa

Una característica crítica del cambio entre la Vieja y la Nueva Globalización fue la forma en que cambió los límites geográficos de la ventaja comparativa. El pensamiento convencional sobre la forma en que las naciones compiten en el comercio de bienes se basa en el planteamiento del problema de Ricardo en el siglo XIX. El modelo de Ricardo coloca a la nación como el nivel central de análisis; es decir, la ventaja comparativa se define a nivel nacional. La suposición implícita es que la tecnología y la mano de obra son totalmente móviles dentro de las naciones, pero totalmente inmóviles entre ellas.

La Nueva Globalización invalidó el supuesto de una tecnología inmóvil. A partir de la década de 1990, los conocimientos técnicos de fabricación –que son propiedad de las empresas, no de los países– cobraron movilidad internacional, y las empresas del G7 comenzaron a trasladarlos al por mayor a un puñado de países en desarrollo, sobre todo a China.

Esta *segunda desagregación* de las etapas de producción (como la llamé en mi trabajo de 2006) redefinió las fronteras internacionales de la producción como se ilustra en el *Gráfico 5*. Durante la Vieja Globalización, la apertura comercial permitió a los países hacer un mejor uso de sus competencias preexistentes. Con la Nueva Globalización, la segunda desagregación y globalización (en términos de fábricas que cruzaban fronteras) desnacionalizó la ventaja comparativa; cambió lo que sabían hacer los países.

La importancia de la desnacionalización de la ventaja comparativa: la analogía del club de fútbol

Una analogía deportiva ayudará a explicar cómo la redefinición de los límites internacionales de las ventajas comparativas cambia la lógica blindada del *todos ganan*. Imaginemos que dos clubes de fútbol se sientan a discutir un intercambio de jugadores. Si efectivamente se realiza un intercambio, ambos equipos se beneficiarán, ya que cada equipo intercambia jugadores de un tipo del que tenía demasiados por jugadores de un tipo del que tenía demasiado pocos.

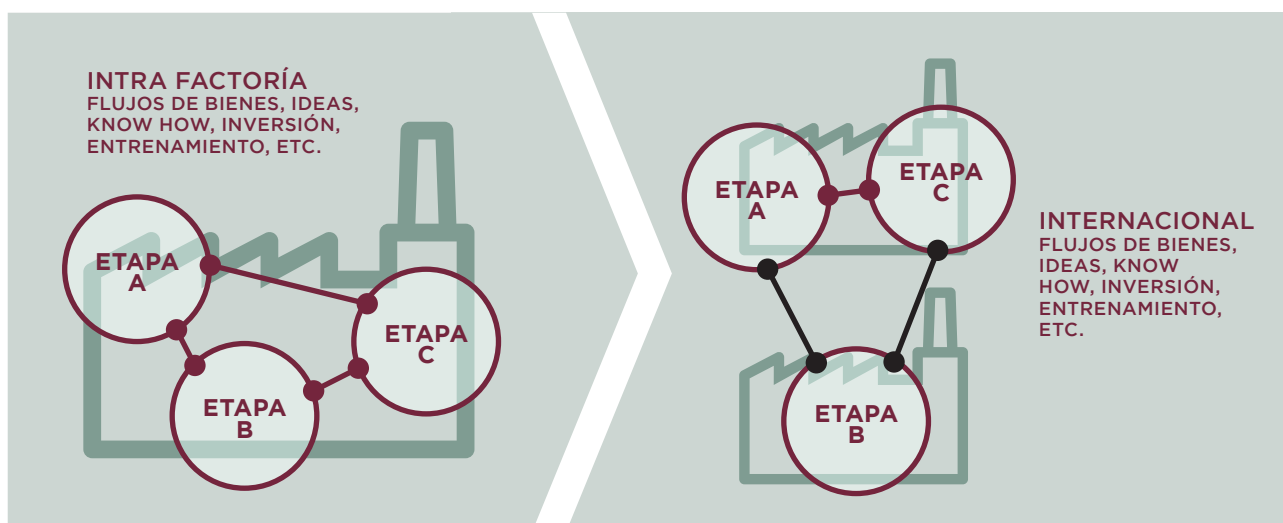
Consideremos ahora un tipo de intercambio sutilmente distinto. Supongamos que los fines de semana, el entrenador del equipo que se desempeña mejor va al campo de juego del equipo de desempeño inferior y comienza a entrenar a sus jugadores. Seguramente eso mejore la manera de jugar del equipo inferior, lo cual dará como resultado una liga más competitiva. Pero nada permite suponer que el equipo superior se vea beneficiado con ese intercambio, aunque su entrenador encontrará muy lucrativo vender sus conocimientos a dos equipos en lugar de a uno.

El intercambio de jugadores es la Vieja Globalización, el entrenamiento de los dos equipos es la Nueva Globalización, y el entrenador representa a las sociedades offshore. Esa analogía ilustra por qué la lógica del *todos ganan* se quiebra cuando se desnacionaliza la ventaja comparativa. Cuando las fuentes de ventaja comparativa cruzan las fronteras, no hay garantía de que ganen todos los países.

Entonces, ¿qué significan los cambios en la competitividad de un país para los otros países en el contexto de la Nueva Globalización?

GRÁFICO 5

La segunda desagregación y la desnacionalización de la ventaja comparativa



Elaboración esquemática original del autor sobre ideas de BALDWIN (2006).

Cuestiones de competitividad entre países

Ya hemos visto que los grandes ganadores de la Nueva Globalización fueron los países en desarrollo que se industrializaron incorporándose a las cadenas de distribución mundiales. El establecimiento de cadenas de valor globales está impulsado por el deseo de las empresas de mejorar su competitividad reduciendo sus costos ajustados por calidad. La desagregación hizo que las sociedades offshore fueran más competitivas, pero la competencia no es un fenómeno unilateral, es un fenómeno comparativo. Supongamos por ejemplo que la Honda, de Japón, traslada algunas tareas a Vietnam, pero Renault, en Francia, no puede trasladar tareas análogas a países de salarios bajos. El resultado es que Honda obtiene una ventaja sobre Renault.

Es útil en este contexto aplicar esa perspectiva a China. China ha adoptado plenamente la revolución de la cadena de valor mundial y, por lo tanto, fabrica por ejemplo cepillos de dientes eléctricos con una combinación de conocimientos técnicos japoneses y coreanos y mano de obra china. Argentina, en cambio, no se ha sumado a la revolución de las cadenas de valor mundiales, por lo que tendría que fabricar cepillos de dientes eléctricos exportables con conocimientos técnicos argentinos y mano de obra argentina. La combinación de salarios bajos y alta tecnología es superior a la de salarios bajos y baja tecnología, los fabricantes argentinos se ven en dificultades a la hora de competir con las exportaciones chinas.

Fase 3

El surgimiento de los *globots*

La siguiente transformación, como escribo en mi libro de 2019, *The Globotics Upheaval*, nace de una tecnología digital que difiere de las TIC en aspectos sutiles pero importantes. Mientras que las TIC sustituyen a quienes trabajaban con las manos y benefician a quienes trabajaban con la cabeza, la nueva tecnología digital, o digitech, está sustituyendo a quienes trabajan utilizando determinadas formas de pensamiento.

O para ser provocativo, está reemplazando a quienes trabajan con la cabeza, pero no a los que trabajan con el corazón.

En la década de 1970, la computación cruzó una importante *frontera continental*: de las cosas a los pensamientos. Ahora se ha cruzado una segunda gran frontera: de los procesos de pensamiento consciente a los procesos de pensamiento inconsciente.

El psicólogo Daniel Kahneman ganó el Premio Nobel de Economía en 2002 por sacar a la luz las implicaciones económicas de un hecho bien conocido en psicología, a saber, que las personas tienen dos maneras muy distintas de pensar las cosas. Kahneman las llamó *pensamiento rápido* y *pensamiento lento*. El carril lento del pensamiento es consciente, cuidadoso, lógico, verbal y trabajoso. El carril rápido del pensamiento es inconsciente, instintivo, no verbal y espontáneo; de hecho, a menudo ni siquiera nos damos cuenta de que estamos pensando. Cuando uno calcula mentalmente cuántos días quedan en el año, usa la vía lenta. Cuando reconoce su canción favorita con solo oír unos segundos de música, usa la vía rápida.

La programación tradicional imitaba la forma lenta de pensar. Los programas explicaban, paso a paso, lo que debían hacer las computadoras en cada situación. Como todavía no entendemos el proceso que subyace al pensamiento del carril rápido, mal podríamos enseñarles a las computadoras a aplicarlo. Pero una forma de inteligencia artificial llamada *aprendizaje automático* resolvió la paradoja cambiando el modo en que se programan las computadoras.

Con el aprendizaje automático, los seres humanos ayudan a la computadora (lo *automático*) a estimar un modelo estadístico muy grande que la computadora utiliza para conjeturar la solución a un problema determinado (el *aprendizaje*). Gracias a los espectaculares avances en la potencia de las computadoras y el acceso a enormes cantidades de datos, los robots de oficina entrenados mediante aprendizaje automático

alcanzan sistemáticamente el mismo rendimiento que los seres humanos en tareas específicas que implican conjeturar, como el reconocimiento del habla. Con algoritmos entrenados con aprendizaje automático, las computadoras comenzaron a *pensar*, a tener cognición. Ya no se trata de que los ordenadores sigan instrucciones explícitas: con la inteligencia artificial, ahora pueden hacer conjeturas con conocimiento de causa y practicar algunas formas de pensamiento humano. Por eso el aprendizaje automático está afectando al mundo del trabajo de maneras tan radicalmente novedosas.

Esta nueva cognición informática está dando lugar a nuevas formas de automatización que reemplazarán a millones de seres humanos cuyo trabajo –hasta el siglo XXI– estaban protegidos por el hecho de que las computadoras no podían realizar tareas de pensamiento rápido. Ahora pueden. Como consecuencia, las tareas que implican la manipulación habitual de información quedarán a cargo de computadoras entrenadas con aprendizaje automático.

La tecnología digital también revolucionará la globalización. Hasta hace poco, la mayoría de los empleos profesionales y del sector de los servicios estaban al abrigo de la globalización porque las tareas implicaban un contacto cara a cara, y por la enorme dificultad y costo de reunir a proveedores de servicios extranjeros y compradores de servicios nacionales. La globalización era un problema para las personas que hacían cosas, que debían competir con las mercancías enviadas en contenedores desde China. Pero pocos servicios caben en contenedores, por lo que pocos trabajadores de cuello blanco se enfrentan a la competencia extranjera. La tecnología digital está cambiando rápidamente esa realidad.

En los viejos tiempos –a saber, 2015 en el calendario digital–, la barrera lingüística y los límites de las telecomunicaciones restringían la telemigración –en la que el migrante permanece físicamente en su país,

pero puede virtualmente *emigrar* a otro para trabajar haciendo uso de Internet u otras tecnologías avanzadas de telecomunicaciones– a unos pocos sectores y países de origen. Los trabajadores independientes extranjeros tenían que hablar buen inglés y se limitaban a tareas modulares como la codificación. Los telemigrantes eran comunes en el desarrollo web y en algunos trabajos administrativos, pero no mucho más.

Ahora las cosas han cambiado en dos sentidos. En primer lugar, la traducción automática instantánea, gratuita y de razonable calidad está desencadenando un tsunami de talentos. La traducción automática alcanzó un nuevo nivel de facilidad de uso en 2017, y ahora cualquier persona con computadora portátil, conexión a Internet y competencias relevantes está en condiciones de teletransportarse a oficinas en Estados Unidos y Europa, lo que se ve amplificado por la rápida expansión de excelentes conexiones a Internet. Eso significa que quienes viven en países donde diez dólares la hora es un ingreso decente de clase media pronto serán compañeros de trabajo o posibles reemplazos de los estadounidenses y europeos.

En segundo lugar, los avances de las telecomunicaciones –como la telepresencia y la realidad aumentada– están logrando que los trabajadores remotos puedan estar mucho más lejos que antes. Está haciendo mucho más fácil reunir a un equipo de colegas que están ubicados en un mismo lugar con colegas que están a muchos kilómetros de distancia. Los cambios generalizados en las prácticas laborales (hacia equipos flexibles) y la adopción de innovadoras plataformas de software de colaboración (como Slack, Asana y Microsoft 365) están ayudando a convertir la telemigración en telemigración masiva.

Es casi seguro que esa combinación de globalización de los servicios sobre una base digital y de inteligencia artificial –los *globots*, digamos– cambiará el mundo laboral en los países ricos de hoy, pues ofrecerá enormes oportunidades para los ciudadanos talentosos de mercados emergentes.

3. CÓMO PODRÍAN RESPONDER LOS MERCADOS EMERGENTES

Como se ha observado en numerosas ocasiones, los mercados emergentes se están *desindustrializando prematuramente*, aparte de un puñado de industrializadores rápidos (RODRIK 2016). Rodrik culpa de ello al paso de la industrialización por sustitución de importaciones al Consenso de Washington, especialmente en cuanto a la reducción de los aranceles industriales. A medida que los países en desarrollo reducían unilateralmente los aranceles (como se ilustra más arriba), revirtieron *un largo proceso de sustitución de importaciones*, escribe Rodrik. Además, los países en desarrollo “importaron” la desindustrialización de los países avanzados porque quedaron expuestos a las tendencias de los precios relativos producidos en las economías avanzadas. La caída en el precio relativo de la manufactura en los países avanzados presionó a la manufactura en todas partes, incluso en los países que pueden no haber experimentado mucho progreso tecnológico.

Ese informe pasa por alto el cambio crítico de la economía mundial: el paso de la Vieja Globalización (basada principalmente en el comercio y los bienes y en la ventaja comparativa definida a nivel nacional) a la Nueva Globalización (basada también en los flujos internacionales de conocimientos técnicos y en la ventaja comparativa definida a nivel mundial en la cadena de valor). Rodrik ve la globalización reciente desde la perspectiva de la Vieja Globalización (comercio de bienes), y por lo tanto su punto de vista político tácito, pero bastante claro es que la liberalización arancelaria unilateral por parte de los mercados emergentes fue un error histórico.

Sin embargo, una vez que observamos la desindustrialización prematura a la luz del gran cambio en la globalización, es evidente que la desindustrialización se habría producido con o sin liberalización arancelaria. El nuevo mundo de la manufactura –donde las cosas se hacen con alta tecnología y bajos salarios– deprimió enormemente el precio de los bienes manufacturados a nivel mundial. Eso habría ejercido una gran presión competitiva sobre los fabricantes que no se hubieran sumado a la *segunda desagregación* fuera cual fuera el nivel arancelario. La reducción uni-

lateral de los aranceles sobre las piezas y componentes ayudó a los siete industrializadores rápidos a atraer a las fábricas externalizadas, pero no tuvo el mismo efecto en la mayoría de los países en desarrollo, ya que estaban demasiado lejos para unirse a la revolución de las cadenas de valor mundiales o su política interna era demasiado inhóspita para las empresas externalizadas. Además, la idea general de la industrialización por sustitución de importaciones es que, con el tiempo, la política proteccionista da sus frutos en forma de una industria competitiva a escala mundial. Dada la naturaleza cambiante de la competencia mundial en el sector manufacturero, eso nunca sucedería en el caso de los países que no forman parte de las redes mundiales de producción de la cadena de valor.

En resumen, las cadenas de valor globales mataron a la industrialización por sustitución de importaciones. Las personas que interpretan la economía mundial actual suponiendo que el viejo paradigma de la globalización sigue vivo cometen errores políticos sistemáticamente. Como están (y seguirán) encontrando los estadounidenses, la instauración de aranceles no eliminará los conocimientos técnicos manufactureros que las empresas estadounidenses llevaron a China. Del mismo modo, en los países en desarrollo, no se gana nada pretendiendo que la industrialización por sustitución de importaciones podría seguir funcionando como en el siglo XIX y a principios del XX. Los aranceles eran proindustria en el siglo XIX: Estados Unidos, por ejemplo, se industrializó detrás de un enorme y explícito muro arancelario proindustria. Pero en el siglo XXI, los aranceles no impiden que los conocimientos técnicos crucen las fronteras, y ese es el cambio clave que hay que abordar.

Así pues, ¿qué hacer en el ámbito de la política de desarrollo? Un buen comienzo es aceptar la realidad de que el ascenso de China se debió a los flujos de conocimientos técnicos de las empresas del G7, no a su ingreso en la OMC ni a la liberalización arancelaria unilateral. Los países en desarrollo de todo el mundo no tenían modo de controlar la naturaleza cambiante de la producción manufacturera mundial, y siguen sin tenerlo. Las verdaderas opciones son dos.

Para los países en desarrollo cuya cercanía geográfica les permite participar en la producción manufacturera de la cadena de valor mundial, la única manera de ganar competitividad en la exportación de productos manufacturados es incorporarse a cadenas de valor mundiales. Argentina, lamentablemente, no se encuentra en esta categoría. Está demasiado lejos de Nagoya, Detroit y Stuttgart, o mejor dicho, hay demasiados países de salarios bajos entre Argentina y esas fuentes de conocimientos técnicos en materia de manufacturas de alta tecnología como para que sea razonable para las empresas estadounidenses, japonesas o alemanas incluir a Argentina en sus cadenas de valor mundiales orientadas a la exportación (el ensamblaje para el mercado local es otra cuestión, pero también un callejón sin salida de la industrialización).

Para lo que me gustaría llamar *países lejanos*, de los que Argentina es un ejemplo clásico, la alternativa es recurrir a la exportación de cosas para las que la distancia importa mucho menos: los servicios. Me refiero en particular a la *telemigración*, como la llamo en *The Globotics Upheaval*.

La globalización digital de los servicios

Antes de que comenzara la tercera perturbación de la economía mundial –lo que llamo *globótica*–, la forma principal de exportar los frutos del trabajo argentino era aplicarlo a la fabricación de bienes que luego se exportaban. En general, los servicios laborales se consideraban no transables, ya que la mayoría de los servicios requieren que el comprador y el proveedor estén al mismo tiempo en el mismo lugar. Sin embargo, la tecnología digital está cambiando esa realidad.

Antes de analizar este camino alternativo de desarrollo, vale la pena analizar por qué serían competitivos los trabajadores argentinos si pudieran, como en Viaje a las Estrellas, teletransportarse a una oficina de la ciudad de Nueva York y volver a casa por la noche.

Los sectores menos competitivos de los países del G7 corresponden a los servicios

La mayoría de los trabajadores del sector de los servicios de Estados Unidos cobran un salario excesivo en relación con las normas internacionales porque su empleo está protegido por el hecho de que muchos trabajos de servicios requieren que el comprador y el proveedor estén en la misma habitación al mismo tiempo, y por los onerosos costos de conseguir que los proveedores de servicios de una misma habitación sean compradores de servicios en otra. De ese modo, los altos salarios que cobraban los trabajadores de los sectores competitivos elevaron la escala salarial de los sectores no comerciales. Eso se conoce como *la maldición del costo* de Baumol, o efecto Balassa-Samuelson.

Las grandes diferencias internacionales en materia de salarios y sueldos se explican por las diferencias en la creación de valor por hora. Los trabajadores estadounidenses suelen producir más valor por hora que los trabajadores argentinos, por ejemplo, pero la diferencia proviene de dos fuentes: mayor productividad física o precios más altos de la producción. Consideremos un ejemplo de esto último.

Estados Unidos es una economía muy competitiva, pero no todos los estadounidenses son hipercompetitivos. A muchos trabajadores no calificados del sector de los servicios de Estados Unidos se les paga *de más* según las normas internacionales. Los camareros de los restaurantes de la ciudad de Nueva York hacen las mismas tareas y con la misma eficiencia que los camareros de Buenos Aires, pero se les paga mucho más. ¿Cómo puede ser? La respuesta es que los restaurantes de Nueva York son mucho más caros que los restaurantes de Buenos Aires, por lo que el valor agregado por hora de los camareros de Nueva York es mucho más alto que el de los de Buenos Aires.

Esto es posible porque el sector de la gastronomía no está globalizado, sino que está naturalmente al abrigo de los costos de los servicios que se brindan en persona. Los camareros de Nueva York no compiten directamente con los de Buenos Aires porque los neoyorquinos quieren ir a bares y restaurantes en Nueva York. Para eso, necesitan camareros en Nueva York. No hay manera de sustituir a los camareros caros de Nueva York por camareros más baratos que viven en Buenos Aires. Pero, ¿qué pasa cuando la tecnología digital permite a los camareros de Buenos Aires hacerse cargo de algunas de las tareas que realizan los camareros neoyorquinos?

Ese teletrabajo internacional ya se está dando en algunos sectores, como el desarrollo web o la ingeniería de software. La tecnología digital está dando paso a la tercera perturbación de la economía mundial, como se ha descrito anteriormente. Antes de las maravillas de la tecnología digital, la única forma que tenían las empresas californianas de contratar a programadores extranjeros era que estos emigraran a Estados Unidos. Ahora, la tecnología digital permite telemigrar cada vez más a las personas.

Estas prácticas todavía no atraen demasiada atención entre el público en general, aunque son muy diversos los campos donde el trabajo se está trasladando al extranjero: redacción y traducción, tareas administrativas, ventas y marketing, servicios empresariales y atención al cliente, por mencionar algunos. Eso puede deberse en parte al hecho de que casi la mitad de ese trabajo se realiza en áreas relacionadas con las tecnologías de la información, como el desarrollo web y de software, y el diseño y los contenidos multimedia; áreas en las que, en California y Europa, escasean los programadores, ingenieros y desarrolladores de tecnologías de la información calificados.

¿Qué significa esta nueva tendencia para países en desarrollo como Argentina? En pocas palabras, abre una nueva vía de desarrollo, basada en la exportación directa de servicios en lugar de la de bienes. Filipinas ya ha emprendido este camino. Uno de los nuevos sitios de búsqueda de trabajadores independientes, www.freelancer.ph, se creó para ayudar a los filipinos a comenzar carreras viables en línea. Como dice su material de marketing: *Creemos que, con la mentalidad adecuada, los filipinos pueden desplegar su potencial de clase mundial.*

Para ayudar a promover la telemigración, el sitio llevó a cabo una encuesta sobre cuánto ganaban sus trabajadores independientes y encontró que los trabajadores de la categoría *estrategas de marketing digital* ganaban entre 6 y 8 dólares por hora; los asistentes generales virtuales, entre 3 y 8 dólares; los editores de contenido y los gerentes financieros, entre 6 y 15 dólares: un tercio o menos de las que cobran los trabajadores independientes en Estados Unidos, pero buen dinero en Filipinas, donde el ingreso anual promedio nacional es de 9.400 dólares. El Banco Mundial también llevó a cabo un estudio sobre el trabajo independiente internacional (al que denominaron *deslocalización en línea*), y concluyó que los trabajadores en línea de tiempo completo en Kenia, Nigeria e India ganan más que sus pares que se desempeñan en trabajos tradicionales. Al principio, estos empleos se limitarán a personas de ingreso medio de países de ingreso medio o alto. Y los telemigrantes necesitarán competencias reconocibles y buena conectividad.

4. CONCLUSIONES

La economía mundial ha pasado por dos transformaciones masivas desde el siglo XVIII. La primera trasladó a los habitantes de las naciones ricas de hoy de las granjas a las fábricas, y el corazón de la economía mundial de Asia al Atlántico Norte. A nivel planetario, la divergencia de ingresos de los pueblos llegó a un punto sin precedentes en lo que los historiadores llaman la Gran Divergencia. La segunda transformación revirtió la divergencia, trasladó a los trabajadores de los países ricos de las fábricas y granjas a las oficinas, al tiempo que ponía en marcha una industrialización absolutamente vertiginosa en un puñado de países en vías de desarrollo. Esa industrialización y el superciclo de las materias primas que desencadenó produjeron una reducción masiva de la participación de los países ricos en los ingresos y la producción mundiales. Pero la *Gran Convergencia* no es un fenómeno simplemente Norte-Sur como lo fue la Gran Transformación. Los industrializadores rápidos, especialmente China, transformaron la competencia en los mercados de bienes manufacturados de una manera que desbarató gran parte de la industrialización lograda por los países en desarrollo desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Esta línea de análisis conduce directamente a la conclusión de que la industrialización ya no constituye una estrategia confiable de desarrollo para los países en desarrollo que no estén cerca de Stuttgart, Nagoya, Detroit o China meridional. Para los países *lejanos*, la esperanza está en un nuevo rumbo de desarrollo: la exportación de servicios o, como me gusta llamarla, la *telemigración*.

La ventaja comparativa de los países de ingreso medio radica en sus habitantes. Ajustados en función de su calidad, los trabajadores de los servicios de casi todo tipo son comparativamente económicos (*económicos* en el sentido de la ventaja comparativa). La tecnología digital está abriendo una nueva vía para exportar y explotar esa ventaja comparativa.

Argentina y otros mercados emergentes similares deberían comenzar a prepararse para esta *tercera desagregación*: la separación espacial de los trabajadores y sus servicios.

REFERENCIAS

BAIROCH, PAUL (1982). *International industrialisation levels from 1750 to 1980*, Journal of European Economic History, 2, pp 268-333.

BALDWIN, RICHARD (2006). *Globalisation: the great unbundling (s)*. Economic Council of Finland 20 (3), 5-47, 2006.

BALDWIN, RICHARD (2008). *Managing the Noodle Bowl: The fragility of East Asian regionalism*, Singapore Economic Review, vol. 53, número 03, pp. 449-478.

BALDWIN, RICHARD y LOPEZ-GONZALEZ, JAVIER, 2015. *Supply-chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses*, The World Economy, Wiley Blackwell, vol. 38(11), pp. 1682-1721, noviembre.

BALDWIN, RICHARD E. (1993). *A domino theory of regionalism*, documento de trabajo del NBER 4465 (Cambridge).

LAWRENCE, ROBERT (1996). *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration* (Washington: Brookings Institute).

RODRIK, DANI (2016). *Premature deindustrialisation*, Journal of Economic Growth, vol. 21(1), pp. 1-33.

SAMUELSON, PAUL (2004). *Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalisation*, Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, vol. 18(3), pp. 135-146, edición verano.

Guerra comercial y América Latina: impactos y respuestas de política

JOSÉ GUILHERME REIS

*Director Ejecutivo para Brasil y Suriname
en el Banco Interamericano de Desarrollo.*



ES CON MUCHO GUSTO QUE PARTICIPO DE este seminario. El seminario organizado anualmente por el Boletín Techint ya se ha consolidado como uno de los foros importantes para la discusión de temas críticos de la agenda económica en América Latina. Aunque hace 59 años que se publica el Boletín Techint me arriesgo a decir que nunca en todos estos años los desafíos que se plantean para la agenda de integración comercial fueron tan elevados.

Estamos pasando por momentos de turbulencias y caminando hacia un territorio inexplorado, donde hay un alto grado de incertidumbre acerca de qué manera el comercio internacional será afectado, cómo se organizará y cómo las cadenas de producción globales se organizarán frente a la perspectiva de conflictos comerciales entre las principales economías del mundo.

En este momento, lo único que podemos hacer es especular acerca los escenarios en el horizonte. Un primer punto es tratar de identificar cuál es la extensión del cambio.

¿CUÁLES PUEDEN SER LOS IMPACTOS DE LA GUERRA COMERCIAL EN AMÉRICA LATINA?

Lo que vemos hoy, a fines de agosto de 2018, es un escenario de guerra comercial entre China y Estados Unidos, donde las normas internacionales que limitan la adopción de aranceles y otras medidas de política han sido abandonadas. Gran parte de las importaciones de productos de China en los EEUU (US\$ 250 mil millones) están o van a ser sometidas a aranceles de 10 a 25%, mientras que China por su vez, como retaliación, tiene la intención de imponer aranceles a casi toda la canasta de importaciones de los EEUU.

En este contexto, podemos esperar que América Latina sufra los efectos económicos negativos asociados al entorno comercial deteriorado. Las restricciones pueden, sin embargo, favorecer algunos productos específicos, principalmente en el sector agrícola. Como se sabe, los aranceles bilaterales desvían comercio a nivel de producto, creando oportunidades a corto plazo para exportadores de terceros países, los de América Latina (LAC) incluidos.

Como la región es un actor importante en los mercados agrícolas mundiales, existe la posibilidad de que Brasil, Argentina e incluso los países más pequeños de la región puedan beneficiarse del creciente enfrentamiento comercial, con nuevas o mayores oportunidades para abastecer el mercado chino y tal vez también el mercado de los EE. UU. con un aumento de los precios de algunos productos básicos. Por ejemplo, las previsiones recientes, que incorporan el impacto de los aranceles adicionales,

estiman una menor venta de soja en los Estados Unidos y un aumento de las exportaciones brasileñas a China. Sin embargo, no está claro si este impacto será duradero. El impacto de los aranceles en una industria determinada no sólo depende de la microeconomía del producto específico y de la cadena de suministro, sino que, más importante aún, es que no esa evidencia en esta etapa cuál será el resultado o la duración de esta disputa comercial entre los Estados Unidos y China.

Se han hecho recientemente algunos esfuerzos para cuantificar los impactos de la guerra comercial sobre la región en el mediano plazo, utilizando modelos de equilibrio general computable.

De lo que fue anunciado hasta ahora, hay un impacto negativo sobre la región, aunque el impacto directo del comercio es limitado. Sin embargo, un estudio reciente del Banco Mundial señala que *Global decline in income is expected to be relatively small from tariffs alone*. De hecho, en escenarios en los cuales sólo aranceles son impuestos entre China y EEUU, aunque con retaliación e imposición de aranceles a toda la canasta de importación, los impactos estimados sobre los niveles de ingreso de casi todas las regiones del mundo son pequeños. En algunos casos, como LAC, el impacto es en verdad positivo, porque el efecto de *trade diversion* domina el efecto ingreso. Sólo cuando se agrega un *shock* sobre inversiones hay una caída más fuerte de ingreso y exportaciones de la región (-1,1% y -1,6%).

CUADRO 1

Impactos en los ingresos de las disputas comerciales actuales (% desviaciones de la base)

	25% aranceles impuestos en las listas 1 y 2	25% aranceles sobre todas las importaciones entre sí	Anterior mas 0,5% de disminución en la inversión global/PIB
USA	-0,2	-0,4	-1,6
China	-0,3	-2,5	-3,5
LAC	0,1	0,1	-1,1
Global	0,0	-0,3	-1,7

Fuente: FREUND ET AL, WBG, julio 2018.

¿CÓMO REACCIONARÁN OTROS PAÍSES Y CADENAS GLOBALES DE VALOR (CGV) A LA GUERRA COMERCIAL?

Una preocupación particular está vinculada a la trayectoria de crecimiento de la economía china. En las últimas dos décadas, LAC y China han desarrollado una fuerte conexión centrada en el comercio. El comercio entre ellos se ha multiplicado por 18 desde el año 2000. China también se ha convertido en una fuente de financiación para la región mediante la inversión extranjera directa (IED) y los préstamos principalmente para infraestructura y energía.

Dada la importancia de China para nuestra región el departamento de investigación del BID está preparando un estudio que intenta evaluar el impacto de la imposición de tarifas sobre exportaciones y del crecimiento de China sobre el crecimiento en LAC. Lo que implica US\$ 32.500 millones en aranceles a los niveles actuales de exportación. Dos escenarios para determinar el impacto en ALC:

- Las exportaciones caen en US\$ 32.500 millones (sólo aranceles), pero el PIB chino reacciona, por lo que la relación exportaciones / PIB se mantiene constante, lo que implica una caída del 1,35% en el PIB chino.
- Las exportaciones caen en US\$ 32.500 millones (sólo aranceles), y la mitad de esa caída corresponde al valor agregado chino (el resto son importaciones), lo que implica una caída de 0,135% en el PIB chino (el resto del PIB chino se mantiene constante).

La caída del PIB chino alimenta un modelo macro global, cuyos resultados preliminares apuntan para un crecimiento más bajo que la línea de base en 0,2% en el caso de caída más acentuada del PIB chino.

En resumen, se puede esperar un impacto negativo sobre la región, aunque considerando desvíos de comercio los impactos directos del *shock* de comercio sean modestos. El impacto negativo va a ser tanto mas importante cuanto más disruptivo sea, afectando el comercio basado en reglas, las cadenas de valor y por ende los planes de inversión de las empresas y el crecimiento económico.

Hay que reconocer que el escenario puede empeorar, con ampliación de la guerra hacia otros países, disrupción de acuerdos regionales, etc. Tratase de un escenario aún más disruptivo, con consecuencias verdaderamente imprevisibles, pero ciertamente muy negativas, acerca del comercio internacional y naturalmente su crecimiento.

Cuantificar un escenario disruptivo es casi una contradicción en términos, pero quizás valga la pena mencionar los números de un trabajo reciente de Nicita, Olearreaga y Silva que, usando un modelo de poder de mercado, encuentran un aumento promedio de 32 puntos de porcentaje en la protección arancelaria que el exportador medio mundial pasará a enfrentar. Considerando que la reducción arancelaria de las últimas décadas ha venido acompañada de un significativo incremento de los niveles de protección no arancelaria-ver el trabajo de Gunesse, Millner y Niu-el mundo estaría confrontándose con un nivel inédito de proteccionismo. La conclusión de los autores apenas refuerza el punto que viene siendo dicho, que una guerra comercial difícilmente tiene vencedores.

Un punto importante aquí es discutir, otra vez de forma bien especulativa, cuál será el impacto sobre las CGV, que como se sabe conforman la forma de comercio predominante en el siglo XXI. Hay quien ya ha decretado el fin de las CGVs con lo que está sucediendo en el mundo ahora. No voy tan lejos, porque los determinantes económicos y tecnológicos del *sliding* de la producción global en varios países siguen existiendo y son incluso más fuertes con el progreso tecnológico (véase el libro reciente de RICHARD BALDWIN, *La Gran Convergencia*). Pero hay que reconocer que las CGV están bajo un fuerte impacto, porque además de la importancia de los Estados Unidos, aquí otros movimientos están impactando sobre ellas, en particular la emergencia en varios países de un sentimiento antiinmigración. Las cadenas globales de valor son muchas veces definidas como fábricas que se extienden mas allá de las fronteras de los países. El funcionamiento de manera efectiva de estas fábricas

¿CÓMO DEBERÍAN POSICIONARSE LOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA EN MEDIO DE LA GUERRA COMERCIAL?

mundiales necesita que los países se pongan de acuerdo con reglas que van más allá de reglas de acceso a mercados, lo que explica la emergencia de lo que se está llamando acuerdos de comercio profundos (*deep trade agreements*), lo que incluye un movimiento de personas entre países más intenso.

Pese a todo eso, no creo que la reacción proteccionista deba servir de justificación para la falta de acción de nuestra región en lo que se refiere a la inserción internacional. La justificación para buscar una mayor integración de las economías de la región –y en particular de dos de los *latecomers* en el proceso de globalización, que son Argentina y Brasil– con el mundo sigue siendo de naturaleza unilateral, es decir, integrarse más al mundo tiene consecuencias benéficas sobre la productividad y el crecimiento de nuestras economías. Los mecanismos que vinculan comercio y productividad son múltiples, sea a través de una mayor presión competitiva de importaciones, vía el aprendizaje a través de mayores exportaciones y mayor integración a CGVs. Considerando los desafíos que tenemos en nuestros países en lo que refiere a la productividad en los últimos 20 años, esa debe ser vista como parte de una agenda decisiva para los próximos años.

Dos estudios recientes del Banco Mundial para Brasil y Argentina utilizando metodología similar, evalúan los impactos de una mayor integración. Simulamos varios escenarios, y queda claro que hay ganancias positivas para los países en exportación y crecimiento. El orden de magnitud de los impactos sería de un 7% en exportaciones y un 6% en importaciones, mientras que el PIB tendría el potencial de crecer el 1%, por encima de la línea de base. Habría por cierto un impacto negativo en algunos sectores industriales, pero sería más que compensado por aumentos significativos en el sector de servicios, de recursos naturales y de agricultura.

¿Cómo integrarse? Hay que seguir buscando esfuerzos de integración con diferentes países. En el escenario actual, la promoción del regionalismo y la integración entre bloques regionales parecen ser apuestas seguras.

Una propuesta bastante concreta de integración para la región la está proponiendo el BID y esta desarrolla en el libro *Conectando los Puntos*, coordinado por Mauricio Moreira. La propuesta sería de converger en la región hacia un tratado de libre comercio para la América Latina y el Caribe, como una forma de fortalecer las cadenas regionales de valor.

El diagnóstico es que hay muchos acuerdos subregionales en la región, con una gran fragmentación de pequeños acuerdos, los cuales aunque fueron herramientas poderosas para promover la integración regional, impulsando el comercio intrarregional en un 60% en promedio, no lograron impulsar la competitividad de América Latina frente al mundo, como se ve en la performance de las exportaciones de la región hacia el mundo.

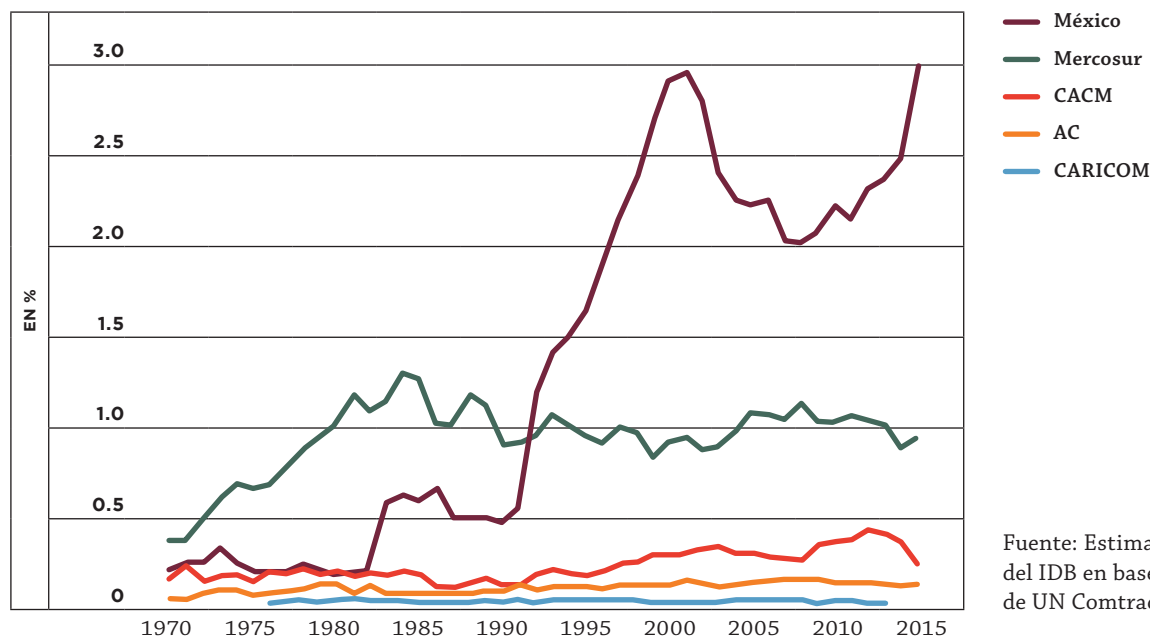
El punto de partida es ventajoso: hoy, más del 90% del comercio intrarregional ya está libre de aranceles en función de acuerdos de preferencias arancelarias. Una manera de avanzar en esta dirección es buscar una mayor convergencia entre los dos bloques subregionales más importantes de la región: el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Frente a esto, aún sería necesario trabajar con más ahínco en los temas no arancelarios, principalmente en lo que se refiere a reglas de origen y de facilitación del comercio, comprendiendo no sólo temas de aduanas sino también minimización de costos de transacción.

El estudio del BID muestra que, si logramos avances en esas áreas, se puede esperar ganancias medias de un 9% para el comercio intrarregional de bienes intermedios usados en las exportaciones de la región, lo cual les daría un impulso importante a las cadenas de valor regionales.

Estas ganancias también pueden ser potenciadas, caso que los países del Mercosur sigan adelante en sus objetivos de alcanzar reformas en su política de comercio exterior que apunten a una mayor apertura comercial. Los avances en mayor integración de la región servirían como base para el gobierno para proseguir de forma más rápida en otros acuerdos de interés de Brasil y del Mercosur. Si se confirma el acuerdo con la Unión Europea, esto también podrá abrir puertas para una integración del bloque con otros grandes participantes del comercio internacional, como Japón, Corea del Sur y Canadá.

GRÁFICO 1

Diversificación de las exportaciones al mundo



Fuente: Estimaciones del IDB en base a datos de UN Comtrade.

Para aprovechar los beneficios de una integración renovada de comercio en términos de un crecimiento inclusivo más amplio, los países de la región deben abordar el desafío apremiante del bajo crecimiento de la productividad. Esta agenda de competitividad es una agenda doméstica, que incluye, pero va más allá, de una mayor integración comercial. Las restricciones son específicas de cada país, al igual que las medidas prioritarias para abordarlo, pero en general requieren políticas y acciones críticas para cerrar la brecha de infraestructura; de fortalecimiento y ampliación de capital humano, mejorando la educación y las habilidades de calidad y alineándolas con las demandas del mercado; de fomento de las capacidades de innovación y adopción de tecnología; de mejora del entorno empresarial, incluso mediante una mayor transparencia, de una mejor gobernanza y una mayor competencia en sectores clave de servicios; y de ampliación del acceso al capital.

Por fin, la agenda multilateral y el fortalecimiento de las reglas del comercio sigue siendo una tarea para todos nosotros. Un sistema de comercio multilateral abierto, transparente y basado en normas sigue siendo indispensable para que los países de LAC prosperen. Un compromiso más efectivo de los países de la región para mejorar el funcionamiento y la eficacia del sistema comercial global, evitar la fragmentación y avanzar hacia una mayor cooperación comercial y de políticas de inversión globales será particularmente oportuno una vez se retorne a una *normalidad* en el escenario comercial global.

REFERENCIAS

BALDWIN, R. (2018). *The Great Convergence: information Tecnology and the New Globalization*. Cambridge, USA.

FREUND, C. (2018). *Impacts on Global Trade and Income of Current Trade Disputes*. Washington, DC: World Bank.

GUNESSE, M.A. (2018). *Growing non-tariff and overall protection*. VOX.

MESQUITA, M. (2018). *Conectando los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. IADB.

NICITA, A., & OLARREAGA, M.A. (2018). *A trade war will increase average tariffs by 32 percentage points*. VOX EU.

REIS, J., LLOOTTY, M., SIGNORET, J., GOODWIN, T., MARTINEZ LICETTI, M., & DUHAUT, A. L. (2018). *Trade Liberalization and Integration of Domestic Output Markets in Brazil*. World Bank.

Las cuatro argentinas que conviven... pero no conversan

Una historia de éxitos, fracasos y desencuentros

JORGE KATZ

Facultad de Economía y Negocios,
Universidad de Chile.



Una primera versión de este trabajo fue presentada por el autor en un seminario llevado a cabo en UMET –Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo– a comienzos de mayo de 2017. Se agradecen los comentarios recibidos en dicha oportunidad, También se agradecen los que en fechas posteriores hicieron Roberto Bisang, José Miguel Benavente, Isabel Hernández, Arnaldo Bocco y Fernando Porta. Para la preparación del trabajo el autor ha contado con apoyo intelectual y financiero de UMET que hicieron posible el estudio. Las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCIÓN

TRAS AÑOS EXITOSOS DE CRECIMIENTO AL salir de la Convertibilidad en los que el país logró crecer a un ritmo superior a su tasa histórica aunque, pese a ello no consiguió modernizar de manera significativa su industria y alcanzar mejoras sustantivas de productividad en el ámbito de las manufacturas, Argentina vuelve hoy a tropezar con la misma piedra con la que recurrentemente ha tropezado en el pasado, la imposibilidad de sostener una relación de equilibrio entre tipo de cambio y salario real que haga compatible la estabilidad de los fundamentos macro de la economía con las expectativas distributivas de la sociedad.

CARLOS DIAZ ALEJANDRO, en su valioso estudio sobre la economía argentina, publicado originalmente por la Editorial del Instituto DiTella en 1966 bajo el título *Devaluación de la tasa de cambio en un país semiindustrializado*¹, y ADOLFO CANITROT, en dos célebres artículos publicados en *Desarrollo Económico* en 1975 y 1983², identificaron con claridad la naturaleza del problema y, más recién-

[1] CARLOS DIAZ ALEJANDRO *Essays on the economic history of the Argentine Republic*. Yale University Press, 1970. También Ensayos sobre la historia económica argentina. Amorrortu, Buenos Aires 1975.

[2] ADOLFO CANITROT *El salario real y la restricción externa de la economía*. Desarrollo Económico. Vol 23 Octubre/diciembre 1983. También: La experiencia populista de redistribución de ingresos. Desarrollo Económico, Vol.XV, 1975.

temente, P. GERCHUNOFF y M. RAPETTI³ vuelven al tema –en el marco de un modelo *history friendly*– en el que logran iluminar el trasfondo institucional del problema que nos lleva a repetir escenarios del pasado y nos impiden seguir avanzado⁴. También J.H.G. Olivera nos ayuda a comprender el tema con su interpretación de los determinantes estructurales de la inflación argentina. (J. OLIVERA, 1965)⁵. Las expectativas distributivas de nuestra población –dicen ellos– no permiten alcanzar el pleno empleo y cuentas externas equilibradas, pagando el salario real al que la población empleada aspira. El desencuentro lleva a episodios recurrentes de *stop and go* que hacen que el desempeño de largo plazo de nuestra economía sea inferior al que potencialmente se podría alcanzar⁶. Hoy sabemos que dichos episodios de *stop and go* han ido aumentando la marginalidad social que ha ido creciendo en la periferia de nuestras grandes ciudades.

Sin duda la razón última de todo esto es la baja productividad y competitividad que exhibe la economía nacional –en particular, el sector industrial– donde observamos que un extenso número de ramas productivas muestra un desempeño inferior a la media internacional, con establecimientos fabriles que han experimentado poca o nula transformación tecnológica por largos años y no están en condiciones de enfrentar la competencia externa. Los protegemos para evitar el alto desempleo que seguiría a su cierre

y ello hace que paguemos salarios reales superiores a los de equilibrio. En una economía con un sector primario eficiente y competitivo a nivel internacional, esta situación genera un fenómeno de **dualidad estructural** que hace difícil abrir la economía a la competencia externa, bajar aranceles y flotar el tipo de cambio.

El libre juego de los mercados no ha logrado resolver esta dualidad estructural lo que parece indicar que se necesita una *estrategia proactiva* de parte del Estado *construyendo* capacidades tecnológicas domésticas, mercados e instituciones que permitan mejorar la productividad sistémica de la economía, particularmente del sector manufacturero. Observamos, en este sentido, que son muchos los países del mundo –entre ellos Australia, Finlandia, Noruega, Canadá, Nueva Zelanda, Israel y otros– que han comprendido la necesidad de combinar un adecuado manejo de los fundamentos macro con políticas activas de desarrollo productivo sectorial que les permitieran mejorar su inserción competitiva en los mercados mundiales. Los mencionados son todos países ricos en recursos naturales –como el nuestro– que fueron gradualmente impulsando el desarrollo tecnológico y la creación de nueva institucionalidad en lo relacionado con la explotación de dichos recursos, haciendo de los mismos un motor dinámico de desarrollo aguas arriba y aguas abajo de la producción del *commodity*. Ello involucra el desarrollo de firmas locales de ingeniería y de producción de equipos, la difusión de nuevas tecnologías digitales asociadas al manejo de los recursos naturales y al cuidado medio ambiental, haciendo que ello de paso a un amplio proceso de transformación económico-social. Junto a ello han cuidado de sostener el balance estructural de largo plazo de los fundamentos macro logrando así mantener la competitividad sistémica de su economía en base a la exportación de *commodities* pero también de servicios de ingeniería y equipos de alto valor agregado doméstico, maquinaria lechera en el caso de Dinamarca, equipos forestales en el de Finlandia, servicios de ingeniería minera en el de Australia, tecnologías de irrigación y manejo del agua en el de Israel. Esto

[3] PABLO GERCHUNOFF y MARTIN RAPETTI. *La economía argentina y su conflicto distributivo estructural 1930-2015*. El Trimestre Económico. Vol LXXXIII(2), Abril/Junio 2016.

[4] Parafraseando un tango de Gardel y Lepera, Gerchunoff y Rapetti inician su artículo diciendo: *Tengo miedo del encuentro con el pasado que vuelve...*

[5] J.H.G. OLIVERA. *Inflación estructural y política financiera*. Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1965. Agradezco a M.Beckerman el haberme hecho notar el aporte del Profesor Olivera en esta materia.

[6] J. KATZ *Adiós al viento de cola, se abre un nuevo ciclo de ajuste estructural*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, Marzo 2016.

no ha ocurrido en nuestro caso, siendo -ésta la razón por la que tropezamos recurrentemente con la misma piedra, esto es, la restricción externa que afecta a nuestra economía.

El presente trabajo intenta reflexionar sobre estos temas. Qué es lo que realmente implica diseñar y poner en práctica políticas activas de desarrollo productivo que en un lapso razonable de tiempo -dos décadas, por ejemplo- permitirían avanzar hacia una estructura productiva más sofisticada y compleja, capaz de lograr mayor competitividad en los mercados mundiales -cuidando, al mismo tiempo, lograr mejoras de equidad distributiva e inclusión social- en el marco de un manejo cuidadoso del balance estructural de largo plazo de los fundamentos macro. Nuestro caso es también el de una economía rica en recursos naturales, pero que aun no ha logrado construir un aparato industrial competitivo capaz de sostener su competitividad en el contexto de una economía abierta al mundo, ni desarrollar un sector de servicios de ingeniería y de producción de equipos capaz de competir internacionalmente en, por ejemplo, equipos y servicios tecnológicos en las agroindustrias. La pregunta no parece ser solamente de economía, sino que involucra temas institucionales, vínculos entre la esfera pública y privada de la sociedad y reglas de gobernanza que hacen a la esencia misma del estilo de capitalismo que caracteriza a nuestro país.⁷ Hay distintos tipos de capitalismo en el mundo, algunos más exitosos que otros. ¿Cuál es el que mejor nos describe, el que mejor expresa nuestros éxitos y debilidades, nuestras carencias y posibilidades futuras?

El trabajo está dividido en cuatro secciones. Tras esta Introducción, en la Sección Segunda identificamos una serie de *hechos estilizados* que describen a la Argentina contemporánea. Argumentamos allí que existen al menos cuatro países muy distintos que conviven al interior de Argentina. Estos cuatro países no han llegado aun a entenderse. Cada una de estas cuatro Argentinas refleja un conjunto particular de necesidades, requiere un programa específico de gobierno, distintas instituciones y reglas del juego, si hemos

de atender a sus rasgos estructurales contemporáneos. En cada una de ellos es dable identificar falta de bienes públicos específicos, ausencia de instituciones y falta de programas de gobierno que faciliten su desarrollo en el tiempo. El común denominador de estos cuatro países tan distintos es, sin duda, la falta endémica de recursos fiscales que permitan proveer los bienes públicos -distintos- que cada uno de estos cuatro países necesita para destrabar su dinámica de crecimiento. Mientras que la Argentina moderna necesita aumentar en un orden de magnitud sus esfuerzos de Investigación y Desarrollo para poder seguir el ritmo expansivo de la frontera tecnológica internacional abriendo nuevos sectores de alto valor agregado doméstico en los que competir en el mundo, el país de los recursos naturales requiere contar con una institucionalidad medio ambiental y firmas locales de ingeniería capaces de desarrollar tecnología de procesos y equipamiento adaptados a las necesidades específicas de escenarios como Vaca Muerta o la

[7] Hay diversos tipos de capitalismo en el mundo y cada uno desarrolla un modelo propio, altamente idiosincrático, de reglas de coordinación y gobernanza. (P.HALL y D.SOSKISE, 2014). La naturaleza del Pacto Social que hace posible a un país sostener su crecimiento de largo plazo es *país-específico* y no universal y *genérica* como lo plantea la Teoría recibida del Crecimiento Económico. Los modelos de coordinación *intra-sectorial* -entre empresas, sindicatos laborales y la banca- que predominan en Alemania o en algunos de los países nórdicos, guardan poca relación con las formas de coordinación *entre grupos* económicos que se observan en los *keiretsu* de Japón o entre los *cheabols* de Corea. Las formas de coordinación entre compañías francesas, basadas en los vínculos informales de los graduados de escuelas de elite donde se educan los funcionarios de la administración pública francesa, guardan poca semejanza con el modelo inglés de relaciones *arm-length* entre el Estado y las empresas. En algunos casos han sido gobiernos democráticos y un largo camino histórico de vida parlamentaria los que fueron dando forma a las reglas del juego, mientras que en otros fueron elencos militares, sin mayor consulta con la ciudadanía, los que llevaron adelante estos procesos. En otros términos, no hay un cuadro único de instituciones que lleven al desarrollo y ni siquiera parece haber *convergencia* entre las reglas del juego de distintas sociedades, como lo presume la teoría recibida. Solo se observan *trajes hechos a medida* resultantes de la evolución histórica y del juego político de cada país.

industria del litio. Por otro lado, la Argentina atrasada respecto al mundo desarrollado demanda un profundo programa de reconversión industrial que permita eventualmente eliminar –o reducir considerablemente– la protección arancelaria con que hoy opera. Finalmente, la Argentina excluida requiere agua potable, cloacas e infraestructura educacional y de salud que le permita integrarse razonablemente al cuadro social en el que viven los otros tres países con los que convive, pero con los que no dialoga. Todo ello implica recursos fiscales que el país no alcanza a juntar dados los magros ingresos que recauda el fisco. Es cierto que se puede mejorar la práctica recaudatoria cerrando caminos a la evasión y avanzando hacia una legislación mas moderna y actualizada de manejo de los recursos fiscales, pero ello seguramente no bastará si pensamos en la nómina de bienes y servicios públicos que se requiere para llegar a ser el país que podemos llegar a ser. Ello nos lleva a pensar en que se debe buscar un nuevo Pacto o Acuerdo Nacional que, tomando en cuenta este desbalance entre necesidades y posibilidades, imagine una *estrategia país* de largo plazo y un camino crítico para resolver el nudo gordiano que nos inmoviliza, planteando un nuevo estilo de diálogo social que nos permita entrar al Tercer Milenio sin seguir perdiendo terreno relativo en el concierto de las naciones como lo hemos perdido en las últimas décadas. Empresas, Sindicatos y Gobierno deberían coincidir en una estrategia cooperativa que reemplace el alto grado de confrontación social en que hoy vivimos que permita revitalizar la inversión y mejorar la productividad sistémica.

El primer país –la Argentina *moderna*, que podríamos pensar que involucra entre 10 y 15% del PIB– alberga un conjunto de actividades cuya característica central es su cercanía con la frontera tecnológica universal y su alto grado de diálogo con la escena científico-tecnológica mundial. Es un segmento de la matriz productiva y social local que integra a diversos sectores productores de bienes y servicios, incluidas las agroindustrias, las biotecnologías, las plataformas digitales como Despegar, Mercado Libre u otras, la

industria química y la farmacéutica, la producción de tubos sin costura, de radares y maquinaria agrícola compleja, diversas industrias culturales y más. Son actividades sofisticadas, intensivas en el uso de mano de obra calificada, muchas veces educada en centros académicos y tecnológicos mundiales, que viven al ritmo de la escena internacional.

Junto a ese segmento de nuestra matriz productiva encontramos un segundo segmento –que probablemente alberga un 40% del PIB– formado por sectores productores de bienes y servicios fuertemente rezagados respecto al mundo. Resalta aquí el alto grado de obsolescencia de las plantas fabriles, su baja productividad relativa, el escaso uso de tecnologías de base digital hoy disponibles en el mundo. Este es lo que nos muestra el sector textil, la industria de calzados y otras, aunque debemos admitir que al interior de dichas actividades existen excepciones y es dable encontrar empresas y plantas fabriles que han experimentado procesos importantes de modernización que las acerca a la frontera tecnológica internacional, pero su peso se pierde en un mar de ineficiencia sistémica. Así, y a raíz de lo anterior, se trata, en promedio, de industrias rezagadas respecto a la escena competitiva internacional particularmente en el mundo actual que atiende asombrado a la vertiginosa expansión de la economía china. Es un segmento de la matriz productiva doméstica con fuerte incidencia sobre el empleo y sobre las empresas pyme y mipyme, de propiedad y gestión familiar, que sobrevive protegido por altos aranceles, que evitan el cierre de plantas y el consiguiente desempleo. Estos sectores reclaman a futuro programas específicos de reconversión industrial si se pretende mejorar su productividad y competitividad en el marco de una economía más abierta al mundo. Argumentaremos aquí que el *dejar hacer, dejar pasar* de distintas administraciones de gobierno –aun en momentos de bonanza y rápido crecimiento de nuestra economía como fueron los posteriores a la Convertibilidad– no trajo grandes progresos en este segmento de nuestra matriz productiva siendo ello lo que sugiere la necesidad de nuevas formas de intervención, de nuevas reglas del juego, si hemos de mejorar el desempeño de dicho segmento.

Junto a estos dos núcleos de la trama productiva local es factible identificar una tercera Argentina relacionada con la explotación de recursos naturales y, por ello, con un fuerte impacto sobre el medio ambiente y la inclusión social en las regiones donde se explota el recurso. Es el caso de Vaca Muerta, de la producción de litio, de la generación de energía solar, la producción forestal, de gas y petróleo, y más. En este caso se plantean no solo preguntas de organización industrial y de acceso a tecnologías productivas de frontera, sino también cuestiones relacionadas con lo medio ambiental, el cambio climático, el cuidado de la biodiversidad, la erosión del suelo, el uso del agua, la necesidad de energía y más. También son aquí fundamentales los temas de inclusión social y los vínculos de las empresas que explotan el recurso con la comunidad local que labora en los procesos productivos. Adquiere particular importancia en este plano la llamada *licencia social* que es aquella relacionada con la aprobación por parte de las comunidades de los planes de inversión de las empresas interesadas en explotar el recurso. El papel de la licencia social, de la consulta previa con las comunidades y de la necesidad de una nueva institucionalidad relacionada con el manejo ambiental ha ido ganando terreno en el debate internacional de años recientes, mostrando hasta qué punto la inversión y el desarrollo tecnológico de estas actividades enfrenta hoy restricciones de tipo jurídico-institucional que eran impensadas poco tiempo atrás. Dentro de este conjunto de temas también ha ganando importancia la cuestión de los derechos de los pueblos originarios, que habitaban estas tierras aun antes de nuestra organización política. Dichos derechos están hoy protegidos por Convenios internacionales –como el 169 de OIT– el que nuestro país se ha obligado a respetar. La falta de legislación e institucionalidad ambiental clara emerge hoy en nuestro medio como un escollo crucial para el desarrollo de estas actividades.

Nuestra descripción de la heterogeneidad estructural del país no estaría completa si dejamos de incorporar a una cuarta Argentina, que es aquella excluida del desarrollo, que no logra acceder adecuadamente a servicios educativos, a una razonable infraestructura de

salud, al agua potable o al sistema cloacal, que sufre el impacto destructivo de la droga y del embarazo adolescente, y que vive en condiciones de pobreza extrema e indigencia que se van reproduciendo de una generación a otra, trayendo al presente la vieja metáfora de la *vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser* que pesa sobre nuestro inconsciente colectivo. El Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, la periferia del Gran Rosario, y más, son ejemplos de escenarios de este tipo, caracterizados por las tomas violentas de tierras, el empleo informal de población inmigrante (muchas veces absorbida en condiciones cercanas a la semi-esclavitud), la inoperancia (o complicidad) policial, una legalidad paralela a la legalidad formal del Estado, manejada por la droga y la corrupción, también son parte del país que hoy somos. Millones de niños sin futuro que en poco tiempo más serán adultos sin presente, in-empleables y condenados a vivir en la marginalidad. Debemos enfrentar esta realidad si deseamos construir a futuro un destino compartido para el conjunto de la sociedad.

Tras identificar de manera preliminar los cuatro países que conviven, pero no dialogan –el país *moderno* que vive cerca de la frontera internacional del conocimiento, el país atrasado de muy baja productividad y competitividad, los sectores basados en recursos naturales, de alto impacto medio-ambiental, y la Argentina *excluida*, que va quedando al costado del camino– debemos también comprender que vivimos en un contexto internacional altamente fluido y en rápida transformación en el que cada uno de dichos segmentos de nuestra sociedad debe diariamente lidiar con el embate de la competencia externa que avanza a un ritmo vertiginoso. China –nuestro mayor socio comercial en la actualidad– emerge como una potencia ávida por acceder a recursos naturales de alta calidad –como Vaca Muerta o litio, por ejemplo– con los que el país cuenta. Pero también emerge como un gigante interesado en penetrar en áreas de excelencia de nuestra matriz tecnológica como son las agroindustrias o las biotecnologías –tomando tierras en arriendo o comprando empresas de biotecnología–, donde el país ha ido acumulando capacidades que lo posicionan relati-

vamente cerca del *estado del arte* internacional. Cómo imaginar una *estrategia país* que dé cuenta de estos nuevos retos a los que nos enfrenta la globalización de la economía mundial? Como enfrentar la competencia externa de países como Filipinas, Indonesia o Vietnam en mercados de baja o media tecnología –como calzado o vestimenta– en los que Argentina ha ido perdido terreno relativo respecto al mundo, pero que constituyen una fuente importante de puestos de trabajo. En otros términos, no se trata solo de comprender que el país alberga cuatro mundos muy disímiles en su interior, sino que también opera en un escenario internacional en rápida transformación en el que otros países avanzan más rápido que el nuestro en materia de productividad y competitividad planteando nuevos desafíos de carácter dinámico a los que será necesario responder. Necesitamos una *estrategia país* que se haga cargo de estos hechos a fin de enfrentar el futuro.

Tras esta Introducción, en la próxima sección presentamos un conjunto de *hechos estilizados* que permiten describir con más detalle el funcionamiento de estos cuatro países que conviven pero no dialogan, sus éxitos, fracasos y desencuentros. En la sección Tercera abrimos una discusión –ya largamente demorada– sobre qué es lo que se necesitaría, además de un adecuado manejo de los fundamentos macro, para avanzar hacia una estructura productiva más sofisticada y compleja –más cercana a la frontera técnica mundial y a la productividad internacional– pero también más equitativa y socialmente inclusiva. El ciclo recurrente de episodios de *stop and go* que sufre la economía nacional –con sus secuelas de caída del salario real, alto desempleo y marginación social– parecen indicar que el libre juego de los mercados no es condición necesaria y suficiente para generar una institucionalidad adecuada que asegure mayor productividad y mejor integración social. Cómo avanzar hacia un Pacto o Acuerdo Nacional que genere recursos fiscales y nuevas instituciones que vayan gradualmente construyendo una estructura productiva más eficiente y competitiva y también más equitativa e inclusiva, parece ser la pregunta central que debemos

contestar. Pensamos que ésta es la pregunta que en su momento contestaron con éxito países como Corea o Taiwán, los escandinavos, el País Vasco, Australia, Nueva Zelanda o Canadá, naciones que han logrado simultáneamente combinar un adecuado manejo de los fundamentos macro de la economía con la construcción de una matriz productiva más cercana a la frontera internacional de productividad. Transitar con éxito hacia el mundo productivo y de organización social del Tercer Milenio parece requerir un nuevo cuadro de instituciones y estilos de gobernanza que Argentina aun no tiene.

2. LOS HECHOS ESTILIZADOS DE LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Comenzamos examinando una serie de *hechos estilizados* que, en nuestra opinión, describen bien la situación actual del aparato productivo y del cuadro de organización social que han ido tomando forma en el país en el curso de las últimas décadas. Es importante ver que aun gobiernos de distinta persuasión política no han logrado cambiar significativamente el sendero de largo plazo por el que han transitado nuestra economía y la matriz social del país. En interregnos reducidos de tiempo se alcanzaron mejoras, pero las mismas probaron ser insustentables ante los embates de la volatilidad macro y de los cambios en la economía mundial. No se busca profundizar en los detalles de cada tema, sino más bien presentarlos como la *línea de base* de la cual partimos para discutir el futuro. No hay duda de que cada tema requiere profundizar la investigación.

2.1. Una visión de conjunto

1. Al salir de la Convertibilidad el país logra crecer a pasos acelerados, expandiendo exportaciones y la demanda agregada interna en función de, por un lado, un tipo de cambio alto y estable –que trajo aparejados aumentos de exportaciones– y, por otro, mejoras distributivas y subsidios públicos, que permitieron reducir los índices de pobreza e indigencia heredados del pasado, dando paso a sensibles mejoras de bienestar. (BERNAT y KATZ, 2015; RAPETTI 2017).
2. Pese al rápido crecimiento de esos años no se lograron en ese período grandes cambios en la matriz industrial ni se avanzó en *profundización tecnológica* y mejoras significativas de productividad en el sector manufacturero, siendo el aumento de exportaciones (de textiles, calzado, durables de consumo, fármacos y demás) y el incremento de producción destinada al mercado interno, elaborado por plantas fabriles relativamente *viejas*, provenientes de inversiones que se habían realizado años atrás y que no sufrieron gran transformación durante los años de bonanza. (BERNAT y KATZ, 2015).
3. Lo anterior pese al significativo aumento de rentabilidad empresarial que se generó a raíz de la devaluación del peso al salir de la convertibilidad, y del rápido crecimiento alcanzado por la economía en esos años. Poco del aumento de rentabilidad se canalizó hacia nuevas inversiones y a programas de modernización fabril, o hacia gastos de I&D en nuevos productos y/o procesos productivos. En otros términos, el crecimiento ocurrió en respuesta a un tipo de cambio alto y estable –que indujo aumento de exportaciones–, y a una política social que priorizó la reducción de la pobreza y la indigencia, pero sin que se llegara a plantear una verdadera estrategia industrial de largo plazo y una política de desarrollo productivo que aprovechara la bonanza para inducir mejoras perdurables de la matriz productiva nacional y una mejor inserción competitiva de nuestra economía en los mercados mundiales. (G. BERNAT y J. KATZ, 2014 y 2015).
4. El modelo de tipo de cambio alto y estable se abandona hacia el final de la década cuando la crisis financiera internacional de 2008 obliga al país a reformular su política macroeconómica. En el nuevo cuadro de política macroeconómica se fue acentuando el desequilibrio de precios relativos y aumentó el ritmo de inflación ante la persistencia de subsidios que nuestra (estancada) productividad industrial no lograba financiar. Se fue erosionando la sustentabilidad de largo plazo de las mejoras de bienestar alcanzadas en el inicio de los años 2000, las que se fueron erosionando hacia el final de la década. Se desaprovecha así la oportunidad de que la fase de bonanza de los mercados mundiales de materias primas y alimentos y la mayor rentabilidad empresarial originada en la devaluación del peso derivaran en una economía tecnológicamente más sofisticada y *profunda*, capaz de alcanzar un mayor nivel de competitividad sistémica en los mercados mundiales.

5. Mientras esto ocurría en la escena interna, la frontera tecnológica internacional continuaba avanzando aceleradamente hacia nuevos productos y formas más eficientes y digitalizadas de organización de la producción, particularmente en firmas del Sudeste Asiático, Corea y Taiwán, primero, India y China, más tarde. Vistas las cosas desde esta perspectiva debemos comprender que aumenta el rezago relativo de nuestro aparato industrial y la brecha de competitividad de muchos sectores de la industria. (R. ASTORGA y J. KATZ, 2015).
6. La escasa transformación del sector manufacturero aun en el contexto de una economía que crece rápidamente, y la alta rentabilidad empresarial de esos años nos lleva a dudar acerca de la validez de la teoría recibida que dice que frente a mejores oportunidades de inversión, y con una alta rentabilidad, los empresarios tienden a aprovechar las nuevas oportunidades de negocio, invirtiendo en equipos y mejoras de procesos, y avanzando en competitividad genuina basada en aumentos de productividad. Ello no ocurrió en el contexto local y los signos iniciales de bonanza que se vivió en la primera mitad de los años 2000 fueron gradualmente desapareciendo sobre el final de la década.
7. Esto nos lleva a pensar que cerrar la brecha relativa de productividad y mejorar la competitividad sistémica requiere no solo un buen manejo de los fundamentos macro de la economía sino también políticas sectoriales de desarrollo productivo que lleven a la construcción de nuevas instituciones y mayor *profundidad tecnológica*. Se requieren nuevas reglas de gobernanza y nuevas instituciones que vayan más allá del *dejar hacer, dejar pasar* que nos propone la teoría recibida, a la que adhiere el núcleo mayoritario de la profesión.
8. Es importante comprender, sin embargo, que mientras la industria pierde terreno relativo respecto al mundo, el sector agropecuario protagoniza en las dos últimas décadas una verdadera *revolución* tecnológica y de organización de la producción que lo posiciona hoy como uno de los productores de bienes primarios más eficientes del mundo. (G. ANLLO, R. BISANG y J. KATZ, 2016). Ello ocurre por dos razones **exógenas** que cambian radicalmente la rentabilidad de la actividad agropecuaria e inducen una vertiginosa transformación tecnológica y organizacional de la agricultura y la ganadería. Dichos factores exógenos son, por un lado, la fuerte expansión de la demanda por *commodities* industriales y alimentos de parte de China y otros países del Sudeste Asiático y, por otro, el avance de la frontera científico-tecnológica internacional en el ámbito de la genética, la biología molecular, las ciencias de la salud (animal y vegetal), la computación y digitalización de procesos productivos y mucho más. A raíz de ambas cosas cambia radicalmente la forma de producir, distribuir y consumir *commodities* industriales y alimentos. El mundo se mueve en esta dirección y Argentina participa activamente de este proceso aprovechando sus recursos naturales y capacidades tecnológicas y organizacionales en varias de las agroindustrias y los servicios tanto aguas arriba como aguas abajo de la producción agropecuaria en sí.
9. A diferencia de lo que ocurriera con la *Revolución Verde* –décadas antes– en que Argentina incorpora muchas de las nuevas tecnologías y modelos de organización de la producción con considerable retraso respecto a lo que ocurre en el mundo –particularmente en países competidores como Canadá, Australia o EE.UU.– esta vez el país llega relativamente *temprano* a la revolución biológico-genético-digital. En menos de una década las nuevas tecnologías se difunden y son usadas por buena parte de los productores nacionales en lo que usualmente se denomina la *zona núcleo* de la producción agrícola-ganadera, logrando récords históricos de producción, productividad por hectárea y rentabilidad, con cosechas anuales que llegan al entorno de los 130 millones de toneladas y con avances también significativos en genética animal, diseño y producción de semillas, clonación y más, junto a la modernización de las cadenas distributivas, puertos y logísticas de exportación.

10. El avance de la productividad en el sector agropecuario y la pérdida relativa de terreno de las manufacturas *tradicionales* –calzado, vestimenta, electrodomésticos–, que crecen pero no mejoran en productividad ni logran acercarse a la frontera técnica internacional –profundiza la ya acentuada **dualidad estructural** que exhibe el aparato productivo nacional, entre un agro que crece, exporta, genera divisas y gana presencia en los mercados mundiales, y un sector industrial que, pese a generar puestos de trabajo, muestra escasa propensión a la modernización tecnológica. La escasa inversión –y el desempeño no satisfactorio en materia de productividad en el ámbito industrial– aun en momentos de rápido crecimiento –constituye un rasgo central del escenario local. Nuestros establecimientos manufactureros se parecen cada vez más a plantas de ensamble de componentes importados y menos a verdaderas fábricas abastecidas por eslabones robustos de productores locales de insumos intermedios. El que sea necesario mantener elevada protección arancelaria para sectores productivos que operan con un creciente contenido de insumos importados constituye hoy una realidad insoslayable que solo puede justificarse como una proposición de corto plazo que reclama con urgencia esfuerzos sectoriales de reconversión industrial. Un caso extremo en este sentido es el de la industria automotriz local, donde la integración de Argentina a las cadenas globales de valor de las respectivas casas matrices que operan en nuestro medio ha transformado a las subsidiarias locales en ensambladoras de componentes importados con muy escaso *derrame* tecnológico sobre el resto del aparato productivo, como lo fueron en el pasado. Que sean dichas casas matrices las que se benefician de la creciente importación de vehículos terminados constituye una anomalía adicional del régimen automotriz local que parece diseñado exclusivamente en beneficio de aquéllas.
11. El episodio hiperinflacionario de 1989, el fracaso del Plan Austral, la apertura descontrolada de la economía durante los años de la Convertibilidad, que diera pie a casos como YPF o Aerolíneas Argentinas –empresas rentables en su momento– produjeron un tremendo impacto en la matriz productiva nacional y en el modelo de organización social del país. Aumenta significativamente el cierre de establecimientos industriales pequeños y medianos de propiedad y gestión familiar, el desempleo alcanza cifras de dos dígitos, crece la informalidad y el salario real cae significativamente (G. BERNAT y J. KATZ, Op. Cit.). La Argentina excluida crece a pasos agigantados y la pobreza extrema es expulsada hacia la periferia de las grandes ciudades. Esto genera un profundo impacto en la matriz social, particularmente en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, en el Gran Rosario, donde la ruptura de las reglas de convivencia y violencia alcanzan límites previamente desconocidos. Las tomas violentas de tierras, los asentamientos ilegales, la gradual aparición de una institucionalidad paralela que va tomando forma ante la inoperancia (o la complicidad) de las fuerzas policiales (Ver, La Salada, INFOBAE, 10 marzo 2018) constituyen rasgos salientes de un nuevo modelo de organización social que se va instalando en la periferia de la Argentina moderna.
12. Mientras todo esto va ocurriendo en la escena local nuevos temas han ido emergiendo en la economía mundial en el marco de la globalización. Quizás uno de los más notorios –y que muestra con claridad la falta de una *estrategia país* en nuestro caso– es el de la vertiginosa penetración de China en la escena mundial y la manera casi displicente con que el país esta enfrentando esta cuestión. China es hoy nuestro principal socio comercial y se muestra ávido por acceder a recursos naturales de alta calidad que nuestro país posee con cierta abundancia, o por beneficiarse de capacidades tecnológicas que se fueran desarrollando localmente en diversas agroindustrias o en biotecnología. Pero también

3. LOS CUATRO PAÍSES QUE CONVIVEN... PERO NO DIALOGAN

aparece como proveedor principal de la economía marginal que se ha ido consolidando en el Conurbano Bonaerense, violando reglas de propiedad intelectual internacionalmente aceptadas. Desde esta perspectiva vemos que China afecta –de manera diferente– a cada una de las cuatro Argentinas a las que se refiere este trabajo. Resulta proverbial la falta de una estrategia país acerca de cómo convivir con este nuevo coloso de la escena mundial.

Habiendo hasta aquí identificado diversos rasgos del escenario actual veamos a continuación con algo más de detalle algunos de los rasgos estructurales de estos cuatro países que conviven, pero no dialogan entre sí.

3.1. La Argentina moderna

Como dijéramos previamente, Argentina exhibe un segmento *moderno* de su matriz productiva, cercano al estado del arte internacional, que dialoga de manera fluida con la frontera científico-tecnológica mundial. Integran dicho segmento ramas de la industria exitosas en las que el país posee una larga historia de desarrollo tecnológico como, por ejemplo, en el campo biológico, bioquímico o farmacéutico, en la producción de semillas o equipos de uso agrícola, en industrias de equipamiento médico, en la fabricación de radares y satélites y más. A ello se suman sectores exitosos de servicios que han ido incursionando en el desarrollo de plataformas digitales, empresas de robótica, firmas de diseño industrial, estudios de arquitectura, empresas de cine y publicidad, etc. que han logrado trascender las fronteras nacionales y operan a escala global.

En un trabajo reciente R. BISANG y M. FUCH^{s8} exploran este segmento moderno de la economía argentina a partir de un estudio de campo en el que se busca comprender lo particular e idiosincrático de firmas como Don Mario (semillas), Agrometal (maquinaria agrícola), Bioceres (productos biológicos), Despegar (agencia de viajes en línea) Globant (software), Teno-vax, Rizobacter y otras, que muestran un exitoso desempeño en años recientes.

Se trata de un conjunto de empresas que han crecido aceleradamente en base a un *salto* innovativo en materia de nuevos productos, nuevos procesos productivos y nuevos modelos de negocio que les ha permitido posicionarse en nichos de rápido crecimiento del mercado mundial, lo que apoya su internacionalización. Casi todas estas firmas han abierto subsidiarias en América Latina y algunas lo han hecho en el mundo desarrollado. Algunas de estas firmas capitalizan historias previas de aprendizaje de sus propietarios y grupos

[8] Capabilidad tecnológica e Innovación, Argentina. Mimeo, Trabajo presentado en el Seminario Internacional CIEPLAN, CAF, Universidad de Talca, Santiago de Chile, Marzo 2017.

familiares, como en el caso del sector farmacéutico, la producción de biológicos, de semillas o de maquinaria agrícola, donde el país ya venía desarrollando una base tecnológica doméstica de cierta importancia que aparece ahora potenciada por avances en biología y genética, tecnologías digitales y más. Otras son empresas más jóvenes, de reciente aparición que inician una trayectoria innovativa novedosa en el país y saltan rápidamente al escenario mundial, a través de plataformas digitales exitosas, la venta de software, la industria cinematográfica, los estudios de publicidad. El proceso de aprendizaje conlleva la construcción de capacidades que provienen tanto del interior de la firma como de nuevos modelos de organización en red, desarrollando novedosas formas de cooperación con otras empresas, dentro y fuera del país. En esta dinámica es el mercado global el que las incita a crecer y el *timing* de generación de nuevos negocios es esencial. Se tiende a conformar plataformas tecnológicas cuya valorización comercial da paso a la formación de empresas relacionadas o controladas en el marco de ecosistemas de empresas que operan con modelos de organización altamente flexibles con un líder que tiene amplia información científico tecnológica y perspectiva comercial. La literatura sobre innovación de años recientes resalta la figura de este personaje intermedio que maneja los detalles tecnológicos del sector en el que opera, pero combina lo anterior con una gran capacidad organizacional que le permite explotar nichos de rápido crecimiento en base a la flexibilidad de su modelo operativo. Salvando las diferencias, son los Steve Jobs o los Bill Gates de la sociedad local, que están en condiciones de explotar adecuadamente sus capacidades personales logrando ventajas competitivas a partir de nuevos modelos de negocio sobre una plataforma biológico/genético/digital. (R. CORREDOIRA y G. MC DERMOTT, *Journal of International Business Studies*, (45)2014. También, G. MC DERMOTT y C. PIETROBELLI, *Advances in international management*, Agosto 2017).

Como nos informan Bisang y Fuchs la distribución de las firmas por tamaño refleja una gran dispersión. Las hay grandes pero también pequeñas, de estructura corporativa y también de propiedad y gestión familiar. Si miramos ventas anuales las hay en el entorno a los 200 o 300 millones de dólares, pero también las hay que superan por lejos esas cifras, como Mercado Libre o Despegar. Son empresas que en promedio emplean 200 o 300 personas, pero pueden llegar a 2 o 3 mil en el caso de las más grandes. En todos los casos examinados por dichos autores es la gestión de la innovación lo que constituye el centro explicativo del éxito. Todas ellas tienen departamentos de I&D –a veces no muy grandes– y muestran un marcado compromiso con la exploración de la frontera internacional de conocimientos.

Junto al trabajo de Bisang y Fuch estudios recientes muestran desarrollos similares relacionados por ejemplo con el polo industrial que opera en torno a INVAP en Río Negro, ocupado de ingeniería satelital, construcción de radares y plantas piloto de carácter experimental en el campo nuclear. El *Box 1* brevemente ilustra el caso.

También el *cluster* de la maquinaria agrícola en la Provincia de Santa Fe, o el entramado de firmas metalmeccánicas que opera en Mendoza en torno a la vitivinicultura pueden verse desde una óptica evolutiva y modernidad tecnológica de este tipo. Todo esto pone en evidencia que las áreas de excelencia capaces de protagonizar procesos de *catch up* con la frontera tecnológica internacional no son pocas y podrían dar pie a una estrategia país de gran importancia de cara al futuro basada en capacidades tecnológicas ya presentes en la sociedad local. En todos estos casos resulta factible pensar en industrias basadas en ciencia capaces de competir internacionalmente tras una fase inicial de apoyo que reúna aspectos como la construcción de infraestructura física –plantas piloto, parques industriales, incubadoras de empresas y más– y entrega de bienes públicos de carácter mas intangible, como sería por ejemplo un mejor manejo de la propiedad intelectual, que podrían apoyar la internacionalización de los productos y saberes tecnológicos de la Argentina moderna.

BOX 1

La punta moderna, cercana a la frontera tecnológica mundial, de la economía argentina

Así es por dentro el Invap, la *fábrica* argentina de satélites y reactores nucleares

La sede central de la empresa está en Bariloche; fue creada en 1976 y emplea a 1300 personas

El edificio está instalado a metros del Nahuel Huapi. Desde la mayoría de sus ventanas se puede ver el lago, bordeado por cipreses y lengas, que en otoño y de lejos parecen conitos rojos, amarillos, naranjas y marrones. Por su ubicación, podría ser un hotel. Pero las instalaciones se usan para algo muy distinto: el desarrollo de radares 3D, satélites de alta complejidad y reactores nucleares.

Se trata del Invap, la institución argentina que es referente mundial del diseño y producción de sistemas tecnológicos complejos.

En la década de los '90 Invap tenía un monocliente que era Comisión Nacional de Tecnología Atómica. Durante la crisis, ésta canceló proyectos y la dotación de Invap bajó de 1.100 personas a solo 300. Invap sorteó la crisis con el desarrollo y exportación de satélites y con un reactor vendido a Egipto. Hoy en día tiene 1300 empleados, muchos de ellos técnicos que vienen de escuelas de Bariloche. En sus más de cuatro décadas de existencia vendió reactores



nucleares de investigación a Perú, Argelia, Arabia Saudita, Australia, Holanda y Brasil. Una clave fundamental es que cada proyecto se desarrolló a medida del cliente. Cada caso es un *traje a medida*. Es interesante reflexionar acerca del papel que cumplen los saberes y disciplinas temáticas que subyacen bajo el desarrollo evolutivo de una empresa de este tipo. Del avance y la exportación del reactor nuclear Pallas se avanza hacia los radioisótopos, mostrando cómo los saberes acumulados permiten derivar hacia otras aplicaciones del conocimiento.

Los datos de este recuadro fueron tomados de La Nación, Abril 2018.

Esta Argentina avanza hacia la globalización pero requiere recursos humanos calificados, instituciones, financiamiento y bienes públicos que el país provee muy imperfectamente. Esta Argentina reclama políticas públicas que aun no hemos sido capaces de diseñar e implementar.

3.2 La Argentina atrasada

Junto al segmento anteriormente examinado también podemos identificar en nuestra matriz productiva un segundo conjunto de actividades cuyo rasgo estructural central es su fuerte distanciamiento con la frontera internacional de productividad. Pese a que sin duda existen excepciones, éste es el panorama que enfrentamos en la industria del calzado, la producción textil y otras donde el *mix* de productos fabricados, las tecnologías de proceso y el equipamiento de las plantas fabriles ha ido envejeciendo y perdiendo competitividad en relación al mundo.

Diversos estudios permiten caracterizar el alto grado de heterogeneidad que es dable observar en estos sectores donde unos pocos establecimientos fabriles han logrado *aggiornarse* tecnológicamente con el estado del arte internacional y conviven junto a una extensa nómina de pequeñas y mediana empresas de propiedad y gestión familiar –pymes y mipymes– de muy baja productividad relativa, incapacitadas de entrar a un circuito virtuoso de acumulación y transformación tecnológica, que simplemente sobreviven protegidas de la competencia externa por altos aranceles y bloqueo paraarancelario a la competencia externa. (CIECTI, La industria del calzado, 2015).

Este segmento del espectro productivo doméstico necesita un tratamiento distinto al anterior en materia de políticas de desarrollo productivo. Son sectores donde se deben explorar nuevas reglas de cooperación entre Empresas que faciliten la difusión de conocimientos técnicos, y entre éstas y el aparato sindical y el Gobierno que permitan reemplazar los actuales modelos de gestión basados en subsidios de corto plazo que llevan a perpetuar los problemas de retraso y obsolescen-

cia del aparato productivo y retardan la inversión en nuevas tecnologías digitales y en nuevos productos y procesos. Son necesarios aquí programas de reestructuración sectorial que lleven a abordar conjuntamente los temas de productividad, modernización fabril, empleo y reentrenamiento de la mano de obra, y distribución de los beneficios provenientes de la reconversión sectorial. Son muchos los países del mundo que han debido afrontar situaciones de este tipo que los obligaron a encarar la reconversión de diferentes sectores de sus economías. La industria siderúrgica de Corea en los años 1980, la industria naval del País Vasco en oportunidad del ingreso de España a la Comunidad Europea en 1982, la industria automotriz norteamericana en fechas más recientes, son ejemplo de situaciones de este tipo en las que el Estado ha debido asumir un rol proactivo, induciendo el cierre de plantas, financiando seguros de desempleo y el reentrenamiento de la mano de obra, y mucho más a fin de enfrentar la pérdida de competitividad de las plantas locales. En todos estos casos hubo una estrategia país de largo plazo –y apoyo gubernamental– destinado a revitalizar la matriz productiva. El Estado es el que en muchos casos –pero no siempre– ha liderado estos procesos de reingeniería social, pero lo ha hecho en franco diálogo con empresarios y sindicatos, buscado formas de financiamiento y la construcción de nuevas instituciones para avanzar en la dirección deseada. Estos programas de reconversión sectorial han durado largo tiempo –una década o más– y han insumido ingentes recursos públicos.

3.3 La Argentina de los recursos naturales

Junto a los dos segmentos previamente examinados, la matriz productiva de Argentina exhibe otro segmento, en pleno proceso de implantación, que es el asociado a la explotación de recursos naturales como el gas de esquistos, el litio, las energías no convencionales.

En adición a temas de organización industrial relacionados con la estructura y comportamiento de estas industrias, aquí se plantean problemas de gran importancia referidos al impacto medio-ambiental, a la sustentabilidad de largo plazo del recurso y la inclu-

sión social de las comunidades donde el mismo se explota. Surge aquí la necesidad de contar con un marco jurídico-legal adecuado de manejo medio-ambiental, Agencias Regulatorias del Estado que fiscalicen el impacto de estas actividades sobre el medio ambiente, monitoreen el riesgo ambiental que las mismas traen aparejado, tanto para la biósfera como para la salud humana en las comunidades que viven en las localidades donde se explota el recurso. En estos sectores adquiere importancia crucial el logro de acuerdos de cooperación con las comunidades locales en la medida en que éstas con frecuencia ven afectados sus *derechos ambientales* por la aparición de desechos industria-

les, falta de plantas de procesamiento de los mismos, nuevas formas de contaminación atmosférica, degradación de la biodiversidad, apropiación de derechos de agua y mucho más. Se requieren bienes públicos e infraestructura física *localidad específica* para garantizar un funcionamiento ambientalmente sustentable y socialmente inclusivo de estas industrias y también reglas del juego –instituciones– que aseguren el cumplimiento (*enforcement*) de las normas legales. La coordinación entre distintos poderes del Estado –legislativo, judicial, ejecutivo– resulta crucial en el manejo de estos sectores.

CUADRO 1



El *Cuadro 1* describe de manera estilizada el escenario de interdependencia dinámica y co/evolución que es dable hallar en estos casos entre las firmas que explotan el recurso, sus subcontratistas que las proveen de equipos e ingeniería de procesos, las agencias regulatorias del Sector Público que monitorean el impacto ambiental y sobre la salud humana y, finalmente, la comunidad que labora cotidianamente en la explotación del recurso. Este juego de interdependencias dinámicas reclama cuidadosa atención de cara al futuro.

Tal como podemos observar, estos sectores nos ponen frente a un cuadro complejo de organización social, en el que se requieren acuerdos público/privados y reglas de gobernanza que aseguren eficiencia en la explotación del recurso, pero también sustentabilidad ambiental e inclusión social. La capacidad del Estado de hacer cumplir las normas es fundamental en este campo

No solo en nuestro país sino a escala internacional se avanza hoy en día hacia un nuevo conjunto de reglas de juego centrado en los informes de impacto ambiental, los *sellos verdes* y la trazabilidad que necesariamente deben acompañar a la inversión productiva y a la consulta previa con las comunidades locales donde se llevará a cabo la producción del *commodity*. Dicha consulta debe ocurrir antes de que se otorguen nuevas concesiones de explotación por parte de la autoridad pública. Esto está ocurriendo en el campo de la minería, la acuicultura, la producción de gas y petróleo, en el sector forestal, y más, donde la *licencia social* –acuerdo con la comunidad– se ha transformado en requisito *sine qua non* de todo programa de inversión.

3.4 La Argentina excluida

En adición a las tres Argentinas previamente examinadas el país exhibe un amplio tramo de población excluida que ha ido creciendo a la vera del país moderno y que fuera ganando presencia a raíz de los ciclos de *stop and go* de la economía nacional y el deterioro del gasto público en servicios educativos, de salud, de saneamiento urbano, y de construcción de infraestructura física. Se agrega a este hecho la migración de países vecinos que fue engrosando estos bolsones de pobreza y marginación. En esa Argentina excluida crece el abandono temprano del sistema educativo, el embarazo adolescente, el tráfico de drogas, la violencia intrafamiliar. La legalidad formal va perdiendo presencia y es reemplazada por otro conjunto de instituciones apoyadas en la corrupción y la droga, crecientes flagelos que azotan a la Argentina contemporánea.

El reciente libro de R. ZARAZAGA S.J. y L. RONCONI *Conurbano Infinito*, (Siglo XXI, 2017) entrega una mirada de detalle de esta Argentina que con frecuencia pasa desapercibida para los habitantes de las grandes metrópolis. Dicen dichos autores: *En la actualidad el Conurbano concentra 29% de la población del país –unos 12 millones de habitantes– cerca del 40% de los pobres, (unos 4,5 millones de personas) en una pequeña fracción –0,5%– del territorio nacional.* Y agregan seguidamente *En el Conurbano, el Estado está ausente para la mitad de los trabajadores que son empleados no registrados o informales, y para el 60% que no tiene cloacas. Está ausente en las escuelas y hospitales públicos que brindan servicios deficientes... El Estado no llega a imponer su legalidad y proveer a todos sus habitantes de sus derechos. Sin embargo, la cuestión no se reduce a un estado ausente, sino que se agrava en algunos ámbitos por su presencia ilegal, lo que en ocasiones termina siendo parte del problema y no de la solución. Mercados y talleres clandestinos que no cumplen con la ley pero cuentan con protección policial, punteros políticos que distribuyen arbitrariamente recursos públicos, narcotráfico y crimen organizado son algunos ejemplos de un Estado que adquiere presencia para los pobres pero desde la complicidad con el crimen.* (Op.Cit. pág. 13).

BOX 2

Marginalidad, exclusión social y el desarrollo de una institucionalidad paralela: el caso de La Salada



El fenómeno de La Salada surgió como actividad de supervivencia para un segmento marginado de población en tiempos de la crisis económica del 2001. Con el pasar de los años se fue transformando en un marco idóneo para el desarrollo de actividades ilegales, donde florece también la violencia de género, la extorsión y la construcción de una institucionalidad que opera al margen de las instituciones oficiales. Según la Consultora Focus Market hay unos 7.000 puestos entre el predio y la vera del Riachuelo, con un total de más de 20 mil comerciantes ilegales. El fenómeno no se concentra solo en Lomas de Zamora sino que encontró caminos de expansión

a partir de los tours de compras del interior que abastecen a más de 60 mil puestos de venta en todo el país.

El vacío institucional que tiende a generarse en escenarios de este tipo es llenado muchas veces por una institucionalidad paralela, basada en corrupción, trabajo en condiciones de semi-explotación, violencia de género, estupefacientes y manipulación política. Es aquí donde tienden a reproducirse intergeneracionalmente las condiciones de pobreza, indigencia y marginalidad social que conviven a la vera de nuestras grandes ciudades.

4. RE-PENSANDO EL FUTURO

Habiendo presentado el cuadro de situación que caracteriza a la Argentina contemporánea intentaremos en esta sección reflexionar acerca de cómo avanzar en la *construcción* de instituciones, mercados, y nuevas formas de institucionalidad y acción público-privada que nos permitan mejorar la productividad y competitividad sistémica de la economía, tratando, al mismo tiempo, de lograr mayor equidad distributiva e inclusión social.

Es importante partir argumentando que toda política de desarrollo productivo y de construcción de nueva institucionalidad y capacidad tecnológica local debe necesariamente estar enmarcada en un cuadro de manejo prudencial de los fundamentos macro, que eviten la incertidumbre que se genera a través de la volatilidad de los *grandes precios* de la economía. Esto implica programar gastos e ingresos agregados en base al balance estructural de largo plazo de las cuentas públicas pero procurando que al interior de las mismas se haga espacio suficiente como para financiar la construcción de nuevas capacidades tecnológicas, la formación de recursos humanos, la construcción de infraestructura física y la provisión de bienes públicos que se necesitan para gradualmente transformar a Argentina en una economía más competitiva, pero también más equitativa e inclusiva. El núcleo ortodoxo de la profesión piensa aquí en términos del teorema Mundell-Fleming que dice que teniendo abierta la cuenta de capitales la autoridad no puede manejar simultáneamente la tasa de interés y el tipo de cambio. El Banco Central debe tener autonomía para manejar la demanda agregada a través de la tasa de interés, dejando flotar el tipo de cambio.⁹ Es un pensamiento que prioriza el equilibrio financiero de corto plazo

y no se hace grandes preguntas relacionadas con la transformación estructural de la economía. Concentra su interés en sostener metas de baja inflación y reducido (o nulo) déficit fiscal, dejando que las señales de precios encaminen el sendero de crecimiento de largo plazo por el que transita la economía. (LIPSEY, 2002). La intervención del Estado solo se justifica en este marco analítico por la necesidad de corregir fallas de mercado que hacen que las señales de precios sean *incorrectas*.

Frente a ello debemos preguntarnos ¿qué es lo que constituye una *buena macro* si lo que se busca es evitar la volatilidad de los grandes precios de la economía pero al mismo tiempo avanzar hacia un *mix* de actividades de mayor contenido tecnológico, cerrar la brecha relativa de productividad con el mundo desarrollado y, simultáneamente, mejorar la equidad y la inclusión social? Pensamos que una buena macro en este caso debería ser aquella que partiendo de la necesidad de mantener el balance estructural de largo plazo de las cuentas agregadas se preocupe también por generar recursos fiscales suficientes como para apoyar el desarrollo de nuevas capacidades productivas y mercados, la generación de tecnología y la formación de recursos humanos calificados, y la provisión de bienes públicos necesarios para mejorar la equidad e inclusión social

Sin duda acceder a mayores recursos fiscales para ir en esta dirección plantea la necesidad de repensar el tema tributario. Un amplio sector de la profesión asume sin dudar que aumentar la presión tributaria para generar mayores recursos fiscales necesariamente habrá de afectar la propensión a invertir y el *animal spirits* empresario, llevando ello a una caída del ritmo de crecimiento. En nuestra opinión ello está lejos de ser una verdad revelada. Mas allá de que sin duda se puede mejorar en lo fiscal controlando la evasión y asignando mejor los recursos públicos debemos comprender que estos no alcanzan si pensamos que el país gasta apenas medio punto porcentual del PIB en actividades de Investigación y Desarrollo –frente a 3-4% que gastan los países desarrollados– logra resultados

[9] En una reciente entrevista periodística G. Calvo, de la Universidad de Columbia, ha expresado la opinión de que *en un contexto en el que los salarios estaban indexados al nivel de precios –se refiere al caso argentino de los últimos meses– y se desechan tanto la tasa de cambio como los agregados monetarios para anclar el nivel de precios ...la inflación se vuelve altamente dependiente de las expectativas*. De esta manera, el Banco Central *operaba de forma poco efectiva y sus metas de inflación eran poco creíbles*. (G. CALVO, *La Tercera*, Chile, Sábado 23 Junio 2018).

muy magros en materia de educación y formación de capital humano, tiene una infraestructura deficiente en lo que hace a provisión de agua potable y servicios sanitarios, necesita revitalizar la generación de energía y demás. Frente a esa situación resulta necesario pensar en la posibilidad de un Pacto o Acuerdo Nacional en el que el tema tributario se vuelva a examinar a fin de buscar fuentes de financiamiento para una nueva estrategia-país de largo plazo que permita avanzar en la transformación tecnológica de nuestra economía y en la gradual mejora de los niveles de equidad hoy prevalentes en el país. El cociente entre el ingreso medio del quintil más rico de nuestra sociedad y el quintil más pobre de la misma oscila en el entorno a 20-25 veces, esto es, más del doble del que se observa en el mundo escandinavo, en Japón, Australia, Canadá o Nueva Zelanda.

Vistas las cosas desde esta perspectiva lleva a pensar que el manejo macroeconómico del país debiera transitar desde un planteo que no solo piense en el equilibrio financiero de corto plazo como objetivo dominante de la política económica, sino que también otorgue prioridad a temas de la economía real como son los de diversificar y modernizar la matriz productiva, inducir la apertura del *mix* de exportaciones hacia actividades de mayor valor agregado doméstico, –particularmente en el mundo PYME– plantear la recalificación de la mano de obra en la necesaria transición al mundo digital que está gradualmente avanzando a escala planetaria y dar señales aceptables en materia de equidad y disminución de la indigencia. En otros términos, pensar la economía desde lo productivo y lo social, y no solo desde lo financiero, implica abandonar los moldes tradicionales que ha adoptado el pensamiento mayoritario de la profesión en décadas recientes. Contrarrestar la volatilidad de la macro y sostener un tipo de cambio real competitivo debe verse como parte inseparable de avanzar hacia el incremento de exportaciones de mayor valor agregado doméstico, gastar más en Ciencia y Tecnología, replantear el tema de la formación de recursos humanos calificados y entregar más bienes públicos en la economía. Se trata no solo de interve-

nir contracíclicamente cuando cambios en la escena internacional lo requieren, sino también construir nuevos mercados, instituciones y capacidades tecnológicas en la economía. En suma, debemos prestar atención a diversos temas macro que reclaman una nueva mirada pero también debemos prestar atención a cuestiones del mundo productivo, cosa que se ha ido dejando de lado en sucesivas administraciones de gobierno que se han enfocado casi exclusivamente en temas del corto plazo. Son muchos los países del mundo que habiendo comprendido esta cuestión han desarrollado modelos de capitalismo *concertado* que les han permitido llevar adelante estrategias macro/micro capaces de asegurar un adecuado manejo de los fundamentos macro combinados con intervenciones sectoriales y con la construcción de nuevas instituciones y mercados que busquen fortalecer su inserción competitiva en los mercados mundiales y mejoren la equidad. P. Hall y D. Soskise, en su libro *Varieties of Capitalism*, (HALL y SOSKISE, 2001) plantean este tema con claridad y abren un debate que todavía no ha encontrado eco en nuestro medio.

No es el propósito de esta monografía, sin embargo, el de avanzar por ese camino, sino el de explorar posibles intervenciones relacionadas con la transformación de la matriz productiva de nuestra economía y el de plantear la necesidad de mejorar la equidad e inclusión social, dadas las condiciones de las que partimos. Habiendo en secciones anteriores del trabajo identificado las carencias básicas de las cuatro Argentinas que conviven pero no dialogan debemos entonces volver a estos temas a fin de preguntarnos sobre los distintos programas de gobierno que cada una de estas cuatro Argentinas necesita de cara al futuro.

La Argentina moderna, esto es, aquella que está cerca de la frontera internacional del conocimiento, enfrenta la posibilidad de explotar nuevas *ventanas de oportunidad* avanzando con nuevas exportaciones de alto valor agregado doméstico en ámbitos donde la economía mundial está creciendo rápidamente, como es el caso de las plataformas digitales, la bioeconomía, la genética animal y vegetal, el turismo, las industrias

culturales y más. Pese a que muchas de las empresas que operan en este polo dinámico de la economía nacional no han necesitado gran apoyo del Estado para llegar adonde hoy están sin duda resulta factible pensar en fallas de mercado y carencias que las mismas enfrentan, falta de cierto tipo de bienes públicos –una legislación mas fuerte en materia de propiedad intelectual, por ejemplo– financiamiento de medio y largo plazo a firmas pequeñas y medianas destinados a la instalación de plantas piloto o a la construcción de prototipos, el apoyo a incubadoras de empresas y parques tecnológicos, el apoyo a canales de comercialización internacional y demás que sin duda facilitarían el desarrollo de estos sectores y su futura inserción en mercados mundiales. Los institutos del INTI o del INTA muestran capacidad instalada y recursos humanos calificados como para colaborar en este ámbito.

Distinto es el caso de la Argentina involucrada en la explotación de recursos naturales como gas de esquistos, litio o energía solar. Dichas actividades involucran factores medioambientales y relaciones con las comunidades locales involucradas en la explotación del recurso que se deben respetar y parece ineludible la necesidad de buscar acuerdos cooperativos *ex ante* entre las empresas –nacionales y extranjeras– que participan de la industria, el sector público que regula y fiscaliza el desempeño medioambiental y la captación de rentas provenientes de la explotación del recurso y las comunidades locales que laboran en estas ramas productivas. La necesidad de contar con una adecuada legislación de protección ambiental y de un manejo respetuoso de los derechos ambientales de las comunidades constituye un *sine qua non* para un modelo de desarrollo ambientalmente sustentable y socialmente inclusivo. Hay que construir reglas de juego que atraigan a la inversión privada pero también buscar una adecuada participación del fisco en las rentas que genera la explotación de estos recursos. Desarrollar firmas locales de ingeniería capaces de abordar en el mediano plazo la generación local de conocimientos tecnológicos, los diseños de planta, la construcción de prototipos, parece ser un camino a

explorar. Dicha industria de servicios de ingeniería puede en el tiempo constituir una importante fuente de exportaciones de alto valor agregado como lo muestra el caso de Australia en el campo minero, donde el país ha tenido éxito y exporta en la actualidad cerca de 15 mil millones de dólares de servicios de ingeniería (J. KATZ y C. PIETROBELLI, 2018). Una experiencia similar puede verse en el caso de la industria forestal de Finlandia (WORLD BANK, 2014) o de la industria láctea de Dinamarca. (B.A. LUNDVALL y CH. EDQUIST 1993). Sin embargo, debemos comprender que lo ocurrido en dichos países no se logró de la noche a la mañana, sino que fue el resultado de varias décadas de diálogo público-privado en el marco de una estrategia país de largo plazo.

La expansión de estos sectores productivos puede en el mediano plazo aliviar considerablemente la restricción externa con que tradicionalmente ha operado la economía nacional. Vivimos en una etapa de la economía mundial ávida por acceder a nuevos minerales y alimentos a raíz del vertiginoso crecimiento del Sudeste Asiático. Debemos, sin embargo, velar porque el crecimiento de estas actividades en nuestro medio sea amigable con el medio ambiente y ver que las mismas constituyan un vehículo de formación de recursos humanos calificados y de nuevas exportaciones de servicios de ingeniería de alto valor agregado doméstico. Todo esto requiere un conjunto diferente de bienes públicos e intervenciones del Estado en materia educativa, de esfuerzos de I&D y se necesita programar con cuidado, atendiendo a su lento proceso de maduración. Muchas de estas industrias son intensivas en el uso de recursos naturales de propiedad colectiva –como son, por ejemplo, bosques naturales, cuencas acuíferas, yacimientos mineros, reservas de gas y petróleo, franjas costeras, y demás– razón por la que las Agencias Regulatorias del Estado y el Sistema Nacional de Innovación deberían cumplir un rol protagónico mapeando los recursos naturales disponibles en el país, estudiando su capacidad de carga y la especificidad de *lo local* a fin de asegurar que la explotación del recurso sea ambientalmente sustentable y socialmente inclusiva.

Distinto a los dos segmentos hasta aquí examinados es el caso de los sectores productores de bienes y servicios de baja productividad, poblados por establecimientos fabriles tecnológicamente obsoletos y alejados de estándares internacionales de organización de la producción. Son sectores de alta incidencia en empleo que escasamente pueden enfrentar la competencia externa. Este segmento de nuestra economía reclama acciones de reestructuración de la base productiva hoy existente. Este podría, por ejemplo, ser el caso de la industria del calzado, de la producción textil, o de máquinas herramienta. Aun cuando en dichos sectores es factible hallar firmas fuertemente *aggiornadas* con el estado del arte internacional resulta claro que predominan las pequeñas y medianas empresas de propiedad y gestión familiar de baja productividad relativa. La dificultad de acceder al crédito bancario hace que no sea factible pensar en reglas convencionales de mercado para inducir la reconversión de estas empresas pensando en que podrán invertir y mejorar su tecnología sin apoyo del sector público. Un segmento de banca estatal de desarrollo podría cumplir un rol crucial en esta materia.

Aquí parecen ser necesarios acuerdos sectoriales público/privados buscando encaminar la fusión de empresas, la incorporación de nuevas tecnologías, el logro de nuevas formas de especialización que llevarían a mejorar la productividad sectorial y recuperar capacidad competitiva.¹⁰ Dichos acuerdos sectoriales deben incorporar a empresarios, sindicatos, la banca y el Estado en un esfuerzo por construir acción colectiva y nuevas formas de cooperación.

La discusión hasta aquí presentada se refiere a tres segmentos de la matriz productiva nacional que claramente reclaman políticas diferentes de desarrollo productivo y construcción de nuevas reglas de gobernanza a fin de mejorar la productividad y competitividad de la economía. No podemos, sin embargo, dejar fuera del diagnóstico al *país excluido*, el que también debe formar parte de nuestra mirada de futuro, no solo por un imperativo ético-moral, sino también porque afecta de manera crucial el desempeño de la sociedad en su conjunto.

Es la Argentina que carga con los costos de la exclusión, de la informalidad, de la violencia policial, de una legalidad paralela basada en la droga y la corrupción. El lenguaje de la productividad y la competitividad no hace sentido en este campo y debemos más bien pensar en términos de programas de reinserción social muchas veces ajenos al lenguaje de los economistas. Este tramo de nuestra sociedad vive en condiciones de anomia y de destrucción de reglas básicas de convivencia, y en ámbitos a los que ha ido penetrando la droga, la violencia intrafamiliar y el trabajo semi esclavo, en una dimensión que escapa a la comprensión de la métrica convencional de los economistas. (Véase, TERESA BUSCAGLIA, La Nación, 25 junio 2018 *La cara más oscura del paco*) Carecemos tanto de una teoría social que nos ayude a comprender estos temas, como de políticas de estado que muestren voluntad de enfrentarlos. El que no sepamos cómo hacerlo, sin embargo, no es razón suficiente como para ignorar el problema¹¹.

[10] Resulta sorprendente que el reciente acuerdo firmado por el gobierno y las cámaras empresarias de estos sectores productivos haga escasa referencia a temas de productividad, modernización fabril, exportaciones y diseño de nuevos productos. El debate se concentra en cuestiones de corto plazo y en temas de empleo, pero con poca discusión de la urgente necesidad de reestructuración de la industria para hacer frente a la competencia externa. Diario Financiero, Marzo 2017.

[11] Quizás un primer paso necesario es el de comenzar a dimensionar la magnitud del problema que enfrentamos. En una reciente nota periodística de La Nación –30 de julio de 2018, *Casi 8 millones de chicos son pobres en la Argentina*– se citan datos del último informe de La Deuda Social de la Infancia y se afirma que el 60% de los menores de hasta 17 años tiene alguno de sus derechos vulnerados. Esto tras medir la pobreza según un índice multifactorial que va más allá de lo económico y contempla otras dimensiones de la pobreza y la indigencia. Frente a dicho panorama se ha puesto en marcha un proyecto –Hambre de futuro– que intenta como primer paso visibilizar cómo viven y cómo sueñan los chicos de las comunidades más vulnerables. Es de esperar que este primer esfuerzo por identificar la dimensión del problema lleve posteriormente a pensar con más seriedad en términos de políticas públicas para enfrentar esta cruel realidad de la Argentina contemporánea.

5. REFLEXIONES FINALES

Habiendo hasta aquí identificado los temas que, en nuestra opinión, deberían ser abordados al pensar en una estrategia-país de largo plazo que busque simultáneamente alcanzar mayor eficiencia productiva, más competitividad y mayor equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento, cerramos el trabajo con algunas reflexiones relacionadas con una posible agenda a futuro.

Hacer de Argentina un país más eficiente y competitivo y, al mismo tiempo, más equitativo e inclusivo, no es algo que se puede lograr en una sola administración de gobierno o que se pueda alcanzar sin que medie un Pacto Social que haga factible aumentar los recursos fiscales que destinamos a la formación de capital humano, a la creación de infraestructura física, a una mayor provisión de bienes públicos en campos como salud, servicios sanitarios, agua potable y muchos más.

Avanzar en esta dirección buscando no afectar drásticamente el balance estructural de largo plazo de las cuentas públicas es algo difícil de lograr, pero constituye un *sine qua non* de un ejercicio de este tipo. La reforma educativa chilena, la reestructuración de la industria automotriz norteamericana, o los acuerdos de paz en Colombia, por citar solo algunos ejemplos, constituyen programas de intervención estructural que han requerido cuantiosos recursos públicos a lo largo de muchos años y que han necesitado el acuerdo de sucesivas administraciones de gobierno y mecanismos claros de financiamiento para ser llevados a cabo. Cómo elegir prioridades, cómo financiar los programas y cómo coordinar tanto a las distintas agencias públicas involucradas, y éstas con la comunidad empresaria y los cuadros sindicales, son todos temas que demandan una compleja *ingeniería institucional* del tipo de la que el país ha carecido hasta el presente. No resulta irrealista pensar que programas de este tipo demanden varios puntos porcentuales del producto a lo largo de varios años si se busca mejorar el sector educativo¹², o poner en marcha programas sectoriales de reconversión industrial como los que, por ejemplo, en su oportunidad llevaron a cabo Corea con la industria siderúrgica en los años 70, Estados Unidos con la industria automotriz en fechas más recientes, o el País Vasco con su industria naval y de equipos en los '80 y '90. Estas acciones solo pueden verse como parte de un esfuerzo nacional de construcción de nuevas reglas público-privadas de gobernanza, en las que tanto el Estado como las empresas y los sindicatos deben adoptar un rol activo, comprometiendo alícuotas de financiamiento las primeras y aceptan-

[12] La reforma educativa chilena ha partido de un acuerdo parlamentario que entregó a las arcas fiscales cerca de 9 mil millones de dólares –originados en un aumento de impuestos– a ser invertidos en el curso de una década para asegurar gratuidad y mejoras de calidad de los servicios educativos que recibe la población. A poco de andar se observó que dichos recursos solo alcanzarían a dar gratuidad al 60% de la población estudiantil.

do nuevos compromisos de mejoras de productividad los segundos. Es capital social y confianza colectiva, asociatividad y cooperación lo que se requiere en sustituto por la judicialización y la confrontación social que observamos contemporáneamente.

Hasta qué punto acciones de este tipo pueden llevarse a cabo en el marco de reglas convencionales de vida parlamentaria, o demandan una dosis mayor o menor de intervención de parte de la autoridad gubernamental, y cuánto esta debe esta contener de *garrote o zanahoria* es algo sobre lo que no hay consenso ni tampoco un modelo único de referencia. Mientras que en Corea o Singapur el papel fiscalizador y represivo del Estado parece haber sido alto (A. AMSDEN, 1989), en el País Vasco, Israel o Australia, la cooperación social y los esfuerzos *bottom up* desde la sociedad civil muestran haber tenido un papel importante. A título de ejemplo citamos brevemente la manera como Chile ha encaminado en años recientes su programa de intervención en el campo de la minería.¹³

El escenario argentino actual no abre grandes espacios para la esperanza. Por una parte el país arranca de un cuadro de desequilibrios macro que bien puede llevar a pensar que lo único que hay que hacer es retornar al equilibrio fiscal, bajar la inflación y reducir el riesgo país para luego poder acceder al financiamiento externo y a la revitalización del *animal spirits* empresario. Este parece ser el camino elegido por la actual administración de gobierno, que ha puesto su mira en sostener los equilibrios financiero de corto plazo, pero dedica poco espacio a temas de transformación estructural y productividad, así como a aspectos de equidad e inclusión social. En la visión oficial esos son temas de equilibrio general que el libre juego de los mercados eventualmente habrá de resolver.

[13] CORFO, Fundación Chile, el Consejo Minero, y diversas otras organizaciones –tanto públicas como privadas– se encuentran en la actualidad desarrollando un programa de transformación tecnológica en el campo de la minería del cobre en lo que se describe como la transición hacia la minería del futuro, vista como una minería *basada en ciencia*. Los recursos asignados por Chile a este fin han ido creciendo

rápidamente en años recientes, aun cuando todavía están lejos de lo que gastan en este mismo tipo de acciones los principales países mineros. La experiencia australiana o canadiense, por ejemplo, muestra que los recursos usados a este fin son de un orden de magnitud superior a los que Chile asigna en la actualidad, pero también muestran el alto grado de participación que las grandes firmas mineras tienen en dichos países en programas destinados a re/pensar la minería del futuro, basada en ciencia. Estos vínculos público/privados son de larga data y el Estado ha cumplido en dichos países un papel proactivo por más de medio siglo, lo que permite entender porqué en los mismos se fue gestando la institucionalidad que hoy tienen y que les permite estar a la vanguardia mundial en esta materia. (Ver SCOTT KEMMIS, 2013).

En el caso de Chile, este esfuerzo se está llevando a cabo de manera coordinada entre Fundación Chile –agencia público-privada, Corfo, el Consejo Minero y el Ministerio de Economía y ha partido de la confección de una hoja de ruta expuesta en el trabajo publicado por Fundación Chile en 2016 *Desde el Cobre a la Innovación. Roadmap tecnológico, 2015-2035*, en el que se exponen los resultados de un trabajo participativo *bottom up* desarrollado a lo largo de más de dos años en el que intervinieron decenas de profesionales y técnicos de las empresas, de las agencias públicas, las universidades y más. Dicha hoja de ruta expresa el consenso de la comunidad local de profesionales y técnicos en minería en torno a lo que debería constituir el esfuerzo científico-tecnológico del país en la próxima década en este campo de la producción. Siguiendo una metodología de trabajo diseñada por la Universidad de Cambridge se identifican, por un lado, los núcleos o áreas que reclaman estudio y búsqueda de soluciones tecnológicas y, por otro, las capacidades con que el país cuenta para avanzar en la búsqueda de dichas soluciones. El ejercicio mencionado llega a un listado de nueve prioridades tecnológicas a ser abordadas en el curso de la próxima década a partir de un esfuerzo mancomunado público-privado, en el que las grandes firmas productoras de cobre especifican los problemas tecnológicos que desean resolver y apoyan el desarrollo de firmas de ingeniería domésticas para gradualmente ir transformándolas en empresas de *clase mundial* capaces de cubrir las necesidades locales de ingeniería de procesos y de exportar servicios tecnológicos a terceros países. Basados en el ejemplo de la minería australiana, el ejercicio chileno apunta a lograr exportaciones de servicios en minería del orden de 4 mil millones de dólares en una década, partiendo de unos quinientos millones exportados en la actualidad. La idea es poder llegar a tener unas 200 firmas locales de ingeniería que permitan al país exportar servicios mineros y no solo cobre en bruto. El programa ha avanzado menos rápido que lo esperado, pero CORFO ha asignado recursos y también lo han hecho las firmas privadas como para seguir avanzando más allá de la presente transición de gobierno que el país está experimentando desde la gestión Bachelet a la gestión Piñera. (Vease: J. KATZ, R. CACERES y M. DINI, Cepal, 2017. También, F. CORREA, M. DINI, J. CASTILLO y J. KATZ, Cepal, 2017).

Y sin embargo, nuestro diagnóstico de páginas previas ha mostrado que distintas administraciones de gobierno –aun de diferente signo político– han alcanzado poco éxito en cerrar la brecha relativa de productividad que nuestra economía tiene respecto al mundo, y logrado sostener en el largo plazo mejoras de equidad e inclusión social alcanzadas en determinadas coyunturas políticas. Antes bien, la productividad de largo plazo no ha mejorado y el país ha continuado perdiendo terreno relativo en la escena mundial, y las mejoras de equidad logradas en años de bonanza se fueron perdiendo con el avance de los desequilibrios macroeconómicos. No parece factible avanzar en estos planos apelando exclusivamente a fórmulas de equilibrio financiero de corto plazo dejando que la mano invisible del mercado se encargue de dibujar el sendero de crecimiento de largo plazo por el que transita la economía, y la distribución de los beneficios del crecimiento sea solo por efectos de *derrame*. Por otro lado, tampoco parece razonable tratar de intervenir en muchos campos a la vez y sin un trabajo previo de reflexión y de construcción de hojas de ruta consensuadas con los distintos segmentos de la sociedad. Compatibilizar el balance estructural agregado de la economía con las necesidades financieras del (los) programas de transformación estructural a ser encarados constituye una necesidad *sine qua non* para no generar incertidumbre en la economía, por lo cual parece aconsejable partir experimentalmente de unos pocos temas prioritarios, programando los acuerdos público-privados y el financiamiento para cada caso, así como los protocolos de fiscalización de desempeño y cumplimiento de metas.

La reforma del sector educativo, mejorar la provisión de servicios sanitarios y de agua potable a aquellos sectores de la sociedad que hoy no tienen acceso a éstos y plantear experimentalmente un programa de reconversión industrial en algún sector hoy rezagado –como podría ser la industria de calzados, el sector textil o el de máquinas herramienta– parecerían ser objetivos ambiciosos (dada la precariedad institucional de que partimos), pero al mismo tiempo suficientes como para entregar a la sociedad una

señal clara de que se está pensando en temas del largo plazo, en cuestiones de productividad y competitividad, pero también en equidad e inclusión social.

Argentina ha sido pionera en América Latina en implantar la educación estatal y laica considerando a esta como un derecho social y buscando implementar un sistema educacional de calidad mundial. Por largas décadas éste funcionó exitosamente como ámbito de integración social constituyéndose en el camino por excelencia donde tendían a diluirse las diferencias entre sectores de la comunidad. El surgimiento y consolidación de una amplia clase media ha sido consustancial con el desarrollo del sector educativo en todos sus niveles. Dicha visión ya no es una fiel representación de la realidad actual. La educación de mercado ha ganado considerable espacio en el escenario contemporáneo, la calidad de los servicios educativos del ámbito público ha decaído y el sector funciona hoy como correa de transmisión y perpetuación de las diferencias sociales que se han ido consolidando en el país. No se trata de volver atrás, negando el papel importante que ha adquirido el sector privado, la educación de mercado, sino de reconstruir las capacidades y responsabilidades docentes del Estado, haciendo que este avance en la provisión de educación pública, inclusiva y de excelencia, desde el nivel parvulario y escolar, hasta la educación superior, incluida la educación técnica. Ello es indispensable para superar las brechas actuales de calidad y los mecanismos de segregación que se perpetúan en la sociedad ante el débil desempeño de los establecimientos educacionales del estado. No es este el lugar donde elaborar los detalles de un programa de intervención amplio y de envergadura nacional en esta materia. Solo se intenta aquí identificar la necesidad prioritaria de abordar esta problemática.

Resalta, seguidamente, la importancia de avanzar en la provisión de servicios sanitarios, agua potable y saneamiento urbano a amplios sectores de la comunidad que hoy carecen de acceso a los mismos. Las condiciones de vida en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires donde la precariedad de los asentamientos humanos, la carencia de desagües y

dragados y la falta de servicios sanitarios básicos ha aumentado desde los años 90 hacen de este tema uno prioritario a nivel país. También en este campo Argentina hubo de tener un rol pionero en América Latina a comienzos del Siglo XX pero la pérdida de terreno relativo de nuestra economía ha sido notoria y hoy funcionamos a la zaga de muchos países de la región que han podido sostener el gasto público en la provisión de estos *bienes meritorios*. La falta de acceso a los mismos constituye un componente importante del cuadro de pobreza e indigencia que exhibe hoy el país y cuya superación se debe priorizar.

Razones de financiamiento podrían llevar a que se evaluara la opción de provisión de estos servicios por vía de concesiones y participación de proveedores privados, pero se deben evaluar con cuidado y caso a caso los pro y los contra de esta posibilidad. Abundan en la escena internacional los casos de éxito –y también los de fracaso– del modelo de provisión de bienes públicos por vía de concesiones, razón por la que los méritos y deméritos de uno u otro modelo deberán ser cuidadosamente evaluados. La idiosincrasia de la institucionalidad informal paralela del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires (ZARAZAGA y RONCONI, 2017) sugiere que el modelo de provisión de estos servicios tenga que ser detenidamente evaluado evitando copiar casos ya conocidos sin reparar en la idiosincrasia de lo local.

Finalmente, el tema de la reestructuración del segmento rezagado de nuestro aparato productivo debe ponerse en la agenda de cambios estructurales que el país reclama. Las ramas de industria y sectores de servicios que integran la Argentina retrasada son muchos como para pretender impulsar múltiples programas de este tipo simultáneamente. Debemos pacientemente aprender acerca de cómo construir una adecuada ingeniería institucional en situaciones como éstas, cómo proveer bienes públicos, financiamiento y capacidad de coordinación –entre firmas y con el Sector Público– que permitan en un lapso razonable de tiempo –digamos, una década– construir espacios de acción colectiva –parques industriales, incubadoras de empre-

sas, plantas piloto e infraestructura de I&D de uso colectivo y más– que lleven a mejoras sustentables de productividad, apertura de nuevos mercados, programas de formación de recursos humanos calificados.

Nuevamente, las experiencias internacionales en acciones de este tipo son numerosas y resaltan tanto los casos de éxito como los de fracaso. Se mencionó anteriormente en esta monografía el éxito alcanzado con intervenciones de este tipo en, por ejemplo, el País Vasco, donde la obsoleta industria naviera o el retraso en materia siderúrgica, pudieron ser superados en programas público/privados pensados *bottom up* con amplia participación de la sociedad civil y con involucramiento de firmas pequeñas y medianas de propiedad y gestión familiar. El componente cooperativo y de construcción de confianza entre Estado, empresas y sindicatos constituye un rasgo central del caso mencionado. Dicho componente deber ser visto como un *capital social* de lenta gestación y que necesariamente reclama un *quid pro quo* de parte de los tres estamentos antes mencionados en torno a una meta colectiva de largo plazo donde se resignan objetivos particulares de cada estamento en aras del beneficio colectivo. Plantear experimentalmente un caso de este tipo en el que se vaya construyendo aprendizaje colectivo y asociatividad no parece una mala manera de comenzar a encarar los temas de reconversión del aparato productivo. Tanto el Estado como las empresas y los sindicatos tienen mucho que dar y recibir en acuerdos de este tipo.

Los tres temas mencionados –reforma y mejoramiento del sector educativo, provisión de *bienes meritorios* como agua y saneamiento urbano a sectores hoy excluidos de dichos servicios y reconversión industrial de alguna de las ramas productivas de la Argentina rezagada– parecen constituir un programa suficientemente ambicioso para comenzar a transitar hacia la Argentina del Tercer Milenio. No es todo lo que hay que hacer, pero es una buena manera de comenzar a recuperar la esperanza de un país mejor. Junto a estos temas –que hacen al ámbito doméstico– resalta la importancia de redefinir de manera más clara el programa

de inserción de nuestro país en el concierto general de las naciones. Tanto el vínculo con Brasil, como la manera como manejamos las relaciones con China emergen como aspectos prioritarios de nuestra agenda internacional. La poca claridad con que nos movemos en ambos temas resulta proverbial. Se requiere un pensamiento de largo plazo que imagine nuevas instituciones y reglas de juego que den señales más claras a la inversión privada y a la necesaria reestructuración del aparato productivo. Una Argentina moderna es, también, una que sepa manejar mejor la geopolítica de sus relaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- AMSDEN, A. *Asia's Next Giant. South Korea and late industrialization*. Oxford University Press, 1989.
- ANLLO, G., BISANG, R. y KATZ J. *Aprendiendo con el agro argentino*. Santiago de Chile, FCE-UBA, Universidad de Chile, 2015.
- ASTORGA, R. y KATZ, J. *Macro-to-micro interactions and economic development. A cross country comparative study*. En (Ed) G. DUTRENIT y J. SUTZ. *National innovation systems, social inclusion and development*. E. Elgard, UK, 2014.
- BANCO MUNDIAL. *Finland as a knowledge Economy 2.0. Lessons of Policy and Governance*. Washington 2014.
- BERNAT, G. y KATZ, J. *Dilemas de política económica en América Latina. Evidencia para Argentina, Brasil y Chile*. Revista de Economía Política de Buenos Aires, N. 122, Mayo 2013.
- BISANG, R. y FUCHS, M. *Capacidad tecnológica e Innovación*. Trabajo presentado en Seminario Internacional CIEPLA-CAF-Universidad de Talca, Santiago, Marzo 2017.
- BREZNITS, D. *Innovation and the State*. Yale University Press, 2007.
- CANITROT, A. *El salario real y la restricción externa de la economía*. Desarrollo Económico, Vol 23. Octubre-Diciembre 1983.
- CANITROT, A. *La experiencia populista de redistribución de ingresos*. Desarrollo Económico, Vol. 15, 1975.
- CRESPI, G., KATZ, J. y OLIVARI J. *Innovación, actividades basadas en recursos naturales y cambio estructural. La emergencia de empresas de servicios intensivos en conocimientos*. En (Ed J. C. NAVARRO y J.C. OLIVARI) *La política de innovación en América Latina*. BID, Washington, 2016.
- CRESPI, G. ET AL. *Cómo repensar el desarrollo productivo*. BID, Washington, 2014.
- DEL CASTILLO J. y PATTON, J. *Ekonomiaz*, 2010.
- DIAZ ALEJANDRO, C. *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado*. Editorial del Instituto DiTella, Bs. As. 1966. También, Ensayos sobre la historia económica Argentina. Amorrortu, Bs. As. 1975
- GERCHUNOFF, P. y RAPETTI, M. *La economía argentina y su conflicto distributivo estructural. 1930-2015*. El Trimestre Económico, Abril-Junio 2016.
- HAKKILA, P. *Procurement of timber for the Finnish forest industries*. The Finnish Forest Research Institute, Vantaa, 1995.
- HALL, P. y SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantages*. Oxford University Press, 2001.
- HOSONO, A., IIZUKA, M. y KATZ J. *Chile's salmon Industry*. Springer, 2017.
- KATZ, J. *Adiós al viento de cola. Se abre un nuevo ciclo de ajuste estructural*. CEPAL, Serie de Desarrollo Productivo, Marzo 2016.
- KATZ, J. *Efficiency and equity aspects of the new Latin American economic model. Economics of Innovation and new Technology*. Routledge, Londres, 2002.
- KIM, L. *Imitation to Innovation. The dynamics of Korea's technological learning*. Harvard Business School Press, 1997.
- KRUGMAN, P. *The myth of Asia's miracle*. Foreign Affaires, Noviembre. 1994.
- KRUGMAN, P. *Lies, Lies, Lies*. New York Times, Octubre 14, 2017.
- LEE, K. *Schumpeterian analysis of economic catch-up. Knowledge, path creation and the middle income trap*. Cambridge University Press, 2013.
- B. A. LUNDVALL y E. EDQUIST. *Comparing the Danish and swedish systems of innovation*. En Ed. R. Nelson, National Innovation Systems. Oxford University Press, 1993.
- MAZZUCATO, M. *The entrepreneurial State. Debunking Public vs Private sector myths*. Anthem Press, New York 2013.
- PACK, H. *Industrial productivity and developing nations*. En (Ed. G. DUTRENIT, K. LEE, R. NELSON, L. SOETE y A. VERA/CRUZ Learning Capability building and innovation for development. Palgrave/MacMillan, 2013.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Plan Provincial de Bioeconomía*.
- RAPETTI, M. y FRENKEL, R. *Fragilidad externa o desindustrialización, cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?* CEDES, 2012.
- ROJAS, L. *Perspectivas para el financiamiento de la innovación en America Latina*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional CIEPLAN-CAF-Universidad de Talca, Santiago, Marzo 2017.
- SACKS, J. y WARNER, A. *Natural resource abundance and economic growth*. Center for International Development, Harvard University, 1997.
- SALTER, E.W. *Productivity and technical change*. Cambridge University Press, 1962.
- SCOTT KEMMIS, D. *How about those METS?* Mineral Council of Australia, 2013.
- TEUBAL, M. *Old and new approaches to innovation Policy. A system evolutionary perspective*. En (Ed. Dutrenit et al) Palgrave/MacMillan, 2013.

Inserción internacional y desarrollo productivo: nuevos lineamientos de política

LAUTARO CHITTARO

Comisión Nacional de Comercio Exterior,
Universidad de San Andrés y Universidad de Buenos Aires.
lautarochittaro@gmail.com

JUAN CARLOS HALLAK

Comisión Nacional de Comercio Exterior, CONICET
y Universidad de San Andrés.
jchallak@udesa.edu.ar



I. INTRODUCCIÓN

PIONERA EN AMÉRICA LATINA, LA INDUSTRIA argentina nació en el último cuarto del siglo XIX acompañando la incorporación de la actividad primaria al mercado mundial (HORA, 2009). Más tarde, el desplome de los precios de los productos primarios durante la crisis del 30 y el estallido de la Segunda Guerra Mundial dispararon un proceso de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, que permitió al entramado industrial argentino lograr un grado de desarrollo y diversificación considerable en términos regionales (BÉRTOLA y OCAMPO, 2012). Sin embargo, a partir de la década del 70, los vaivenes en la liberalización comercial y financiera impidieron dar el salto necesario para que la industria alcance un estadio de competitividad de nivel internacional (BULMER-THOMAS, 2003). Aunque mantiene cierto posicionamiento regional, la industria argentina no ha podido insertarse en el mercado mundial de forma exitosa, salvo excepciones, manteniendo su orientación hacia el mercado interno. Una manifestación de ello es que desde hace 10 años las exportaciones de bienes industriales a países desarrollados¹ oscilan en alrededor de los 8 mil millones de dólares, solo un 11% en promedio del total de nuestras exportaciones.

Agradecemos a Federico Bernini, Andrea González, Matías Gutman, Roy Hora, Mariano Pérez y Beatriz Sauret por su valiosa colaboración.

[1] Incluimos aquí como *bienes industriales* a todos los productos manufacturados, excluyendo *commodities* alimenticios identificados por BERNINI, GONZÁLEZ, HALLAK y VICONDOA (2018) por su comercialización a granel. Tomamos como *países desarrollados* a los primeros 29 miembros de OCDE (hasta 1996 inclusive).

Esta tensión entre el desarrollo industrial y la apertura comercial ha sido un eje central de la discusión de política económica a lo largo de la historia argentina. Tan temprano como en 1899, la Unión Industrial organizó una movilización pública en defensa de los derechos aduaneros vigentes, que comerciantes y consumidores presionaban por disminuir. Hoy, el giro en la política comercial que imprimió el nuevo gobierno ha vuelto a poner en evidencia los problemas de competitividad de la industria, a partir de la remoción de trabas comerciales generalizadas. A pesar de que muchas empresas locales ven amenazada su participación en el mercado interno, y en algunos casos enfrentan la disyuntiva de reconvertirse o cerrar, las exportaciones industriales empiezan a mostrar cierto dinamismo: las ventas de bienes industriales al exterior alcanzaron en 2017 valores comparables a los de 2009, revirtiendo su caída desde 2011. Más aún, es esperable que esta evolución se consolide y acelere a partir de la reciente depreciación de la moneda durante mayo-septiembre de 2018.

En este contexto, se torna imprescindible discutir nuevamente el posicionamiento deseable de un país como Argentina en el comercio mundial actual, tomando en cuenta su estructura y capacidades productivas y los recursos y capacidades estatales, para delinear una visión estratégica sobre las políticas públicas que ayudarían a lograr este objetivo. El propósito de este artículo es contribuir a esta tarea, brindando un marco conceptual para guiar el diseño institucional y de política pública que conduzca hacia un tipo de inserción internacional compatible con el desarrollo económico del país.

El grado de complejidad y diversificación que ha logrado Argentina en su industria y los altos salarios que prevalecen en comparación con otros países en desarrollo hacen que el desafío de inserción internacional sea el de lograr exportar productos diferenciados por diseño, tecnología y customización, anclados en la calidad como pilar de la diferenciación. Estos productos tienen un precio superior al de otros más masivos y estandarizados, permitiendo sostener el pago de

mayores salarios. En este tipo de bienes, la eficiencia técnica no es necesariamente el principal motor de la competitividad sino que lo es la capacidad de diseñar, producir y comercializar bienes valorados en el mercado mundial. Sin embargo, esta capacidad requiere adquirir un conocimiento sobre las necesidades funcionales o simbólicas de la demanda externa, típicamente poco codificable, que es sumamente arduo obtener si la actividad de la firma se circunscribe a un mercado interno aislado de la competencia internacional.

La clave del éxito de un producto diferenciado es lograr un posicionamiento en los mercados mundiales ofreciendo atributos que la demanda (final o intermedia) valora. Esto se logra a partir del entendimiento de las preferencias en esos mercados. Para alcanzar dicho entendimiento, un primer paso, fundamental e ineludible, es la exposición a la competencia internacional en un mercado relativamente más resguardado como el interno. En el mercado interno, el productor local puede relevar los atributos que distinguen a los bienes que han sido exitosos en el mercado mundial y ensayar cómo posicionarse ante ellos. Además, en el caso de bienes intermedios, dicha competencia favorece a los productores aguas abajo, que se benefician de una mayor calidad y variedad de insumos. Por ello, el acceso no prohibitivo a productos importados en el mercado interno es una condición básica para el desarrollo de una industria exportadora de bienes diferenciados, más allá de que se mantenga un mayor o menor nivel de protección comercial.

De cualquier forma, la exposición del mercado interno a la competencia internacional no es suficiente para lograr una inserción exitosa en bienes diferenciados. El Estado debe ser un jugador central que complemente y dé soporte a los esfuerzos del sector privado ofreciendo bienes públicos como infraestructura, programas de asistencia e información o interviniendo a través de regulaciones y/u otros mecanismos de coordinación (STEIN, 2014). En esta tarea, el Estado requiere el despliegue de capacidades institucionales específicamente orientadas a este fin, como la

2. DIFERENCIACIÓN PARA LA EXPORTACIÓN

facilitación de procesos burocráticos para la producción y la exportación, la provisión de información y capacitación para la venta en mercados externos, la construcción de una infraestructura de calidad adecuada que facilite cumplir y certificar estándares de calidad exigidos por otros países, y la promoción del diseño en la producción como medio para captar los gustos y necesidades de los mercados externos.

En el caso argentino, estas capacidades se fueron debilitando desde finales de la década pasada como producto del paulatino aislamiento de la economía a la competencia internacional. Al cerrarse la economía, no solo su construcción perdió importancia entre las prioridades de la política pública, sino que también dejó de ser objeto de las demandas del sector privado, que ya no requerían el apoyo estatal para enfrentar el desafío competitivo, limitado a un mercado interno de acceso restringido y por ende mucho menos demandante de calidad y diferenciación. Este proceso se ha venido revirtiendo desde la asunción de esta nueva administración. En este trabajo describimos algunos ejes de dicha reversión.

Luego de esta introducción, el artículo está organizado en cinco secciones. La sección 2 analiza la diferenciación como estrategia para potenciar la exportación y promover el desarrollo industrial. La sección 3 describe las restricciones que enfrenta la firma a la hora de buscar una inserción externa en base a la diferenciación de productos. La sección 4 caracteriza algunas de las políticas y capacidades institucionales que el Estado debe desarrollar, y ha estado desarrollando, para promover la inserción en este tipo de bienes. La sección 5 presenta dos ejemplos de políticas de desarrollo productivo para la exportación de bienes diferenciados en los cuales estamos involucrados a través del programa Plan Calidad Argentina: el relanzamiento del Sistema Nacional de Calidad y la conducción de la Submesa de Calidad e Internacionalización para la Maquinaria Agrícola. Dan cierre al artículo algunas conclusiones.

Argentina tiene costos laborales relativamente más altos que otros países en desarrollo exportadores de manufacturas (*Gráfico 1*). No sólo son mayores que en nuevas potencias industriales como China y la India, o que en países del Este europeo como Polonia, sino que también superan a los de otros países de la región con sectores manufactureros considerables como México y Brasil. La capacidad de estos países de producir *commodities* y otros bienes (y servicios) poco diferenciados a menor costo implica que, si Argentina orientara su estrategia exportadora hacia estos bienes, la competencia presionaría a los salarios argentinos a la baja. En cambio, una estrategia que apueste a la *competencia internacional por diferenciación de producto* es consistente con salarios altos, ya que morigeraría la presión sobre los costos de la firma.

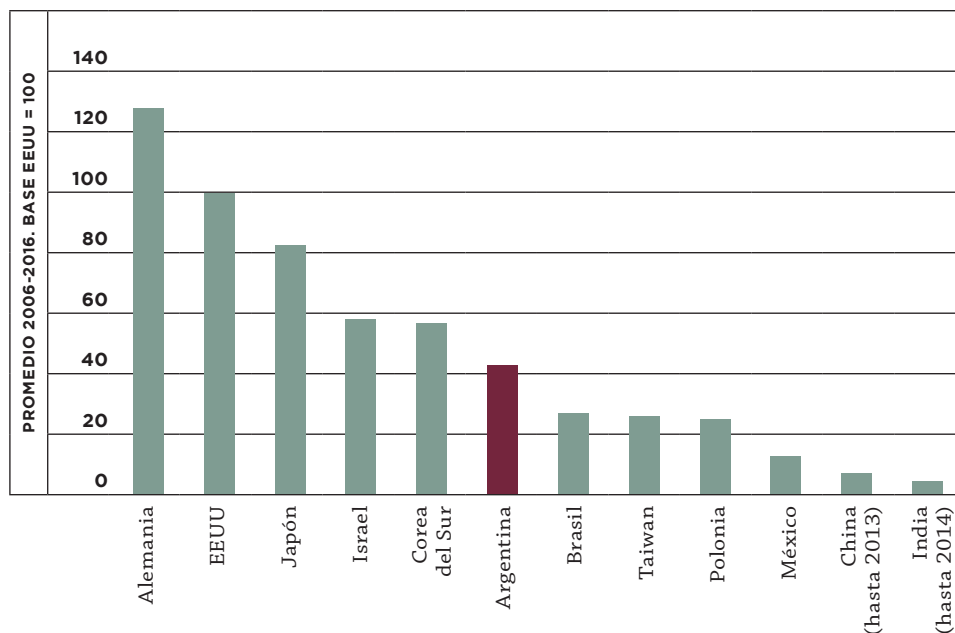
Desde el punto de vista de la oferta, la diferenciación permite posicionar un producto en el mercado respecto de su competencia a partir de la percepción que tienen los usuarios de sus atributos y prestaciones. La demanda percibe estos productos como sustitutos imperfectos, premiando a través de un mayor precio aquellos bienes que satisfacen mejor sus necesidades funcionales o simbólicas. El mayor precio que se paga por estos productos se traduce en mayores salarios. Por ello, el desafío de desarrollo productivo para un país como Argentina consiste en ganar competitividad para una inserción internacional exitosa basada en productos de calidad que logren diferenciarse en diseño, tecnología y customización.

Para tener una dimensión del potencial de esta agenda, clasificamos las exportaciones de bienes argentinos en el período 2013-2017 en tres grandes grupos² (*Gráfico 2*).

[2] Esta clasificación se apoya en BERNINI ET AL. (2018), quienes identifican bienes diferenciados a 12 dígitos del nomenclador arancelario argentino.

GRÁFICO 1

Costo laboral horario del sector industrial

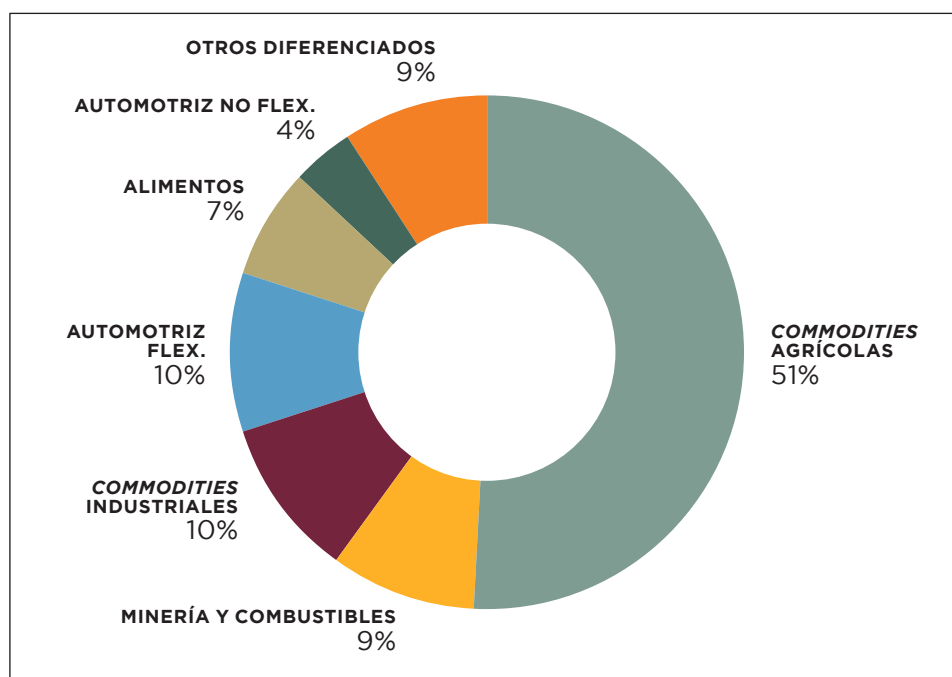


Fuente: The Conference Board.

GRÁFICO 2

Cartera de exportación de Argentina

Promedio 2013-2017



Fuente: Elaboración propia basado en BERNINI ET AL. (2018).

Un 60% de las exportaciones argentinas son *commodities* basados en nuestras dotaciones de recursos naturales. Este primer gran grupo incluye el grueso del complejo sojero (desde el poroto hasta el aceite), otros productos agropecuarios (carnes, trigo) y productos basados en recursos no renovables (gas, oro). Las exportaciones basadas en recursos naturales tienen un gran potencial de crecimiento, particularmente hidrocarburos en Vaca Muerta y litio en el NOA. Sin embargo, no son el objeto de este artículo puesto que nuestra competitividad en estos productos se basa en la abundancia relativa de recursos naturales y en la viabilidad económica de su explotación.

Por su parte, los *commodities* industriales (biodiesel, aluminio primario, polietileno) y los productos del sector automotor asociados al régimen flex (autos y autopartes con destino a Brasil) representan otro 20% de la cartera exportadora. Estos productos tampoco serán el foco del presente trabajo. Por un lado, los *commodities* industriales son bienes altamente estandarizados, generalmente originados en industrias de procesos, donde la diferenciación de producto no juega un papel crucial. Por el otro, excluimos del análisis a las exportaciones de automóviles y autopartes asociadas al flex con Brasil ya que están promovidas por un mecanismo *ad-hoc* de compensación comercial.

El 20% restante de la cartera exportadora está compuesto por bienes diferenciados. Este trabajo se concentrará en el desafío de una mayor inserción internacional basada en este tipo de bienes ya que entendemos que tienen el potencial de lograr un salto de competitividad que traccione una transformación de la estructura productiva. Este grupo de bienes se compone de alimentos fraccionados para venta minorista (7%), autos y autopartes no destinados a Brasil (4%) y otra gran variedad de productos diferenciados (9%). Incluso dentro de este gran grupo de bienes que llamamos diferenciados, el clasificador no es del todo exitoso en separar bienes que abastecen al mercado masivo (a pesar de tener cierto grado de diferenciación) y aquellos que son *specialties*. Estos últimos tienden a abastecer segmentos muy específicos del mercado, donde la calidad

es una condición excluyente y la diferenciación por diseño, tecnología y customización son determinantes cruciales de la competitividad, incluso por sobre la eficiencia productiva o los costos laborales. Para ilustrar con un ejemplo, las confecciones textiles, típicamente diferenciadas, tienen segmentos masivos donde somos poco competitivos frente a productores asiáticos, pero a la vez existen segmentos *specialty*, como el diseño de autor, en donde tenemos mayores posibilidades de inserción internacional.

Desde el punto de vista de la política pública, una estrategia orientada a exportar más bienes diferenciados no necesita elegir *sectores ganadores*. Todos los sectores presentan oportunidades para exportar productos diferenciados ya que en la competencia por diferenciación el principal activo no son los costos laborales, la disponibilidad de recursos naturales o la adopción de tecnología de vanguardia sino una forma general de entender el negocio, que luego tiene una implementación específica en cada actividad. Por ejemplo, a través de la calidad y el packaging, como pilares de una estrategia más general de diferenciación y comunicación orientada al mercado de destino, se puede pasar del aceite de oliva o la miel a granel al aceite o miel de mesa. O a través de la customización, se puede pasar de exportar desarrollo de software básico a una implementación del tipo *Software como un Servicio (SaaS)*. Aún más, en las industrias donde Argentina es en general poco competitiva a nivel internacional, existen *specialties* donde efectivamente hemos logrado desarrollar este potencial. Por caso, Argentina exporta cables de acero a Estados Unidos o piezas de equipos de refrigeración industrial a Japón. Si, como señalamos, el desafío de la diferenciación consiste en explotar las características de un producto para posicionarlo estratégicamente en la percepción de la demanda respecto a los otros productos, entonces para lograr un posicionamiento exitoso el *principal desafío consiste en conocer esta demanda y adaptar el modelo de negocios para satisfacer sus requerimientos y necesidades*. Este principio general es aplicable a cualquier bien o servicio, más allá de que su implementación sea específica a cada sector.

3. CONDICIONES NECESARIAS PARA LA EXPORTACIÓN DE BIENES DIFERENCIADOS

La competencia en el mercado interno no necesariamente prepara al productor local de bienes diferenciados para los desafíos de la competencia internacional. En particular, entender la demanda local y adaptar la oferta de productos a sus necesidades y requerimientos no implica poseer la capacidad para atender a las necesidades y requerimientos de los mercados externos. A través de una de una serie de estudios de caso sobre empresas argentinas que lograron exportar bienes diferenciados a mercados de altos ingresos de forma sostenida (vinos, barcos, programas de TV en ARTOPOULOS, FRIEL y HALLAK, 2013; calzado y válvulas de motor en GONZÁLEZ y HALLAK, 2016), encontramos que en todos los casos lo que distingue a los exportadores respecto de aquellos productores orientados exclusivamente al mercado interno es que los primeros han implementado un modelo de negocios apartado de las prácticas imperantes domésticamente y orientado desde su concepción a satisfacer las exigencias del mercado externo.

ARTOPOULOS ET AL. (2013) estudian el cambio en el modelo de negocios separándolo en tres grupos de prácticas. *Por un lado, modificar las prácticas de producto* consiste en orientar el diseño en base a los requisitos de la demanda externa. El consumidor de mercados de altos ingresos tiene requerimientos de calidad y sofisticación mayores que la demanda de mercados de ingreso medio. Además, la demanda de cada país presenta características idiosincrásicas propias. Los exportadores consistentes han logrado interpretar los requisitos de la demanda externa y adaptar sus diseños para satisfacerla. *Por otro lado, revisar las prácticas de producción* implica transformar el proceso productivo para lograr los atributos resaltados en el punto anterior. Notoriamente, la inversión en maquinaria y equipo físico no es señalada como una restricción importante a la hora de modificar el esquema de negocios. Por el contrario, los estudios de caso señalados muestran que las principales dificultades están en lograr un mejor control del proceso productivo para garantizar la calidad exigida a nivel internacional. Por último, la exportación requiere cambiar las *prácticas de marketing*. Esto comprende, por ejemplo, todos los pasos previos a la venta, que van desde la forma de

publicitar los productos hasta la consistencia en los tiempos de entrega. Asimismo, abarca a la posventa, desde garantizar la disponibilidad de repuestos o un servicio de respuesta rápida ante fallas hasta apoyarse en los distribuidores para monitorear de cerca el desempeño del producto en el mercado.

Los exportadores consistentes de los estudios de caso no sólo modificaron estos tres grupos de prácticas, sino que desde su discurso enfatizan que estos cambios fueron la clave que les permitió establecerse en los mercados externos. Es interesante resaltar que todos ellos subrayan la complementariedad de los cambios señalados, lo que vuelve más difícil el desafío de exportar: un excelente diseño puede fracasar si la entrega no se ajusta a los plazos acordados.

Los estudios de caso muestran que, para exportar, el modelo de negocios debe repensarse integralmente orientándolo a la satisfacción de la demanda externa. Además, encuentran que los *pioneros exportadores* no sólo fueron quienes innovaron introduciendo estas prácticas, sino que como ventaja crucial respecto de sus pares conocían las características de la demanda externa por una fuerte exposición previa a estos mercados. En el caso de los vinos, Nicolás Catena Zapata conoció durante una estadía como profesor visitante en la UC Berkeley a los actores que estaban llevando a cabo una revolución en la industria desde Napa Valley. En los casos del calzado y válvulas de motores, un intermediario conectó al productor local con las características de la demanda externa. En el primer caso, una diseñadora argentina radicada en Suecia, y en el segundo, un rectificador de motores para competencias automovilísticas regionales estadounidense fueron la puerta de acceso para que los productores locales (Tosone y Basso, respectivamente) accedieran a la información sobre las preferencias en el exterior. Sorprendentemente, tanto en embarcaciones livianas como en programas de televisión, el pionero exportador no era originalmente productor sino importador de estos mismos bienes. La participación en ferias, viajes de negocios y los lazos comerciales y sociales que establecieron como importadores les permitió embeberse de las características de

la demanda y las prácticas comerciales imperantes en los mercados internacionales. Más tarde aprovecharían este conocimiento para emprender el camino exportador, resolviendo de manera relativamente más sencilla las dificultades asociadas a la carencia de experiencia específicamente productiva.

Desde la óptica de la política pública, para lograr una inserción exitosa en este tipo de bienes resulta crucial acercar al productor nacional al entendimiento de las características de la demanda externa. Para ello, deben garantizarse los canales de acceso a información sobre esta demanda, y deben promoverse la aprehensión y difusión de esta información. En este sentido, la competencia con productos globales en el mercado interno juega un rol clave como fuente de información para el entendimiento de la demanda externa. En primer lugar, la presencia en el mercado local de productos globales brinda señales al productor acerca de cuáles son los atributos que se valoran en el mercado internacional. A su vez, lo obliga a ensayar en el mercado interno el posicionamiento de sus productos frente a los productos globales. Este ejercicio es solo el primer paso de lo que tendrá que llevar a cabo inevitablemente, en un entorno mucho menos conocido y favorable, cuando intente salir a competir por diferenciación en los mercados internacionales. En segundo lugar, en un mercado más abierto, la propia operatoria del comercio internacional acerca a los empresarios a las tendencias de la demanda en otros países y a las prácticas comerciales adoptadas internacionalmente. Como destacamos anteriormente en los hallazgos de los estudios de caso, es notoria la existencia de pioneros exportadores cuya característica más saliente es haber sido previamente importadores, lo cual manifiesta la importancia crucial del entendimiento de los mercados externos, aun quizás por sobre el conocimiento productivo o tecnológico. Por último, un mercado interno abierto permite el acceso a insumos y bienes intermedios de calidad, lo cual es imprescindible para obtener un bien final que logre satisfacer los umbrales de calidad propios de los mercados de destino, ya sean obstáculos técnicos obligatorios o exigencias voluntarias de los canales de comercialización.

Por el contrario, *una política comercial que aísla al mercado interno de la competencia internacional no permite generar las capacidades que son requeridas para la inserción en los mercados internacionales*. En un mercado cerrado, donde la competencia con productos globales es mínima, los productores locales desarrollan estrategias de posicionamiento y diferenciación que luego son insostenibles ante la competencia global. Un ejemplo claro son las exigencias de calidad. En un mercado cerrado, los productores locales pueden lograr una buena performance comercial con productos que no cumplen los estándares de calidad habitualmente exigidos en los mercados internacionales. Sin embargo, los intentos de inserción internacional con estos productos redundan en oportunidades de exportación frustradas. Adicionalmente, habíamos argumentado que el potencial exportador argentino se encuentra más en los *specialties* que en los productos orientados al consumo masivo. Dado que el mercado local no ofrece la escala suficiente para centrar el negocio en torno a estos bienes, una economía cerrada induce a los productores locales a basar el desarrollo de su negocio en los productos más masivos, con menores esfuerzos de diferenciación, y cuya competitividad está basada principalmente en el precio.

En síntesis, una economía aislada de la competencia internacional no prepara a las firmas locales para el desafío competitivo que imponen las oportunidades de inserción internacional de un país como Argentina. Tal vez varias décadas atrás esto no fuera así, y el desafío de lograr producir un bien por primera vez (industria infantil³), permitido por una elevada protección comercial, fuera un buen primer paso hacia el desarrollo de capacidades necesarias para enfrentar a la competencia internacional. Sin embargo, en una economía compleja y diversificada como la argentina, que se plantea transformar su inserción internacional exportando productos que permitan pagar salarios

[3] PACK y SAGGI (2006) hacen una revisión detallada de los argumentos a favor y en contra de la política industrial, partiendo del concepto de industria infantil.

4. INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESAFÍO EXPORTADOR

relativamente altos, este ya no es más el camino; más aún en el contexto contemporáneo del comercio global, sumamente integrado. En condiciones de fuertes restricciones a la competencia internacional, como las que prevalecieron desde fines de la década pasada, las firmas operan en un entorno (poco competitivo) que no las incentiva a desarrollar capacidades y estrategias conducentes al posicionamiento internacional con productos diferenciados de calidad.

Lo dicho no implica necesariamente rechazar cierta protección comercial dentro de una combinación de instrumentos de desarrollo productivo. De hecho, los aranceles extrazona del Mercosur se ubican entre los más altos del mundo⁴. Aun así, nuestro punto es remarcar que la imposición generalizada de fuertes restricciones comerciales atenta contra las posibilidades de desarrollo de la industria argentina en su etapa actual, ya que aleja a los potenciales exportadores de la información y las prácticas necesarias para lograr una inserción sostenida en los mercados de exportación. La remoción de las DJAI en diciembre de 2015, y la eliminación del control de cambios en 2016, fueron pasos fundamentales en esta dirección.

Promover un grado relevante de competencia internacional en el mercado interno es una condición *necesaria*, pero no *suficiente*, para lograr una inserción internacional exitosa. A la vez que se exige a los productores nacionales enfrentar internamente a la competencia internacional, el Estado debe también promover activamente el desarrollo de la competitividad en la industria, apoyando a las empresas en el desafío exportador. Esta tarea, sin embargo, se logra a través de un conjunto de políticas comerciales y productivas que, para ser llevadas a cabo, requieren de sólidas capacidades institucionales no siempre existentes. En el caso argentino, la política de aislamiento comercial de los últimos años indujo un retroceso en la construcción de dichas capacidades. El aislamiento no solo condujo a las firmas a centrar su negocio en el mercado interno, con bajos niveles de competencia por diferenciación, sino que también el sector productivo dejó de demandar políticas e instituciones especializadas en brindar instrumentos para enfrentar el desafío de la inserción internacional en bienes diferenciados.

Entre estas políticas, enfatizamos en primer lugar las destinadas a facilitar los procedimientos burocráticos para la actividad exportadora⁵. Aunque no siempre estas políticas son señaladas como un factor crítico para la inserción internacional, lo terminan siendo cuando las mismas exhiben un retraso significativo respecto de otros países. Para ponerse al día, particularmente en comparación con la región, la actual administración efectuó mejoras importantes en los procesos vinculados con el comercio exterior. Por ejemplo, Exporta Simple es un nuevo régimen, basado en experiencias internacionales similares, que brinda a las PyMEs facilidades administrativas a la hora de exportar bajos volúmenes, como el envío de muestras,

[4] Salvo excepciones puntuales (principalmente bienes de capital y bienes de tecnologías de la información, de baja producción local y alto impacto en la productividad), los aranceles a la importación en Argentina no han tenido cambios sustanciales a partir de 2016.

[5] Este tipo de herramientas es un claro ejemplo de políticas de mejora del ambiente de negocios complementaria con el despliegue de política industrial (WEISS, 2013).

capaces de generar negocios de exportación más sustanciales en el largo plazo. A través de un portal *online*, las PyMEs pueden escoger distintos *couriers* internacionales para realizar un despacho internacional bajo la modalidad puerta a puerta. En sus primeros 11 meses de implementación, 346 empresas han utilizado este servicio, de las cuales 103 son nuevos exportadores. Asimismo, se ha mejorado drásticamente la gestión del régimen de importación temporaria. Desde 1992, la importación temporaria exceptúa del pago de impuestos a la importación a los insumos utilizados en la producción para la exportación. A través de cambios recientes en la regulación y gestión de este régimen, la aprobación del trámite pasó de 2 años en 2015 a 3 meses en la actualidad, con la expectativa de lograr próximamente una aprobación en 15 días. Un último ejemplo a mencionar es la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Esta herramienta está ampliamente desarrollada en la región, mientras que en Argentina todavía se halla en sus fases iniciales. Su objetivo final es unificar la tramitación de las operaciones del comercio exterior en un único portal *online*.

En segundo lugar, otro conjunto de políticas relevantes son las orientadas a garantizar un acceso previsible a mercados externos a través de acuerdos comerciales. También a nivel regional, varios países han logrado mayores avances en este aspecto. Por ejemplo, Argentina, como parte del Mercosur, tiene acuerdos de libre comercio con Perú, Bolivia, Chile, Israel y Egipto, y aranceles preferenciales con México, Colombia, Ecuador, Venezuela, Sudáfrica e India. Es decir, sus acuerdos se orientan fuertemente hacia Latinoamérica, salvo contadas excepciones (India, Egipto e Israel). Por el contrario, países como Chile, Perú, Colombia o México concentran sus pactos en la forma de acuerdos de libre comercio e incluyen a los principales mercados del mundo desarrollado (UE, EEUU, Japón) y en algunos casos hasta con potencias exportadoras en desarrollo (Perú y Chile con China). Si bien la principal apuesta del gobierno argentino en materia de negociaciones internacionales, el acuerdo UE-Mercosur, aún no ha logrado concretarse, se ha avanzado en otras negociaciones. Por ejemplo, se firmaron los acuerdos de

Compras Públicas y de Doble Tributación con Brasil, se amplió el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, se reingresó al Sistema Generalizado de Preferencias de EEUU, y se abrieron mercados puntuales en distintos países (carnes, grasa, uvas, arándanos y arvejas en China, automóviles en Colombia, limones en México y EEUU). Estos acuerdos garantizan el acceso a mercados externos, brindando la previsibilidad necesaria para la exportación y la inserción en cadenas globales de valor.

Por último, además de políticas dirigidas a mejorar las condiciones comerciales, también el Estado debe implementar políticas orientadas a promover las mejoras sistémicas de competitividad que den sustento a la actividad exportadora. Naturalmente, esta es una agenda de largo plazo que requiere estabilidad en los lineamientos generales con un horizonte de implementación que trascienda los cambios políticos. Sin embargo, los vaivenes extremos que han tenido los gobiernos argentinos en su postura frente al comercio internacional han obstaculizado la acumulación de capacidades institucionales críticas para implementar este tipo de políticas, ya que se perdió el foco en la necesidad de promover y apoyar el esfuerzo exportador.

Como dijimos, la falta de conocimiento de la demanda externa y de un modelo de negocios acorde es el principal obstáculo para que la firma dé el salto de competitividad necesario para exportar. En la mejora sistémica de la competitividad, la brecha tecnológica tiene un rol importante ya que el rezago respecto de otros países atenta contra la innovación y el logro de eficiencia y costos competitivos. Por ello, varias instituciones como el INTI, el INTA, la Secretaría de Gobierno (ex Ministerio) de Ciencia y Tecnología o el BICE se ocupan, entre otras cosas, del diagnóstico y asesoramiento para solucionar problemas en el proceso productivo, la difusión de nuevas tecnologías, la financiación para su incorporación, y la promoción de I+D. Es frecuente señalar a esta brecha tecnológica como la principal causa de una baja competitividad industrial, que se traduce en un pobre desempeño de sus exportaciones y un desarrollo acotado del sector

(COATZ y SCHTEINGART, 2015; LAVARELLO, 2017; CIMOLI, PEREIRA y PORCILE, 2018⁶). Si bien compartimos este diagnóstico, creemos que la restricción principal para reducir dicha brecha es, justamente, la ausencia de una estrategia exportadora por parte de las empresas y la falta de políticas de Estado consistentes que apoyen a las firmas en este emprendimiento⁷. Como ya se mencionó, los estudios de caso muestran que gran parte de los desafíos productivos más relevantes son resueltos de forma relativamente sencilla por la firma una vez que sus dueños o administradores logran entender la demanda externa y forjan una visión sobre cómo posicionar productos de calidad en los mercados internacionales, diferenciándolos a través del diseño, la tecnología y la customización. Es precisamente la convicción de que este posicionamiento es viable y rentable la que genera los mayores incentivos para la innovación tecnológica y la inversión en I+D, realizada con el fin de desarrollar productos diferenciados de calidad con los cuales competir en el escenario internacional. Por ello, complementariamente a la política de apoyo tecnológico, el Estado debe ayudarlas a entender las características de la demanda externa y apoyarlas en la implementación de un modelo de negocios conducente a satisfacerla.

[6] Los autores mencionados abordan la conexión entre brecha tecnológica y competitividad industrial bajo distintos matices. COATZ y SCHTEINGART (2015) comparan senderos de desarrollo económico de distintos países basándose en el contenido tecnológico de las exportaciones, el gasto en I+D y el patentamiento. LAVARELLO (2017) enfatiza el rol de la política industrial como herramienta para reducir la brecha tecnológica, lo que conlleva mejoras en la productividad del sector manufacturero e indirectamente de los servicios. CIMOLI ET AL. (2018) formalizan la divergencia en el crecimiento económico de Asia y Latinoamérica, donde el abandono de la política industrial (modelizado como un cambio en el parámetro que representa la brecha tecnológica) juega el papel principal en explicar los diferentes senderos de crecimiento.

[7] En esta línea, UNIDO (2015) enfatiza la política tecnológica como complementaria de la política de innovación tecnológica, ambas a su vez dentro de un conjunto de políticas de competitividad más amplio, orientadas a promover el comercio.

Contrariamente a este desafío, la fuerte orientación de la producción hacia el mercado interno inducida por las restricciones al comercio del último gobierno generó un fuerte debilitamiento de las capacidades necesarias para dar sustento a la inserción internacional de las empresas. Este debilitamiento tuvo consecuencias más profundas en tanto que, como argumentamos anteriormente, enfrentar como país el desafío de la inserción internacional es una condición necesaria para encarar adecuadamente el desafío más profundo del desarrollo industrial. En esta nueva administración, esta situación ha comenzado a revertirse. Describimos a continuación algunos de los ejes centrales de este cambio.

En primer lugar, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior es el organismo nacional encargado de la promoción comercial. Constituida a partir de la Fundación Export.Ar en 2016, juega un rol central asistiendo al sector privado en el desafío de exportar. Se renovó y potenció para incorporar capacidad de análisis y abordaje estratégico al resto de políticas de promoción comercial que dicha fundación ya operaba (ferias, misiones comerciales). Para ello, se revitalizó el área de inteligencia comercial, cuyas capacidades técnicas se habían reducido severamente desde 2010 (CASTRO y SZENKMAN, 2017). Asimismo, acompaña a las empresas en los distintos estadios de desarrollo de su capacidad exportadora, adaptando una batería de instrumentos de distintos organismos públicos que pone a disposición de ellas según sus características. El programa Buenas Prácticas Exportadoras, por ejemplo, consiste en realizar un diagnóstico de las prácticas exportadoras de las firmas participantes (en áreas como estrategia, calidad, diseño de producto y comunicación) y brindar asistencia técnica para ayudarlas a implementar modificaciones allí donde se detecten déficit. Más generalmente, el programa busca concientizar a las firmas sobre la importancia del cambio de modelo de negocios que exige la competencia mundial al mismo tiempo que las acompaña en llevar a cabo esta transformación.

En segundo lugar, también se ha jerarquizado la promoción del diseño. La adopción y mejora de prácticas de diseño en las empresas es crucial para poder responder a las necesidades y requerimientos idiosincráticos de los mercados externos. Desde el Estado, diversos organismos fomentan el desarrollo del diseño en el sector productivo⁸. En particular, el Plan Nacional de Diseño comenzó en 2011 como un programa de la Secretaría de Industria cuya acción principal era distinguir productos otorgando el Sello de Buen Diseño y luego promocionarlos local e internacionalmente (CHUDNOVSKY, GONZÁLEZ, HALLAK, SIDDEERS y TOMMASI, 2017). Este programa ganó recursos en la actual gestión, aumentando la cantidad de distinciones a una tasa promedio del 57% anual desde 2016, para llegar a 330 productos en su convocatoria actual. Con el objetivo de potenciar la actividad del Plan Nacional de Diseño, se trabaja actualmente en la constitución formal del Consejo Nacional de Diseño. Este ámbito le permitirá a la Secretaría de Industria, a través de la Coordinación de Gestión del Diseño, articular la política de diseño entre los distintos organismos públicos relevantes, expandiendo y optimizando las herramientas disponibles. Adicionalmente, otros instrumentos son ofrecidos por la coordinación, como Pymes D, que financia proyectos de diseño elaborados entre las empresas y diseñadores independientes.

En tercer lugar, se está avanzando fuertemente en la recomposición del Sistema Nacional de Calidad (SNC). Esta red de instituciones se encarga de brindar el soporte para que las empresas puedan mejorar la calidad de su producción y garantizarla ante sus compradores a través del accionar coordinado de un conjunto de organismos técnicos como reguladores, normalizadores, acreditadores, certificadoras y laboratorios. La calidad es el fundamento de cualquier estrategia de inserción internacional que pretenda basarse en la diferenciación por diseño, tecnología y customización. Analizaremos en profundidad el SNC en la próxima sección.

Por último, las Mesas Sectoriales sirven como espacio de trabajo para atender las necesidades particulares de cada sector. Allí se pueden establecer los consensos necesarios para definir un diagnóstico entre el sector público y el privado, diseñar una estrategia conjunta y ejecutar una cartera de proyectos acorde. Si bien las mesas trabajan un espectro de temas más vasto que los directamente referidos a la exportación de bienes diferenciados, son un ámbito propicio para definir una estrategia de inserción internacional para el sector, diagnosticar los requerimientos críticos para llevarla a cabo, y trabajar en la implementación de los cambios de producto, proceso o comercialización que se requieran. También se discutirá un caso de trabajo en el marco de las mesas sectoriales en la sección siguiente.

Todos estos son ejemplos de ámbitos institucionales destinados a facilitar y promover la capacidad de las firmas de lograr un posicionamiento en el mercado internacional a través de la diferenciación. Sólo la convicción de que el desarrollo productivo en el mundo actual es indisociable de una inserción comercial exitosa y de que la capacidad para llevarla a cabo se construye mirando al mundo en vez de aislándose de él permitirá al Estado robustecer sus propias instituciones para implementar las políticas públicas que den soporte a los esfuerzos productivos y de internacionalización de las firmas. En esta línea, describimos a continuación dos instancias de fortalecimiento institucional para el fomento de la inserción en bienes diferenciados.

[8] Por ejemplo, los Centros de Textil y de Diseño Industrial del INTI, el Centro Metropolitano de Diseño y la Secretaría de Industria.

5. CASOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA LA EXPORTACIÓN

Desde la Comisión Nacional de Comercio Exterior, a través del programa Plan Calidad Argentina, participamos en la construcción de dos instituciones estratégicas para acompañar a las empresas en el desafío exportador. Por un lado, trabajamos en la recomposición del Sistema Nacional de Calidad. Por el otro, somos responsables de la Submesa de Calidad e Internacionalización en el marco de la Mesa de Maquinaria Agrícola. Nos concentraremos en la descripción de estos dos casos para ilustrar los retos de la construcción de institucionalidad necesaria para lograr una inserción internacional en bienes diferenciados.

I. Sistema Nacional de Calidad

La calidad tiene componentes inobservables a los ojos del usuario intermedio o final. Las regulaciones, estándares y etiquetados que señalan las características de un producto resuelven este problema de asimetría de información. Para implementar estas soluciones, los países tienen organismos encargados de definir qué se mide, cómo se mide y quiénes son reconocidos por su idoneidad técnica para realizar estas tareas. Este entramado de organizaciones, conocido como Sistema Nacional de Calidad, es el soporte técnico sobre el cual se define la política de calidad, que se materializa en estándares, desarrollo de infraestructura y recursos humanos, regulaciones e incentivos para la mejora de la calidad. Desde el punto de vista de las exportaciones de un país en desarrollo, los requerimientos obligatorios o exigencias voluntarias de calidad de los países desarrollados pueden constituir un obstáculo para la inserción en el exterior de los productos locales. Por ello, resulta fundamental la construcción y el buen funcionamiento de un SNC (FINCHELSTEIN, HALLAK y WERSOKY, 2016).

En Argentina este sistema de organizaciones está regulado por el decreto 1474/1994, que da creación al SNC. Formalmente, está integrado por el Consejo Nacional de Calidad, como organismo rector del sistema; el IRAM, como encargado de elaborar estándares técnicos y el OAA, como autoridad para acreditar a los laboratorios y certificadoras en sus competencias técnicas.

En los hechos, el Consejo Nacional de Calidad sólo estuvo operativo en dos periodos, 1998-1999 y 2007-2010, sin lograr establecer la gobernanza real del sistema. Además, a pesar de que no están formalmente incluidos en el SNC, participan también como pilares del sistema el INTI, definiendo los patrones metrológicos; y todos los reglamentadores técnicos, que regulan la calidad de los productos que circulan en el país a través de actos administrativos de cumplimiento obligatorio (INAL, SENASA, Secretaría de Industria, entre otros). La falta de un órgano supervisor y la ausencia de los reglamentadores dentro del marco institucional llevó a que el sistema quede fragmentado en una serie de subsistemas –encabezados por el regulador y su red de laboratorios asociada– sin articulación entre sí.

En el estado actual, la descoordinación de estos subsistemas genera problemas para una agenda exportadora, tales como el uso de normas técnicas muy apartadas de las internacionales, cuellos de botella en la capacidad local de ensayo y procesos de certificación poco transparentes. Esto redundará en mayores costos para las empresas: los ensayos que realizan para el mercado interno no sirven para exportar, el abastecimiento de insumos importados puede verse comprometido y los procesos administrativos son un nicho para el manejo discrecional y poco transparente.

El Ministerio de Producción y Trabajo está trabajando en un plan de relanzamiento del SNC. En primer lugar, constituyendo el Consejo Nacional de la Calidad como espacio de articulación entre ministerios para velar por el funcionamiento coordinado del sistema y alineado a las necesidades de una estrategia exportadora. En segundo lugar, integrando a los reglamentadores en una Comisión dentro del SNC, para armonizar los criterios de elaboración de Reglamentos Técnicos. El establecimiento de Buenas Prácticas Reglamentarias comunes entre los reguladores permitirá garantizar que los requisitos técnicos sean proporcionales al riesgo que buscan proteger, que los productores locales tengan la capacidad de cumplir con esos requisitos, que los organismos técnicos puedan abastecer a la demanda de ensayos y certi-

ficaciones y que existan mecanismos transparentes para la creación, implementación, modificación y fiscalización de la reglamentación. Adicionalmente, se prevé la incorporación formal del INTI al SNC como organismo metrológico.

Mientras tanto, se han dado pasos parciales hacia la coordinación del SNC dentro del alcance del Ministerio de Producción y Trabajo. En la Secretaría de Comercio, se jerarquizó la Dirección de Reglamentos Técnicos para concentrar⁹ la creación y revisión de regulaciones técnicas sobre productos industriales bajo la órbita del Ministerio, dentro del marco del acuerdo de Obstáculos Técnicos de la OMC. Bajo esta dirección se implementó un procedimiento de diseño, implementación y revisión de regulaciones en base a buenas prácticas internacionales, cristalizado en la Resolución 299/188 de la Secretaría de Comercio. Por otra parte, en el ámbito de la OAA, se trabaja en una agenda activa de desarrollo de infraestructura de calidad, buscando difundir la acreditación entre los distintos regímenes de certificación obligatorios. Adicionalmente, en ausencia del Consejo Nacional de Calidad, el Plan Calidad Argentina suple temporariamente la necesidad de articulación entre los distintos integrantes del sistema para la implementación coordinada de la política de calidad.

El relanzamiento del SNC es un paso clave para construir capacidades institucionales que apunten a lograr saltos de competitividad en las empresas argentinas. La incorporación de una agenda de calidad como un aspecto crítico en el proceso productivo permitirá a las empresas argentinas, especialmente las PyMEs, acceder a mercados externos, donde las oportunidades de negocios son de una escala incomparablemente mayor a las del mercado interno. Asimismo, la disponibilidad de una infraestructura de calidad eficiente y reconocida internacionalmente será de gran ayuda

[9] La Secretaría de Industria mantiene en su órbita los reglamentos técnicos asociados a la industria automotriz, como la Licencia de Configuración de Modelo y el Certificado de Homologación de Autopartes.

para reducir los costos de garantizar la calidad. Sin embargo, para que el SNC logre trabajar de forma coordinada entre sus miembros y articulada con los lineamientos de la política comercial es necesario un trabajo constante y sostenido en el tiempo, más allá de los ciclos políticos, que garantice la independencia institucional necesaria para robustecer sus capacidades técnicas.

II. Submesa de Calidad e Internacionalización para la Maquinaria Agrícola

Las Mesas Sectoriales son un pilar de la política sectorial de la actual administración. Se implementan en una amplia variedad de sectores como comercio, energías renovables, automotor y madera y muebles, entre otros. Estas constituyen un espacio propicio para interactuar con los actores relevantes de cada rubro, validar un diagnóstico de la situación y las potencialidades del sector y comprometerlos en un plan alineado a la visión general de la estrategia comercial. Desde el Plan Calidad Argentina lideramos la Submesa de Calidad e Internacionalización dentro de la Mesa de Maquinaria Agrícola. En esta submesa participan representantes del sector productivo, de los Ministerios de Producción y Trabajo y de Relaciones Exteriores, de organismos técnicos estatales (INTI, INTA) y de agencias de promoción comercial (nacional y provinciales), entre otros. La submesa es un ámbito construido para tratar específicamente las problemáticas de calidad para la exportación puesto que son frecuentemente postergados por temas coyunturales, requieren conocimientos técnicos precisos y necesitan la coordinación y el compromiso de múltiples actores para alcanzar soluciones concretas. Establecida una estrategia exportadora, se instrumenta una agenda de proyectos, cada uno a cargo de un responsable del sector público o privado.

El primer hito de la submesa fue consensuar la estrategia exportadora para la maquinaria agrícola, apoyada en una agenda de calidad. Esta estrategia consiste en explotar los diferenciales de la industria de maquinaria agrícola donde Argentina es referente internacional.

En particular, el sistema de siembra directa es de aplicación generalizada en Argentina (90% de aplicación), muy por encima de países como Brasil (40%) o Estados Unidos (6%). Por ello, un primer componente de la estrategia pasa por el diseño de un paquete de *know how* integral para ser exportado en mercados lejanos. Sudáfrica es un caso testigo de este tipo de inserción: luego de años de cooperación técnica entre el INTA y el Ministerio de Relaciones Exteriores, la siembra directa fue ganando terreno en el país africano y con ella se fue estableciendo un mercado atractivo para nuestra maquinaria. Tomando esta experiencia, se estableció replicarla en Rusia y Colombia ya que son mercados prioritarios para establecer negocios y cumplen con las condiciones agroambientales necesarias para la tecnología promocionada. Complementariamente, se detectó un proyecto del sector privado en cooperación con el Banco Africano de Desarrollo para transferir esta tecnología a 8 países africanos, comenzando por Ghana. Desde la submesa se busca darle soporte institucional y técnico a esta actividad, para acelerar su implementación en los 7 destinos restantes. Por otra parte, en aquellos mercados regionales donde la siembra directa ya es una realidad (Bolivia, Paraguay, Brasil y, en menor medida, Perú) la submesa apunta al reposicionamiento de la maquinaria argentina, ya que recientemente ha perdido participación. Por ello se comenzó a trabajar en un programa de ferias y rondas de negocios orientado a atender esta disminución de las ventas.

Ilustraremos los requerimientos de coordinación y el potencial de este tipo de interacción público-privada a través de un ejemplo. Uno de los temas a abordar rápidamente identificados en el trabajo de la submesa fue la tendencia internacional a la imposición de requisitos de seguridad obligatorios sobre la maquinaria, cuyos niveles de exigencia son, a la vez, crecientes en el tiempo. Para abordar esta problemática, se creó un grupo de trabajo llamado Superación de Obstáculos Técnicos al Comercio, donde se consensuó acercar a los productores a los estándares internacionales a

través de un reglamento técnico de carácter obligatorio. En una primera etapa, el reglamento regulará aspectos básicos y transversales de seguridad, puesto que los mercados externos basan su normativa en la protección de los usuarios. Para acompañar la implementación de esta reglamentación, la Dirección de Reglamentos Técnicos de la Secretaría de Comercio inició el proceso de diseño de la normativa, mientras que el INTI se comprometió tanto a proveer la infraestructura de ensayos (ej. laboratorio para ensayos de acoplamiento cardánico) como a brindar asistencia técnica a las firmas para cumplir las futuras exigencias.

Análogamente, la submesa trabaja otros temas vinculados a la calidad para la exportación, como el desarrollo de proveedores de calidad, mejora de gestión productiva, agenda de I+D+i y conectividad de la maquinaria agrícola. El potencial que tiene el diseño institucional de las Mesas Sectoriales para las políticas de desarrollo productivo es inmenso ya que establece un canal de comunicación dinámico entre áreas relevantes del sector público y actores del sector privado que permite diagnosticar y operar de forma efectiva y rápida sobre la competitividad sectorial. Este canal, relevante para resolver problemas en las distintas cadenas de valor en general, resulta crucial en productos con potencial de inserción a través de la diferenciación.

6. CONCLUSIONES

La industria argentina tiene la oportunidad de lograr una inserción exitosa en el mercado internacional a través de la competencia por diferenciación dinamizando así el desarrollo económico del país. Esta estrategia, sin embargo, exige por parte de las firmas abordar dos desafíos. Primero, requiere un conocimiento profundo de las características de la demanda externa. Luego, transformar el modelo de negocios para responder a las preferencias externas con productos de calidad, diferenciados en diseño, tecnología y customización.

Para superar estos dos desafíos, un primer paso es no aislar al mercado interno de la competencia de productos importados. Dicha competencia brinda señales sobre qué atributos posibilitaron el éxito de los productos globales y estimula en las firmas la asimilación de información necesaria para readaptar su estrategia de negocios a la competencia internacional. La asistencia a ferias, el seguimiento de tendencias o la copia de modelos internacionalmente exitosos no rinden frutos a la hora de exportar si la firma opera internamente en un entorno aislado del comercio global. La competencia de productos importados, incluso bajo cierto grado de protección, induce a las firmas a apostar por la diferenciación.

La necesidad de mantener una escala productiva mínima suele esgrimirse por los empresarios como una restricción para la orientación de su negocio a los productos de especialidad, argumentando que también necesitan operar en los segmentos masivos, en los cuales la brecha de competitividad con los grandes productores mundiales es más profunda. Precisamente por ello, la apuesta por la inserción externa es la vía para alcanzar mayores volúmenes de producción en productos *specialty*, típicamente comercializados en nichos de mercado. En particular, la región ofrece oportunidades cercanas para ir creciendo en escala a medida que se apunta hacia mercados más desafiantes.

Por otra parte, el Estado debe acompañar al sector privado a través de instituciones especializadas en dar apoyo al desafío exportador. La combinación de mayor exposición a la competencia internacional y una apuesta por la promoción de la diferenciación exige levantar la vara de calidad de las intervenciones de política pública. Sin prioridades claras o estrecha coordinación entre los agentes intervinientes, el fomento a la exportación puede perder efectividad o incluso ser contraproducente. Las acciones con objetivos contrapuestos o volátiles, los retrasos en la implementación o cortes inesperados de programas, la falta de monitoreo y evaluación del resultado de las políticas son todos síntomas que señalan la necesidad de mejorar la calidad de intervención en la política pública.

Una mejor intervención hará que el sector privado se apropie de estos instrumentos, jerarquizando su interacción con el sector público para el desarrollo de la competitividad en bienes diferenciados. Al verse directamente beneficiadas, las firmas incrementarán su demanda por programas con resultados probados y contundentes sobre la competitividad en las dimensiones discutidas en este trabajo. Esta demanda permitirá la supervivencia de una agenda de competitividad a largo plazo más allá de las inestabilidades económicas y políticas, lo que dotará a las agencias estatales de capacidades cada vez más sofisticadas para diagnosticar y colaborar en resolver los nuevos desafíos que surjan en el comercio internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTOPOULOS, A., FRIEL, D., y HALLAK, J. C. (2013). *Export emergence of differentiated goods from developing countries: Export pioneers and business practices in Argentina*. Journal of Development Economics, 105, 19-35.
- BERNINI, F., GONZÁLEZ, J., HALLAK, J. C., y VICONDOA, A. (2018). *The Micro-D classification: A new approach to identifying differentiated exports*. Economía, 18(2), 59-85.
- BÉRTOLA, L., y OCAMPO, J. A. (2012). *State-led Industrialization*. En *The economic development of Latin America since independence*. OUP Oxford.
- STEIN, E. (2014). *A Conceptual Framework for Productive Development Policies*. En G. CRESPI, E. FERNÁNDEZ-ARIAS, y E. STEIN (Eds.), *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Development in the Americas series. Washington, DC: IADB; and New York, NY: Palgrave Macmillan.
- BULMER-THOMAS, V. (2003). *New trade strategies and debt-led growth*. En *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge University Press.
- CASTRO, L., y SZENKMAN, P. (2017). *Construyendo capacidades institucionales de programas de desarrollo productivo: Evidencia de tres casos de estudio de Argentina*. IDB Working Paper Series, 849.
- CHUDNOVSKY, M., GONZÁLEZ, A., HALLAK, J. C., SIDERS, M., y TOMMASI, M. (2017). *Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP: El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina*. IDB Working Paper Series 850.
- CIMOLI, M., PEREIRA, J. B., y PORCILE, G. (2018). *A technology gap interpretation of growth paths in Asia and Latin America*. Research Policy, En prensa.
- FINCHELSTEIN, D., HALLAK, J. C., y WERSOCKY, M. A. (2016). *La infraestructura de calidad y competitividad en Argentina*. Nota técnica del BID, 1067.
- GONZÁLEZ, A., HALLAK, J. C. (2016). *Vínculos relacionales para la inserción en cadenas globales de valor no masivas: oportunidades para países de ingreso medio*. Mimeo.
- HORA, R. (2009). *La política económica del proteccionismo en la Argentina, 1870-1914*. Investigaciones y Ensayos, 58, 237-283.
- LAVARELLO, P. (2017). *¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?* En M. ABELES, P. CIMOLI y P. LAVARELLO (Eds.), *Manufactura y cambio estructural, Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Libros de la CEPAL, N° 149.
- PACK, H., y SAGGI, K. (2006). *The case for industrial policy: a critical survey*. World Bank Policy Research Working Paper 3839.
- COATZ, D. y SCHTEINGART, D. (2015). *¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?*, Boletín Informativo Techint, N° 349, 49-88.
- UNIDO (2015). *Designing and implementing inclusive and sustainable industrial development policies*. En *Industrial Development Report 2016. The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development*.
- WEISS, J. (2013). *Strategic Industrial Policy and Business Environment Reform: Are they Compatible?* The Donor Committee for Enterprise Development Working Paper.

Reflexiones sobre los argumentos presentados en el Seminario

Transformaciones en el comercio internacional, hacia una estrategia para Argentina

VERÓNICA ROBERT

Universidad Nacional de San Martín y General Sarmiento



LOS ARTÍCULOS CONTENIDOS EN ESTE número del Boletín Techint resultan claves en dos sentidos. En primer lugar, aportan elementos para desentrañar la compleja naturaleza que va adquiriendo el proceso de globalización en la actualidad. Y, en segundo lugar, permiten pensar las líneas centrales que debería tener una estrategia comercial y productiva para la Argentina dentro de esta nueva globalización y que a su vez, apunte a superar las restricciones al crecimiento que caracterizaron gran parte de su historia.

Los trabajos de Arvind Panagariya y Richard Baldwin demuestran que los modelos estándares de comercio y la forma en que hemos pensado tradicionalmente la globalización, caracterizada por el creciente intercambio de bienes materiales y por una institucionalidad guiada por los principios del multilateralismo, hoy son insuficientes para entender la dinámica actual de los mercados globales y sus instituciones. Nuevos procesos que emergen, por un lado, de las transformaciones tecnológicas y organizacionales en curso y, por el otro, de la nueva (geo)política internacional, que reconfiguran los patrones de desarrollo de la economía global tal como los conocíamos.

El artículo de José Guilherme Reis nos permite reconocer las restricciones que la Argentina y la región deberán afrontar dentro de esta nueva etapa de la globalización, pero también identificar las oportunidades que se abren.

Y, por último, los artículos de Jorge Katz y Juan Carlos Hallak, describen la realidad productiva y social argentina, que debe ser tomada en consideración a la hora de diseñar una estrategia de inserción comercial consistente con su propia historia, su estructura productiva actual y con los desafíos que hoy impone el panorama internacional. En estos dos últimos artículos puede leerse un enfoque *basado en competencias*, es decir, ambos artículos apuntan, de diferente forma, a identificar las competencias (tecnológicas y productivas, pero también comerciales y organizacionales) de las que se dispone en el sistema productivo nacional y las que requieren ser desarrolladas para mejorar la forma de inserción internacional en esta nueva economía global.

En este comentario quisiera subrayar especialmente este enfoque de las competencias, porque no es un enfoque que asuman explícitamente los autores, aunque se deja leer en sus diagnósticos y propuestas, y, a su vez, es consistente con la lectura de Baldwin sobre la nueva fase de la globalización. De este modo se constituye un hilo conductor a lo largo de los diferentes artículos que conforman este número y organizan las principales implicancias que se extraen de ellos.

El comentario se organiza como sigue. En primer lugar, se discute la (re)representación de la globalización de la mano de las lecturas de Panagariya y Baldwin. En segundo lugar, se recogen las observaciones de Guilherme Reis sobre oportunidades y desafíos para la región. Finalmente, en tercer lugar, se discute la validez de un enfoque de competencias para pensar el diseño de una estrategia de inserción internacional a partir de los trabajos de Katz y Hallak.

La globalización es una manera de denominar a un proceso de largo aliento que muestra la forma en que las economías nacionales se involucran internacionalmente. Hoy cuando hablamos de globalización no hacen falta definiciones ni aclaraciones, especialmente entre colegas economistas e investigadores de otras disciplinas políticas y sociales. Todos tenemos una representación, un modelo mental, que construimos colectivamente sobre el significado de este término. Sin embargo, como se trata de un concepto que describe un proceso de largo aliento, también hay variaciones en la forma en que ese proceso configura y es configurado por las estrategias empresariales y la política internacional, que co-evolucionan junto a los cambios tecnológicos y organizacionales en curso.

A lo largo de los '90 construimos una idea de globalización orientada por una vocación de negociaciones multilaterales. Esa representación, hoy, sin abandonar su lugar protagónico -en especial dentro del ideario de una globalización que abre oportunidades para todas las regiones- es desafiada por posiciones proteccionistas, por un creciente bilateralismo y por incipientes guerras comerciales entre potencias que disputan hegemonía (productiva, económica y política) a nivel global.

Por otro lado, las tecnologías de la información y la comunicación, están demostrando tener una profunda incidencia, no solo sobre la competitividad de las firmas, como se esperaba en los '80 y '90, sino sobre los sistemas productivos como un todo, al volverlos más conectados e interactivos. Como señala Baldwin, la globalización ahora está atravesada por la posibilidad de circular no solo bienes materiales sino informacionales. La reducción de los costos de comunicación representa una revolución de la que aún no conocemos su alcance final y que demuestra romper con la tendencia a la divergencia (en la participación en el comercio y el ingreso mundial) que caracterizó a la globalización del siglo XX.

VENTAJAS Y DESAFÍOS PARA LA REGIÓN

Estos cambios tecnológicos no serían suficientes para una reconfiguración de la globalización sin los cambios organizacionales, que fueron los principales responsables de la fragmentación de la producción a nivel global en cadenas de producción. La tecnología en sí, no determina cómo será utilizada. La forma de uso a través de la viabilización y optimización de procesos de *outsourcing* y *offshoring* de actividades de producción (especialmente en la manufactura, pero crecientemente también en los servicios) está abriendo paso a nuevas formas de participación en el comercio internacional para países desarrollados y en desarrollo.

En este contexto, los autores permiten dar cuenta de una nueva representación de la globalización, una (re) representación, en donde la forma de involucramiento internacional es a través de la circulación de la información y el conocimiento además de la circulación de bienes y servicios materiales. En esta nueva representación de la globalización la mera participación de los países en la mesa de las negociaciones multilaterales no parece ser suficiente para obtener beneficios del comercio internacional. Ahora se requiere además adentrarse en las relaciones bilaterales y en negociaciones específicas con actores globales en el marco de las cadenas, por ejemplo, negociando estándares de calidad, protocolos ambientales y de comercio justo, entre otros. Es decir, requiere reconocer el nuevo juego que se está construyendo a escala global.

En este nuevo juego, las cadenas globales desafían formas de inserción convencional basadas únicamente en políticas comerciales. Las nuevas barreras al comercio son barreras al ingreso en las cadenas y son definidas por actores privados y no públicos. En este nuevo mundo es necesario construir competencias específicas que vuelvan atractivos a los productos y servicios de las empresas locales y que no sean las ventajas de costos la única ventana para ingresar a las mismas.

La nueva globalización puede abrir más oportunidades que desafíos para la región, en la medida en que exista una estrategia de integración acorde. La integración puede tener consecuencias positivas sobre el crecimiento económico, si viene de la mano de una política de incremento de las capacidades que permita aumentar la productividad.

En el artículo de Reis se destaca que diferentes estudios vaticinan para la región aumentos significativos en los flujos comerciales y aumentos más moderados en el producto y la productividad asociados al incremento del comercio. También reconoce que los impactos serán diferenciales en las distintas ramas de actividad, con efectos negativos sobre la manufactura y positivos sobre los sectores primarios y de servicios. También señala que se abren oportunidades con la apertura de negociaciones bilaterales, en coincidencia con el diagnóstico de Panagariya.

En este contexto, propone lograr una mayor convergencia entre Mercosur y otros bloques regionales, aunque esto puede verse obstaculizado por los propios problemas internos al bloque del cono sur. Del mismo modo, plantea que las posibilidades para la región están en trabajar no solo sobre los aspectos arancelarios sino especialmente en la agenda de integración productiva como reglas de origen, facilitación del comercio, aspectos también coincidentes con la necesidad de pensar con qué competencias y factores de diferenciación cuentan las empresas locales para competir en los mercados internacionales.

Esta lectura lleva, por lo tanto, a pesar en la importancia de una agenda productiva atada a la agenda comercial, no solo por aquellos sectores que aumentarán su inserción internacional sino, especialmente, por aquellos que se verán afectados de forma negativa por una mayor apertura. Políticas de reconversión productiva, de desarrollo local, de desarrollo productivo deben ocupar el centro de la escena.

ENFOQUE DE COMPETENCIAS

¿Cómo debe verse Argentina en esta nueva fase de la globalización?

Argentina, como cada país, presenta sus propias características y especificidades que obligan a que la lectura de la nueva globalización –y de la región dentro de ella– deban ser readecuadas al caso particular.

Katz en su artículo muestra las profundas contradicciones de la Argentina, tanto en el plano productivo como en el plano social. Para él, sus problemas no son los problemas de una Argentina sino de cuatro versiones de ella misma, en donde existen dos que son competitivas internacionalmente (la basada en recursos naturales y la que domina competencias tecnologías sofisticadas) y las otras dos profundamente rezagadas (la de un aparato productivo obsoleto, orientada al mercado interno, y la más dolorosa, la Argentina marginada). Cada una demanda soluciones específicas a su realidad productiva y se enfrenta al mundo y a la nueva globalización de un modo particular.

Las contradicciones que muestra se manifiestan en fuertes diferencias en materia de productividad y competitividad, aunque las contradicciones más acuciantes son las sociales, porque ponen de manifiesto que a pesar de los logros en materia institucional y de derechos –alcanzados, la mayor parte de ellos, a lo largo del siglo XX– Argentina continúa siendo un país atravesado por profundas desigualdades. Esto afecta de modo directo a la calidad de vida de los argentinos, pero también a las posibilidades de desarrollo anclado en la expansión de un sistema de producción competitivo internacionalmente.

Como destaca Hallak, los trabajadores argentinos del sector formal tienen salarios más altos que los de otros países de la región y mejores condiciones laborales. Entonces, mantener niveles salariales elevados e incluir a la población que habita los márgenes implica reconocer que la forma de inserción comercial no puede ser bajando salarios y que las formas de competencia deben orientarse hacia la diferenciación y la excelencia.

Aunque hemos sabido construir una institucionalidad laboral fuerte, esto no tuvo un correlato similar en materia de construcción de competencias en el sistema productivo argentino. Este sistema debe asistir a las empresas a superar sus dificultades tecnológicas y productivas: (i) asesorar en materia de calidad, (ii) mejorar los niveles de adopción de nuevas tecnologías, tanto tecnologías TICs, como las nuevas técnicas y prácticas de la industria manufacturera asociadas a la industria 4.0 e (iii) incrementar las sinergias entre investigaciones académicas y sus aplicaciones industriales, en particular en lo que refiere a nuevos conocimientos transversales con aplicación en múltiples ramas de actividad, por ejemplo, en nuevos materiales. Sin embargo, frente a la nueva fase de la globalización, también es importante, ayudar a las empresas a superar sus dificultades comerciales. Esto es, pensar estratégicamente los modos de inserción en cadenas globales de valor. Cuáles son los segmentos en los que podemos competir a través de la diferenciación y calidad, y cómo las empresas locales acceden a información sobre los atributos de los productos y servicios que son especialmente valorados por los clientes internacionales (incluyendo desde los productivos hasta factores como diseño, packaging y calidad en los procesos de comercialización y logística).

En síntesis, los desafíos a futuro van a demandar más y mejor política industrial, una política que, por un lado, ayude a las empresas a hacer inteligencia comercial y a buscar su factor de diferenciación y por el otro, les facilite las herramientas tecnológicas para alcanzarlo.

Diseño:

Carbonatto IDC

Ucrania 1841,

Valentín Alsina, Buenos Aires

Tel./Fax: 4208 8454 / 4228 5136

www.carbonattoidc.com.ar

info@carbonattoidc.com.ar